

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3335-A-bis N. 3336-A-bis

---

## **RELAZIONE GENERALE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE (BILANCIO E PROGRAMMAZIONE - PARTECIPAZIONI STATALI)**

(Relatore **CASTAGNOLA**, di minoranza)

SUL

## **DISEGNO DI LEGGE**

**APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**  
*nella seduta del 9 dicembre 1985 (Stampato n. 1504)*

**PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO**  
**(GORIA)**

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

---

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

E SUL

## **DISEGNO DI LEGGE**

**APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**

*il 10 dicembre 1985 (Stampato n 1505)*

**PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO**

**(GORIA)**

**DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO**

**E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA**

**(ROMITA)**

---

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986  
e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988**

---

*Presentata alla Presidenza il 15 gennaio 1986*

---

## RELAZIONE DI MINORANZA

### 1 LA FINANZIARIA '86 DOPO L'APPROVAZIONE DEL SENATO

11 I parlamentari comunisti hanno già manifestato, nella relazione di minoranza e nelle espressioni di voto in Senato, così come nelle Commissioni della Camera, il punto di vista e le proposte del PCI circa la finanziaria 1986 e la relativa manovra di bilancio

Nei prossimi giorni, l'esame e i voti della nostra assemblea plenaria forniranno nuovi e concreti riscontri in ordine a ciò che risulterà possibile correggere e cancellare degli aspetti più odiosi e inaccettabili dei provvedimenti al vaglio del Parlamento. Il più recente intervento del presidente del gruppo comunista ha impedito che il Parlamento fosse messo di fronte a dei fatti compiuti, attraverso decreti, per lo meno su punti particolarmente delicati.

Noi consideriamo in ogni caso importante e utile il confronto che già si è svolto, e quello che ancora avverrà, su numerosi e significativi emendamenti. In relazione ad essi sarà sottoposta a verifica la « disponibilità al miglioramento » dichiarata dal Governo e dal relatore di maggioranza.

Grande rilievo assumono, quindi, per noi, e per tanti interessi ingiustamente colpiti, tutte quelle rettifiche che sarà possibile introdurre nelle definitive determinazioni del potere legislativo.

Deve essere anzi sottolineato che non solo da parte dell'opposizione comunista si è manifestata una forte spinta al mutamento, ma nelle stesse file della maggioranza sono emerse richieste significative e

indicazioni di non piccola portata. Cito ad esempio quelle sugli enti locali in Commissione interni e quelle sulla politica fiscale in Commissione finanze che però, in sede di Commissione bilancio, non si sono concretizzate in conseguenti proposte normative.

Lo stesso relatore di maggioranza, l'onorevole Sacconi, ha sollecitato il Governo a « considerare l'opportunità di preannunciare in '86 la tassazione sui titoli di nuova emissione a partire dal 1987 ».

12 Rispetto al testo iniziale del Governo già sono intervenuti, da settembre in poi, alcuni mutamenti.

Complessivamente, e in sostanziale costanza di disavanzo, risulta che

a) l'avvenuto aumento di 1.550 miliardi per l'IRPEF consente ora di restituire il drenaggio fiscale 1985, creando ora una delle condizioni essenziali per la tutela dei redditi fino a 15 milioni, contrariamente a quel che era previsto nella primitiva proposta del Ministro delle finanze,

b) l'attivazione in leggi già esistenti di risorse per 3.240 miliardi, inizialmente spendibili solo nel 1987, e l'approvazione della legge per il Mezzogiorno, con 8.200 miliardi di investimenti da rendere immediatamente operativi, configurano una possibile accelerazione di programmi urgenti per 11.500 miliardi,

c) la soppressione dell'articolo 27, che fissava il livello di povertà come una sorta di nuovo libretto dell'ECA (l'antico Ente comunale di assistenza), anche se

non ha impedito che si fissassero i limiti di reddito, lievemente superiori rispetto agli iniziali, nei singoli articoli su sanità, scuola, assegni familiari, ha per lo meno respinto la determinazione per legge della figura sociale del « bisognoso »;

d) è stato chiaramente stabilito che i contributi sanitari non gravano su donne in maternità e pensionati;

e) è stato abolito il condizionamento al reddito familiare della concessione di indennità agli invalidi civili; è stato ripristinato il precedente trattamento, in materia di *tickets* sanitari, per gli affetti da malattie croniche;

f) è stato inserito, nel 1986, un finanziamento di 300 miliardi per il Fondo trasporti locali, comunque sempre insufficiente, destinato agli investimenti.

1.3. Tutto ciò premesso, ed indicato come priorità per i prossimi giorni di lavoro parlamentare, niente ci può esimere dall'osservare, in sede di valutazione complessiva, che c'è, insieme, un elemento più generale, su cui vanno giudicati i documenti di bilancio per il 1986 e su cui il Parlamento è chiamato a pronunciarsi, ricavandone indicazioni per il futuro. E questo elemento è rappresentato dal quadro triennale entro cui siamo ormai in grado di giudicare l'azione del Governo. Non solo su « tre finanziarie », come dice l'onorevole Sacconi, ma su tre anni di potere effettivo.

Potere di impostazione, di iniziativa, di decisione, di cui il Governo è titolare.

I documenti al nostro esame forniscono le grandezze, lo scenario e gli obiettivi della manovra 1986. Entrano quindi interamente nel quadro. E vanno giudicati come base reale di risultato, nei termini in cui il Governo li propone.

Col 1986, dunque, si conclude il triennio di contratto che « come ogni professionista serio » il Presidente del Consiglio aveva chiesto per sé e per il suo Governo. Sono quindi in scadenza i titoli di credito politico su cui aveva chiesto di essere giudicato.

Il Ministro del tesoro, per la verità, con le note consegnateci il 19 dicembre (1), ha tentato di riciclare i titoli, allungandoli al 1990, con una tecnica già adottata per il debito pubblico. Ma nessuno vorrà seriamente contestare che il primo dato su cui misurare la credibilità per il prossimo quinquennio sia la corrispondenza fra intenzioni e realtà nel triennio in esame.

E, del resto, non è stato lo stesso onorevole Gorla a denunciare che, per l'inflazione, si è allo stesso punto di fine '84, e che l'attuale politica economica è solo « essenziale per evitare una *debacle* » ?

Torna il tema dell'anno prossimo, come nuova occasione da non perdere. Torna su di esso la grancassa dei giornali. Soprattutto di quelli per cui vanno assestandosi profili proprietari non primariamente interessati alla sovranità dell'informazione oggettiva. Torna addirittura il conflitto sui valori fondamentali da perseguire.

Coloro che fanno balenare un '86 rampante, per esempio, non pensano seriamente alla piena occupazione come a un *valore fondamentale* da perseguire. Pensano piuttosto, di solito senza dirlo, che la disoccupazione sia un fattore dinamico e propulsivo, per accrescere il rendimento del lavoro e la libertà delle imprese.

In ogni caso, in sede di consuntivo dell'azione del Governo, è al Governo che bisogna innanzitutto riferirsi. Qui sembra essersi un po' attenuata, negli ultimi tempi, la polemica fra la *corrente celebrativa* e quella *apocalittica* — altrimenti detta « catastrofista », con un vezzo di stile dannunziano — rappresentate rispettivamente dal Presidente del Consiglio e dal Ministro del tesoro.

Al suo Ministro del tesoro, l'onorevole Craxi aveva voluto ricordare che il PIL è cresciuto e che l'inflazione è diminuita; che la Borsa è sotto il segno del Toro e

(1) GIOVANNI GORLA: *Verso il rilancio dell'economia italiana: il risanamento della finanza pubblica.*

gli operatori hanno più fiducia. E l'onorevole Gorla aveva replicato che « chi recita il ruolo dell'ottimista, sembra voler rinunciare a quella severità di terapie che richiedono i mali del Paese ».

In queste dispute, o schermaglie, non sembra avere lo spicco necessario la questione che, ancor più della crescita del PIL (2), sia fondamentale *il suo nesso con il lavoro e con la vita* (3).

E che qui, sulle prospettive di sviluppo reale e socialmente guidato, ancor più che sugli instabili andamenti della economia mondiale, vada misurato *il cammino dei valori fondamentali*, di cui il Governo per la sua parte è responsabile in prima persona.

Quanto poi alla crescita del PIL, presa di per sé, scissa da altri valori, come quintessenza dei parametri, è utile ricordare il paradossale epiteto di Ruffolo che chiama il PIL « un idolo bugiardo » (4). Prima distorto di cui è stato detto: « quando la scienza economica raggiungerà uno stato più maturo, sembrerà incredibile che

(2) La crescita del Prodotto interno lordo è comunque inadeguata e per nulla soddisfacente.

(3) Ha fatto bene il ministro De Michelis a ricordare l'aforisma di un suo amico banchiere: « Le democrazie prima ancora che di inflazione muoiono di disoccupazione », *Avanti!* del 2 dicembre 1985, inserto.

(4) GIORGIO RUFFOLO: *La qualità sociale*, Laterza, Bari, 1985, pag. 44.

le misure del PIL siano state prese tanto sul serio da formare addirittura la base per decisioni importanti che influenzano l'intera nazione » (5).

## 2. LA POLITICA DELL'OCCUPAZIONE.

2.1. Abbiamo definito il ruolo dell'occupazione, e quindi della piena occupazione, come espressione di un *valore fondamentale*.

È certamente una delle grandi emergenze con cui ci dobbiamo misurare e che dobbiamo risolvere.

Il governo disse, nell'agosto 1983; politica dei redditi per ottenere più sviluppo e più occupazione; invarianza dei redditi reali da lavoro; riforma delle prestazioni sociali; meno inflazione.

Possiamo fare il punto. Prima di tutto con i dati dell'OCSE.

La tabella 1 mostra la situazione e contiene gli elementi essenziali per giudicare. L'Italia, al giugno 1985, marcia verso l'11 per cento di disoccupazione nel 1986. Per l'Italia va aggiunta la manodopera in Cassa integrazione, espulsa dalla produzione e in rilevante misura inoccupata, senza possibilità di rientro. L'Europa OCSE, che ha meno del doppio della popolazione dell'America del Nord, ha il doppio di disoccupati.

(5) O. MORGENSTERN: *Il disagio degli economisti*, Nuova Italia, Firenze, 1976, pag. 14.

TABELLA 1.

**DISOCCUPAZIONE NELLA ZONA OCSE  
GIUGNO 1985**

	1982	1983	1984	1985	1986	1984	1985		1986	
						II	I	II	I	II
<b>Tasso di disoccupazione</b>										
Stati Uniti . . . . .	9.7	9.6	7.5	7¼	7¼	7.3	7¼	7¼	7¼	7¼
Giappone . . . . .	2.4	2.6	2.7	2½	2½	2.7	2½	2½	2½	2½
Germania . . . . .	6.7	8.2	8.3	8¼	8	8.4	8¼	8¼	8	7¾
Francia . . . . .	8.0	8.1	9.3	10¼	11¼	9.6	10¼	10¼	11	11½
Regno Unito . . . . .	11.0	11.6	11.7	12	11¼	11.8	12	12	12	11¾
Italia . . . . .	9.1	9.9	10.4	10¾	11	10.2	10½	10¾	10¾	11
Canada . . . . .	11.1	11.9	11.3	11	10¾	11.2	11	11	11	10¾
Totale di questi paesi . . . . .	7.9	8.2	7.5	7½	7¼	7.5	7½	7¼	7½	7½
Altri paesi OCSE . . . . .	9.6	10.9	11.4	11¾	11¾	11.5	11½	11¾	11¾	11¾
Totale OCSE . . . . .	8.3	8.8	8.4	8¼	8½	8.3	8¼	8½	8½	8½
Quattro grandi paesi europei	8.7	9.5	9.9	10¼	10½	10.0	10¼	10½	10½	10½
Europa OCSE . . . . .	9.2	10.2	10.7	11	11¼	10.8	11	11	11¼	11¼
CEE . . . . .	8.9	9.9	10.3	10½	10¾	10.4	10½	10¾	10¾	10¾
Totale OCSE meno gli Stati Uniti . . . . .	7.6	8.4	8.8	9	9	8.8	8¾	9	9	9
<b>Livello di disoccupazione (in milioni)</b>										
America del Nord . . . . .	12.0	12.1	9.9	9¾	10	9.7	9¾	9¾	10	10
Europa OCSE . . . . .	15.4	17.2	18.2	19	19¼	18.4	18¾	19	19¼	19¼
Totale OCSE . . . . .	29.4	31.6	30.4	30¾	31½	30.5	30½	31	31¼	31½

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Quello dell'Italia è uno degli andamenti negativi più netti. Da questo punto di vista, coniugarlo con la contemporanea crescita del PIL superiore alla media CEE, lungi dal mitigare, accentua la gravità della situazione.

La seconda tabella, sempre OCSE, riflette, in tutta la loro drammaticità, le prospettive dell'occupazione giovanile. Esprime anche grandi differenze, fra Paese e Paese. Prevede per l'Italia e per i gio-

vani italiani, un destino assimilabile a quello delle « minoranze di colore degli Stati Uniti » (6).

Il 37 per cento di disoccupazione giovanile, nel 1986, in Italia è molto più del doppio della media prevista per i sette Paesi più industrializzati dell'OCSE.

(6) PAOLO LEON, *Avanti*, dicembre 1985, successivamente citato per esteso.

TABELLA 2

DISOCCUPAZIONE DEI GIOVANI IN ALCUNI PAESI OCSE  
(in percentuale dell'intera popolazione giovanile)

	CIFRE EFFETTIVE					PREVISIONI	
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Tasso di disoccupazione dei giovani							
Stati Uniti	13,3	14,3	17,0	16,4	13,3	12½	12½
Giappone	3,6	4,0	4,4	4,5	4,9	4¾	5
Germania	3,9	6,5	9,6	10,8	10,1	9¾	9
Francia	15,0	17,0	20,2	21,1	26,1	29	31
Regno Unito	14,1	18,1	23,1	23,2	21,8	21½	21
Italia	25,2	27,4	29,7	32,0	34,1	35¾	37
Canada	13,2	13,3	18,7	19,9	17,9	17¼	17
<b>Totale</b>	<b>12,2</b>	<b>13,7</b>	<b>16,5</b>	<b>16,7</b>	<b>15,5</b>	<b>15¼</b>	<b>15½</b>
Australia	12,3	10,8	12,9	18,0	16,1	14½	14
Finlandia	9,0	9,7	10,5	11,3	10,5	9¾	10¼
Norvegia	5,4	5,8	8,1	9,7	7,6	6¾	6½
Spagna	28,5	33,7	36,9	38,9	44,1	46	46
Svezia	5,1	6,3	7,6	8,0	6,0	5½	6
<b>Totale dei dodici paesi</b>	<b>12,9</b>	<b>14,5</b>	<b>17,3</b>	<b>17,7</b>	<b>16,8</b>	<b>16¾</b>	<b>16¾</b>

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Per chi avesse dubbi sulle attendibilità, ecco le ultime rilevazioni dell'ISTAT, sulla disoccupazione italiana. L'11 per cento è già raggiunto ad ottobre 1985. Negli ultimi due anni ottobre è stato più basso di oltre mezzo punto rispetto al gennaio successivo. Sapremo fra tre mesi se il 1986 fa eccezione. In caso contrario a fine '86 le cose potrebbero essere peggiori del previsto.

TABELLA 3

## TRE ANNI DI DISOCCUPAZIONE

Anni	Disoccupati in migliaia	Tasso di disoc- cupazione
<b>1983</b>		
Gennaio	2.204	9,8
Aprile	2.249	9,9
Luglio	2.244	9,8
Ottobre	2.358	10,2
<b>1984</b>		
Gennaio	2.505	10,9
Aprile	2.347	10,3
Luglio	2.336	10,1
Ottobre	2.375	10,2
<b>1985</b>		
Gennaio	2.466	10,8
Aprile	2.338	10,2
Luglio	2.489	10,6
Ottobre	2.592	11,0

Ed ecco infine le quattro ipotesi di scenario, fra il 1986 ed il 2001. Di esse, quella che sembra, se non cambiano le tendenze, diventare possibile è l'ipotesi 2. Poggia sulla previsione di un aumento dello 0,4 dell'occupazione all'anno e su di un aumento di PIL, ogni anno, del 2 per cento. Ecco dove si vede uno dei volti « bugiardi » del PIL, per ogni punto di crescita del PIL, cioè per l'1 per cento in più, un osservatore superficiale potrebbe aspettarsi pari crescita in diversi settori. E invece non è così. Con un aumento dell'1 per cento del PIL, si ottiene, nelle presenti condizioni, per l'occupazione,

solo la crescita di un quinto di punto, cioè lo 0,2 per cento. Non sono piccole grandezze: un punto di PIL corrisponde, nel 1985, a 6.800 miliardi, 0,1 di occupazione a circa 20.000 unità. Cioè 6.800 miliardi valgono 40.000 posti di lavoro. Ecco una delle più nette stroncature di ogni retorica degli attuali « equilibri ».

Essendosi attestata sullo 0,2 la relazione di elasticità fra occupazione e PIL, in Italia e in Europa, lo scenario 2 diventa lo scenario più obiettivo. Per la verità,

TABELLA 4

## PREVISIONI PER IL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO, PERIODO 1986-2001

	Tasso di occu- pazione	Tasso di disoc- cupazione
<b>Scenario 1</b> tasso di crescita dell'occupazione = 0		
1986	50,8	11,8
1991	49,4	14,5
1996	49,9	15,8
2001	51,0	16,3
<b>Scenario 2</b> tasso di crescita dell'occupazione = 0,4 (+ 80.000)		
1986	51,8	10,8
1991	51,4	12,6
1996	52,9	12,9
2001	55,2	12,5
<b>Scenario 3</b> tasso di crescita dell'occupazione = 0,8 (+ 170.000)		
1986	52,8	9,8
1991	53,5	10,9
1996	56,1	10,3
2001	59,7	8,2
<b>Scenario 4</b> tasso di crescita dell'occupazione = 1,2 (+ 250.000)		
1986	53,8	8,9
1991	55,5	8,8
1996	59,4	7,4
2001	64,4	5,3

(Elaborazioni del Ministero del lavoro su dati ISTAT)

in Italia, nel fatidico 1984, il rapporto fra aumento dell'occupazione e crescita del PIL sembrerebbe ancora più basso, lo 0,15, tre quarti di quello medio in Europa. Ma di questo parleremo più avanti.

Coniugando la previsione economica a tendenza costante, con gli andamenti occupazionali, e tenendo conto delle realtà demografiche effettive, il tasso di disoccupazione, qualora l'obiettivo venga raggiunto, non potrà essere, nel nostro Paese, inferiore al 12,5 per cento nel 2001.

Inoltre, in quest'ambito, ancora più bruciante sarebbe la situazione del Mezzogiorno, il nodo più drammatico del dualismo italiano, su cui ha recentemente richiamato l'attenzione anche il governatore della Banca d'Italia.

Entro quest'ipotesi 2, il tasso di disoccupazione scenderebbe di un punto al Nord, mentre « nelle regioni meridionali si porterebbe dallo attuale 17 per cento - oltre il doppio rispetto al Nord (nota nostra) - ad un valore prossimo al 25/26 per cento nel 1986 » (7).

Secondo gli attuali rapporti - un punto in più di PIL, un quinto di punto in più per l'occupazione - l'ipotesi 4 richiederebbe un tasso di crescita annuo del PIL del sei per cento, triplo rispetto all'attuale. Il ministro del lavoro ha recentemente elaborato nutriti documenti rivolti a promuovere ritmi di crescita ben superiori a quelli dello scenario 2. Ma dopo tre anni di *prove* spetta solo a lui la dimostrazione, necessariamente robusta negli argomenti, che i nuovi documenti siano qualcosa di diverso da modesti avvenimenti letterari.

2.2. In ogni caso non ci sembra particolarmente meritevole di imitazione il modello di altri Paesi a « monetarismo » più rude, come gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Repubblica Federale di Germania, al contrario di quel che si sente spesso ripetere. Non ci sembra che se le ricette « monetaristiche » fossero state ap-

plicate con maggiore durezza nel nostro Paese, si potrebbe ragionevolmente ritenere migliore la nostra situazione.

Da ogni punto di vista, naturalmente. Politico, sociale ed economico.

Vediamo prima di tutto gli Stati Uniti.

TABELLA 5.

## STATI UNITI:

## Occupati in un decennio

1974 . . . . .	86.794
1975 . . . . .	85.846
1976 . . . . .	88.752
1977 . . . . .	92.017
1978 . . . . .	96.048
1979 . . . . .	98.824
1980 . . . . .	99.303
1981 . . . . .	100.397
1982 . . . . .	99.526
1983 . . . . .	100.834

(Fonte: Bureau International du Travail - Geneve).

La tabella 5 indica che i leggendari nuovi posti di lavoro creati nel decennio (e poi fino all'85):

a) vanno riferiti all'aumento della popolazione che è stato molto elevato negli USA, cioè di oltre due milioni all'anno, mediamente, da allora ad oggi (nell'84 il triplo dell'Italia: 0,9 contro 0,3) (8) ma con un fortissimo aumento dell'immigrazione, che ha avuto caratteristiche ben definite di occupazione socialmente debole e pronta a svolgere qualsiasi lavoro;

b) solo oltre i 103 milioni di occupati si potrebbe ritenere, nel 1985, che il tasso di occupazione è stato aumentato da nuovi posti di lavoro, aggiuntivi e non

(7) *Il Mondo*, 23 dicembre 1985. « Ai giovani non basta questo sviluppo ».

(8) CENSIS - Rapporto 1984, pag. 236.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

sostitutivi; in ogni caso questi posti di lavoro, dell'ordine di circa 3 milioni di persone in più (le più recenti stime OCSE danno 106 milioni di occupati negli USA a fine 1985) e altri ancora, appartengono alla fascia di occupazione più grande quanto a numero e precarietà, nell'ambito di ciascun singolo maggior Paese dell'OCSE.

c) molto recentemente uno studio della Brookings Institution, citato da Leonard Silk sul *New York Times*, sottolinea che gli Stati Uniti hanno « una capacità industriale inutilizzata senza precedenti, se non proprio negli anni Trenta » (9);

d) gli Stati Uniti comprano il 20 per cento delle esportazioni CEE e il 36 per cento delle esportazioni del Giappone. Sono quindi diventati « il supermercato del mondo » (10) e debbono quindi accrescere l'occupazione nei servizi relativi, soprattutto se costa poco e può essere facilmente licenziata;

e) sui 20 milioni di posti di lavoro dei dodici anni fra il 1974 e il 1985 più di due terzi appartengono alle Presidenze che hanno preceduto Reagan.

Circa l'Inghilterra e la Germania, le tabelle 6 e 7 mostrano come, a fine 1982 e a fine 1983, gli effetti Thatcher e Kohl si siano fatti sentire. Il numero degli occupati era ancora al di sotto di quello dell'anno 1974 in entrambi i Paesi.

Nel caso dell'Inghilterra, l'occupazione era di circa il 7 per cento inferiore al 1979.

Nel caso della Germania, di circa il 4 per cento.

Evidentemente se si leggono solo le tabelle della disoccupazione o solo quelle dell'occupazione non si ha un'idea chiara della situazione.

La Germania per esempio ha un tasso di disoccupazione, nel 1983, dell'8,2 per cento, mentre il calo dell'occupazione, sul 1974, è di circa il 4 per cento.

Così l'Inghilterra, 11,6 per cento di disoccupazione, 7 per cento calo assoluto degli occupati rispetto al 1974.

TABELLA 6.

## REGNO UNITO:

## Occupati fino al 1982

1974	24.785
1975	24.704
1976	24.492
1977	24.523
1978	24.681
1979	25.010
1980	24.865
1981	23.819
1982	23.221

(Fonte: Bureau Int. du Travail).

TABELLA 7.

## GERMANIA FEDERALE:

## Occupati in un decennio

1974	26.038
1975	25.285
1976	25.059
1977	25.014
1978	25.169
1979	25.507
1980	25.771
1981	25.566
1982	25.100
1983	24.649

(Fonte: Bureau Int. du Travail).

(9) M. MARGICCO: *Secolo XIX*, 9 gennaio 1986.

(10) L. IACCOCCA: *Il Sole-24 Ore*, 11 gennaio 1986.

Negli Stati Uniti invece, disoccupazione al 9,6 per cento e occupazione aumentata, rispetto al 1974, del 15 per cento. Sono le differenze rispetto agli andamenti demografici. Ma anche la riprova che in Germania e in Inghilterra una gran parte degli espulsi dal processo produttivo ha anche abbandonato il Paese. Ha ricevuto subito un sussidio globale, messo a disposizione di chi accetta di « capitalizzare » molti anni di futuri sussidi e indennità, e, *in cambio*, ha lasciato il Paese.

Le stime OCSE per il 1985 confermano: il Regno Unito ha il 5 per cento in meno dell'occupazione del 1980, la Germania occupa il 96,5 per cento del numero di persone che occupava nel 1980.

La tabella infine che riguarda l'Italia serve soprattutto per un confronto. Evidenza l'andamento insoddisfacente della nostra economia, della nostra occupazione, del nostro sviluppo. E tuttavia consente di quantificare un eventuale effetto Thatcher applicato al nostro Paese, rispetto al 1979.

TABELLA: 8.

ITALIA:	
Occupati dal 1977 al 1983	
1977	19.948
1978	20.044
1979	20.266
1980	20.551
1981	20.623
1982	20.542
1983	20.704

(Fonte: Bureau Int. du Travail).

Dal 1979, in Inghilterra, l'occupazione è diminuita del 7 per cento. Se in Italia fosse accaduto altrettanto, avremmo avuto, nel 1983, 1.500.000 disoccupati in più. A meno di considerare ineluttabile, e cocente con la morale dell'economia, espellerli dall'Italia. Magari verso gli Stati Uniti: dove c'è grande disponibilità ad acco-

gliere manodopera a basso costo e senza garanzie sociali.

In ogni caso, è utile far notare che sul totale dei paesi OCSE (circa 650 milioni di persone come forza lavoro complessiva) la somma dei disoccupati è attorno ai 32 milioni. Vale a dire: quasi quanto l'intera popolazione della Polonia. È come se l'intera popolazione della Polonia entrasse in una condizione inattiva.

Questi sono gli ordini di grandezza del malessere strutturale da cui è investito il mondo più sviluppato, il mondo più industrializzato. Ad esso non si può seriamente pensare di far fronte con i comportamenti, con le scelte, con le strategie fin qui seguite.

Il cosiddetto « monetarismo » - di cui l'Italia ha conosciuto e conosce una versione moderata, e che poi non è niente di sostanzialmente diverso dalla vecchia deflazione - sembra essere ormai dappertutto alla conclusione del suo ciclo. Lo stesso Friedman ne ha disconosciuto la paternità, nelle versioni USA e Regno Unito, in quanto Federal Reserve e Bank of England non sarebbero state abbastanza implacabili nel controllo delle masse monetarie.

In ogni caso, lo stesso impegno delle autorità americane e delle Banche centrali a far scendere il dollaro del 20 per cento, è una riprova che la « mano invisibile » e gli spiriti virtuosi del mercato non hanno dato i frutti sperati. Per lo meno, guardando alle società intere e al mondo, anziché ad alcune loro parti. Che di questi « spiriti » presunti ce ne siano ancora in così grande quantità nelle note del Ministro del tesoro, francamente è motivo di qualche sorpresa.

2.3. È dunque da questo primo e fondamentale punto di verifica, sul terreno cruciale dell'occupazione, e non da astratte e pregiudiziali esigenze politiche e di schieramento, che scaturisce un giudizio non sindacabile sull'operato del Governo.

*Il Governo ha fallito gli obiettivi che si era prefisso.* Ha imperniato le speranze di un'inversione di tendenza su di un certo tipo di crescita del PIL, sugli au-

menti di produttività ottenuti comprimendo unilateralmente il fattore lavoro. Ha atteso effetti di moltiplicazione espansiva da questo scambio comunque ineguale. Non li ha ottenuti. Non li otterrà nel 1986. E ora cerca di attirare l'attenzione su altro: sulla crescita del PIL come crescita della ricchezza di tutti, sulla Borsa che tira, sull'inflazione che cala e che continuerà a calare anche nel 1986. Certo; se il cambio del dollaro scende del 20 per cento e contemporaneamente continuano a scendere i prezzi delle materie prime, è probabile che l'inflazione cali anche in Italia.

E tuttavia questo non alleggerisce ma accentua le responsabilità del Governo. Si tratta ovviamente di questioni importanti. Ma in quanto servano a dare centralità concreta al lavoro e alla vita dell'intera società. Altrimenti si moltiplicano gli squilibri sociali e civili. E quella che in Germania è stata chiamata la « società dei due terzi » (11) diventa in Italia la società del « metà e metà ».

Giorgio Ruffolo ha citato una bella espressione di Keynes: « Dovremmo essere sospettosi dei calcoli dell'uomo di Stato che, già oberato dalle spese per l'assistenza ai disoccupati, ci dice che se egli li mettesse al lavoro, ciò comporterebbe pesanti passività presenti e future. Non sull'equilibrio finanziario, ma sul suo equilibrio mentale dovremmo essere preoccupati e ci dovremmo interrogare: dal momento che egli ritiene che è utile e razionale aumentare la ricchezza nazionale per tenere disoccupati i lavoratori » (12).

Davvero non sentono, gli attuali ministri e il Presidente del Consiglio, l'artiglio dell'attualità, in queste parole di Keynes, non un dottrinario ma solo un economista progressista e liberale?

Sono infatti le linee di tendenza concreta quelle di cui deve rendere conto il Governo. Non le parole suadenti con cui

i suoi uomini più rappresentativi si sforzano di coprire la realtà.

2.4. Il Governo ama spesso presentarsi come il primo che ha adottato una politica dei redditi. Ogni tanto qualche partito della maggioranza chiede di essere officiato come il capofila di questo orientamento. In realtà si tratta di una stravaganza. Ogni politica è una politica dei redditi. Non è mai esistita una politica che non lo fosse. I nodi veri sono perlomeno due: a) di quali redditi; b) per quale sintesi di sviluppo e di equità.

Nell'agosto 1983 l'attuale Governo chiese un triennio di fiducia per dimostrare che possedeva un teorema vincente e di cui garantiva i risultati.

Il teorema era questo: aumento del PIL, più maggiori incrementi di produttività, meno inflazione, minore occupazione in ciascuna azienda, meno lacci sul mercato del lavoro *uguale* maggiore crescita della società intera, più investimenti, avvio al superamento degli squilibri, maggiore occupazione complessiva, maggiore equità sociale, invarianza dei redditi netti da lavoro.

Sulla base di questo teorema, il Governo ha fatto le sue scelte. Nel febbraio 1984 ha tagliato la scala mobile, provocando quello scontro asprissimo che è a tutti noto, e ha impegnato il suo prestigio, la sua autorità e la sua forza per controllare, a quel fine, i prezzi, le tariffe, l'uso del bilancio statale.

Adesso siamo agli inizi del 1986 e, sulla base delle relazioni dell'ISCO, dell'ISTAT, delle Relazioni di cassa del Tesoro, possiamo affermare:

a) nel 1984 l'occupazione dipendente è ulteriormente diminuita di 66.000 unità; i disoccupati sono aumentati di 130.000; per l'occupazione complessiva si è verificato il peggior rapporto di tutto il decennio fra incremento del tasso di sviluppo e incremento dell'occupazione: 0,15 contro un valore medio molto basso, ma comunque doppio, del decennio, cioè lo 0,30. Abbiamo già spiegato quanto siano significativi questi numeri, apparentemente così piccoli;

(11) PETER GLOTZ: *La socialdemocrazia tedesca ad una svolta*, Roma, Ed. Riuniti 1985, pag. 11.

(12) Rendiconti Camera dei deputati, 5 ottobre 1985, pag. 112.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

b) gli stanziamenti pubblici per investimenti sono passati da 37.200 miliardi nel 1983 a 35.497 nel 1984. Addirittura di meno, in termini assoluti (13). Per essere in aumento avrebbero dovuto essere percentualmente superiori al volume 1983 più incremento in moneta corrente del PIL;

c) la produzione industriale non ha ancora raggiunto i livelli del 1980 (tabelle 9 e 9-A).

d) la media dei prezzi 1984, rispetto alla media dei prezzi 1983, ha avuto una variazione del 10,9 per cento in più (14) rispetto all'obiettivo programmato del 10 per cento di incremento. I salari netti sono invece aumentati del 10 per cento, quindi lo 0,9 in meno (14). Sembra una piccola cifra, ma sul totale delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti sarebbero al netto più di 1.000 miliardi;

e) nel 1984, i redditi da lavoro non dipendente sono invece aumentati del 16,8 per cento. Il 6 per cento in più, rispetto all'aumento dei salari netti, secondo l'ISTAT (16);

f) la media dei prezzi è aumentata del 10,9 ma quelli controllati dal Governo sono aumentati di circa un punto in più: 11,77 per cento (compresi gli affitti). Per le tariffe pubbliche il rapporto ISCO di luglio indica il 12,8 per cento, il bollettino della Banca d'Italia dell'ottobre 1985, indica il 12,4. Il relatore di maggioranza sembra aver attinto da altre fonti;

g) infine, per l'invarianza netta dei redditi da lavoro dipendente e per la loro tutela rispetto al drenaggio fiscale, siamo al gennaio 1986; sarebbe necessario fare

(13) Relazione sul fabbisogno di cassa, febbraio 1985.

(14) Rapporto ISCO - luglio 1985 - pag. 38.

(15) Rapporto ISCO - febbraio 1985.

(16) ISTAT - Rapporto sui prezzi 1984.

TABELLA 9.

PRODUZIONE INDUSTRIALE  
dal 1980 al 1985  
(base 1980 = 100)

	Indice grezzo	Variaz. % sullo stesso periodo anno precedente
Anno 1981 . . . . .	98,4	- 1,6
Anno 1982 . . . . .	95,4	- 3,0
Anno 1983 . . . . .	92,3	- 3,2
Anno 1984 . . . . .	95,2	+ 3,1

(Fonte: Relazione previsionale e programmatica 1986).

TABELLA 9-A.

PRODUZIONE INDUSTRIALE  
del 1985 mese per mese

	1984		1985	
	ISTAT	IRS	ISTAT	IRS
Gennaio . . . . .	94,3	94,4	94,2	96,8
Febbraio . . . . .	93,2	94,5	95,4	95,2
Marzo . . . . .	93,5	93,7	95,9	96,4
Aprile . . . . .	93,2	94,4	97,6	94,2
Maggio . . . . .	94,9	94,0	97,6	97,4
Giugno . . . . .	95,7	94,4	96,2	96,9
Luglio . . . . .	96,5	94,6	96,1	100,9
Agosto . . . . .	96,7	95,0	97,5	100,5
Settembre . . . . .	96,6	96,5	96,6	96,9
Ottobre . . . . .	96,7	95,4	96,2	96,2
Novembre . . . . .	95,8	95,8	—	95,7
Dicembre . . . . .	95,7	94,2	—	96,1

(Fonti: ISTAT e IRS).

il calcolo rispetto all'unico accordo Governo-sindacati, quello del gennaio 1983.

Ma non riteniamo ci sia qualcuno che possa sostenere che il recente decreto re-integri e recuperi quello che si è perduto da allora ad oggi;

h) la produttività nell'industria ha avuto, nel 1984, l'accrescimento più grande dal 1979, quasi il triplo, nell'84, rispetto all'83: 4,5 per cento contro 1,7. La produttività per occupato, sempre nell'industria, è aumentata del 7,9 per cento. Di più della somma dei tre anni precedenti.

L'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto è sceso a meno della metà dell'incremento della media dei prezzi: 5,1 per cento contro il 10,9.

Nel bollettino di ottobre della Banca d'Italia si apprende che l'indice di competitività italiana sui prezzi dei manufatti, calcolata nei riguardi dei 13 Paesi più industrializzati dell'OCSE, è risultato sempre in miglioramento negli anni successivi al 1980 e con un 1984 più competitivo del 1983.

Tale competitività è molto elevata rispetto ai 13 Paesi OCSE, ma peggiora rispetto alla Germania e alla media CEE.

Tanto che il nostro « saldo mercantile, nel 1984, è peggiorato di 4.450 miliardi nei confronti della CEE, e migliorato di un ammontare di poco inferiore rispetto al Nord America » (17).

Questi sono i dati più significativi, rispetto al 1984. L'ultimo, quello relativo alle esportazioni, rivela ben altri differenziali, oltre a quello dell'inflazione. Ma di essi parleremo più avanti.

In ogni caso, in queste cifre figurano tutte le dimostrazioni che i lavoratori hanno fatto tutta la loro parte. Anzi, assai più della loro parte. E anche quella che avrebbero dovuto fare altri.

Il Governo li ha costretti a subirla, giudicandola essenziale per risanare la situa-

zione e far crescere l'occupazione. Abbiamo già visto i risultati.

E il Governo, ha fatto la sua parte? La Banca d'Italia ha sottolineato, fin dall'ottobre 1985, che il disavanzo della bilancia dei pagamenti riscontra una dimensione « quattro volte superiore » a quella prevista un anno prima. Di conseguenza il fabbisogno del settore statale è stato sfondato di oltre 10.000 miliardi, rispetto alla cifra di 96.300 miliardi fissata un anno prima. Il ministro dice che è stato il buco dell'INPS. Ma si tratta di un trucco. Se lo Stato prevedesse di spendere 10.000 o 20.000 miliardi in meno per pagare i propri dipendenti, si dovrebbe dire che ha sfondato la spesa, oppure più semplicemente che ha sbagliato le previsioni? Lo Stato sistematicamente sottostima la spesa per sanità e previdenza. Poi denuncia, alla fine dell'anno, i « buchi neri » che esso stesso ha creato.

Inoltre il ministro del tesoro ha aggiunto recentemente che « il debito estero è ormai tanto elevato che il pagamento degli interessi si avvicina alle entrate nette per il turismo ». Annulla cioè i benefici della nostra più importante « materia prima ».

Ma non è nell'azione del Governo, la prima responsabilità di una situazione come questa ?

2.5. A questo punto appare davvero stupefacente come sia poco disposto a riflettere sull'esperienza, il relatore di maggioranza quando afferma « si stanno riparando i guasti prodotti da una politica di bilancio all'insegna del compromesso Keynesiano », e sottolinea « non credo bastino tre finanziarie ».

Stando alle cifre dello stesso Governo in materia di occupazione, si potrebbe dire che non ne basteranno venti.

La verità è che se i risultati sono questi, lo stesso impianto di quel che si continua a chiamare il circuito virtuoso deve essere seriamente rimesso in discussione.

In questi anni si sono costruite le manovre di politica finanziaria e di politica economica comprimendo salari e occupazione, ma non per questo si è accresciuto

(17) Banca d'Italia. Allegati alla relazione del governatore, 10 maggio 1985.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

il peso degli investimenti. Anzi, esaminando i conti dell'ISTAT e dell'ISCO, risulta evidente che non solo nel 1984 e nel 1985, ma anche nel 1986 gli investimenti fissi lordi complessivi stanno a meno del 17 per cento del PIL. Quindici anni fa, nel 1971, erano il 19 per cento. Ma due punti di PIL corrispondono ad una diminuzione del 10 per cento in volume. Quando si sottolinea che in moneta costante, e sempre come dato lordo complessivo, nel 1984 hanno superato il 1983, si dovrebbe subito aggiungere che sono stati inferiori, sempre in moneta 1970, al 1982 e largamente inferiori a quelli del 1981. Drammatica è la caduta rispetto al 1980.

TABELLA 10:

## CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI A VALORI 1970

ANNI	RISORSE		TOTALE	IMPIEGHI		
	Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	Importazioni di beni e servizi		Consumi finali interni	Investimenti lordi	Esportazioni di beni e servizi
1960	36.093	3.611	39.704	27.563	8.934	3.207
1961	39.055	4.114	43.169	29.449	9.998	3.722
1962	41.478	4.738	46.216	31.345	10.731	4.140
1963	43.805	5.777	49.582	33.833	11.308	4.441
1964	45.030	5.396	50.426	34.995	10.438	4.993
1965	46.502	5.502	52.004	36.304	9.692	6.008
1966	49.285	6.287	55.572	38.710	10.182	6.680
1967	52.823	7.141	59.964	41.233	11.472	7.259
1968	56.280	7.540	63.820	43.306	12.121	8.393
1969	59.712	8.999	68.711	45.829	13.459	9.423
1970	62.883	10.431	73.314	48.818	14.511	9.985
1971	63.916	10.679	74.595	50.496	13.399	10.700
1972	65.963	11.897	77.860	52.396	13.533	11.931
1973	70.601	13.142	83.743	55.058	16.303	12.382
1974	73.525	13.425	86.950	56.550	16.793	13.607
1975	70.851	12.134	82.985	56.275	12.602	14.108
1976	75.011	14.005	89.016	58.138	14.909	15.969
1977	76.435	13.983	90.418	59.485	13.901	17.032
1978	78.488	15.122	93.610	61.188	13.672	18.750
1979	82.337	17.206	99.543	64.001	15.090	20.452
1980	85.577	18.632	104.209	66.489	18.157	19.563
1981	85.707	17.645	103.352	67.168	15.604	20.580
1982	85.262	17.918	103.180	67.743	14.775	20.662
1983	84.905	17.942	102.847	67.885	13.612	21.350
1984	87.080	19.665	106.745	69.227	14.664	22.854

(Fonte: ISTAT 1985).

Dalla tabella 11 risulta altresì evidente che in Italia, nel periodo 1974-1984, si è avuta l'unica media negativa (—0,2 per cento) sul totale dei sette paesi più industrializzati per gli investimenti fissi lordi. Ma, contrariamente a quel che a volte sembrerebbe si voglia far credere, anche la media di crescita dei consumi privati è inferiore a quella di tutti gli altri Paesi, ad eccezione del Regno Unito e a condizione pari con la Germania.

Così il PIL, che è inferiore a tutti, tranne l'Inghilterra.

Infine, la produttività, la media è certamente bassa.

L'1,2 per cento in media di aumento della produttività fra il 1974 e il 1984, contro il 3,6 del Giappone e il 2,3 di Germania e Francia (ma anche dello 0,9 negli Stati Uniti e dell'0,4 del Canada) non può essere considerato soddisfacente.

E tuttavia mostra come è stato ottenuto, e a quale prezzo per il fattore lavoro, se lo si esamina congiuntamente all'andamento degli investimenti.

Infatti l'Italia ha un aumento dell'1,2 per cento della produttività, essendo contemporaneamente l'unico Paese fra i maggiori industrializzati a registrare per gli investimenti una media negativa, meno 0,2.

Mentre gli Stati Uniti hanno una crescita degli investimenti del 3,8 e la Germania dell'1,3 per cento.

Il Giappone ha un aumento di produttività del 3,6 per cento ed un aumento degli investimenti del 3,5.

L'Italia, se si istituisse un rapporto fra crescita della produttività e crescita degli investimenti, presenta l'indice più elevato fra i sette Paesi più industrializzati del mondo: la maggiore produttività ottenuta col minor investimento.

Inoltre, deve essere sottolineato che tale processo è stato soprattutto a carico dell'industria in senso stretto. Nel 1984, l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto nella industria in senso stretto è stato del 5,1 per cento, cioè il 5,8 per cento in meno rispetto all'incremento della media dei prezzi. L'aumento del

CLUP nella somma di industria, agricoltura, servizi, è stato del 9,6 per cento, 1,2 in meno rispetto all'inflazione. Se si considera che il costo unitario del lavoro per unità di prodotto, per il totale dell'economia, riguarda per il 40 per cento i servizi alla vendita, per il 30 la produzione industriale, e per il restante 30 tutto l'altro, si dovrà convenire che attendersi ulteriori « miracoli » dall'industria non è davvero ragionevole.

2.6. Circa poi le politiche attive del lavoro, che avrebbero dovuto essere lo strumento idoneo per promuovere l'occupazione, assieme agli investimenti in aumento e alla produttività in espansione, riporto dall'*Avanti!* del 2 dicembre 1985. In un convegno organizzato dal Ministro del lavoro, dal Formez e dall'ISFOL, il professore Leon ha dichiarato: « Il tasso di disoccupazione giovanile nel nostro Paese è superiore a quello sofferto dalle popolazioni di colore degli Stati Uniti ». E ancora: « L'unica conseguenza positiva degli interventi legislativi effettuati negli ultimi anni è stata la realizzazione all'interno delle imprese private di una maggiore mobilità, che però non si è mai accompagnata ad una maggiore occupazione. Il 60-70 per cento delle assunzioni riguardano gli operai non specializzati lasciando fuori tutte le altre fasce di personale più qualificato. Un altro fenomeno è quello di una diffusa *deregulation* in seguito ai decreti e alle leggi, sorte dall'83 all'85, che hanno permesso alle imprese di saltare a piè pari l'ostacolo dell'ufficio di collocamento per cui, su 160.000 nuovi assunti, ben 110.000 sono stati reclutati attraverso la chiamata nominale ».

Questi giudizi possono essere considerati conclusivi. Nella politica per l'occupazione, così come per la politica industriale, non è per nulla fazioso usare per questo triennio governativo la formula che è già stata usata in varie occasioni: *una somma di deregulation e di assistenzialismo*. I risultati sono sotto gli occhi di tutti.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 11.

PRINCIPALI INDICATORI ECONOMICI INTERNAZIONALI  
(Tassi di variazione percentuale, salvo diversa indicazione)

PAESI	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	Media 1974/ 1984
1 — CONSUMI PRIVATI (prezzi costanti)												
Stati Uniti d'America . . . . .	- 0,7	2,2	5,6	5,0	4,5	2,7	0,5	2,0	1,3	4,8	5,3	3,4
Canada . . . . .	5,1	5,2	6,4	2,4	2,6	2,0	1,0	1,7	- 2,0	3,1	3,4	2,6
Giappone . . . . .	- 0,7	4,1	3,4	3,8	4,7	5,9	1,3	0,8	4,3	3,4	2,7	3,0
Germania R.F. . . . .	0,4	3,5	3,8	3,7	3,6	3,1	1,4	- 0,6	- 1,4	1,1	0,6	1,5
Francia . . . . .	3,2	3,2	5,5	3,2	4,7	3,4	1,5	2,1	3,5	1,1	0,5	2,9
Regno Unito . . . . .	- 1,4	- 0,7	0,3	- 0,5	5,5	4,5	- 0,3	- 0,1	0,8	3,9	1,5	1,5
Italia . . . . .	2,6	- 1,4	3,5	2,3	3,0	5,3	4,3	0,5	0,5	- 0,3	1,8	1,9
2 — INVESTIMENTI FISSI LORDI (prezzi costanti)												
Stati Uniti d'America . . . . .	- 8,2	- 12,2	9,5	13,6	9,9	3,8	- 7,0	3,1	- 6,8	9,7	18,0	3,8
Canada . . . . .	5,4	3,8	4,0	- 0,5	- 0,1	6,8	3,4	6,4	- 9,7	- 4,9	0,6	0,9
Giappone . . . . .	9,1	- 1,1	3,0	4,8	9,4	6,3	1,1	3,6	1,9	0,7	5,7	3,5
Germania R.F. . . . .	- 9,6	- 4,8	4,5	3,8	4,9	7,3	3,2	- 4,2	- 4,8	3,0	1,3	1,3
Francia . . . . .	0,9	3,2	3,7	- 0,8	1,5	3,7	3,3	- 1,6	- 0,6	- 2,1	- 2,0	0,2
Regno Unito . . . . .	- 4,1	0,2	1,5	- 2,6	3,9	2,3	- 5,2	- 8,5	6,6	3,8	7,6	0,8
Italia . . . . .	3,3	- 12,7	2,3	- 0,4	- 0,1	5,8	9,4	0,6	- 5,2	- 3,8	4,1	- 0,2
3 — PRODOTTO NAZIONALE LORDO (prezzi costanti)												
Stati Uniti d'America . . . . .	- 0,6	- 1,2	5,4	5,5	5,0	2,8	- 0,3	2,5	- 2,1	3,7	6,8	2,8
Canada . . . . .	3,6	1,2	5,8	2,0	3,6	3,2	1,1	3,3	- 4,4	3,3	4,7	2,3
Giappone . . . . .	- 1,2	2,4	5,3	5,3	5,1	5,2	4,8	4,0	3,3	3,4	5,8	4,5
Germania R.F. . . . .	0,5	- 1,6	5,6	2,7	3,5	4,0	1,9	- 0,2	- 1,1	1,3	2,6	1,8
Francia . . . . .	3,2	0,2	5,2	3,1	3,8	3,3	1,0	0,2	2,0	0,7	1,7	2,1
Regno Unito (1) . . . . .	- 1,1	- 0,7	3,9	1,0	3,6	2,1	- 2,1	- 1,1	2,3	3,1	2,4	1,4
Italia (1) . . . . .	4,1	- 3,6	5,9	1,9	2,7	4,9	3,9	0,2	- 0,5	- 0,4	2,6	1,7
6 — OCCUPAZIONE												
Stati Uniti d'America . . . . .	2,1	- 1,1	3,4	3,7	4,4	2,9	0,5	1,1	- 0,9	1,3	4,1	1,9
Canada . . . . .	4,2	1,7	2,1	2,6	3,3	4,0	2,5	2,8	- 3,3	0,8	2,5	1,9
Giappone . . . . .	- 0,4	- 0,3	0,9	1,3	1,2	1,3	1,0	0,8	1,0	1,7	0,6	0,9
Germania R.F. . . . .	- 1,3	- 2,8	- 0,8	- 0,2	0,6	1,3	1,0	- 0,8	- 1,8	- 1,6	- 0,2	- 0,5
Francia . . . . .	0,7	- 1,1	0,7	0,8	0,4	- 0,1	—	- 0,8	0,1	- 0,8	- 1,0	- 0,2
Regno Unito . . . . .	0,3	- 0,6	- 0,7	0,1	0,8	1,3	- 1,0	- 3,4	- 1,9	- 0,6	1,4	- 0,5
Italia . . . . .	1,6	0,2	0,7	0,5	0,7	1,0	0,8	0,5	- 0,2	0,2	0,3	0,5
7 — PRODUTTIVITA (3 : 6)												
Stati Uniti d'America . . . . .	- 2,6	- 0,1	1,9	1,7	0,6	- 0,1	- 0,8	1,4	- 1,2	2,4	2,6	0,9
Canada . . . . .	- 0,6	- 0,5	3,6	- 0,6	0,3	- 0,8	- 1,4	0,5	- 1,1	2,5	2,1	0,4
Giappone . . . . .	- 0,8	2,7	4,4	3,9	3,9	3,8	3,8	3,2	2,3	1,7	5,2	3,6
Germania R.F. . . . .	1,8	1,2	6,5	2,9	2,9	2,7	0,9	0,6	0,7	2,9	2,8	2,3
Francia . . . . .	2,5	1,3	4,5	2,3	3,4	3,4	1,0	1,0	1,9	1,5	2,7	2,3
Regno Unito . . . . .	- 1,4	- 0,1	4,6	0,9	2,8	0,8	- 1,1	2,4	4,3	3,7	1,0	1,9
Italia . . . . .	2,5	- 3,8	5,2	1,4	2,0	3,9	3,1	- 0,3	- 0,3	- 0,6	2,3	1,2

(Fonte: ISCO - luglio 1985).

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

## 3. LA POLITICA DELLO SVILUPPO.

3.1. Nelle sue note più recenti (18), il Ministro del tesoro ha dedicato meno di due cartelle alla politica industriale. In queste due cartelle ha indicato come compito di un'adeguata politica industriale la rimozione di tre strozzature: nell'energia, nell'agro-alimentare, nell'ammodernamento tecnologico. Come di consueto, nel testo c'è un richiamo iniziale ad una « filosofia generale a favore dell'impresa e dell'occupazione » e una conclusione, da molti anni ben nota, in cui si dichiara indispensabile una « politica della domanda pubblica ».

(18) GIOVANNI GORIA, già citato. Sono trenta cartelle che suppliscono al « bilancio programmatico poliennale », cui obbliga l'articolo 4 della legge n. 468, e su cui il Governo è sistematicamente inadempiente, nonostante la tassativa risoluzione approvata il 2 agosto 1984 e nella quale si impegnava formalmente il Governo a provvedervi per il « triennio 1986-1988 ».

Su ognuno di questi punti sarebbe opportuna una trattazione circostanziata. Per lo meno nelle proporzioni complessive dedicate alla politica dell'occupazione, e anche solo limitandosi all'ultimo triennio.

Per esempio, non solo in termini di incidenza dei costi diretti sul PIL (nell'anno 1984 la somma di prodotti alimentari, prodotti chimici, compone un disavanzo della bilancia commerciale pari all'8 per cento del PIL) ma anche valutando la catena degli effetti sui prezzi, sulla qualità delle merci e dei servizi, sulla loro competitività, interna e internazionale, sulla maggiore lentezza dei prodotti italiani ad adeguarsi alla diminuzione dei costi non da lavoro, attraverso la innovazione tecnologica.

Scegliamo come indicatore significativo quello del fabbisogno di energia nel nostro e negli altri Paesi.

Le tabelle 12 (A, B, C, D) sono di un'eloquenza indubitabile. Nella 12-A si constata che siamo al 7 per cento in più di consumo di energia per unità di prodotto rispetto alla media CEE.

TABELLA 12-A.

INTENSITA' ENERGETICA:  
FABBISOGNO DI ENERGIA PER UNITA' DI PRODOTTO (a)  
(indici, 1970 = 100)

ANNI	Italia	Francia	Germania federale	Regno Unito	CEE	Stati Uniti	Giappone	OCSE
1973 . . . . .	103,6	101,3	100,3	94,5	99,8	97,1	99,8	98,5
1976 . . . . .	99,4	91,6	95,8	85,7	92,7	95,2	94,2	94,8
1978 . . . . .	96,1	90,7	91,8	82,9	89,8	92,6	87,1	92,6
1980 . . . . .	89,9	89,7	86,6	80,2	85,6	87,4	80,4	87,6
1981 . . . . .	87,7	86,9	83,1	78,1	82,6	82,7	75,6	83,8
1982 . . . . .	86,0	82,9	80,7	76,1	79,6	81,3	70,9	83,4
1983 . . . . .	85,7	83,5	80,2	74,0	79,0	78,5	69,4	79,8
1984 (b) . . . . .	86,0	83,6	79,7	72,3	—	77,1	71,0	—

Fonti: OCSE e *Relazione generale sulla situazione economica del paese*.

(a) T.e.p. per unità di prodotto interno lordo espresso ai cambi e prezzi del 1975.

(b) Dati provvisori e parzialmente stimati.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 12-B.

NUMERO INDICE DEI CONSUMI DI ENERGIA NELL'INDUSTRIA  
PER UNITA DI V.A. (a)

	1973	1974	1975	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Variazione %	
										1973-75	1979-83
Stati Uniti . . . . .	100	100,4	95,8	87,6	86,5	84,7	83,6	75,3	69,9	— 4,2	— 19,2
Giappone . . . . .	100	98,3	87,1	79,0	74,3	61,5	53,7	47,4	44,8	— 12,9	— 39,7
Repubblica federale te- desca . . . . .	100	98,1	88,3	76,7	78,2	76,7	73,3	72,3	74,3	— 17,7	— 5,0
Francia . . . . .	100	101,7	91,1	87,7	90,5	87,7	77,1	74,5	74,3	— 8,9	— 17,9
Regno Unito . . . . .	100	96,3	93,5	79,0	78,8	67,7	68,3	65,7	62,8	— 6,5	— 20,3
Italia . . . . .	100	99,3	98,7	87,7	84,7	79,3	76,4	72,7	76,5	— 1,3	— 9,7

(a) Serie rivista.

TABELLA 12-C.

INCIDENZA DEL CONSUMO DI ENERGIA DELLA « SIDERURGIA »  
SUI CONSUMI TOTALI DELL'INDUSTRIA

(% del consumo dell'industria)

	Stati Uniti	Canada	Giappone	Repubblica federale tedesca	Francia	Regno Unito	Italia
1973 . . . . .	17,4	14,3	36,0	31,3	26,3	22,9	15,6
1974 . . . . .	17,8	14,6	36,9	34,0	26,3	20,1	17,7
1975 . . . . .	16,4	15,7	39,4	31,7	24,5	20,3	17,3
1976 . . . . .	15,1	13,8	33,5	29,2	23,6	20,7	16,9
1977 . . . . .	14,7	12,7	31,7	27,4	22,7	19,1	16,6
1978 . . . . .	14,8	14,1	29,1	25,5	22,1	19,1	18,9
1979 . . . . .	14,7	14,4	30,1	25,8	18,9	20,0	17,9
1980 . . . . .	14,5	12,4	32,5	25,7	18,9	14,5	19,1
1981 . . . . .	12,1	11,3	31,1	24,9	19,1	17,4	19,9
1982 . . . . .	11,4	11,0	32,0	23,6	16,7	16,2	20,3
1983 . . . . .	11,9	11,3	30,3	22,3	17,2	16,2	19,2

TABELLA 12-D.

INCIDENZA DEI CONSUMI DI ENERGIA DELLA « CHIMICA E PETROLCHIMICA »  
SUI CONSUMI TOTALI DELL'INDUSTRIA

(% del consumo dell'industria)

	Stati Uniti	Canada	Giappone	Repubblica federale tedesca	Francia	Regno Unito	Italia
1973 . . . . .	13,7	16,9	26,7	28,0	25,2	24,9	41,5
1974 . . . . .	14,1	16,9	25,7	26,8	25,0	26,3	40,4
1975 . . . . .	16,0	17,2	30,0	26,6	25,4	25,3	39,0
1976 . . . . .	17,6	18,0	28,7	29,6	26,7	25,3	40,0
1977 . . . . .	18,1	18,9	29,8	29,6	28,0	25,8	38,7
1978 . . . . .	18,4	17,4	30,3	29,8	29,5	26,5	36,0
1979 . . . . .	18,1	20,1	30,1	32,0	33,7	26,0	35,3
1980 . . . . .	26,3	17,5	27,0	32,0	35,0	27,1	31,4
1981 . . . . .	25,0	18,5	23,9	32,9	39,4	29,3	28,9
1982 . . . . .	30,8	18,0	24,3	33,2	34,4	30,4	29,7
1983 . . . . .	29,6	17,5	25,6	35,3	37,8	32,2	31,2

Fonte: Elaborazioni ENI da: OECD - Energy Balance e OECD National Accounts.

La tabella 12-B indica che siamo al più alto livello di consumo di energia per unità di valore aggiunto assunto come base il 1973, con un differenziale di due punti rispetto alla Germania e di 14 rispetto all'Inghilterra.

La tabella 12-C mostra che nel consumo di energia della siderurgia siamo addirittura cresciuti rispetto al 1973, a dif-

ferenza di tutti gli altri grandi Paesi del mondo.

La tabella 12-D mostra il contrario per la chimica. Tutti i Paesi sono cresciuti, tranne l'Italia che è diminuita.

La tabella 12-F mostra gli andamenti dei consumi di energia che riscontrano in diversi modi con cui ha proceduto nei diversi Paesi la ristrutturazione. Così l'Ita-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 12-F.

## CONSUMI DI ENERGIA PER UNITA DI PRODOTTOINTERNO LORDO IN ALCUNI PAESI OCSE

(Tep/1.000 \$ di PIL a valori costanti 1975)

	1973	1974	1975	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	Variazione % m.a.		
											1975-79	1983-79	1984-83
Stati Uniti . . . . .	1,107	1,088	1,072	1,014	0,977	0,974	0,924	0,910	0,878	0,863	- 1,6	- 3,1	- 1,7
Canada . . . . .	1,162	1,159	1,134	1,088	1,114	1,108	1,036	1,050	1,029	1,041	- 1,2	- 2,0	+ 1,2
Giappone . . . . .	0,712	0,716	0,663	0,616	0,597	0,549	0,519	0,487	0,472	0,487	- 3,5	- 5,7	+ 3,2
Repubblica Federale Tedesca . . . . .	0,644	0,607	0,594	0,596	0,605	0,548	0,524	0,513	0,511	0,516	- 4,0	- 4,1	+ 1,0
Francia . . . . .	0,567	0,541	0,504	0,506	0,505	0,494	0,478	0,456	0,456	0,468	- 5,7	- 2,5	+ 2,6
Regno Unito . . . . .	0,958	0,920	0,877	0,847	0,872	0,800	0,786	0,764	0,746	0,731	- 4,3	- 3,8	- 2,0
Italia . . . . .	0,715	0,682	0,681	0,672	0,658	0,633	0,620	0,605	0,609	0,613	- 2,4	- 1,9	+ 0,6
OCSE . . . . .	0,876	0,854	0,835	0,805	0,801	0,764	0,733	0,715	0,699	0,698	- 2,4	- 3,4	- 0,1

Fonte: Elaborazioni ENI di dati ENI e OCSE (National Accounts).

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

lia ha l'indice più basso, sommando un piccolo decremento nel 1975-1983 e un piccolo innalzamento nell'84 sull'83.

Complessivamente noi eravamo in una condizione identica rispetto al Giappone. Abbiamo abbassato di meno del 15 per cento. Il Giappone ha abbassato di oltre il doppio. La media OCSE è del 20 per cento. In termini generali, questo è uno dei molti modi su cui è doveroso misurare la produttività del Governo dopo tanto misurare quello dei lavoratori dipendenti.

Fornisce ordini di grandezza per immaginare i costi che il Paese ha pagato e sta pagando per l'inerzia di fatto, in certi casi, e per l'inadeguatezza costitutiva, in altri, dimostrate dal Governo in questi campi, e non solo in questi.

3.2. Più in generale, e in estrema sintesi, deve essere detto che i Ministri eco-

nomici in prima persona, e il Governo intero nella sua solidale collegialità, sono direttamente responsabili del fatto che in questo triennio si è avuta e si continuerà ad avere una ristrutturazione e una razionalizzazione del nostro apparato produttivo che ha visto il restringersi della nostra base produttiva industriale, con la punta più bassa nel 1983, ma con un 1984 che vede ancora la produzione industriale pari al 95,2 per cento di quella del 1980, e un '85 pari al 96 per cento sempre rispetto al 1980.

E non è vero che così hanno fatto tutti i Paesi del mondo. Dalla tabella 13 risulta che il nostro livello è il più basso dei 12 Paesi più industrializzati e che solo la Grecia è al di sotto del 1980, anche se in misura inferiore all'Italia, mentre la Germania è sostanzialmente al livello del 1980.

TABELLA 13.

PRODUZIONE INDUSTRIALE  
Indici depurati della stagionalità  
(Base 1980 = 100)

PERIODI	Stati Uniti d'America	Canada	Giappone	Germania R. F.	Francia	Regno Unito	Paesi Bassi	Belgio	Spagna	Grecia	Austria	Italia
1981 . . . . .	102,6	101,2	101,0	98,4	98	96,5	99	97,2	98,8	99,2	98,4	98,4
1982 . . . . .	94,3	90,1	101,4	95,4	96	98,6	96	97,1	97,7	94,8	97,6	95,4
1983 . . . . .	100,4	95,5	104,9	96,2	98	101,9	96	97,9	100,6	94,5	98,4	92,3
1984 . . . . .	111,1	103,9	116,5	99,5	100	102,9	101	102,6	101,7	97,3	103,8	95,2

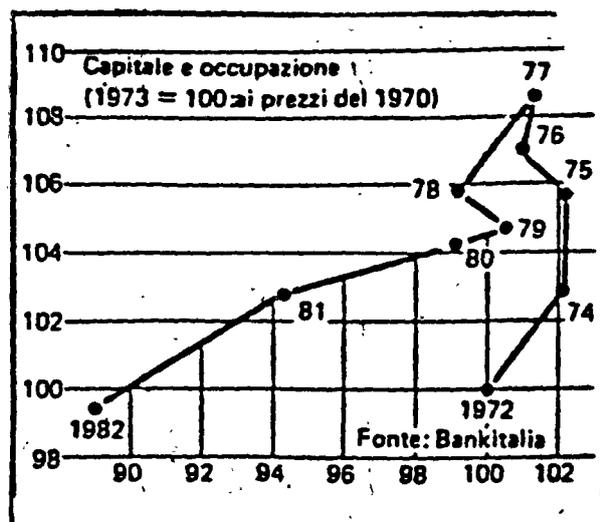
Fonte: ISCO - luglio 1985.

Inoltre, la ristrutturazione che si è svolta nel nostro Paese ha privilegiato, con grandi risultati rispetto al suo obiettivo, il maggior rendimento del lavoro e del capitale, sopra ogni altro traguardo.

Nell'ultima relazione della Banca d'Italia c'è un grafico « scherzosamente denominato *il cigno* » (19) che dimostra come le aziende, pur avendo ammodernato profondamente, « sono riuscite a ridurre il capitale investito per unità di prodotto » (tabella 14).

TABELLA 14.

**MENO OCCUPATI, MENO CAPITALE:**  
Comparto delle medie grandi imprese industriali, capitale occupazione e prodotto lordo.



(19) *Il mondo*, 23 dicembre, « l'utile fa il pieno », pag. 33.

Fatto base il 1973, ai prezzi del 1970, l'andamento dei rendimenti è stato tale che, fra il 1981 e il 1984, il margine lordo per unità di prodotto è aumentato, secondo il Centro economie aziendali della Bocconi, a tassi annui medi di quasi il 10 per cento (20).

C'è davvero qualcuno che possa sospettarci di pregiudizio ideologico, se affermiamo che la ristrutturazione è stata « a misura delle aziende » e ha avuto le ineluttabili conseguenze che, in una situazione molto difficile, derivano dalle logiche della pura convenienza di impresa?

Abbiamo documentato gli effetti sul lavoro e sull'occupazione. Circa i profitti, valga la tabella 15. Con i listini industriali cresciuti dell'8,5 per cento, per il costo del lavoro aumentato solo del 6, le materie e i semilavorati del 7,5, il divario fra prezzi e costi « è stato talmente vistoso che lo stesso governatore della Banca d'Italia... ha parlato senza mezzi termini di inflazione da profitti » (21).

Con la tabella 15 si dà conto dettagliatamente, mese per mese, di andamenti che meritano una grande attenzione. Vogliamo soprattutto osservare che non dovrebbe essere consentito, nel gennaio 1986, condurre ragionamenti sulla situazione economica e sulla politica economica che ignorino questi dati di fatto.

(20) Ivi, pag. 32.

(21) Ivi, pag. 35.

TABELLA 15.

## QUANDO IL PROFITTO FA INFLAZIONE

	Materie industriali		Prodotti industriali	
	Variazione % su mese precedente 1985	Variazione % su mese corrisp. 1984	Variazione % su mese precedente 1985	Variazione % su mese corrisp. 1984
Gennaio . . . . .	1,7	9,6	1,6	9,1
Febbraio . . . . .	0,9	9,3	0,8	8,8
Marzo . . . . .	2,3	11,1	1	9,2
Aprile . . . . .	— 0,1	10	0,8	9,2
Maggio . . . . .	0	9	0,6	8,8
Giugno . . . . .	— 0,7	7,8	0,3	9
Luglio . . . . .	— 1	6,7	0,1	8,5
Agosto . . . . .	— 0,2	5,2	0,2	8,2
Settembre . . . . .	0,5	4,9	0,5	7,7

Fonte: Bankitalia.

3.3. Ovviamente, non si tratta qui di combattere l'organica inclinazione delle imprese, se correttamente gestite, a produrre insieme ricchezza e profitti. È naturale che sia così. Quel che si vuole sottolineare è l'effetto, rispetto all'interesse generale della società e ai valori fondamentali della convivenza, che scaturisce dalla convinzione che le imprese siano gli unici nocchieri in grado di pilotare il divenire produttivo del Paese.

Le imprese non sono di per sé un sistema. Ma un aggregato. Sono guidate da logiche di aggiustamento e secondo i rapporti di forza e di potere che riescono a determinare. Non possono pilotare lo sviluppo complessivo del Paese, secondo linee spontaneamente coerenti con l'interesse generale. E nemmeno si dovrebbe chiederglielo, o rimproverarglielo. È lo Stato, non le imprese, responsabile dell'interesse generale. Per la verità, ad oltre cinquant'anni dalla pubblicazione de *La fine del laissez faire* di J.M. Keynes, il persistere

di una fede caparbia nella saggezza dei meccanismi di adeguamento spontaneo del mercato suscita, di primo acchito, una sorta di incredulo stupore.

Ed è tuttavia con questo fatto, cioè con un comportamento del Governo che troppo spesso da questa fede sembra ispirato, che bisogna fare i conti, nel nostro Paese. Ma così si accrescono i fattori di rischio, nei riguardi del nostro futuro; e non si affrontano in forme efficaci le questioni davvero centrali dei nostri attuali squilibri.

Ecco infatti due tabelle, relative alla scomposizione degli investimenti, che confermano come, nel corso degli anni, si siano accentuati due scompensi. Il primo (tabella 16-A) è relativo allo squilibrio crescente (con addirittura un rapporto ribaltato) fra irrobustimento della capacità esistente e riduzione progressiva dell'impegno di ampliamento. La seconda (tabella 16-B) dimostra i riflessi delle scelte restrittive nell'area economicamente più debole, cioè nel

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Mezzogiorno. Così come abbiamo già visto negli squilibri relativi all'emergenza-occupazione, negli investimenti fissi lordi, il Mezzogiorno vede scendere la propria quota di investimenti a prima del 1961.

TABELLA 16-A.

DESTINAZIONE DEGLI INVESTIMENTI  
NELLE INDUSTRIE MANIFATTURIERE  
ED ESTRATTIVE

(Incidenze % sul totale degli investimenti)

ANNI	Ampliamento capacità produttiva	Razionalizzazione ed ammodernamento
1966 . . . . .	53	47
1967 . . . . .	60	40
1968 . . . . .	46	54
1969 . . . . .	48	52
1970 . . . . .	57	43
1971 . . . . .	63	37
1972 . . . . .	68	32
1973 . . . . .	69	31
1974 . . . . .	51	49
1975 . . . . .	33	67
1976 . . . . .	33	67
1977 . . . . .	27	73
1978 . . . . .	22	78
1979 . . . . .	28	72
1980 . . . . .	30	70
1981 . . . . .	23	77
1982 . . . . .	17	83
1983 . . . . .	28	72
1984 (Prev.ne)	29	71

Fonte: Inchiesta ISCO sugli investimenti 1984.

TABELLA 16-B.

INVESTIMENTI FISSI LORDI  
NEL SETTORE INDUSTRIALE

Anni	Indici: media 1970-74 = 100 (a)			Quota del Mezzo- giorno sul totale naz.le (b)
	Mezzo- giorno	Centro- Nord	Italia	
1951-61	19,3	57,1	45,0	13,9
1962-69	48,8	82,9	71,9	22,0
1970-74	100,0	100,0	100,0	32,1
(1962-74)	(68,5)	(89,5)	(82,7)	(27,9)
1975 .	84,8	88,3	87,2	31,1
1976 .	78,7	90,3	80,6	29,2
1977 .	69,3	93,5	85,7	25,7
1978 .	57,2	94,4	82,5	22,1
1979 .	57,6	108,0	91,9	20,1
1980 .	67,5	123,5	105,6	20,5
1981 .	64,8	119,5	102,0	20,5
1982 .	57,2	105,5	90,1	20,7
1983 .	49,0	93,1	78,9	20,5

(a) Calcolati su valori a prezzi 1970.

(b) Calcolati su valori a prezzi correnti.

Fonte: Rapporto Svimez 1984.

Ma non sono questi gli unici effetti. In realtà lo stesso sbilanciamento sempre più grave della finanza pubblica risente, in dimensioni sempre più grandi, di un risanamento dell'« aggregato » imprese, i cui costi e il cui peso crescente sono, in diverse forme, ricaduti sul bilancio dello Stato. Da qui è inoltre derivato l'acutizzarsi del vincolo estero, non più solo come vincolo valutario ma anche e soprattutto come vincolo strutturale. Infine, la somma di *deregulation* ed *assistenza*, nel rapporto fra economia e società, ha ingigantito i costi sociali della ristrutturazione, dilatando i costi pubblici, finanziati in *deficit*, e quindi la progressione geometrica degli interessi, stante anche la politica seguita dal Tesoro.

In questo, l'Italia non è affatto quel Paese « a spesa impazzita » di cui qualche volta si sente parlare. Come dimostreremo più avanti, è nella media, o sotto la media, degli altri Paesi più industrializzati. E tuttavia nessuno potrà negare che si tratti di una spirale che si avvita. Perché il disavanzo e il debito pubblico con-

dizionano sempre più fortemente l'espansione economica, riducendone le potenzialità. E senza il dilatarsi concreto di queste potenzialità, non si riesce a far diminuire il disavanzo. E non si risana il debito.

Ma questi sono i risultati di quella politica dei fattori che la Confindustria aveva formalmente contrapposto, nel 1976, alla legge 675 e al suo tentativo di guidare un processo « non spontaneo » di ristrutturazione e riconversione.

Il Ministro del tesoro, nelle sue note recenti, afferma che « dopo anni di pensamenti e ripensamenti, di accese polemiche definitorie, ci si è resi conto che la politica industriale non può essere limitata a specifiche leggi di settore ma deve riguardare (*ripeto la citazione*) una filosofia generale a favore dell'impresa e della occupazione, che coinvolge tutti gli strumenti della politica economica ».

Che cosa significa operativamente questa filosofia non è detto con chiarezza. Che non si tratti comunque di un conflitto fra pensamenti e ripensamenti, ma di un concreto conflitto fra interessi concreti, e quindi di uno scontro fra nuova e vecchia geografia del potere, mi pare non ci siano dubbi. Che non si voglia condurre una seria riflessione su quel che è davvero accaduto, e sulle lezioni che ne scaturiscono, mi sembra difficilmente contestabile.

3.4. Ritengo l'esperienza della legge 675 meritevole di una particolare attenzione. Sia perché l'ultimo triennio si è mosso in una direzione completamente diversa, sia perché ci consente di valutare, dal 1977 a oggi, l'entità dei progressi e dei ripiegamenti che da allora si sono manifestati.

La legge 675, con tutti i suoi grandissimi limiti, non era certo una legge di settore. Conteneva, anzi, una « filosofia generale » delle imprese e dell'occupazione. E il suo obiettivo era quello di « coinvolgere tutti gli strumenti della politica economica ».

Perché è fallita? Non perché era sbagliata, come dicono i « mercatisti » spon-

tanei. Ma perché gli indirizzi che la ispiravano non furono mai tradotti in realtà. Perché la somma dei suoi nemici e dei suoi avversari fu più forte e compatta della buona volontà, e anche del candore, di coloro che ne sostenevano l'utilità.

La legge 675 ha prodotto solamente nuovi organismi, di scarsa o nulla efficacia secondo i più, e che certo funzionano non diversamente dai vecchi. Ha generato erogazioni e stanziamenti che sempre più frequentemente vengono utilizzati per altre leggi; e in ogni caso hanno iniziato ad attivarsi solo nell'ultimo biennio. Ha finanziato investimenti secondo criteri sostanzialmente estranei a quelli da cui fu ispirata.

Nel dicembre 1977, in applicazione della legge 675, il CIPI approvò un progetto di politica industriale nel quale fra l'altro si affermava (22).

a) la situazione dell'Italia è tanto critica che « solo producendo ad un tasso medio di poco superiore al 2 per cento, l'attività produttiva regge la compatibilità con la posizione valutaria del Paese ». Se si va oltre, si producono nuovi squilibri. Per la rottura del circolo vizioso « espansione - inflazione - depressione » appare necessaria « una modificazione sostanziale delle nostre strutture, orientata secondo le linee di una precisa politica industriale »;

b) per le importazioni nei prodotti agricoli e alimentari, oltre che nei prodotti energetici, l'Italia spicca per un grave peggioramento del proprio disavanzo; e, nel settore manifatturiero, mostra « un tendenziale disavanzo nel settore chimico; per le esportazioni l'Italia « occupa posizioni marginali nei settori a più alto tasso di innovazione tecnologica » e « perde terreno in taluni settori dinamici a media tecnologia e ad alto contenuto di lavoro qualificato ».

3.5. Rispetto a questo complesso di giudizi ed indicazioni (tutti ancor oggi

(22) Per questa, e successive citazioni: *Mondo economico*, dicembre 1977.

particolarmente attuali) il Rapporto dava centralità al nodo dell'innovazione e ad uno sviluppo conseguente dell'impegno in Ricerca e sviluppo.

Su quest'ultimo punto, il Rapporto esprimeva un giudizio severo sulla situazione italiana, caratterizzata da:

a) un'inefficiente azione delle Università nel collegamento con le imprese; forti insufficienze del CNR, quanto ad inadeguatezza dei mezzi, incertezza e precarietà degli indirizzi, scarsi controlli e collegamenti col mondo produttivo;

b) ricerca e sviluppo solo come fatto interno alle imprese; senza sostegni pubblici adeguati « si sacrificano le ricerche a più alto contenuto e rischio, e a tasso di ritorno più differito »; tali ricerche sono però indispensabili se si vuole correggere la tendenza in atto e migliorare strutturalmente la competitività dell'apparato produttivo:

c) vistose carenze di « interfaccia » per il trasferimento di tecnologie e conoscenze scientifiche nei processi produttivi.

Su queste basi, il Rapporto indicava la necessità di una nuova fase, incardinata su questi fondamentali criteri-guida:

a) la situazione italiana richiede accelerazioni dei processi di ristrutturazione-riconversione. Ragionare per ampi settori è utile, ma non è una base operativa: in ogni settore convivono crescita e declino, tecnologie avanzate e arretrate, potenzialità espansive e riduzioni di peso specifico;

b) l'intervento pubblico deve definire azioni per problemi che sono presenti in una pluralità di settori, sia per l'industria che per le infrastrutture; deve appoggiarsi su di una combinazione razionale di un'ampia gamma di strumenti: quali l'incentivazione alla ricerca e alla diffusione delle tecnologie, l'uso delle commesse pubbliche, la promozione di strumenti per l'esportazione dei prodotti delle imprese minori, la politica degli accordi commerciali con l'estero, una formazione professionale adeguata, la politica di sostegno

allo sviluppo della domanda interna di certi beni strumentali, essenziali per migliorare in termini più generali l'efficienza del nostro sistema produttivo; entro questo quadro dell'intervento pubblico, il ruolo e la funzione delle Partecipazioni Statali;

c) il « corretto esercizio dell'impresa, sulla base dei segnali di convenienza provenienti dal mercato, non è condizione sufficiente per realizzare la necessaria ristrutturazione e riconversione dell'industria »;

d) bisogna promuovere le esportazioni e contenere le importazioni, consolidando la nostra fascia di mercato nelle tecnologie intermedie, difendendo le forti posizioni dell'Italia nei settori tradizionali e maturi, privilegiando le produzioni a minor contenuto di energia, migliorando le posizioni nei settori ad alta tecnologia con maggior contenuto di innovazione;

e) il CIPI deve essere la sede per un impiego coordinato di tutti gli strumenti di intervento a disposizione dei pubblici poteri che risultino utili ai fini sopraindicati. Deve muoversi in una logica di tipo manageriale e non amministrativo. Va sottolineato, per esempio, che la domanda pubblica è quantitativamente e qualitativamente determinante, per il destino di alcune fondamentali produzioni; e i programmi finalizzati di diffusione della tecnologia richiedono, dal CIPI, un'azione coordinata e cumulativa che diriga i diversi agenti pubblici.

3.6. Quando si parla di « anni perduti » si dovrebbe innanzitutto dar conto di quanti sono gli anni perduti nel realizzo di un programma di politica industriale quale quello qui riportato.

Ad otto anni di distanza, si può dire:

a) non c'è stato un comportamento governativo che, sui punti più qualificanti sia stato conforme a questo programma. Infatti esso poggiava la sua forza e la sua efficacia espansiva sulla concentrazione e sull'interdipendenza delle operatività che mirava a mettere in campo. E anche se, ovviamente, taluni degli eventi qui pre-

visti si sono poi parzialmente verificati, essi sono andati a collocarsi in un flusso di fatti profondamente diverso da quello progettato; e funzionale ad interessi non coincidenti con l'interesse generale;

b) circa gli snodi qualitativi siamo praticamente allo stesso punto. Per esempio: il PIL, se varca il 2 per cento, non regge la compatibilità valutaria. Così per la struttura dell'interscambio con l'estero. O per le strozzature della bilancia commerciale. L'aggravante è rappresentata dal fatto che nel frattempo gli altri sono andati avanti. Il Ministro del tesoro non manca mai di sottolinearlo, per il differenziale di inflazione o per il costo del lavoro. Sarebbe utile che, perlomeno con altrettanta tenacia, fosse sottolineato il conteggio del differenziale, con gli altri Paesi, in materia di innovazione e di ricerca e sviluppo.

3.7. A due anni di distanza dal 1983, va poi aggiunto che proprio in questo periodo sono entrate in applicazione numerose leggi di finanziamento alle imprese. Si tratta, oltre che della 675 già ricordata, della 696 (acquisto di macchine utensili ad elevata tecnologia), della 902 (ammodernamento delle piccole e medie imprese), della 193 e successive (ristrutturazione della siderurgia), della 46 (sostegno all'innovazione) insieme ad altre minori. Riguardano un elevato volume di risorse. Ed è probabile che la crescita degli investimenti nelle aziende industriali nei due anni 1984 e 1985 (rispettivamente + 4,1 per cento e + 4,5 per cento) sia stata rilevantemente influenzata dalla concomitanza di questi flussi.

Ma nel quadro che risulta dalle presenti note, prende un particolare risalto il limite strutturale di tutta questa legislazione. Essa non è infatti al servizio di un disegno di politica industriale ma si autocomprime in una moltiplicazione di sportelli a cui le imprese si debbono rivolgere per ricevere finanziamenti. Inchiodata a quella che si potrebbe definire, a voler essere benevoli, la miopia strutturale delle erogazioni.

Si è finito così col finanziare i processi di ristrutturazione-restringimento, più che l'espansione della base produttiva; si è promossa l'espansione indiscriminata delle esportazioni più che una selezione guidata da un criterio direttivo; le innovazioni di processo più che di prodotto, in proporzioni adeguate. Valgono per tutti i casi-limite della siderurgia, da un lato, e le misure di rafforzamento delle capacità concorrenziali delle esportazioni dall'altro.

Tutto questo non significa sottovalutazione della portata dei processi in corso.

Il rapporto di Nomisma del maggio 1985 ha documentato la vastità ed anche lo spessore dei mutamenti intervenuti. E tuttavia difficilmente può essere contestato che il tipo di ristrutturazione cui il Rapporto si riferisce, a otto anni dal programma « 675 » già citato, sia contrassegnata dai seguenti tratti:

a) gli esuberanti di offerta sono stati prevalentemente risolti con riduzioni della produzione, caso esemplare il settore automobilistico;

b) l'innovazione si è concentrata nel sostituire il lavoro;

c) le innovazioni di processo hanno prevalso su quelle di prodotto;

d) gli squilibri nell'interscambio con l'estero si sono accentuati;

e) spendiamo in energia due punti di PIL in più rispetto a Francia e Repubblica federale di Germania;

f) le nostre esportazioni aumentano soprattutto in quei segmenti in cui ha minore incidenza l'evidente inferiorità del nostro paese in materia di ricerca e sviluppo.

Il rapporto del CER del dicembre 1985 (rapporto cui fa riferimento anche la relazione di maggioranza) afferma « L'intenso processo di investimenti che ha avuto luogo nell'industria italiana ha consentito un ringiovanimento e una razionalizzazione della struttura produttiva, ma non ha

prodotto un aumento di capacità. Pare certo che la rigidità dell'offerta non sia più imputabile a vincoli istituzionali o sindacali interni alle imprese. La conflittualità ha toccato minimi forse storici, la manodopera eccedente è stata espulsa, la flessibilità d'impiego della manodopera è aumentata». E ancora: «L'andamento della produttività nell'industria riflette sempre più fattori economico-tecnologici piuttosto che rigidità di carattere sindacale e istituzionale». E infine: «Il ritmo di riduzione dell'occupazione industriale quasi si azzerò al 1987».

I dati più recenti confermano questi giudizi. Nel 1985, dopo due trimestri di rallentamento, il costo del lavoro per unità di prodotto è tornato, nel terzo, al 10 per cento. «Accelerazione dovuta proprio al più contenuto ritmo di espansione del prodotto interno lordo»: ha scritto con oggettività *Il Sole-24 Ore* (23).

Non si tratta di un'impennata del costo del lavoro, insomma. Ma di un evidente effetto di ristagno. È lo stesso fenomeno che determina poi, di fronte ad una crescita rigida della spesa pubblica e ad una minore crescita delle entrate pubbliche, l'accentuarsi del disavanzo e del debito. E così disavanzo e debito generano ristagno.

3.8. Complessivamente le esportazioni italiane sono cresciute, nel 1984, del 6,6 per cento. I mercati di esportazione dell'Italia si erano contemporaneamente accresciuti di uno sviluppo pari al 7,9 per cento, mentre il commercio mondiale aumentava fra il 9 e il 12 per cento, a seconda dei tipi di calcolo.

Ma il dato più inquietante è il seguente. L'elasticità delle nostre esportazioni sui nostri mercati di esportazione è attorno a 1, mentre quella delle nostre importazioni, sul PIL dell'Italia, è superiore a 2.

(23) *Il Sole-24 Ore*, 2 gennaio 1986.

Questo significa che per produrre un punto di PIL occorre un contenuto di importazioni relative, pari a più del doppio.

Ecco perché i risultati ottenuti debbono essere valutati con grande prudenza e senza semplificazioni. Soprattutto senza dissociarli da quei nessi coll'andamento dell'occupazione su cui ci siamo già soffermati.

In realtà, i risultati ottenuti sono soprattutto il frutto di una diminuzione di costi, associata a competitività ottenuta attraverso la manovra del cambio. In questo senso nemmeno l'allargamento dei mercati, una più robusta organizzazione e una maggiore flessibilità dell'offerta, sono stati in grado di migliorare la posizione strategica del nostro Paese sui mercati internazionali. E così, pure in presenza di una congiuntura favorevole e di un notevole risparmio, non sembra si sia, nemmeno questa volta, innescato il leggendario circuito virtuoso.

Riassuntivamente si deve constatare che lo Stato ha agevolato la scelta delle imprese nello sforzo di accorciare il ciclo del prodotto. Ha guidato, qui sì con mano «ferrea», una restrizione sostanzialmente deflazionistica. Ha, addirittura, utilizzato il disavanzo come un deterrente.

Ha preferito finanziare gli «ammortizzatori sociali» piuttosto che una strategia conseguente di sviluppo e di allentamento reale del vincolo estero. E quali sono le conseguenze?

Nel rapporto CER già citato, si constata che non solo fra il 1984 e il 1985 l'Italia ha perduto il 30 per cento della sua precedente quota di esportazioni mondiali di manufatti ma entro il 1987 perderà oltre il 50 per cento. E se pur è vero, come è vero, che le quote previste rispetto al nostro mercato di esportazione sono meno drammatiche, è altrettanto da sottolineare che, persino in volume, le esportazioni italiane di manufatti registreranno nei prossimi due anni una contrazione relativa di rilevante significato.

TABELLA 17.

**COMPETITIVITA INTERNAZIONALE DELL'ITALIA**  
(Variazioni percentuali)

	1984	1985	1986	1987
Prezzi dei manufatti (in dollari) (a) . . .	-5,5	-1,6	7,8	5,7
Prezzi mondiali dei manufatti (in dollari)	-5,0	-0,5	8,0	7,0
Prezzi relativi (Italia-Mondo) . . . . .	0,5	-1,1	-0,2	-1,6
Tasso di cambio lira-dollaro . . . . .	1.757	1.923	1.870	1.870
Tasso di cambio effettivo . . . . .	—	—	—	—
Esportazioni italiane di manufatti (volume)	7,0	5,9	5,2	5,2
Mercato di esportazione (volume) . . . .	5,6	5,0	4,5	4,5
Quota dell'Italia sulle esportazioni mondiali di manufatti . . . . .	1,3	0,9	0,7	0,6

(a) Valori unitari all'esportazione.

(Fonte: Rapporto CER - dicembre 1985).

Questo pericolo era del resto molto evidente, come tendenza di lungo periodo, nel decennio '70 (tabella 18), ed era stato sottolineato con precisione dalla relazione di minoranza del PCI sulla finan-

ziaria 1982, dalla quale la tabella è estratta (24).

(24) G. MACCIOTTA: Relazione di minoranza legge finanziaria 1982.

TABELLA 18.

COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE ESPORTAZIONI DI MANUFATTI  
DEI PRINCIPALI PAESI (\*)

(Secondo il contenuto tecnologico-innovativo dei prodotti)

	Prodotti « avanzati »		Prodotti « intermedi »		Prodotti « maturi »	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Italia . . . . .	11,52	11,52	50,03	44,36	38,45	44,11
Germania federale . . . . .	17,34	20,46	57,05	54,21	25,62	25,33
Francia . . . . .	16,84	20,40	49,05	49,85	34,11	29,75
Regno Unito . . . . .	16,75	24,51	53,50	47,31	29,75	28,18
Stati Uniti . . . . .	28,73	31,54	53,37	52,36	17,91	16,09
Giappone . . . . .	19,58	19,64	50,34	57,34	35,81	23,0
Totale paesi industriali . . . . .	18,64	21,32	54,34	50,26	31,02	28,42

NOTA: I prodotti « avanzati » comprendono essenzialmente: aerei, calcolatori, chimica organica, farmaceutica, materie plastiche, strumenti scientifici e di controllo, reattori nucleari, valvole e circuiti elettronici, apparecchi per telecomunicazioni, strumenti fotocinematografici e fibre sintetiche. I prodotti « intermedi » comprendono: macchine per ufficio, gomma, chimica organica, fertilizzanti, derivati del petrolio, macchine speciali per l'industria, macchine per la lavorazione dei metalli, mezzi di trasporto (esclusi aerei), elettrodomestici, orologi, strumenti ottici e musicali. Infine, i prodotti « maturi » comprendono essenzialmente: pelli e cuoio, legno e prodotti in legno, carta e cartotecnica, tessili, siderurgia, mobilio, arredamento, calzature, articoli da viaggio, manufatti di minerali non metallici e manufatti vari.

(\*) Come tutte le classificazioni, anche la ripartizione delle esportazioni fra le tre categorie di prodotti risente di una certa concorrenzialità, che non inficia tuttavia il valore delle indicazioni desumibili dalla tabella.

Fonte: Elaborazioni Banca d'Italia, su dati OCSE, « Trade by Commodities », Serie C.

3.9. La crucialità di questo fondamentale nodo strategico è stata successivamente alla base delle analisi e delle indicazioni contenute nel « Rapporto sulle esportazioni » pubblicato dal Credito Italiano, a fine 1983 (25).

(25) È davvero *singolare* che sia stata una Banca, e non lo Stato, a produrre l'elaborazione più significativa in questo campo...

In tale Rapporto, con un notevole ed appropriato livello di elaborazione, si indicava una strategia fondata sui seguenti dati di fondo:

a) l'Italia è un Paese esportatore « atipico » fra i Paesi industriali. È fortemente specializzata in prodotti generalmente definiti « maturi » e in particolare nella categoria dei beni di consumo cosiddetti tradizionali;

b) il grado di qualificazione tecnologica delle nostre esportazioni vedrebbe crescenti svantaggi se non si consolidasse la fascia intermedia e non si migliorassero le posizioni in quella alta; è comunque in accrescimento il « grado di esposizione » delle nostre esportazioni rispetto a quelle dei Paesi in via di sviluppo;

c) nella dinamica per settori, prodotti e mercati, della domanda mondiale, l'Italia è sempre più sensibile alle oscillazioni valutarie e agli andamenti dei cambi; ma « in linea di massima, una particolare sensibilità ai prezzi delle quote delle esportazioni di un Paese, in un dato settore, nei confronti dei concorrenti è interpretabile come un *indice di instabilità*, un indice di debolezza della sua posizione competitiva in quel settore ».

Indica che « la tenuta delle sue esportazioni, sul mercato mondiale è affidata ai prezzi piuttosto che a fattori di competitività di tipo più stabile ». Ciò rischia di mettere in moto un circolo vizioso.

Perché le stesse attenuazioni nella crescita del costo del lavoro sono soprattutto una manovra sui prezzi e pretendono, come i cambi, un ambiente accomodante. La svalutazione dunque: « modifica la struttura delle esportazioni premiando i prodotti a più elevata elasticità di prezzo e l'industria esportatrice finisce per accrescere la propria dipendenza dalla competitività di prezzo ». Quindi richiede fattori di lavoro e di cambio « sistematicamente accomodanti ». Ma da qui « viene una spinta a graduali peggioramenti della struttura e così di seguito, addirittura aprendo i mercati di esportazione a imprese marginali e quindi ancora più instabili ».

Entro queste coordinate, veniva messo in evidenza che in pratica le possibilità di crescita dell'Italia negli anni successivi sarebbero state determinate da due parametri essenziali: « l'elasticità delle esportazioni alla domanda estera e l'elasticità delle importazioni rispetto al PIL ».

Nel senso che per rendere possibile uno sviluppo a base stabile, il primo indice deve essere il più possibile superiore a

1 e il secondo, se possibile, addirittura inferiore a 1.

Senza altre considerazioni ripetiamo che, nel caso dell'Italia, il primo indice è attorno a 1 e il secondo superiore a 2.

Il rapporto del Credito Italiano sottolinea che i due parametri sono fondamentali e costituiscono « una sorta di indicatore sintetico » della posizione di un'economia rispetto al resto del mondo.

In rapporto ad essi il *punto debole* delle esportazioni italiane risiedeva e risiede, più ancora che nella *composizione merceologica*, nella sua *evoluzione*. Intesa come evoluzione senza un percorso strategicamente diretto a conservare e ad ampliare una determinata collocazione sul mercato internazionale.

Lo stesso Rapporto sottolinea come l'Italia sia andata sempre più « sovrappécializzandosi » nei prodotti della fascia tecnologica inferiore, sia che si giudichi secondo la classificazione del « livello tecnologico innovativo », sia che si assuma « il grado di elasticità tecnologica ».

E se pure è vero, come è vero, che nel secondo criterio di classificazione risultano più visibili elementi meno negativi per l'evoluzione — soprattutto riguardo ai manufatti della fascia intermedia — è altrettanto chiaro che l'arretratezza strutturale è rappresentata dal peso decrescente dei « prodotti a più elevata elasticità tecnologica » sceso, sul totale delle esportazioni manifatturiere, dal 25,7 per cento al 21,9 per cento (tabella 19).

Tutto questo è difficilmente contestabile. E non vuole affatto sottovalutare tutto quel che di positivo è riscontrabile nel particolare dinamismo delle esportazioni italiane nei diversi rami della produzione tradizionale. Niente di unilaterale. Anzi, pieno consenso con quel che afferma il Rapporto, a fine anno 1983. Lo squilibrio « riflette anche la relativa scarsità delle risorse destinate agli investimenti in ricerca, espressa dalla quota estremamente bassa delle spese relative sul PIL ».

3.10. Siamo dunque giunti ad un punto essenziale. Nel medio periodo è qua-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 19.

**COMPOSIZIONE DELLE ESPORTAZIONI MANIFATTURIERE SECONDO DUE  
DIVERSE CLASSIFICAZIONI DEL GRADO DI QUALIFICAZIONE TECNOLOGICA  
DEI PRODOTTI**

	Gruppo I			Gruppo II			Gruppo III					
	Prodotti ad elevata qualificazione tecnologica			Prodotti a qualificazione tecnologica intermedia			Prodotti a bassa qualificazione tecnologica					
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)				
	70-72	78-80	70-72	78-80	70-72	78-80	70-72	78-80	70-72	78-80	70-72	78-80
Italia . . . . .	11,5	10,6	25,7	21,9	49,1	45,0	34,5	36,3	39,4	44,4	39,8	41,9
Francia . . . . .	16,6	20,1	22,0	22,0	49,0	50,5	48,5	51,5	34,4	29,4	29,5	26,5
Germania R.F. . . . .	17,3	19,6	29,7	28,2	57,6	55,2	47,2	50,1	25,1	25,2	23,1	21,8
Regno Unito . . . . .	18,1	23,5	29,4	28,2	52,7	46,8	42,9	36,2	29,2	29,7	27,7	35,7
USA . . . . .	28,8	31,0	41,4	39,2	54,4	53,4	40,6	38,0	16,8	15,6	18,0	22,7
Giappone . . . . .	19,4	19,4	15,6	19,6	47,8	57,3	43,5	51,3	32,8	23,3	40,9	29,2

(1) Classificazione secondo il contenuto di tecnologia (cfr. tab. 19).

(2) Classificazione secondo l'elasticità tecnologica cfr. tab. 19).

(Fonte: Rapporto sulle esportazioni - Credito italiano).

litativamente più importante del disavanzo e del debito. Nel breve periodo è da governare in uno stretto rapporto fra sviluppo e risanamento finanziario. Si tratta della questione « ruolo e peso delle politiche di innovazione »: grandezze quantitative e qualitative occorrenti, sforzo eccezionale e straordinario da richiedere al Paese per correggere e rovesciare le tendenze in atto e creare le condizioni per una nuova sintesi di sviluppo e di equità, un nuovo paradigma della crescita, non più sotto il ricatto di un debito colossale e di una disoccupazione insopportabile.

Nessuna enfasi, in queste parole. Ma solo consapevolezza della stretta drammatica in cui si trova il Paese.

E, insieme, appropriata premessa per l'enorme gravità dei dati della tabella 20:

TABELLA 20.

*Evoluzione della spesa in Ricerca e sviluppo in percentuale sul PIL di alcuni Paesi dell'OCSE.*

PAESE	1975	1977	1979	1981	1983 (a)	1984 (a)
Stati Uniti . .	2,4	2,4	2,4	2,5	2,7	2,7
Giappone . .	1,7	1,9	2,1	2,4	2,6	—
Germania Fed.	2,1	2,1	2,4	2,5	2,6	—
Francia . . .	1,8	1,8	1,8	2,0	2,1	2,2
Regno Unito .	2,1	—	2,2	2,4	2,3	—
Paesi Bassi .	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Canada . . .	1,0	1,0	1,1	1,2	1,4	—
Svezia . . . .	1,8	—	1,9	2,2	—	—
Italia . . . .	0,9	1,0	0,8	1,0	1,2	1,2

(a) Dati provvisori.

Fonte: OCSE - Dsti.

Nella loro essenzialità queste cifre costituiscono il coronamento dell'argomentazione fin qui svolta.

Non era questo il perno del programma del 1977 ?

Ebbene, al di là dei dati ancora provvisori del 1983 e del 1984, e anche se i definitivi li modificassero, è sulla sequenza 1975-1984 che bisogna concentrare l'attenzione e il giudizio.

Tante volte si ripete: l'inflazione è diminuita ma resta sempre oltre il doppio di quella dei Paesi concorrenti. Non sarebbe utile associare con altrettanta intensità: i nostri investimenti per l'innovazione sono aumentati in percentuale sul PIL ma sono pur sempre la metà, a uguale grandezza dei PIL rispettivi, di quelli dei Paesi concorrenti ?

Certo; la connessione fra i due indici non sarà del tutto ortodossa, ma appare molto più plausibile di quanto comunemente si voglia far credere.

E ancora. Anche se l'attuale Governo volesse dichiarare di essere responsabile solo della parte finale della sequenza, a parte l'inezienza della continuità politica rispetto alle coalizioni precedenti, per questi ultimi anni non si scorgono novità qualitative nella politica dell'innovazione.

Hanno arricchito lo strumentario delle leggi di erogazione; hanno fornito più mezzi per le politiche di cui si è già trattato, non hanno portato svolte nell'efficienza dell'erogazione.

Né ci risulta, per esempio, che gli interventi per la ricerca nell'industria abbiano cessato di essere di « competenza di 17 ministeri ».

Né che per essi si sia modificato un impianto burocratico per il quale sono state registrate in passato « 14 forme diverse di intervento » (26).

Si deve ritenere che la disparità dei procedimenti amministrativi presupponga differenti, forse molto differenti, criteri di assegnazione. Con gli effetti che si posso-

(26) Citazioni da: *L'Espresso*, 22 dicembre 1985, pag. 171, E. PEDEMONTI: « Un fondo per Eureka », si riferisce ad uno studio di Fr. Savioli (convegno Airi, 1983).

no immaginare, a fronte del drammatico incalzare dei processi in corso.

Ancora. Solo nel 1982 è stato istituito, con la legge 46, quel Fondo per settori strategici di ricerca che era stato indicato - fin dal 1977 - come essenziale.

Al di là dei criteri scelti e seguiti - del tutto discutibili, perché non funzionalmente interdipendenti rispetto ad una seria politica industriale - il dato che dovrebbe figurare in una *pagella* che giudichi la produttività del Governo è il seguente: « i contratti con le aziende saranno perfezionati solo nel prossimo marzo 1986 » (27).

3.11. Abbiamo già argomentato le nostre ragioni di dissenso dall'intero strumentario di politica industriale messo in campo, dopo lo scacco inflitto alla strategia della legge 675.

Ci sembra tuttavia molto utile, anche al di là della lunghezza di questa relazione (che potrebbe apparire eccessiva) riportare i giudizi, certamente non di parte, del coordinatore del Laboratorio di politica industriale di Nomisma, di cui abbiamo già citato il Rapporto 1985.

A metà 1984, il coordinatore del Laboratorio, in un'audizione al Senato, ha affermato la necessità di « riequilibrare la distorsione che attualmente esiste, a favore di interventi di finanziamento, essenzialmente erogatori ». Ha poi aggiunto: « se per efficacia di un intervento di politica industriale si deve intendere la capacità dell'intervento medesimo di indurre un determinato comportamento (ad esempio innovativo) nell'operatore economico, *ben scarsa appare* l'efficacia delle attuali incentivazioni finanziarie alla innovazione industriale ».

Ancora. Sulla legge 46: « appare affidata ad una discrezionalità incerta e priva di una coerenza strategica ». Circa il CIPI: « la sua attività si concentra nella *definizione burocratica* di entità, condizioni e modalità dei singoli interventi, con pochi altri effetti che il *ritardo dell'iter* ». Infine: « i documenti di indirizzo sono solo

un elenco di fattispecie generali » anziché « l'identificazione di obiettivi di sistema da conseguire in contesti di sviluppo tecnologico fortemente dinamici ».

In queste condizioni la coerenza strategica, rispetto ad un disegno preciso e selettivo, non è mai praticamente all'ordine del giorno. Né riesce ad arrivarci. Se ci arrivasse, darebbe luogo ad una discussione inconcludente.

3.12. A questo punto, dopo aver esaminato la politica industriale, il nostro rapporto col mercato estero, la politica dell'innovazione, e l'inefficienza degli organi ministeriali preposti allo sviluppo, non possiamo non dare un giudizio sul ruolo, sulle funzioni e sulla collocazione strategica del sistema delle Partecipazioni Statali.

Anche qui le valutazioni e le scelte di tipo prevalentemente finanziario hanno introdotto elementi distorsivi. E hanno finito, prima coll'appannare e poi col rimettere brutalmente in discussione, il ruolo nevralgico che le Partecipazioni statali debbono avere per un futuro diverso del nostro Paese, in una strategia finalmente espansiva, anziché restrittiva e sostanzialmente influenzata da linee di condotta di tipo deflazionista.

Vale dunque la pena di osservare innanzitutto che, contrariamente a quanto comunemente si ritiene, il sistema delle PPSS non si sarebbe trovato nella critica situazione finanziaria in cui si è trovato e si trova, se solo si fossero determinate due condizioni:

a) se il suo azionista, lo Stato, avesse garantito alle proprie imprese un livello di capitalizzazione pari a quello delle imprese private concorrenti;

b) se non gli fossero stati accollati tutti i dissesti ed i salvataggi di imprese private cui ha dovuto provvedere, in ogni caso non ricevendo tutti i mezzi finanziari occorrenti per gestire separatamente, per lo meno dal punto di vista contabile, le sopravvenienze intervenute.

Vediamo di fare un esempio con la tabella 21.

(27) *L'Espresso*, 29 dicembre, « Miliardi nel cassetto », pag. 95.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 21.

CONTI ECONOMICI DELL'IRI DEL GRUPPO IRI 1981-84  
ANDAMENTO ECONOMICO  
(Sezione industriale)

	1981		1982		1983		1984 (1)	
	L./miliardi	%	L./miliardi	%	L./miliardi	%	L./miliardi	%
Valore della produzione . . . . .	31.766	100,0	37.400	100,0	41.087	100,0	46.885	100,0
Costi esterni . . . . .	17.669	55,6	20.357	54,4	22.447	54,6	25.482	54,4
Valore aggiunto . . . . .	14.097	44,4	17.043	45,6	18.640	45,4	21.403	45,6
Costo del personale . . . . .	9.758	30,7	11.199	30,0	12.716	31,0	13.479	28,7
Mol . . . . .	4.339	13,7	5.844	15,6	5.924	14,4	7.924	16,9
Ammortamenti . . . . .	2.530	8,0	2.987	8,0	3.419	8,3	4.452	9,5
Risultato operativo . . . . .	1.809	5,7	2.857	7,6	2.505	6,1	3.472	7,4
Oneri finanziari . . . . .	5.074	16,0	5.680	15,2	5.689	13,8	5.996	12,8
Risultato di gestione . . . . .	— 3.265	— 10,3	— 2.823	— 7,6	— 3.184	— 7,7	— 2.524	— 5,4
Partite straord./Imposte . . . . .	+ 145	+ 0,5	— 2	—	— 14	— 0,1	— 137	— 0,3
Risultato di esercizio . . . . .	— 3.120	— 9,8	— 2.825	— 7,6	— 3.198	— 7,8	— 2.661	— 5,7

(Fonte: Relazione programmatica delle partecipazioni statali - 1986).

Come si evince dalla tabella, nel 1984, l'IRI aveva, sui propri conti economici, una quantità di oneri finanziari pari al 12,8 per cento del valore della produzione.

Se si prende la più recente rilevazione di Mediobanca, si constata che, per esempio, FIAT-auto e Pirelli-pneumatici avevano, sul fatturato 1984, oneri finanziari pari, rispettivamente, al 4,7 per cento e meno del 4 per cento. Se l'IRI avesse avuto, nel 1984, oneri finanziari del 5 per cento, anziché del 12,8, avrebbe avuto un conto positivo. Un risultato di gestione superiore ai 1.000 miliardi.

L'IRI invece ha avuto, nel 1981, oneri del 16 per cento; nel 1982 del 15,2; nel 1983 del 13,8. In ognuno di questi anni,

se i suoi oneri finanziari fossero stati del 5 per cento, sempre sul valore della produzione industriale dell'anno, i suoi conti sarebbero stati positivi. Di 200 miliardi nel 1981; di 1.000 nel 1982; di 500 nel 1983.

E che cosa sono gli oneri finanziari fuori controllo se non il riflesso di una sotto capitalizzazione da parte dell'azionista?

I Fondi di dotazione non sono donazioni del Principe, come amano far credere i giullari del « privato », Sono invece l'espressione più semplice ed insindacabile del mercato. Sono le normali decisioni di capitalizzazione da parte dell'azionista.

Per le partecipazioni statali non si chiede alcun privilegio. Si ritiene solo essenziale che il loro azionista, lo Stato, garantisca il livello di capitalizzazione che gli azionisti privati garantiscono alle loro aziende, senza consentire trasgressioni.

E nella misura media di quel che risulta dal noto rendiconto annuale di Mediobanca.

I *managers* che sbagliano devono essere sostituiti. La lottizzazione è particolarmente odiosa quando protegge, per evidente « complicità politica », coloro che, avendo avuto un incarico, falliscono clamorosamente gli obiettivi o procurano guasti di grande portata.

Certo; è evidente che ci sono, con frequenza più o meno grande, errori di conduzione da parte dei *managers* che hanno fatto i debiti o che, a volte, o spesso, sono stati spinti a indebitarsi fuori delle regole. Ma anche qui: errori gravi dell'azionista, che si è così assunto gravi responsabilità!

Si pensi ad un caso come quello della Finsider. Oggi la sua situazione è migliorata, ma a prezzi sociali e produttivi drammatici. Il suo colossale indebitamento è il frutto, da un lato, di dannose inadempienze dell'azionista, soprattutto nel passato meno recente, e dall'altro di investimenti colossali, finanziati squilibratamente.

Questo ha addirittura portato ad una situazione per cui la Thissen ha, nel rapporto fra fatturato e capitale investito, una percentuale quattro volte superiore alla Finsider. Reso cioè pari il denominatore, il fatturato Thissen è il quadruplo del fatturato Finsider.

Noi pensiamo che nel rapporto Finsider-elettrosiderurgia siano da trovare molte spiegazioni anche della tabella 12-C di pagina 19, oltre che di una troppo bassa incidenza del suo peso nel complesso dell'apparato siderurgico del Paese.

Nel 1984 in Italia in consumo di acciaio è aumentato del 9 per cento e le importazioni del 17,8 per cento.

Quello che non condividiamo assolutamente dei recenti giudizi degli econo-

misti repubblicani (28) è l'idea che si debba concentrare il fuoco per questa situazione così pesante non sullo Stato, o sul Governo, o magari sui ministri del Bilancio dell'epoca, ma invece sul sistema delle PP.SS. in quanto tale. Accusato di essere un ospedale in cui si ricoverano le imprese moribonde e morte, come se i comandi di ricovero giungessero da una Sovrintendenza archeologica o da un'Unità sanitaria locale.

Ed è davvero paradossale che si debba osservare in questa sede, e dalla nostra parte politica, che la Pirelli, in quegli stessi anni, decise di vendere il noto grattacielo alla Regione Lombardia perché non voleva essere « strozzata » dai debiti.

Ma c'è un altro punto che vogliamo sottolineare. Nella relazione della Corte dei conti sull'ENI relativa agli anni 1981-1983, abbiamo conteggiato ben 7 richiami alla Procura della Corte per fatti fra i più vistosi del lungo elenco degli *strazi* ENI: Mach, Mediterranea, GIP, Sonatrach, SIR, Eurodif, Liquichimica, Montedison, SOGAM, Riveda, Occidental Corporation, Enoxj, SOFID, editoriale il Giorno, Hydrocarbons international, Acqua Marcia, Tradinvest, Banco Ambrosiano (e relativo accordo transattivo del 1984) Capitalfin, Capitalconsult (e quindi Clarkson, Brascapital, Novcot, Incas) Soconal, Garnella, Galfa, SAROM, gruppo Monti.

Quando si legge, come abbiamo letto in questi giorni, per IRI, ENI, EFIM, la raffica di accuse circa salvataggi eseguiti, acquisti e perdite derivate, non è proprio questione primaria di far manuali sulle PP.SS. « perfette salvatrici » (29) ma dovrebbe essere di più attirata l'attenzione sulle imprese private che, in una storia più che cinquantennale, falliscono i loro obiettivi, producono dissesti colossali, e riescono a scaricare i costi sullo Stato e sulle Partecipazioni statali.

È qui la maggiore responsabilità e lo scandalo più grande. Non solo senza

(28) *Il Sole-24 Ore*, 11 gennaio, studi CEEP.

(29) *la Repubblica*, studi CEEP, 11 gennaio 1986.

oneri per le proprietà ma spesso con risvolti non edificanti. (30)

Sarebbe utile che la Corte dei conti addizionasse il complesso delle somme così coinvolte, per poterle confrontare col risultato d'esercizio dell'ENI negli stessi anni.

Su tutto questo dovrebbero riflettere coloro che parlano a sproposito sul cosiddetto « disastro » delle Partecipazioni statali.

Ma in ogni caso, per quel che si riferisce ad una generale politica di sviluppo del Paese, la politica delle partecipazioni statali è un elemento essenziale. Lo è stata in momenti decisivi per la storia del Paese. Non può non esserlo oggi. In una fase in cui appare così drammaticamente urgente un allargamento sano delle basi produttive del Paese, si deve richiedere alle partecipazioni statali un ruolo di punta. Per realizzare il governo di una nuova interconnessione fra sviluppo delle reti e innovazione manifatturiera, senza cadere in posizioni subalterne e marginali, e senza comprimere l'impegno ad introdurre innovazione (e prodotti a più alto contenuto tecnologico) nei settori « maturi ».

3.13. Da qui la nostra critica alla conduzione del « risanamento » delle partecipazioni statali così come è stato realizzato in questi anni. E la nostra convinzione che sia un grave errore la riduzione dei Fondi di dotazione. Per i quali invece, si deve pretendere che finanzino nuovi programmi, nuovi investimenti, nuove iniziative imprenditoriali, in tutti quei campi in cui il nostro Paese è in difficoltà crescente e in cui noi siamo maggiormente esposti, a causa della fragilità strutturale di parti rilevanti del nostro apparato produttivo.

Il risanamento invece si è attuato attraverso il « rimpicciolimento » unilaterale-

mente dominato dal paradigma finanziario. Vale a dire: prima di tutto debbono tornare i conti, alle nuove attività provvederemo in un secondo tempo. E dalle prospettive che ne sono scaturite, ha preso sempre più rilievo la tesi: facciamo i privati tutto quello che sanno fare per ricavare profitto, le partecipazioni statali devono provvedere all'ossatura del Paese, alle « reti », che richiedono enormi investimenti e hanno un « ritorno » di profitto molto differito nel tempo.

Uno schema molto semplificato. Troppo semplificato. Che introduce elementi distorsivi e squilibrati nel rapporto pubblico-privato e tra Stato e mercato.

Vogliamo citare quattro casi. Quelli della siderurgia, della trasmissione e commutazione, della fabbrica automatica e dell'elicotteristica.

Nel primo caso, il classico settore « maturo » in crisi, è stato promosso un forte restringimento della capacità produttiva. Nessun dubbio che fosse necessario. Ma l'interrogativo è: oggi, con i conti molto migliorati, la siderurgia italiana ha altrettanto migliorato la propria posizione strategica sui mercati, nazionali ed internazionale?

La politica seguita, e le scelte relative, non hanno dato questi risultati.

Nei *laminati piani* che sono, fra i prodotti di massa della siderurgia, quelli a più elevato contenuto di valore aggiunto, e a minor contenuto di energia, l'Italia aveva il 16,5 per cento della produzione CEE nel 1975 e ha avuto il 16,9 nel 1984. Praticamente ferma. Per il consumo invece è passata dal 19,9 al 24,2: un aumento del 20 per cento in volume.

Questo cosa significa? Che la differenza viene importata. Con un triplo ordine di effetti: sbilancio commerciale accresciuto, più basso utilizzo della capacità, maggiore debolezza del nostro posizionamento strategico.

La Germania che esportava nel 1975 il 19 per cento della sua produzione oltre la copertura al 100 per cento del suo consumo, ha esportato nel 1983 sempre la stessa quota, mentre, nel 1984, è andata avanti del 6 per cento.

(30) Solo per l'ex SIR la Corte dei conti osserva che i suoi impianti furono iscritti a bilancio per oltre 400 miliardi. Nel 1984 divennero 161. Come «calo» è un buon esempio.

Contemporaneamente l'Italia che aveva lo 0,95 per cento nel 1975 (aveva cioè una produzione inferiore del 5 per cento al suo consumo) è passata nel 1984, allo 0,88, cioè al 12 per cento di importazione per coprire il suo intero consumo.

È troppo osservare che contemporaneamente alla nascita dell'esportazione tedesca l'Italia riduceva la parte di suo consumo coperto da produzione nazionale?

Si è tagliato e rottamato ancor più di quanto aveva chiesto la CEE. Ma con quali criteri? Sono state le imprese a decidere chi doveva chiudere e chi doveva continuare ad operare. A consuntivo faremo un esame dettagliato. Ma già oggi si può dire che si è andati molto al di là dei 5.800.000 di tonnellate richieste dalla CEE e contro cui il Governo aveva in un primo momento tuonato, proferendo grandi minacce. Saremo probabilmente non troppo lontani dai sette milioni di tonnellate di chiusure. E tuttavia, secondo il Governo, risulterebbe addirittura impossibile, per un clamoroso cumulo di errori e di inganni, portare a pieno regime lo stabilimento Italsider di Napoli.

Questo in un settore « maturo ». Ma se si passa ai settori innovativi, l'indietroreggiamento non è meno significativo.

Il recente accordo IRI-FIAT, nei campi della commutazione e della trasmissione, vede un rapporto di 7 a 3 a favore dell'IRI, nel fatturato e nel valore aggiunto (dati di Mediobanca, 1984) trasformarsi in una concordata composizione a basi paritetiche. Per noi, allo stato delle attuali conoscenze, essa può avere solo due spiegazioni: a) l'idea che in un rapporto IRI-FIAT, la seconda valga imprenditorialmente il doppio, a parte le ovvie regolamentazioni patrimoniali; b) l'avvio più esplicito di una linea IRI, rivolta a concentrarsi sulle « reti », lasciando uno spazio crescente al settore privato nella manifattura.

La nostra obiezione e la nostra opposizione non sono pregiudiziali. Noi poniamo con forza la questione di una necessaria interdipendenza, anche in termini di potere sul mercato, fra destino manifatturiero e futuro delle reti, nella strategia dell'IRI e delle partecipazioni statali.

Un problema qualitativamente analogo, lo si riscontra anche per i programmi dell'automazione di fabbrica.

L'IRI è partita per prima, nel 1983, con il progetto della « fabbrica automatica ». Adesso, mentre l'IRI procede con grande lentezza ed esitazione, nelle scelte di Hannover per « Eureka », viene dato il primo posto ad un progetto FIAT-COMAU in piena espansione di alleanze, risorse, concentrazioni di impegno in questi campi.

E infine per l'elicotteristica. Non è stata la FIAT, alleandosi con Sikorskj, a rendere molto più difficile, e forse impossibile, la crescita di un'azienda EFIM, l'Agusta, alleata in un Consorzio europeo con aziende francesi e tedesche, in un campo così importante per il futuro come l'avionica? Perché non c'è un solo tavolo su cui si stabilisce il rapporto Stato-FIAT in relazione al futuro produttivo del Paese?

In ogni caso, è certo, per dichiarazione dello stesso Ministro dell'industria (30-bis), che se la Westland diventasse proprietà Sikorskj-FIAT, lo Stato italiano intende sovvenzionare le relative attività industriali, sulla base della recente legge 808 del 24 dicembre 1985: « Interventi per lo sviluppo del settore aeronautico ».

Dato e non concesso che le cose stiano davvero in questi termini, è enorme che non si sia decisa, nel dicembre 1985, la sospensione o la modifica della legge, nel momento in cui l'interesse nazionale, quello europeo, e persino le scelte degli Stati maggiori, venivano così duramente aggrediti da un'intesa USA-FIAT su di un nodo così significativo. È lo stesso Ministro delle partecipazioni statali a dichiarare che l'Italia sarebbe isolata e l'Agusta potrebbe andare a picco, se Westland diventasse Sikorskj-FIAT.

Ma c'è di più. Anche per quello che si riferisce alla connessione reti-manifattura nel rapporto fra energia e produzioni chimiche, in un Ente certo più robusto, finanziariamente per lo meno, come l'ENI, le cose non stanno andando diver-

(30-bis) Rendiconto delle Commissioni parlamentari 15 gennaio 1986, pag. 16.

samente. Si pensi che, fatti uguali a 100 gli investimenti ENI del 1982, nel triennio 1983-1985 si sono ridotti del 25 per cento. Occorrevano 16.333 miliardi per mantenere nel triennio 1983-1985 il valore reale del 1982, se ne realizzarono invece 13.104 (e rispettivamente 3.998 nel 1983, 4.320 nell'84, 4.786 nell'85).

È doveroso accompagnare a questa critica presa d'atto, la notizia che nel 1985 il passivo della bilancia chimica sembra aumentato, la cifra non è ufficiale, ben del 24 per cento. Risulta una corrispondenza simmetrica fra i due dati.

Sono solo esempi, ovviamente.

Ma indicano che le scelte di restringimento, all'origine di tante difficoltà attuali, si riflettono negativamente anche sul ruolo delle partecipazioni statali come strumenti essenziali di una politica di sviluppo.

3.14. Dall'insieme dei dati qui riportati, emergono segnali di grave allarme, da cui occorre ricavare un comando di mutamento. Una somma di imprese efficienti non genera di per sé il salto di qualità di cui ha bisogno l'Italia.

A meno di affidare il governo dell'economia al regime dei cambi o alle direttive della CEE, non potrà non essere lo Stato, cioè la politica industriale dello Stato, a far sì che la necessaria libertà della impresa nel perseguire l'efficienza si congiunga con un complessivo sistema di guida che all'efficienza sappia unire l'efficiacia.

Perché l'efficacia è la chiave di volta di un nuovo paradigma strutturale. Per ottenere: un più elevato tasso di sviluppo, un aumento più forte dell'occupazione, l'innalzamento della qualità della crescita, un più robusto peso dell'Italia negli scambi mondiali.

Se questi sono gli obiettivi primari, è inaccettabile l'accanimento per nuove compressioni del costo del lavoro e per tagli significativi delle prestazioni sociali. Senza dubbio obiettivi di così rilevante portata non sono perseguibili nell'ambito

di un solo anno, o anche con 50 o 100 emendamenti alla « finanziaria ».

E tuttavia, quando si valuta un triennio e si fanno proiezioni al 1990, è un dovere proporseli e dar conto della propria capacità di renderli operanti.

#### 4. LA POLITICA DI BILANCIO

4.1. Abbiamo fin qui esaminato i risultati dell'azione del governo nei campi essenziali dell'occupazione e dello sviluppo.

Dall'insieme degli accertamenti fin qui rendicontati è emersa, in termini difficilmente equivocabili, una sostanziale incapacità a concretizzare i valori fondamentali che pure il Governo dichiara di voler perseguire. Consideriamo queste le coordinate più giuste entro cui collocare, con altrettanta precisione, il divario fra intenzioni e fatti in materia di bilancio. Del bilancio, e del potere sulle sue leve, il Governo è più direttamente e più apertamente responsabile. Ciò consente una maggior nettezza di esposizione.

Vediamo innanzitutto gli obiettivi '86 del Governo, così come si possono riassumere dalla Relazione Previsionale e Programmatica, cui fanno riferimento Finanziaria e Bilancio:

a) sviluppare la base produttiva nei settori ad alta dipendenza estera (agroalimentare ed energetico, tecnologica avanzata);

b) rafforzare il processo di accumulazione e di innovazione tecnologica, per aumentare occupazione e produttività;

c) ridurre il disavanzo corrente del settore pubblico in rapporto al PIL, riqualificando la spesa pubblica, controllando la domanda, riducendo i tassi di interesse;

d) mantenere la competitività delle produzioni interne, riducendo il differenziale di inflazione con altri Paesi;

e) correggere ancora, in senso ulteriormente « deregolante », il mercato dei fattori, particolarmente del lavoro;

f) nuovi posti di lavoro nella Pubblica amministrazione, compensando così territori particolarmente « penalizzati » dagli squilibri.

Abbiamo già fornito informazioni circostanziate su come gran parte di questi obiettivi, che sono sempre gli stessi da parecchi anni, abbiano avuto riscontro di scarsa o nulla attendibilità nel passato recente e meno recente.

Vogliamo ancora sottolineare l'estrema genericità delle indicazioni. Esse non sono in grado di trasformarsi, e non si trasformano, in obiettivi precisi e cadenzati nel tempo. Salvo che per la finanza pubblica, nella quale peraltro sono sistematicamente disattesi.

Rispetto agli obiettivi, il rapporto fra mezzi e fini appartiene assai più alla speranza degli « aruspici » che non alla scienza dell'economia.

Per i primi due punti le molte tabelle già riportate mostrano come sono andate e come andranno le cose. L'ultima novità è che nei primi otto mesi del 1985, « per la prima volta quest'anno » (31), si è avuto un saldo negativo della bilancia commerciale dei prodotti alimentari industriali per 236 miliardi di lire, contro un saldo positivo di 205 miliardi rispetto allo stesso periodo del 1984. L'altra novità è che, sembra, per la ricerca e sviluppo, anziché l'1,2 del PIL, come riportato dalle stime della Tabella 20 nel 1985 avremmo speso l'1,3, uno 0,1 in più (32).

Sulla competitività e sulla « deregolazione » nel lavoro abbiamo già riferito.

Riteniamo che la gravità dell'atteggiamento governativo sia rappresentato non solo dagli insuccessi, ma ancor più dalla decisione di non fare i conti con le ragioni vere di questi insuccessi, modificando coerentemente la propria linea di condotta.

Passiamo ora ad esporre i dati dell'entrata, della spesa e del disavanzo nel 1986.

4.2. Esaminiamo la tabella 22. Da essa si ricava che le entrate finali previste, in termini di competenza, nel 1986, dovrebbero ascendere a 244.110 miliardi, la spesa complessiva a 383.594 miliardi, di cui 67 mila 901 in conto capitale e 315.693 in partite correnti. Il saldo netto da finanziare si prevede in 139.483 miliardi. Il ricorso al mercato è previsto in 185.496 miliardi. E i rispettivi pagamenti di cassa prevedono, nell'ordine, 152.719 miliardi e 198.754.

Come si vede, sulla cifra fatidica di 110.000 miliardi, obiettivo di fabbisogno del settore statale, al Parlamento non viene chiesto un voto, una decisione, un tetto. Il Parlamento è chiamato a votare su molti tetti, su molte previsioni, su molte presunte certezze di parte governativa. Ma su quello che il Governo giudica il perno, non viene richiesto di un voto. Se il tetto del fabbisogno sarà o no sfondato, e di quanto, il Parlamento verrà a saperlo verso la fine del 1986, quando saranno in discussione i tetti dell'87. Sul perché è stato sfondato, il Parlamento di solito conosce solo l'opinione del Ministro del tesoro. Su di una cifra di 383.594 miliardi, con tutto il gioco di sovrastime e sottostime che contiene, non è troppo difficile fornire una propria spiegazione, di solito tesa a dare la responsabilità ad altri.

Per il 1986 si sa soltanto che il fabbisogno del settore statale viene stimato dal Ministro del tesoro in 124.300 miliardi « tendenziale » e 110.000 « obiettivo ».

Il Governo ritiene, rispetto ai 124.300 miliardi indicati come « tendenziali », stabilire un limite obiettivo di 110.000 miliardi. Da conseguire con la legge finanziaria (circa 14.000 miliardi) e con misure successive (circa 3.800 miliardi). Nel saldo dovranno essere conteggiati i risultati finali dell'entrata, in un ordine non ancora definito.

Non sono noti i meccanismi atti a spiegare, e a dar conto di come sono gestite le differenze quantitative (non l'esistenza di differenze, che è ovvia) fra un saldo

(31) *Il Sole-24 Ore*, 4 gennaio 1986.

(32) *Il Sole-24 Ore*, 2 gennaio 1986.

TABELLA 22.

**BILANCIO DELLO STATO 1986**  
**DATI DI COMPETENZA (CP) E DI CASSA (CS)**  
(miliardi di lire)

	QUADRO MANOVRA AL 30-9-1985		QUADRO MANOVRA AL 10-12-1985	
	Bilancio a legislazione vigente	BLV + effetti ddl finanziaria	BLV come modif. al Senato con Nota di variaz.	BLV + effetti ddl finanziaria
<b>Entrate finali:</b>				
Competenza . . . . .	233.501	242.835	235.446	244.110
Cassa . . . . .	231.164	239.768	233.109	241.494
<b>di cui tributarie:</b>				
Competenza . . . . .	183.055	192.215	185.000	193.491
Cassa . . . . .	182.765	191.495	185.710	192.771
<b>Accensione prestiti:</b>				
Competenza . . . . .	156.111	185.290	154.085	185.497
Cassa . . . . .	171.181	195.665	172.376	198.754
<b>Entrate complessive:</b>				
Competenza . . . . .	389.612	428.125	389.531	429.607
Cassa . . . . .	402.345	435.433	405.485	440.248
<b>Spese correnti:</b>				
Competenza . . . . .	280.900	314.181	280.818	315.693
Cassa . . . . .	287.867	317.441	287.785	318.963
<b>Spese in c/capitale:</b>				
Competenza . . . . .	62.699	67.931	62.700	67.901
Cassa . . . . .	68.443	71.957	71.665	75.250
<b>Spese finali:</b>				
Competenza . . . . .	343.599	382.112	343.518	383.594
Cassa . . . . .	356.310	389.398	359.450	394.213
<b>Rimborso prestiti:</b>				
Competenza . . . . .	46.013	46.013	46.013	46.013
Cassa . . . . .	46.035	46.035	46.035	46.035
<b>Spese complessive:</b>				
Competenza . . . . .	389.612	428.125	389.531	429.607
Cassa . . . . .	402.345	435.433	405.485	440.248
<b>Risparmio pubblico:</b>				
Competenza . . . . .	— 47.719	— 71.666	— 45.692	— 71.903
Cassa . . . . .	— 57.023	— 77.993	— 54.996	— 77.789
<b>Saldo netto da fin.:</b>				
Competenza . . . . .	— 110.098	— 139.277	— 108.072	— 139.484
Cassa . . . . .	— 125.146	— 149.630	— 126.341	— 152.719
<b>Ricorso al mercato:</b>				
Competenza . . . . .	— 156.111	— 185.290	— 154.085	— 185.497
Cassa . . . . .	— 171.181	— 195.665	— 172.376	— 198.754

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

netto da finanziare in Cassa di 152.719 miliardi per il solo Bilancio e un fabbisogno netto del « settore statale » di soli 110.000 miliardi.

Vedremo più avanti, trattando del FIO, un esempio preciso, una « spia », su qual è il rapporto effettivo fra decisione di spesa e pagamento, fra Cassa e Tesoreria.

4.3. Circa le entrate, noi riteniamo che:

- a) siano sottostimate;
- b) nella loro composizione vi siano gravi elementi di iniquità e di distorsione;
- c) rispecchino una lotta insufficiente contro l'evasione e l'elusione;
- d) confermino la necessità di annullare nel medio periodo l'erosione.

Circa la spesa:

- a) rispetto ad una inflazione prevista al 6 per cento e di un aumento del PIL stimato fra il 2,5 e il 3 per cento, gli obiettivi del Governo (aumento della spesa corrente pari al tasso di inflazione ed aumento della spesa per investimenti pari

all'incremento nominale del PIL, cioè inflazione più aumento reale) appaiono non rispecchiati dalle cifre effettive;

- b) la spesa corrente aumenta dell'11,3 in termini di impegni e dell'8,6 in termini di pagamenti. Al netto degli interessi gli scostamenti rispetto al programma sono: più 9,7 per gli impegni e più 6,6 per i pagamenti;

- c) per quanto riguarda la spesa per investimenti è previsto un aumento di impegni pari al 9,5 e di pagamenti pari al 3,5.

Poiché negli investimenti sono solo i pagamenti a contare (e avanzando addirittura il dubbio che quelli della Cassa siano davvero tutti pagamenti effettivi, cioè esborsi reali) un aumento del 3,5 per cento è quasi due terzi in meno della crescita di PIL nominale (8,5-9 per cento secondo il Governo);

- d) è stato già osservato che esiste « una quasi speculare corrispondenza fra gli scostamenti in aumento degli impegni di spesa corrente (+5,3 per cento) e quelli in diminuzione per pagamenti relativi ad investimenti (-5,5 per cento) ».

TABELLA 23.

## DEBITO E SPESA PER INTERESSI SUL PIL

ANNO	Debito al 31 dicembre (miliardi)	% PIL	Spesa per interessi (miliardi)	% PIL
1976	85.215	54,4	4.983	3,2
1977	109.872	57,8	8.000	4,2
1978	144.734	65,1	11.681	5,3
1979	175.065	64,8	14.262	5,3
1980	211.954	62,6	19.235	5,7
1981	266.168	66,3	27.328	6,8
1982	340.516	72,4	38.914	8,3
1983	432.152	80,2	47.328	8,8
1984	530.527	86,7	57.593	9,4
1985	649.712	95,7	62.310	9,2

Fonte: Relazione di maggioranza - Senato - 1985.

Complessivamente noi reputiamo che, di fronte ad un disavanzo che è quasi doppio del prevedibile aumento nominale del PIL e ad una spesa per interessi sul debito pubblico che sarà di 11 mila miliardi superiore alla stessa crescita nominale di ricchezza nell'intero anno, la manovra di « rientro » su cui il Parlamento è chiamato a pronunciarsi sia, insieme, moltiplicatrice di iniquità ed incapace di garantire il risanamento della finanza pubblica.

Le « emergenze » dell'occupazione e dello sviluppo rendono le dimensioni di questa inadeguatezza particolarmente allarmanti.

4.4. Il relatore di maggioranza cita il rapporto CER: « i risultati del 1985 appaiono positivi... le stime del CER mostrano la tendenza ad un'ulteriore lieve riduzione nel 1985 del disavanzo in rapporto al PIL ». Ecco come può essere dilatato un indicatore finanziario, che la stessa relazione definisce « lieve » per tentare di ricavare una minimizzazione di altri, ben più vasti e inquietanti.

Lo stesso CER, nello stesso rapporto, osserva:

« È ormai consuetudine che, in occasione della presentazione della legge finanziaria, il Governo definisca la *guide lines* della politica di bilancio, attraverso la fissazione di rigidi "tetti" alla espansione della spesa pubblica e di obiettivi di incremento delle entrate. L'andamento effettivo, almeno fino ad oggi, ha seguito direzioni molto diverse da quelle programmatiche, con sistematici "sfondamenti" dei tetti prestabiliti. Anche nel 1985 l'evento si è ripetuto ».

Le linee guida prevedevano l'invarianza della pressione fiscale, un incremento della spesa corrente, al netto degli interessi, pari al tasso di inflazione (il 7 per cento poi corretto al 9 per cento) e un aumento, in termini reali, delle spese per investimenti. Il « tetto » era 96.300 miliardi.

Come sono andate le cose? Niente 3 mila miliardi di condono edilizio, niente

4.000 miliardi di maggior gettito IVA, il « tetto » sfondato a 106.000 miliardi. E tuttavia gli incassi 1985 (tributari e non) « a un livello molto superiore alle previsioni iniziali ». Le valutazioni governative sotto-stimano, secondo il CER, le entrate tributarie di circa 6 mila miliardi. Non c'è bisogno di ripetere quel che da sempre è stato fermamente sostenuto a questo proposito dal gruppo comunista, in Commissione e in Aula. E anche ultimamente, in occasione dell'assestamento di bilancio. Nessuno può più contestarne l'esattezza.

Non solo. Ma all'interno della composizione delle entrate (che dovrebbero raggiungere il 45,7 per cento del PIL) il 1985 segna un ulteriore grave peggioramento in termini di giustizia oltre che di efficienza dell'apparato preposto. Infatti sembra ormai certa « un'ulteriore forte espansione delle imposte dirette (14,6 per cento in più rispetto al 1984) con ulteriore crescita dell'incidenza sul PIL » mentre il gettito delle imposte indirette « dovrebbe essere dell'8 per cento circa, cioè quasi la metà di quello conseguito nel 1984 » e addirittura « inferiore al tasso di sviluppo del PIL ».

A tacere delle regolazioni contabili che sono pur sempre dei debiti veri e rappresentano un'emissione supplementare di titoli che nel 1985 ascende a circa 12.500 miliardi.

Globalmente siamo ad un punto limite. Né ci sembra che il prodotto di questo triennio che pure ha un rilievo, per quello che si riferisce all'Amministrazione delle Finanze, sia nemmeno lontanamente proporzionale all'urgenza con cui si pongono in Italia cruciali questioni di efficienza e di giustizia nel campo fiscale. Il decreto degli scorsi giorni, a parte giudizi di merito e di metodo istituzionale, appare in ogni caso, entro queste dimensioni, un prodotto troppo modesto, e in troppi aspetti fuorviante rispetto ad una linea di marcia corretta, per una seria ed equa riforma fiscale.

Non si tratta solo di ripetere che è assolutamente indilazionabile una lotta coerente e concreta contro evasione, elusione ed erosione.

Si tratta anche di prendere atto che sono intervenuti dei mutamenti profondi in campo tributario e fiscale e di cui le tabelle segnalano i più vistosi:

a) dal 1976 al 1986 il gettito dell'IRPEF risulta cresca di dodici volte, quello dell'IVA sette volte:

b) come risulta dalla tabella 25, essendo il reddito imponibile imputabile ai lavoratori dipendenti il 39,31 del PIL nel 1976 e il 39,17 nel 1986 (cioè sostanzialmente stabile, negli undici anni di presunto « impazzimento » delle retribuzioni) il fisco prelevava nel 1976 il 7,19 per cento di questi redditi, nel 1984 il 16,50, cioè più del doppio;

c) circa l'IVA è sempre più clamoroso il divario fra quella che proviene dalle importazioni (dove è più elevato il livello di attendibilità) e quella dagli scambi interni dove viene pagata e molto meno rimborsata. Al di là di ogni più dettagliata precisazione e correzione non ci sembra si discosti da un ordine di grandezza realistico l'osservazione che l'IVA sugli scambi interni dovrebbe essere circa il triplo di quella sulle importazioni.

D'altro canto, l'evasione IVA nel 1983 era stimata su oltre 36.000 miliardi (33).

---

(33) Fonte: *Il Sole-24 Ore*, citata da E. PEGGIO, *Relazione di minoranza*, finanziaria 1985.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 24

## ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI DAL 1976 AL 1986 (STIME)

(Valori in miliardi)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (1)	1985 (2)	1986 (1)	1986 (2)
<b>Imposte dirette:</b>													
- IRPEF . . . . .	6.776	10.098	11.616	15.095	23.402	31.120	38.561	50.501	56.334	61.340	64.172	71.370	74.801
- IRPEG . . . . .	907	1.603	1.375	1.620	2.062	3.550	4.515	6.317	8.001	8.500	10.603	10.860	13.629
- IIR . . . . .	484	379	3.344	3.481	4.394	5.433	6.942	8.199	7.873	10.160	11.851	12.550	13.855
- Sostitutive . . . . .	2.151	2.742	4.158	3.861	6.040	8.314	11.191	11.186	16.516	12.580	14.300	14.605	16.000
- Altre . . . . .	1.261	1.196	1.459	1.972	793	851	4.772	6.685	2.864	1.719	1.719	1.378	1.378
<b>Totale . . . . .</b>	<b>11.579</b>	<b>16.017</b>	<b>21.852</b>	<b>26.029</b>	<b>37.591</b>	<b>49.266</b>	<b>65.981</b>	<b>82.868</b>	<b>91.578</b>	<b>94.299</b>	<b>102.645</b>	<b>110.763</b>	<b>119.663</b>
- % sul totale . . . . .	41,8	44,7	49,0	50,0	52,4	54,9	57,1	57,7	56,6	55,05	57,14	57,24	59,12
- incremento % rispetto all'anno precedente . . . . .	46,1	38,3	36,4	19,1	44,4	31,1	33,9	25,6	10,5				
<b>Imposte indirette:</b>													
- IVA . . . . .	7.066	9.334	10.858	11.894	17.382	20.672	24.705	30.115	35.975	41.576		44.195	
- Registro . . . . .	818	923	1.123	1.431	1.997	2.590	2.510	2.580	2.703	2.920		2.950	
- Bollo . . . . .	547	657	1.101	1.296	1.444	1.724	2.403	2.717	2.871	2.900		3.100	
- OLI minerali . . . . .	3.627	4.531	4.951	5.780	6.617	7.071	8.506	11.155	13.078	13.524		15.574	
- Imposte consumo tabacchi . . . . .	1.130	1.318	1.528	1.760	2.036	2.536	3.309	3.821	4.269	4.800		5.112	
- Altre . . . . .	2.908	2.443	3.224	3.878	4.720	5.867	8.082	10.484	11.333	11.272		11.796	
<b>Totale . . . . .</b>	<b>16.096</b>	<b>19.846</b>	<b>22.785</b>	<b>26.039</b>	<b>34.196</b>	<b>40.460</b>	<b>49.515</b>	<b>60.872</b>	<b>70.309</b>	<b>76.992</b>	<b>76.992</b>	<b>82.727</b>	
- % sul totale . . . . .	58,2	55,3	51,0	50,0	47,6	45,1	42,9	42,3	43,4	44,95	42,86	42,76	40,88
- incremento % rispetto all'anno precedente . . . . .	36,5	23,3	14,8	14,3	31,3	18,3	22,4	22,9	15,5				
<b>Totale complessivo . . . . .</b>	<b>27.675</b>	<b>35.863</b>	<b>44.637</b>	<b>52.068</b>	<b>71.789</b>	<b>89.728</b>	<b>115.496</b>	<b>143.740</b>	<b>161.887</b>	<b>171.291</b>	<b>179.637</b>	<b>193.490</b>	<b>202.390</b>

Fonti: Per gli anni dal 1976 al 1984: I tributi - giugno 1985; per gli anni 1985 e 1986: a) bilancio di previsione 1986, b) nostre stime sulla base delle entrate al 31 ottobre 1985.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 24-A

## IRPEF - ENTRATE ANNI DAL 1976 AL 1986 PER SINGOLO ARTICOLO (STIME)

(Valori in miliardi)

N.	ARTICOLI	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (1)	1985 (2)	1986 (1)	1986 (2)
1	Ruoli . . . . .	603	1.031	305	257	331	565	663	860	972	2.050 (3)	1.892 (3)	2.150 (3)	1.892 (3)
2	Veramenti in Teoria - Rinnovo dipendenti settore statale . . . . .	764	1.115	1.303	2.057	3.699	3.596	6.480	6.715	9.385	10.220	10.049	11.300	11.075
3	Veramenti in Esattoria - Rinnovo lavoro dipendente settore privato . . . . .	3.666	4.781	6.374	8.781	12.458	17.800	20.994	27.204	31.100	33.520	35.127	37.350	38.709
4	Veramenti in Esattoria - Rinnovo lavoro autonomo . . . . .	317	393	509	673	953	1.266	1.808	2.795	3.397	3.650	4.049	4.080	4.875
5	Maggiorazioni per anzianità in servizio . . . . .	..	1	33	30	60	178	283	241	261	-	-	-	-
6	Maggiorazioni per prolungata mansione . . . . .	..	1	..	1	1	8	9	5	13	-	-	-	-
7	Interessi per mancato o ritardato versamento . . . . .	2	7	15	21	21	45	58	76	98	-	-	-	-
8	Pensi familiari . . . . .	4	17	83	93	140	276	173	546	428	-	-	-	-
9	Anticommunione . . . . .	1.420	1.759	1.472	1.497	2.645	3.169	3.128	4.049	3.775	4.100	4.650	6.480	7.070
10	Veramento accorato . . . . .	-	993	1.442	1.685	3.094	4.215	5.045	6.010	6.905	7.800	8.405	10.000	11.180
	Totale . . . . .	6.776	10.098	11.616	15.095	23.402	31.120	38.561	50.501	56.354	61.340	64.172	71.370	74.801

Fonte: Per gli anni dal 1976 al 1984: I tributi - giugno 1985; per gli anni 1985-1986: 1) previsioni Governo - bilancio di assestamento 1985 e bilancio 1986; 2) stima nostra sulla base degli accertamenti al 31 ottobre 1985; 3) comprensivi anche degli articoli 5, 6, 7, 8.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 25

## UNDICI ANNI DI PIL E DI RETRIBUZIONI DEI LAVORATORI DIPENDENTI

ANNO	VALORE PIL	RETRIBUZIONI lavoratori dipendenti	INCIDENZA SUL PIL %
1976	156.657	61.586	39,3
1977	190.083	78.178	41,1
1978	222.254	91.156	41,0
1979	270.198	109.433	40,5
1980	338.743	135.710	40,1
1981	401.579	167.133	41,6
1982	470.484	194.310	41,3
1983	538.998	221.159	41,0
1984	612.112	245.287	40,07
1985 (1)	685.000	270.420	39,47
1986 (2)	757.000	296.560	39,17

Fonte Bankitalia fino al 1984, per il 1985 e il 1986 stime ISCO)

TABELLA 26

ENTRATE DELL'IVA  
(Valori in miliardi) (1)

ANNI	IVA Totale	IVA da importazioni	IVA da scambi interni
1980 (2)	17.382	9.330	8.051
1981	20.672	10.966	9.705
1982	24.705	12.668	12.036
1983	30.115	13.411	16.703
1984	35.975	16.321	19.653
1985	41.576	19.250	22.326
1986	44.195	19.100	25.095

(1) Lo scarto tra le entrate totali e la somma dei due parziali deriva dalla diversità delle fonti che sono, per il totale, i consuntivi e, per i parziali, i bilanci di previsione assestati

TABELLA 26-A

## EVOLUZIONE DELLE ENTRATE IRPEF

(valori in miliardi)

	Totale IRPEF	IRPEF dipendenti pubblici	IRPEF dipendenti privati	IRPEF lavoratori autonomi (acconto)	Autotassa- zione
1977 . . . . .	9.522	900	4.180	400	1.600
1978 . . . . .	11.705	1.200	6.800	480	2.850
1979 . . . . .	15.095	1.300	8.200	500	3.200
1980 . . . . .	23.402	2.350	11.710	880	5.160
1981 . . . . .	31.120	4.095	17.200	1.250	7.510
1982 . . . . .	41.820	6.650	23.315	1.620	9.405
1983 . . . . .	52.940	7.800	29.060	2.320	11.100

Fonte: Relazioni di cassa di vari anni e Bilanci delle entrate.

4.5. Circa gli andamenti della spesa, dopo aver sottolineato la contrazione di investimenti che ci sembra di scorgere nella manovra 1986 (anche come segno di un maggiore irrigidimento nel governo degli aggregati monetari) scegliamo di trattare tre questioni che ci appaiono fra le più significative, in ordine a ciò che fino ad oggi è accaduto, in materia di spesa.

Con la prima ci proponiamo di verificare la fondatezza o meno delle tesi relative al dilatarsi nel corso degli anni della spesa sociale e per i consumi collettivi: la cosiddetta «patologia».

Nelle tabelle 27 e 28 compaiono le due scomposizioni più rappresentative degli effettivi andamenti.

Quelle della suddivisione della spesa dal 1960 al 1984, un quarto di secolo, in termini economici e in termini funzionali.

Nella tabella 27, in termini di suddivisione economica, si constata che dal 1960 al 1984, i consumi collettivi sono scesi di quasi nove punti. Hanno ridotto cioè il loro peso del 9 per cento. Mentre gli interessi passivi sono saliti di oltre undici punti. Il loro peso si è cioè accresciuto dell'11 per cento.

Al netto degli interessi passivi, le uscite per investimenti e contributi ad investimenti, sono state comprese assai meno di quelle per i consumi collettivi.

Da un recente studio dell'OCSE, a proposito del ruolo del settore pubblico nei diversi Paesi dal 1960 al 1982 (34), risulta che in termini di PIL, gran parte dei Paesi spende più dell'Italia in istruzione, sanità, previdenza. L'Italia invece spende più del triplo, sempre in termini di PIL, per il pagamento degli interessi del debito pubblico.

Nell'acquisto di beni e servizi, da parte della Pubblica amministrazione, dal 1960 al 1982, l'Italia è scesa dal 21,8 al 18,6 sul PIL, ed è quattro punti percentuali sotto la media OCSE. Nella formazione, da parte dello Stato, di capitale fisso l'Italia è scesa dall'11,5 al 9,8 ed è, anche qui, quattro punti sotto la media OCSE.

Nella tabella 28, la suddivisione funzionale, si rileva che, dopo tante *crescite paurose*, tante volte denunciate, la somma di sanità, previdenza e assistenza era il 43,4 per cento della spesa pubblica complessiva nel 1960 ed è risul-

tata il 41,6 per cento nel 1984. Gli aumenti rilevanti riguardano i servizi economici e le spese varie.

Recentemente il Presidente del Consiglio si è ricordato di ricordare allo stato maggiore della Confindustria riunito al Lingotto, che il trasferimento alle imprese da parte del Bilancio statale corrisponde all'ammontare del disavanzo, al netto degli interessi. Il senatore Pagani, relatore di maggioranza l'anno 1984 al Senato per il decreto che tagliò la scala mobile, ha ritenuto di dover ricordare, quest'anno, sulla finanziaria 1986, che dal 1981 al 1984 le spese per le prestazioni di servizi pubblici sono scese, rispetto alle entrate, dal 34 al 32 per cento, mentre, sempre sulle entrate, i trasferimenti alle imprese sono passati dal 18,8 al 24,7 per cento (35). Un aumento di circa un terzo, in volume. Addirittura di più della crescita di incidenza degli interessi passivi sul debito pubblico, che aumenta del 3,1 per cento, dal 18,1 al 21,2.

È molto probabile che questo conteggio, relativo alle imprese, sia al di sotto della realtà. Anche in Italia è una frontiera particolarmente mobile, quella che corre fra contributi diretti e contributi indiretti dello Stato alle imprese.

Queste osservazioni non sono polemiche verso le imprese. Noi siamo favorevoli al sostegno per le imprese da parte dello Stato. Pensiamo che la formula «più Stato nell'industria» (36) sia molto più realistica e saggia di quanto non ritengano le correnti retoriche del «mercato». Abbiamo però già spiegato perché riteniamo che non debbano essere le imprese a dirigere il quadro di comando. E pensiamo che sarebbe utile da parte loro anche un po' più di stile e di «esprit de géométrie» nella rappresentazione della «sovranità» (37). Su tante cose e anche a proposito dei costi del lavoro e dei creatori di ricchezza. La Tabella 25 è davvero molto eloquente: negli ultimi undici anni, le retribuzioni dei lavoratori dipendenti, in rapporto al PIL dell'anno corrispondente, hanno oscillato fra il 39,3 e il 39,17 per cento. Un controllo ferreo, come si vede.

(35) Resoconti del Senato - 26 novembre 1985, pag. 9.

(36) A. MINC, «Il dopocrisi è cominciato», Marsilio, Padova, 1984.

(37) Ci si riferisce all'intervento di C. Romiti - assemblea del Lingotto - Torino, 2 dicembre 1985.

(34) Revue économique de l'OCDE - Allegato «Primavera 1985».

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 27

COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA PUBBLICA  
SECONDO LE CLASSIFICAZIONI ECONOMICA E FUNZIONALE

	1960	1984 (% delle uscite pubbliche totali)
<i>Spesa secondo la classificazione economica</i>		
Redditi da lavoro dipendente .....	29,3	23,9
Consumi intermedi .....	12,9	9,7
Ammortamenti .....	1,2	0,5
Vendita di beni e servizi .....	1,6	- 1,1
<b>CONSUMI COLLETTIVI .....</b>	<b>41,7</b>	<b>33,0</b>
Interessi passivi .....	5,1	16,4
Contributi alla produzione .....	4,4	4,5
Prestazioni sociali .....	32,2	33,2
Trasferimenti alle istituzioni sociali private .....	1,6	0,5
Aiuti internazionali .....	0,2	0,4
Altre uscite correnti .....	0,5	0,4
<b>TOTALE USCITE CORRENTI .....</b>	<b>85,7</b>	<b>88,3</b>
Investimenti .....	11,9	7,0
Contributi ad investimenti .....	1,9	3,7
Altre uscite in conto capitale .....	0,5	1,0
<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE .....</b>	<b>14,3</b>	<b>11,7</b>

TABELLA 28

*Spesa secondo la classificazione funzionale*

Servizi generali .....	12,1	10,1
Difesa .....	7,6	3,8
Istruzione .....	10,9	10,0
Sanità .....	10,5	10,3
Previdenza .....	30,5	30,1
Assistenza .....	2,4	1,2
Abitazioni .....	2,8	2,9
Altri servizi .....	1,4	0,8
Servizi economici .....	15,9	16,2
Spese varie .....	6,0	14,6

E una banda di oscillazione di gran lunga inferiore a quella dell'Italia nel Sistema monetario europeo, tanto per fare un paragone. Con un 1986 che ha il più basso livello di incidenza rispetto agli ultimi undici anni.

4.6. Passiamo alla seconda osservazione. Capacità degli investimenti pubblici di essere veloci e di creare occupazione; situazione del Fondo Investimenti Occupazione.

Non staremo qui a rammentare ciò che si disse al momento della sua istituzione. Sulla presunta efficacia delle sue strutture nel determinare risultati più qualificati nei tempi e nelle capacità selettive.

E' sufficiente scorrere l'elenco dei progetti finanziati nel 1982, nel 1983, nel 1984, per avere forti dubbi circa la qualità e la selezione di molte scelte. Le polemiche, anche molto aspre, su questo punto, sono note. Ora però cominciamo a essere anche in grado di valutare un aspetto meno di fondo, ma altrettanto importante, come quello della velocità di spesa; della trasformazione dell'intenzione in realtà, dalla spesa in competenza all'esborso per opere eseguite.

Dalle relazioni del «nucleo ispettivo» risulta che un anno fa, per il FIO 1982, «la valutazione della media delle medie, sullo stato di effettiva realizzazione della totalità dei progetti, dava: 27 per cento per i progetti statali, 59 per cento per i progetti regionali».

Al novembre 1985 è risultato, per il FIO 1982, che le realizzazioni effettive corrispondevano a circa il 60 per cento del finanziamento. Per il FIO 1983 eravamo a meno del 20 per cento. Per il FIO 1984 si stava concludendo il controllo dell'apertura dei cantieri. Ricordiamo che le normative indicano una durata media di due anni e mezzo fra l'assegnazione del finanziamento e la conclusione dell'opera.

Più volte, il «nucleo ispettivo» ha segnalato al ministro che in numerosi casi, i lavori non partono, o rallentano, o si interrompono, per le difficoltà di pagamento. Questo succede con le Regioni, che hanno inizialmente un acconto e poi complesse procedure per il resto.

Non succede con le Amministrazioni statali, che hanno l'assegnazione intera ma, come afferma il *nucleo ispettivo*, «appaiono più lente, probabilmente a motivo dei numerosi intermediari esistenti fra il centro direzionale e

l'ente attuatore, e delle complesse procedure necessarie per espletare tutti gli adempimenti previsti.

Ma in ogni caso i pagamenti sono molto lenti. Orbene questa esemplificazione è utile per due aspetti: *a)* fornisce documentazioni illuminanti sulla velocità della spesa anche in un contesto fuori regola come il FIO; *b)* consente di cogliere lo svolgimento di un rapporto fra Cassa ed effettivi esborsi, da parte del Tesoro, che fa comprendere meglio il legame di interdipendenza fra lentezza burocratica, politica monetaria e incidenza, sul PIL, della spesa effettiva. Si pensi che per il FIO 1982 si era addirittura prospettato, nell'ottobre 1981, da parte del Ministro del bilancio, che «nuove procedure ed adeguata produttività garantissero un impatto positivo non inferiore all'1 per cento sul reddito nazionale del 1982» (38). Per il FIO 1982. Un FIO che, invece, a fine 1985, e probabilmente ancora oggi, era poco al di sopra della metà del suo percorso esecutivo.

Per il FIO 1983, al giugno 1985, quando già l'esperienza avrebbe dovuto esser tesaurizzata, risultava che, su 47 progetti deliberati 29 erano al 10 per cento, 6 a cantieri appena aperti, degli altri 12 non c'erano notizie. Un FIO che è affondato, in poche parole.

4.7. Si giunge così al terzo punto; sempre nell'esame della spesa. Il rapporto fra politica di bilancio e funzionamento della Pubblica Amministrazione. Naturalmente non si tratta di un problema solo del nostro Paese. Tant'è vero che in tutto il mondo si è cercato di reagire alla crisi di funzionamento della Pubblica amministrazione creando strutture speciali, uffici straordinari, alti commissari. Si è arrivati addirittura a coniare un brillante neologismo: le «ad hoc-crazie» (39).

Sarebbe utile fare un consuntivo circostanziato, sulle molte esperienze «ad hoc-cratice» in corso nel nostro Paese.

A leggere le considerazioni recenti espresse sul tema dalla Corte dei conti, non sembra se ne ricavano giudizi confortanti.

In verità in Italia, per una serie di ragioni, strutturali e di governo, la crisi di funziona-

(38) G. LA MALFA, «Rendiconti del Senato», ottobre 1981.

(39) Appartiene ad A. Tofler, citato da G. Ruffolo - La qualità dello sviluppo.

mento della Pubblica amministrazione ha caratteri davvero drammatici.

Dal recente rapporto del FORMEZ, così come dalla relazione Giannini di qualche anno fa, sono venute indicazioni univoche. La Pubblica amministrazione dedica il 60 per cento del proprio tempo ad amministrare sé stessa, il 14 per cento al fine di coordinare altri soggetti, e infine il 26 per cento per fornire servizi e atti ai cittadini.

Lo Stato, per erogare 1000 lire, ne spende 700.

Il Ministro del tesoro ha calcolato che «la riduzione del *turnover* ordinario del personale statale da 30.000 a 10.000 unità significherebbe risparmiare 400 miliardi». Forse sarebbe utile calcolasse anche quanto inciderebbe, sullo stesso tasso di crescita del PIL, un aumento di produttività della Pubblica Amministrazione pari a quello che è stato imposto al settore industriale negli ultimi cinque anni.

L'ordine di grandezza è sicuramente nelle migliaia di miliardi, non nelle centinaia.

In compenso, dall'83 all'85, le deroghe al blocco delle assunzioni hanno riguardato 168.494 persone. La cifra è stata indicata al Senato (40) sulla base di un lavoro analitico sui provvedimenti pubblicati sulle Gazzette Ufficiali.

La mancanza di rettifica da parte del Governo fa ritenere che sia esatta. Ed ecco allora che cosa significa il regime del blocco e delle deroghe: una miscela di impotenze e sconnessioni.

Non è solo opinione nostra, sospettabile forse di pregiudizio. Sta scritto nella «raccomandazione per la politica del personale pubblico» formulata nel marzo scorso dalla Commissione per la spesa pubblica, presso il Ministero del tesoro. Eccone una citazione:

«Le analisi svolte hanno messo in luce gravi disfunzioni nel controllo della spesa e nella distribuzione degli addetti rispetto ai bisogni, una eccessiva rigidità della normativa e delle procedure, una scarsa considerazione per l'efficienza dei processi produttivi e infine una scarsa efficacia dei servizi offerti alla collettività».

(40) Sen. MAFFIOLETTI - Rendiconti stenografici del Senato - novembre 1985.

Di conseguenza questi fattori hanno prodotto riflessi negativi sul rapporto tra costi e benefici dei servizi pubblici e *impulsi diretti sui prezzi. Essi hanno accentuato la dinamica del costo del lavoro nel settore privato, a causa sia della traslazione, almeno parziale, del rialzo dei costi sulle tariffe e quindi sulla scala mobile, sia dell'inadeguatezza dei servizi offerti, che ha spesso inasprito le richieste di aumenti contrattuali (corsivi nostri).*

E ancora.

«La politica per il pubblico impiego attuata negli ultimi anni appare contraddittoria: ad alcuni risultati conseguiti nella moderazione degli automatismi e nella valorizzazione della produttività, si sono affiancati comportamenti incoerenti con gli obiettivi di contenimento dei costi e di riordino dei differenziali salariali. Con riferimento a quest'ultimo aspetto vanno ricordati: a) le modifiche, talvolta sostanziali, di aspetti di rilievo delle politiche perseguite attraverso circolari interpretative dei contratti, l'approvazione di varie leggi e l'adozione di provvedimenti amministrativi non coordinati tra di loro, riguardanti aspetti e settori particolari; b) gli slittamenti generalizzati verso l'alto degli inquadramenti, in luogo della valorizzazione della professionalità; c) le numerose deroghe al blocco delle assunzioni per le quali non sono state presentate adeguate motivazioni che assicurino la rispondenza a effettivi bisogni della collettività e alla razionalizzazione delle strutture operative. La capacità di controllo dei flussi di spesa e la rispondenza nella distribuzione delle risorse alle occorrenze sono risultati ridotti piuttosto che accresciuti dal complesso delle azioni intraprese».

Nessuno ignora la grandezza della questione che qui si torna a sottolineare. Ma come è stato giustamente osservato a questo proposito: «non esistono soluzioni di respiro alternativa ad una politica di modernizzazione della pubblica Amministrazione, che passi attraverso massicci e coerenti investimenti in capitale umano. L'inevitabile ritardo degli effetti di una tale politica non ne riduce, ma anzi aumenta le ragioni di urgenza» (41).

(41) PATRIZIO BIANCHI, coordinatore del Laboratorio di polizia industriale di Nomisma, audizione presso la Commissione industria del Senato, riportata in «Mondo Economico» - agosto 1984.

A chi obietti circa l'estrema difficoltà di questi processi, esprimendo scetticismo e ricordando che da ormai 40 anni si parla di riforma burocratica senza farla, vorremmo rammentare Bacone: «protrarre le consuetudini al di là del lecito, comporta altrettanti sommovimenti quanto l'introdurre un'innovazione» (42).

A meno di ritenere che l'unica cosa davvero governabile, nel nostro Paese, sia l'incidenza sul PIL delle retribuzioni del lavoro dipendente.

#### 5. LA POLITICA DEL DISAVANZO E DEL DEBITO PUBBLICO

5.1. Circa il disavanzo e i suoi riflessi sul debito abbiamo innanzitutto ritenuto utile raccogliere (43) nelle tabelle 29,30,31,32, il massimo di informazioni disponibili, attraverso le Relazioni previsionali, le Relazioni di Cassa, i documenti della Banca d'Italia, per una valutazione degli andamenti, dal 1979 al 1985 (cioè da quando è in vigore la legge 468), osservando gli scostamenti, e le variazioni, fra le previsioni iniziali, i dati definitivi e consuntivi, nell'ambito delle seguenti coordinate:

a) valori del risparmio pubblico, del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato, in termini di competenza e in termini di cassa, dal 1979 al 1985, in rapporto al PIL; con anche le variazioni anno per anno di questo rapporto, sempre in rapporto al PIL;

b) la sequenza 1976-1985 del fabbisogno del settore statale, al lordo e al netto degli interessi, in termini di PIL;

c) gli andamenti del fabbisogno netto del settore statale, del tendenziale all'obiettivo, attraverso le relazioni di cassa trimestrali fino agli aggiustamenti definitivi.

In questi otto anni il Governo ha preso sempre un iniziale impegno di «invertire le tendenze» e spesso ha cercato di far credere che ci stava riuscendo. Sempre ha dato agli altri la responsabilità dei propri insuccessi. Ma non è il singolo anno a dare la misura più giusta. È la sequenza.

(42) Citato da E.H. CARR «Sei lezioni sulla storia» - Einaudi Torino 1961.

(43) Ringraziando, per la solerte e preziosa collaborazione, il Servizio studi della Camera.

Ecco alcune osservazioni. Nel 1980 il saldo netto da finanziare era inizialmente pari, in termini di PIL, sia nella competenza che nella cassa (17,5 per cento). A consuntivo risultò il 14,5 in competenza e 12,1 sempre di PIL, per la cassa.

Inizialmente l'obiettivo del fabbisogno del settore statale era del 12,3 sul PIL e fu del 10,9 a consuntivo. Lo 0,3 per cento in meno dell'anno precedente. Già allora, su 37.017 miliardi di fabbisogno, il 51 per cento erano interessi. Fu un anno di sovrastime e di risultati «positivi».

L'anno successivo, il 1981, il saldo netto da finanziare si accrebbe, a consuntivo, in termini di cassa, di meno dell'anno precedente (11,8 contro 12,1) ma l'incidenza del fabbisogno sul PIL si accrebbe del 15 per cento: fu il 13,3 rispetto al 10,9.

Valutando assieme il 1980 e il 1981 l'inversione di tendenza scompare.

Vediamo il 1983. Il saldo netto da finanziare corrisponde in competenza al 14 per cento. Sia l'iniziale che il consuntivo. In termini di cassa, il saldo netto da finanziare era il 15,1 inizialmente, diventò il 13,6 a consuntivo. Una riduzione del 10 per cento in volume. Praticamente lo stesso vale per il ricorso al mercato. Costante sul PIL la competenza, in diminuzione di un po' meno del 10 per cento la cassa. Per il fabbisogno del settore statale era il 14,7 all'inizio diventò il 16,4 alla fine: un aumento del 12 per cento.

Ma nel 1982 era andata peggio. Il fabbisogno iniziale era del 10,4 sul PIL, diventò il 15,4 alla fine. Un aumento del 50 per cento. Forse sarebbe utile ricordare che l'anno 1982 precedeva elezioni molto tese.

In termini di competenza vi fu, come sempre, una diminuzione, rispetto al PIL, fra l'iniziale e il consuntivo.

*A questo proposito viene da chiedere: che cosa potrebbero osservare, di fronte alla tabella 29, i sostenitori della tesi che la legislazione in corso d'anno accresce il saldo da finanziare, se risulta che, in rapporto al PIL, esso è sempre inferiore a consuntivo, rispetto all'iniziale?*

Nel 1984 il fabbisogno del settore statale era inizialmente il 14,8 per cento del PIL e diventò il 15,6 a fine d'anno. Uno «sfondamento» di oltre il 5 per cento.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

1. DATI DI COMPETENZA — RISULTATI DIFFERENZIALI  
PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE E DATI DI CONSUNTIVO

ANNI	RISPARMIO PUBBLICO			SALDO NETTO DA FINANZIARE			RICORSO AL MERCATO		
	Valori assol. in mld.	% sul PIL	Variaz. % incidenza PIL	Valori assol. in mld.	% sul PIL	Variaz. % incidenza PIL	Valori assol. in mld.	% sul PIL	Variaz. % incidenza PIL
1979	iniziale	23.761	8,0	43.091	15,9	-	55.795	20,6	-
	definitivo	23.875	8,0	44.451	16,5	-	56.764	21,0	-
	a consuntivo	18.007	6,6	35.265	13,1	-	47.573	17,6	-
1980	iniziale	36.690,0	10,8	59.217,0	17,5	+10,1	72.770,5	21,5	+4,4
	definitivo	38.651,8	11,4	66.365,1	19,6	+18,8	79.571,6	23,5	+11,9
	a consuntivo	25.759,5	7,6	49.177,7	14,5	+10,7	62.384,1	18,4	+4,4
1981	iniziale	31.651,5	7,9	69.024,7	17,2	-1,7	80.900,4	20,1	-6,5
	definitivo	31.415,2	7,8	72.392,6	18,0	-8,2	80.298,9	20,0	-14,9
	a consuntivo	27.888,3	6,9	65.275,6	16,3	+12,4	73.176,9	18,2	-1,1
1982	iniziale	18.313,3	3,9	63.125,8	13,4	-22,1	89.459,6	19,0	-5,5
	definitivo	21.491,2	4,6	64.898,3	13,8	-23,3	91.248,8	19,4	-3,0
	a consuntivo	16.613,7	3,5	58.686,1	12,5	-23,2	85.036,6	18,1	-0,5
1983	iniziale	25.376,1	4,7	75.890,0	14,1	+5,2	94.905,0	17,6	-7,4
	definitivo	24.466,2	4,5	76.185,2	14,1	+2,2	95.201,2	17,7	-8,8
	a consuntivo	25.171,1	4,7	75.562,1	14,0	+12,0	94.578,0	17,5	-3,3
1984	iniziale	42.549,4	7,0	94.498,	15,4	+9,2	145.897,4	23,8	+35,2
	definitivo	44.458,2	7,3	97.538,	15,9	+12,8	148.489,9	24,3	+37,3
	a consuntivo	43.087,4	7,0	91.558,	15,0	+7,1	142.508,3	23,3	+33,1
1985	iniziale	86.029,1	12,7	145.591,9	21,4	+36,4	178.716,7	26,3	+10,5
	definitivo	57.423 *	-	119.017 *	-	-	154.345 *	-	-
	a consuntivo	71.901	9,7	139.483	18,8	-12,1	185.496	25,1	-0,5
1986 **	iniziale								

(\*) Previsioni assettate 1985 al netto delle regolazioni debitorie. Questo dato non è omogeneo — e quindi non è confrontabile — agli altri che sono invece al lordo delle regolazioni debitorie. Il dato lordo delle previsioni definitive 1985 non è disponibile.

(\*\*) Bilancio e disegno di legge finanziaria come emendati dal Senato (cfr. A.S. 1505-bis).

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 30

2 DATI DI CASSA - RISULTATI DIFFERENZIALI  
PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE E DATI DI CONSUNTIVO

ANNI	RISPARMIO PUBBLICO			SALDO NETTO DA FINANZIARE			RICORSO AL MERCATO		
	Valori assol in mld.	% sul PIL	Variaz % incidenza PIL	Valori assol in mld.	% sul PIL	Variaz % incidenza PIL	Valori assol in mld.	% sul PIL	Variaz % incidenza PIL
1979 iniziale definitivo a consuntivo	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	14 395	5,3	-	29.631	11,0	-	40.214	14,9	-
1980 iniziale definitivo a consuntivo	36.776,5	10,9	-	60 376,2	17,8	-	74.137,9	21,9	-
	42.932,8	12,7	-	74.263,8	21,9	-	87 991,2	26,0	-
	20.577,2	6,1	15,1	41 065,2	12,1	10,0	54.747,9	16,2	8,7
1981 iniziale definitivo a consuntivo	27.171,9	6,8	-37,6	57 252,1	14,3	-19,7	68 567,3	17,1	-21,9
	20.440,6	5,1	-59,9	58.299,6	14,5	-33,8	67 740,2	16,9	-35,0
	24.807,8	6,2	+1,6	47.403,5	11,8	-2,5	56 827,5	14,2	-12,4
1982 iniziale definitivo a consuntivo	20.107,3	4,3	-36,8	57 976,9	12,3	-14,0	84.325,5	19,0	+11,1
	29.823,7	6,3	+23,5	69.923,9	14,9	+2,8	96 298,6	20,5	+21,3
	20.655,2	4,4	-22,0	55 771,1	11,9	+0,8	82.093,1	17,4	+22,5
1983 iniziale definitivo a consuntivo	25.595,8	4,7	+9,3	81.538,7	15,1	+22,6	100.555,4	18,7	-1,6
	30.572,7	5,7	-9,5	88.642,2	16,4	+10,1	107.685,8	20,0	-2,4
	21.265,0	3,9	-11,4	73.164,4	13,6	+14,3	92.130,9	17,1	-1,7
1984 iniziale definitivo a consuntivo	45.343,5	7,4	+57,4	102.233	16,7	+0,5	153.193,1	25,0	+33,7
	59.738,8	9,8	+71,9	118.649,9	19,4	+18,3	169.649,3	27,7	+38,5
	44.525,4	7,3	+87,2	93.628,8	15,3	+12,5	144.586,1	23,6	+38,0
1985 iniziale definitivo a consuntivo	89.030,8	13,1	+77,0	153.739,5	22,6	+35,3	186.865,6	27,5	+10,0
	71.149 *			140.137 *			175.513 *		
1986 ** iniziale	77.789	10,5	-19,8	152.719	20,6	-8,9	198.754	26,8	-2,6

(\*) Cfr stessa nota tabella precedente

(\*\*) Cfr stessa nota tabella precedente

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 31

## FABBISOGNO DEL SETTORE STATALE

ANNO	Fabbisogno (miliardi)	% PIL	Spesa per interessi (miliardi)	% PIL	Fabbisogno al netto della spesa per interessi (miliardi)	% PIL
1976	14.886	9,5	4.983	3,2	9.903	6,3
1977	22.566	11,9	8.000	4,2	14.566	7,7
1978	34.305	15,4	11.681	5,3	22.624	10,2
1979	30.371	11,2	14.262	5,3	16.109	6,0
1980	37.017	10,9	19.235	5,7	17.782	5,2
1981	53.296	13,3	27.328	6,8	25.968	6,5
1982	72.653	15,4	38.914	8,3	33.739	7,2
1983	88.604	16,4	47.328	8,8	41.276	7,7
1984	95.351	15,6	57.593	9,4	37.758	6,2
1985	(*) 106.700	15,7	62.310	9,2	44.390	6,5

(\*) Al netto di regolazioni di debiti pregressi per 12.485 miliardi (di cui 2.000 in contanti e 10.485 in titoli).



Nella competenza e nella cassa, il saldo netto da finanziare risultò ancora in diminuzione fra l'iniziale e il consuntivo. Più pronunciato per la cassa, meno per la competenza. Ma, nel suo interno, il fabbisogno del settore statale vede ascendere al 60 per cento il peso degli interessi.

Nonostante ciò, il 1985 segna come dato iniziale il più grande balzo in avanti del saldo netto da finanziare, in termini di previsione iniziale. Rispetto all'iniziale del 1984, il 1985 registra una variazione in più, come rapporto al PIL, del 36 per cento in competenza e del 35 per cento in cassa. Vedremo i risultati fra due mesi. In ogni caso il fabbisogno del settore statale era inizialmente il 14,1 per cento ad inizio d'anno, sarà il 15,7 alla fine. Più del 10 per cento di «sfondamento» del tetto. Oltre ai 12.000 miliardi di debiti pregressi.

5.2. Questa radiografia complessiva meriterebbe ulteriori approfondimenti. Prima di tutto per misurare e scomporre, in un quadro più complesso di interrelazioni, gli elementi di rigidità e di flessibilità nel governo del bilancio pubblico. In secondo luogo per valutare *connessioni e dissimmetrie* rispetto agli andamenti dell'economia reale. In terzo luogo, per quantificare i rapporti, a geometria variabile, che sono intercorsi fra il ciclo politico, il ciclo economico e il ciclo finanziario.

A noi, in questa sede, serve soprattutto per avanzare seri dubbi sulla fondatezza di taluni giudizi, un po' affrettati, circa numerose grandezze a cui si fa spesso riferimento, compresa la scarsa discrezionalità del Tesoro, qualche anno fa.

Nel contempo, però, danno anche la misura di un assottigliarsi di questa discrezionalità, a mano a mano che cresce la rigidità degli interessi sul fabbisogno. Da qui una delle debolezze della attuale politica del Tesoro. I suoi schemi poliennali risultano sempre più delle semplici esercitazioni econometriche, entro cui crescono sempre più spesa per interessi, spesa per personale, spese fisse e non comprimibili. Si compone così, tendenzialmente, la congiunzione fra politiche retrittive, irrigidimenti, ristagno.

Non si può solo ripetere che anche nell'85 il «tetto» viene sfondato. Si tratta di cogliere

una crescente «strutturalità» dello sfondamento.

In assenza di adeguate politiche dello sviluppo e dell'occupazione rivolte a una maggiore crescita quantitativa e qualitativa del Paese, e in presenza di una dinamica della spesa troppo più elevata rispetto a quella delle entrate (torneremo più avanti su questo problema, affrontandolo anche in termini di «equità») non si può affermare sia esistita, né esista, una strategia del bilancio finalizzata ad affrontare il disavanzo e il debito. E soprattutto il sistema di squilibri che li esprime. Né si può dire che il bilancio esprima un paradigma proprio.

5.3. Il fatto è che la politica economica del Paese continuano a guidarla le imprese e la Banca d'Italia. Abbiamo già illustrato l'andamento della politica industriale affidato alla «mercato-crazia» delle imprese.

Dobbiamo ora far cenno alle caratteristiche di fondo dei mutamenti che sono intervenuti nella politica monetaria. A voler formulare un giudizio sintetico sul rapporto fra politica di bilancio, politica monetaria e politica di sviluppo, nell'ultimo decennio, dobbiamo prendere atto che, fra il 1974 e il 1984, si è progressivamente determinato, in Italia, un passaggio da politiche di «demand management» di breve periodo a politiche a conduzione comunemente denominata «monetarista». Con ciò si intende che hanno progressivamente prevalso strategie di controllo rigido degli aggregati monetari a fini di contenimento del tasso di inflazione (44).

Questi orientamenti si sono riflessi nelle grandezze del bilancio pubblico. E si sono concentrati sulla copertura del fabbisogno del settore statale non coperto dal prelievo fiscale e dalla emissione di titoli pubblici. Qui si è verificato il progressivo «aggiustamento» della Banca d'Italia fra il 1975 e il 1983.

Le due fasi sono queste. La prima fu contrassegnata da una certa discrezionalità e flessibilità nel *combinare variabili strumentali* (controllo diretto del credito a tasso di interesse sui titoli pubblici, in primo luogo) ed obiettivi intermedi (tra cui, *dominante* il credito totale interno). In tale ambito si decise eviden-

(44) AZZOLINI, MARANI, «Politica monetaria e debito pubblico», Angeli, Milano 1982.

temente di non irrigidire la granitica gerarchia degli obiettivi da conseguire, entro una schematica fissità.

La seconda fase ha visto un più sistematico e ferreo rispetto degli obiettivi quantitativi per gli aggregati monetari. Di conseguenza è stata ancor più imperniata sulla politica monetaria la responsabilità del contenimento dell'inflazione. Ciò ha spinto a comportamenti meno «inflazionistici» dei soggetti economici, al divorzio fra Bankitalia e Tesoro, al congelamento di buona parte dei risparmi entro schemi di rendita finanziaria che si autoalimenta. Secondo il CENSIS, ultimo rapporto, nel 1975, soltanto un quarto dei risparmi finanziari degli italiani finiva investito in titoli di Stato. Dieci anni dopo, siamo al 34 per cento, un balzo di 100 mila miliardi.

Senza manifestare opinioni sul legame occulto, «sommerso», che esisterebbe secondo alcuni, fra keynesismo e «monetarismo» (e manifestando invece meraviglia per quello sprezzante «guasti del compromesso keynesiano» del relatore di maggioranza, di cui non si comprende il senso) vogliamo comunque rilevare la contraddizione che si determina se si restringe l'offerta di moneta e si dilata il disavanzo pubblico. Perché è tale contraddizione che va affrontata con mezzi adeguati attraverso un'azione di governo forte e lungimirante. La linea dei «tagli iniqui», prevalentemente sempre in un'unica direzione, non solo non è accettabile, ma non è nemmeno efficace.

C'è un nodo che si stringe lentamente. Per spezzarlo occorrono la spinta e la forza di un nuovo paradigma e di una «rivertebrazione» del sistema.

Perché va spezzata soprattutto la combinazione perversa che fa del disavanzo, del debito e del crescere del fabbisogno, per un verso, dei *magli che percuotono sempre più pesantemente l'economia e la società, generando continuamente emergenza, e, per l'altro, degli utili gendarmi, sociali e politici, per la difesa degli attuali assetti di potere.*

Guai a considerare queste osservazioni come ridimensionatrici, o rivolte a ridimensionare, la drammaticità del nodo che si sta stringendo. Proprio la loro eccezionale gravità deve dare la dimensione, la scala, degli interventi di lunga lena occorrenti per darvi rimedio,

5.4. In questa chiave intendiamo allora riprendere qui, e solo con qualche cenno, rispetto alla vastità delle trattazioni note, le tematiche del disavanzo strutturale e dei processi di azzeramento del *deficit* di spesa corrente, su cui torneremo nella parte finale.

Molti studiosi che si sono occupati del problema del disavanzo (45) hanno infatti richiamato l'attenzione sulla necessità e sull'utilità di radiografie più approfondite, volte non tanto ad alleviare il peso di un elemento così «schiacciante», quanto piuttosto a disaggregarne le interne componenti, ad esse poi riferendo le strategie di «rientro» occorrenti.

In questo senso sono stati introdotti degli «aggiustamenti» rispetto all'indebitamento. Citiamo quelle che ci hanno maggiormente colpito. «Dal 1970 al 1982 la quota sul PIL dell'indebitamento complessivo è aumentata dal 43 per cento al 72 per cento. Ma, nonostante questa forte espansione della consistenza, si può calcolare che la lievitazione della spesa pubblica per interessi sia ascrivibile per il 70 per cento alla dinamica dei tassi e per la parte residua agli importi del debito in genere» (46).

Normalmente, l'elevatezza dei tassi di interesse viene imputata alle ampie dimensioni del fabbisogno pubblico. In realtà «la spiegazione più appagante del livello dei rendimenti positivi, raggiunto a partire dal 1981 e poi mantenuto, è quello che richiama l'andamento dei tassi internazionali, in particolare americani, e la giusta preoccupazione delle nostre autorità monetarie di non diversificare troppo i nostri BOT e i nostri CCT dalle condizioni offerte al risparmio su altri mercati... L'Italia dunque si è semplicemente allineata ad una tendenza mondiale che si veniva manifestando a prescindere dai livelli raggiunti nei diversi Paesi dai deficit pubblici» (47). Inoltre: «la misura in cui

(45) Cfr. non solo GERI, GIANNOLA, PENNELLA, «Il Tesoro e il mercato finanziario: disavanzo e debito pubblico in condizioni di inflazione», in «Politica monetaria e debito pubblico» già citato; ma anche MAIOCCHI, «Il disavanzo pubblico in Italia: elementi per una valutazione critica»; BERNARDI, «Dinamica della finanza pubblica»; OSCULATI, «Interessi e debito in un'economia rallentata e inflazionistica», in «Il deficit pubblico», F. Angeli, Milano 1984.

(46) A. MAIOCCHI, «Il disavanzo pubblico in Italia: elementi per una valutazione critica», Angeli, Milano 1984, pag. 27.

(47) F. OSCULATI, «Interessi e debito in un'economia rallentata e inflazionistica», cit., pag. 204.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

il governo compete con il settore privato nel mercato finanziario *per l'uso delle risorse da investire*, non è il valore nominale dell'emissione dei titoli, ma il valore nominale al netto della riduzione, nel valore reale dello stock esistente. In altre parole occorre correggere il valore nominale con i guadagni in conto capitale che lo Stato ha con l'inflazione (sullo stock esistente)» (48).

Da qui, e da molte altre argomentazioni, gli

«aggiustamenti». «I risultati possono essere alquanto difforni rispetto alle apparenze» (49).

Con la tabella 33, si applicano quelle metodologie all'insieme della CEE: «Anche se le valutazioni quantitative non sono del tutto affidabili, appare con evidenza un *trend* restrittivo... con un accentuarsi '80, '81, '82». Con esso «si realizza un *impatto molto deflattivo sull'economia*», che si somma a un «*pesante andamento recessivo*».

TABELLA 33

## INDEBITAMENTO NELLA CEE

Anni	Indebitamento netto	Aggiustamento, all'inflazione	Aggiustamento ciclico	Indebitamento netto corretto
1973-79	—3,3	2,8	0,6	0,1
1980	—3,5	4,1	0,5	1,1
1981	—4,8	3,9	2,1	1,2
1982	—5,0	3,5	3,3	1,8

Fonte: Il deficit pubblico, Angeli, Milano 1984.

Considerata l'ultima colonna, «indebitamento netto corretto», sembrerebbe degna di attenzione l'idea che «in realtà la CEE manifesta una tendenza ad un avanzo strutturale crescente» (50).

Per quello che si riferisce all'Italia, le cose stanno ovviamente in modo diverso. E tuttavia non del tutto «al negativo». Perché gli andamenti del PIL, e persino dell'occupazione, nel

breve periodo, subiscono in Italia una stretta meno drammatica (51). E' guardando al futuro, soprattutto, che si rileva un crescente peggioramento. Ma, per questo, non saranno la moneta e il costo del lavoro a risolvere i nostri problemi.

Ecco comunque una tabella (la 34) in cui si indicano le dimensioni del «*fabbisogno aggiustato in Italia*» (52).

(48) Di BUTER, citato in Maiocchi, «Il disavanzo», pag. 29.

(49) Ivi, pag. 30.

(50) Ivi, pag. 33.

(51) La Germania R.F. ha avuto, in termini di PIL, risultati inferiori all'Italia, nel 1979, nel 1980, nel 1981, nel 1982, migliore nel 1983, inferiore nel 1984 (Tabella 11).

(52) Il deficit pubblico, cit., pag. 32.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 34

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1971	8,9	1,5	0,3	7,1	3,2	- 3,9
1972	10,2	2,8	0,5	6,9	3,3	- 3,6
1973	11,3	4,5	0,1	6,7	2,9	- 3,8
1974	10,0	7,9	-	2,1	3,2	+ 1,1
1975	14,7	3,7	1,1	9,9	3,9	- 6,0
1976	11,2	6,8	0,6	3,8	3,8	-
1977	10,2	4,6	0,7	4,9	3,7	- 1,2
1978	15,3	4,4	0,7	10,2	3,5	- 6,7
1979	11,9	7,6	0,6	3,7	3,6	- 0,1
1980	11,1	8,6	0,1	2,4	3,9	+ 1,5
1981	13,3	7,7	0,4	5,2	4,3	- 0,9
1982	16,3	7,6	1,0	7,7	4,7	- 3,0

1 = fabbisogno settore pubblico; 2 = aggiustamento all'inflazione; 3 = aggiustamento ciclico; 4 = disavanzo strutturale; 5 = investimenti settore pubblico; 6 = disavanzo (-) o risparmio (+) strutturale corrente.

Sulle considerazioni al proposito, abbiamo trovato interessante, e utilizzato nel corso di questa esposizione, il capitolo «gli effetti del disavanzo nel breve periodo».

5.5. Su questo insieme di considerazioni e di giudizi, che corrono lungo un'evidente linea di ragionamento, pensiamo debba basarsi la trattazione della «questione» del complessivo debito accumulato. Troviamo del tutto pertinenti, a questo proposito, le osservazioni e i suggerimenti del seminario svoltosi alla Camera il 12 ottobre 1984.

Nel rapporto tra debito pubblico (e in particolare debito fruttifero sul mercato) e PIL, si considerava, soprattutto, «troppo elevato un fabbisogno che provochi una crescita continua, e non dipendente da vicende cicliche» (53).

E d'altro canto è confermato dall'esperienza '85 l'utilità del precisare quale dovrebbe essere «il livello di fabbisogno che consenta di arrestare la crescita del rapporto debito-PIL e quali valori assumerà altrimenti tale rapporto».

(53) «L'indebitamento pubblico in Italia» - rapporto redatto per la Commissione Bilancio della Camera - pag. 55.

Non deve tuttavia sfuggire ciò che risulta dalla tabella 35. E cioè, che già nel 1972 il saldo negativo della Pubblica Amministrazione era in Italia nove volte quello medio dei Paesi più industrializzati.

Come vedremo più dettagliatamente nel prossimo capitolo, tale differenza macroscopica, rispetto agli altri Paesi, è determinata dal divario, in ogni anno, fra la spesa — in crescita secondo indici omogenei con quelli degli altri Paesi — e l'entrata, molto al di sotto degli indici dell'analogo andamento negli altri Paesi.

Su questa base è utile osservare che il saldo stimato per il 1985, si prevede, per il nostro Paese, di circa il triplo rispetto a quello medio dei Paesi più industrializzati.

L'andamento è singolare. Mostra da un lato l'*asimmetria* della vicenda italiana e dall'altro le radici antiche del disavanzo e del debito in epoca molto lontana. Da qui un progressivo ingigantimento del debito, autoalimentato dai tassi.

Rispetto agli altri Paesi, la curva 1972-1985 dell'Italia è molto diversa. Perché muove da basi *molto più elevate* e non ha, dopo i *picchi*, rientri che negli altri Paesi si sono verificati.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 35

SALDO NETTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
NEI PRINCIPALI PAESI INDUSTRIALIZZATI  
(in percentuale del PIL)

	1972	1982	1983	1984	1985(a)
Stati Uniti .....	-0,7	-3,8	-4,1	-3,4	-3,7
Germania .....	-0,5	-3,4	-2,8	-2,3	-1,5
Francia .....	0,8	-2,7	-3,1	-2,8	-3,2
Regno Unito .....	-1,9	-2,3	-3,5	-4,0	-3,6
Giappone .....	0,2	-3,6	-3,5	-2,6	-1,4
Canada .....	0,1	-5,0	-6,2	-6,4	-6,0
Italia .....	-7,5	-12,6	-12,4	-13,5	-13,5
<b>Totale</b>	<b>- 0,8</b>	<b>-4,0</b>	<b>-4,3</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3,7</b>

Fonte: Relazione Previsionale e Programmatica per il 1986.

Per gli Stati Uniti il 1985 è cinque volte il saldo 1972.

In Giappone è sette volte. L'Italia è a meno del doppio, rispetto al 1972, ma è oltre il triplo rispetto alla media dei maggiori Paesi OCSE, nel 1985.

Allo stato dei fatti, in Italia, il debito che si è creato e il suo elevato accrescimento attraverso l'autoalimentazione, ha fatto sì che gli esperti della Banca Commerciale abbiano recentemente osservato (54) che *nel 1982, nonostante la flessione dei tassi nominali in corso dalla fine del 1981, il costo medio risultò in ascesa.*

Non solo. Nel 1984 il costo medio è stato su «livelli più elevati dell'81 (10,9% contro 10,3%) a dispetto di una caduta dei tassi nominali di 6,7 punti per lo stesso periodo». Questo è il risultato del rapporto debito fruttifero-PIL e relativa incidenza dei titoli (tabella 36) (55).

(54) Tendenze monetarie - ultimo numero.

(55) La tabella 36 è di Tendenze monetarie - riportata nel *Il Sole-24 Ore* - 12 gennaio 1986.

Soprattutto per i CCT decennali, *Tendenze monetarie* sottolinea che «i loro rendimenti sono forse eccessivamente vantaggiosi». E ripropone il concetto di «orizzonte di liquidità» dei titoli come il termine più breve fra i due seguenti: vita residua del titolo e tempo mancante alla prossima data di revisione del tasso della cedola.

Per contro, la citata «relazione sull'indebitamento pubblico» (56) sintetizzava tre variabili nel rapporto fra debito e PIL: «la quota del fabbisogno sul PIL, il tasso di crescita nominale del PIL, il rapporto già esistente fra debito e PIL». Attraverso un complesso ragionamento concludeva: «la *variazione* nel tempo fra debito fruttifero e PIL dipende *dalla quota sul PIL non dell'intero fabbisogno ma della parte di fabbisogno non finanziata con moneta: essa infatti è pari a tale quota meno il prodotto del tasso di crescita nominale del PIL per il rapporto esistente debito fruttifero-PIL*».

(56) Relazione già citata, pag. 55.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 36

LIVELLO DEL DEBITO PUBBLICO E INCIDENZA DEI TITOLI  
(Dati 1975-85 e previsioni per il 1986)

	PIL			Debito pubblico			Titoli pubblici		
	miliardi di lire	miliardi di lire	in % del Pil	miliardi di lire	in % del deb. pubbl.	in % del tot. titoli	miliardi di lire	in % del deb. pubbl.	in % del tot. titoli
1975 .....	125.378	83.732	66,8	48.648	58,1	52,4			
1976 .....	156.657	102.516	65,4	30.241	58,8	54,3			
1977 .....	190.083	124.001	65,2	82.185	66,3	58,9			
1978 .....	222.254	158.274	71,2	108.327	68,4	62,6			
1979 .....	270.198	190.307	70,4	127.464	67,0	64,4			
1980 .....	338.743	227.679	67,2	150.707	66,2	66,0			
1981 .....	401.579	282.190	70,3	192.553	68,2	69,2			
1982 .....	470.484	360.417	76,6	249.872	69,3	71,7			
1983 .....	538.998	454.973	84,4	331.726	72,9	75,3			
1984 .....	612.112	560.748	91,6	405.124	72,3	77,9			
1985 (a) .....	679.200	667.178	98,2	428.821(b)	74,7(b)	80,1(c)			
1986 (d) .....	740.328	777.178	105,0						

(a) Prodotto interno lordo: preconsuntivo riportato nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 1986; Debito pubblico: valore stimato, sommando alla consistenza di fine 1984 il preconsuntivo del fabbisogno del settore statale per il 1985.

(b) I valori indicati si riferiscono a settembre 1985.

(c) I valori indicati si riferiscono ad agosto 1985.

(d) Prodotto interno lordo: previsione contenuta nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 1986; Debito pubblico: previsione ottenuta sommando alla consistenza di fine 1985 la previsione relativa al fabbisogno del settore statale per il 1986.

Fonte: Tendenze monetarie.

Da qui una conclusione che consideriamo fortemente indicativa. E che appunto presuppone non tanto dei «tagli» quanto piuttosto un impianto di indirizzi e conduzione della politica del Bilancio e del Tesoro sostanzialmente antitetico a quello che si sta praticamente realizzando.

Eccola: «nel caso del debito totale, occorre che il fabbisogno in quota del PIL sia uguale al saggio di crescita moltiplicato per il rapporto esistente debito-PIL... con riferimento al debito fruttifero, quando il saggio di interesse nominale e il saggio di crescita nominale del PIL coincidono; il rapporto del debito fruttifero rispetto al PIL resta invariato solo se il fabbisogno al netto degli interessi è pari alla creazione di base monetaria per il Tesoro» (corsi nostri).

Trasformato in un esempio concreto significa: «per arrestare la crescita dei rapporti sul PIL nel 1984-85, il fabbisogno dovrebbe essere ridotto di 6 o 7,5 punti di PIL (a seconda che

si consideri il debito totale o quello in titoli) da ottenersi soprattutto con una riduzione delle spese al netto degli interessi e/o con un aumento delle entrate (57).

La stessa Relazione sottolinea i pericoli gravi, da effetto recessivo, che si determinerebbero a seguito sia di un drastico taglio del «fabbisogno» sia di un forte innalzamento del volume delle entrate. Da qui la necessità di un «piano poliennale» di rientro.

Occorre dunque un progetto nell'ordine di 4-5 anni, sui cui obiettivi, termini e contenuti, ci esprimiamo nel capitolo finale.

Sottolineiamo, infine, con la Commissione, che non ci sembra giusto e realistico proporsi di agire «solo sul versante della spesa» (58).

(57) È questa la ragione politica fondamentale della nostra decisione di sottoporre al voto del Parlamento un blocco di emendamenti che non accrescano, nella sostanza, il saldo netto da finanziare.

(58) Rapporto citato - pag. 82.

In ultimo, per la politica monetaria, occorre «maggiore attenzione per tutti i modi di gestione del debito, che consentano di minimizzare il costo per l'emittente evitando «la ripetizione di eccessi di domanda» e allungando il debito «con forme di indicizzazione diverse da quella finanziaria» (59).

5.6. In conclusione. Siamo convinti che, su nodi così delicati e decisivi, occorra saper unire, al coraggio e allo spirito di decisione che certamente occorrono, una *grande lucidità di direzione del mutamento complessivo* se si vuole che esso sia efficace, equilibrato e vincente. La complessità delle leve, e dei legami d'interdipendenza, collide infatti con un'idea del governo come arcipelago di competenze.

In secondo luogo: non è ragionevole una politica per il futuro che poggi di fatto e operativamente su leve parziali e schizofrenicamente dissociate.

In ogni caso ci sembra che esca rafforzata dall'esperienza, l'idea che per aprire un nuovo corso occorra mettere al primo posto una realistica ma non subalterna strategia di sviluppo. E che il tasso di crescita vada innalzato di conseguenza.

A ciò riferendo, soprattutto, il livello delle compatibilità finanziarie e la relativa gestione attiva del debito e dell'indebitamento.

Ogni politica infatti, è una politica di redditi.

Ma non tutte le politiche dei redditi sono politiche dei redditi giusti.

## 6. LA POLITICA DELL'EQUITÀ

6.1. Siamo giunti così alla politica dell'equità. Ne abbiamo già trattato, per la verità, e a lungo, nel corso di questa relazione, ma ci è sembrato utile collocare le misure previste dalla finanziaria 1986 nel quadro più generale del rapporto sviluppo-efficacia-equità.

Il relatore di maggioranza, e il Governo in varie sedi, indicano come espressione massima dell'equità della manovra fin qui condotta (così come quella che si propongono di condurre nel 1986) il «nessun aumento della pressione fiscale» e la «salvaguardia del reddito dei meno abbienti». Il relatore di maggioranza si spinge fino a sostenere che «anzi se ne avan-

taggiano le famiglie monoreddito e quelle con maggiori carichi familiari». Nel contempo il Ministero del tesoro esemplifica, guardando al futuro, l'utilità di «restituire» alle famiglie di medio reddito (valore imprecisato: stimabile in circa 4 persone, 20 milioni all'anno) i «piccoli rischi» (due/tre giorni di assenza all'anno, medicine ordinarie, visite del medico generico, parte della diagnostica, etc.). Farebbe gravare sulla famiglia — dice l'onorevole Gorla — una spesa non superiore alle 200.000-400.000 lire e «fa risparmiare all'erario qualche migliaio di miliardi».

Noi contestiamo innanzitutto che l'equità consista nel «non aumento della pressione fiscale». Perché, come è evidente, dato e non concesso che essa lasci le cose come stanno, finirebbe col rispecchiare gli squilibri e le iniquità esistenti.

In secondo luogo contestiamo questo indirizzo perché l'evoluzione dei meccanismi redistributivi accentua gli squilibri (al massimo si otterrà di modificare la curva IRPEF per una parte di lavoratori dipendenti) e alimenta le sconnessioni.

In terzo, perché solo la tassa sui servizi (2.500 miliardi e la supplenza di *tickets* addizionali ad opera di Enti locali e Regioni), fa fortemente dubitare che vi sia invarianza di pressione fiscale nel 1986, a tacere di altre e più complesse valutazioni.

In ogni caso, in un Paese nel quale la situazione del fisco è quella tante volte descritta e denunciata, appare incomprensibile perché si sia assunta come «salvaguardia completa della famiglia non abbiente» una stima della Commissione Gorrieri (60), che avrebbe indicato come tale una famiglia monoreddito di quattro persone con reddito annuo fino a 12 milioni e 860 mila lire.

In ogni caso, riferendosi al «Rapporto sulla povertà», sia per quello che si riferisce ai *tickets* sanitari, sia per le tasse sull'istruzione che per l'erogazione degli assegni familiari, si dovrebbe riconoscere che 12.860.000 lire annue per una famiglia monoreddito di 4 persone, se assunte come base per la generalità dei cittadini, dovrebbero, sempre per restare a ciò che la Commissione afferma, diventare 18 milioni

(59) Rapporto citato - pag. 85.

(60) Uso che lo stesso Gorrieri ha duramente contestato e respinto - *la Repubblica*, settembre 1985.

per i lavoratori dipendenti. Oppure 7.700 per tutti gli altri, qualora i lavoratori dipendenti siano collocati a 12 milioni e 860 mila. Si vuole con ciò accennare alla questione circa il 40 per cento di scostamento nell'attendibilità delle rispettive dichiarazioni del reddito (61).

In ogni caso si è voluta fissare per legge la figura sociale del bisognoso.

Abbiamo già trattato la questione fisco. Qui viene ripresa per ottenere una trattazione compiuta, economica e sociale assieme. E anche civile, come è ovvio.

È questo un campo nel quale si sono pure determinati risultati non lievi. E noi comunisti vi abbiamo fortemente contribuito — come nessuna persona ragionevole può contestare — ma, al di là di valutazioni di merito e di metodo molto serie, già fatte in altre sedi, i provvedimenti concretizzati restano limitati e inadeguati.

Patrimoni, catasto, funzionamento nella media CEE dell'Amministrazione finanziaria (in questo, per esempio, sarebbe molto utile e innovativo «varcare le Alpi») tassazione dei titoli di Stato, unificazione dei trattamenti per il rendimento dei capitali, sono fra i punti più significativi per qualificare in termini di efficienza e di equità la fondamentale leva fiscale.

È naturalmente positivo che in Commissione finanze sia stato accolto un nostro documento sulla patrimoniale e che il relatore di maggioranza abbia sollecitato il Governo a «considerare l'opportunità di preannunciare nel 1986 la tassazione sui titoli di nuova emissione a partire dal 1987».

Non è positivo, invece, che la manovra di «rientro» concentri gran parte delle sue possibilità di riuscita nella spesa sociale, soprattutto sanità e previdenza.

Si badi bene, il rapporto esiste. Perché i buchi, le lentezze, gli squilibri interni alla pressione fiscale, combinati ai ritardi nell'andamento delle entrate rispetto alla spesa, hanno composto ogni anno un divario che ha accresciuto il *deficit*. A sua volta esso è stato ingigantito dai fattori che abbiamo già esaminato, producendo la spirale tante volte denunciata, a seguito della quale ci si vede obbligati a tagliare la spesa, e quindi, nella spesa, le «non

essenziali» spese sociali. Ma è una ragione in più per imporre una svolta riformatrice.

6.2. Per la sanità è da tempo in atto un'offensiva che ha tratti anche volgari. Ovviamente sappiamo tutti che si tratta di un campo afflitto da mille limiti, oggettivi e soggettivi. E tuttavia resta non decorosa l'offensiva che si sforza di mettere continuamente sul banco degli accusati la riforma sanitaria e la gestione delle USL, accusandole di dilapidare somme colossali e di costringere il Governo a pagare a «pie' di lista» i loro conti. Perché i difetti della riforma sono grandi e ad essi va posto rimedio, ma non è consentito ad un governo che dirige la macchina burocratica nei modi di cui si è dato anche qui qualche cenno, cercare di presentare le USL, e magari le Regioni, gli Enti locali, l'INPS, l'ENEL, le FFSS, e chissà cos'altro, come vortici di marasma e disordine finanziario, rispetto ad uno Stato che, evidentemente, potrebbe funzionare, senza di loro, come un orologio svizzero.

In realtà, sullo sfondo, stanno le proposte dell'onorevole Gorla, che vuole «restituire i piccoli rischi alle famiglie» e progressivamente *mercattizzare* la salute, favorendo una privatizzazione, che ancor più accentuerebbe le distanze fra le famiglie italiane. Ecco come si moltiplicano le iniquità.

In ogni caso noi vogliamo sottolineare questi dati di fatto:

a) la cronica sottostima del fabbisogno finanziario della sanità costringe alla disfunzione dei servizi, alla dequalificazione delle prestazioni, a fare nuovi debiti;

b) non è vero che il Governo «paghi a piè di lista» i conti delle USL; è vero invece che le USL pagano a piè di lista, perlomeno nell'ordine dell'80 per cento, le decisioni di spesa assunte dal Governo;

c) la crescita fuori da ogni tetto delle spese e dei prezzi dei farmaci (questi sì al di sopra di ogni tetto, dato che i prezzi sono *aumentati quasi del doppio*, rispetto all'inflazione programmata, solo nell'ultimo anno).

Qui ci sono alcune delle matrici per il moltiplicarsi della iniquità. A fronte di esse che co-

(61) Commissione di indagine sulla povertà, pag. 85.

sa propone la «finanziaria 1986»? Ecco alcune delle scelte più significative:

a) viene aumentato il *ticket* sulle ricette mediche, il maggior esborso delle famiglie è del 54 per cento, si passa da 1300 a 2000 lire; che diventano 4000 se i farmaci fossero più di tre;

b) viene aumentato il *ticket* sui farmaci dal 15 al 25 per cento; un aumento del 63,5 per cento;

c) il *ticket* per gli esami di laboratorio e per la diagnostica strumentale passa dal 20 al 25 per cento; viene eliminato il doppio testo di lire 20.000 per ogni prestazione e di lire 50.000 per più prestazioni, in unica prescrizione;

d) il *ticket* del 25 per cento viene esteso a tutte le prestazioni specialistiche e alle cure idrotermali;

e) viene introdotta la possibilità di *tickets* addizionali, ad opera delle Regioni, per farmaci, ricette, prestazioni specialistiche, esami di laboratorio, e, in forma indiretta, per partecipazione alle spese, anche differenziate per reddito.

Perché consideriamo ingiuste e non condivisibili in linea generale queste misure? Innanzitutto perché riducono l'assistenza sanitaria, la fanno costare di più, e la rendono più «irritante». Non va sottovalutato questo ultimo aspetto. Ha un significato di rilievo, anche economicamente. La crescente macchinosità, oltre che la crescita dei costi, produce «disaffezione». Perché pone gravi problemi di economicità del proprio tempo e spinge verso altre «forme», anche più costose, non si sa se più efficaci, ma indubbiamente più «certe» nei tempi.

In secondo luogo spingono il Sistema sanitario ad ancora più economizzare sulla qualità delle prestazioni, sul grado della loro estensione, sul restringimento delle grandezze temporali della fruizione (sugli orari incidono evidentemente anche altri fattori); sul complesso delle erogazioni che tendono naturalmente a ridursi, essendo frequentemente, e purtroppo, l'elemento più facilmente comprimibile.

Ma quando si parla di costi sanitari «impazziti», attribuendone la prevalente responsabilità agli sperperi — che ci sono e debbono

essere duramente *combattuti*, anziché di fatto *promossi* — davvero ci si deve chiedere se si sa di che cosa si sta parlando.

Perché l'eliminazione degli sperperi, assolutamente da perseguire, e con ferreo rigore, non ha grandezza scalare nemmeno lontanamente paragonabile ai «buchi» con cui bisogna misurarsi.

Ecco dunque un'altra occasione per «varcare le Alpi».

Secondo uno studio molto recente dell'OCSE, la spesa sanitaria, in Italia, calcolata in termini di incidenza sul PIL, resta al di sotto della media dei Paesi OCSE (62).

Siamo al 7,5 per cento, rispetto all'8 per cento medio. Cioè del 6 per cento in volume al di sotto.

Nell'intero arco temporale che corre fra il 1960 e il 1983, praticamente un quarto di secolo, l'*indice di elasticità* della spesa reale per la salute in Italia, in rapporto al PIL, è stato pari a 1 (del resto lo stesso dato emergeva, sostanzialmente, dalla tabella 28).

Nella media dei Paesi OCSE è stato invece, nello stesso arco temporale, dell'1,6. Questo significa: superiore del 60 per cento!

L'indice di elasticità è riconosciuto come un indicatore sintetico molto rappresentativo perché misura insieme sviluppo del reddito e sua redistribuzione.

Nel raffronto complessivo riguardo a tutti i Paesi OCSE, lungo l'arco di tempo considerato, l'Italia risulta nel 1983 all'ultimo posto, con la sola eccezione dell'Austria. La punta più alta è in Svezia dove l'indice è stato del 2,7, cioè il 170 per cento in più rispetto all'Italia.

Rilevanti sono anche i dati del Regno Unito e dell'Irlanda, rispettivamente 2,1 e 2.

6.3. Passiamo ora alla previdenza. Si tratta, indubbiamente di uno dei nodi più drammatici che abbia di fronte il futuro del nostro Paese. Qui concorrono fattori e processi oggettivi assieme a gravi colpe soggettive. Proprio per questo è colossale la responsabilità del Governo e della maggioranza che hanno impedito fino ad oggi il riordino e la riforma del settore.

(62) OCSE - novembre 1985 - «La sanità in cifre: 1960-1983».

Non c'è dubbio che l'INPS si trovi in una situazione difficile. Ma è di una gravità enorme che il Governo gli attribuisca compiti non finanziati, non lo metta contemporaneamente in grado di funzionare meglio, assuma come «anticipazioni di Tesoreria» le erogazioni corrispondenti, le sottostimi, e poi, alla fine dell'anno, accusi l'INPS di aver fatto saltare i conti dello Stato! In questo senso i mutamenti che sono stati introdotti dalla Commissione Bilancio della Camera nel testo della finanziaria '86, costituiscono un primo e significativo passo in avanti nella normalizzazione del rapporto Stato-INPS.

Fra le ragioni della crisi INPS ci sembra utile sottolineare le seguenti:

a) nell'ambito delle sette gestioni INPS avevamo 33 pensionati ogni 100 assicurati nel 1960, abbiamo 72 pensionati ogni 100 assicurati nel 1984; gli ultra sessantenni erano il 14 per cento della popolazione nel 1961; saranno, entro un decennio, il 21 per cento, con un aumento del 50 per cento come peso specifico sul totale dei residenti;

b) secondo le stime CENSIS, l'Italia nel 1981 aveva avuto uno *scostamento in più*, in termini di incidenza sul PIL, della spesa per «invalidità e inabilità» dell'ordine del 50 per cento rispetto alla media CEE. Cioè un volume di spesa superiore del 50 per cento dell'analoga spesa media europea, calcolata in ciascun Paese rispetto al proprio PIL (63).

Il saldo negativo degli interventi assistenziali nel 1984, è stato, per la spesa statale, di 15.676 miliardi;

c) la fiscalizzazione degli oneri sociali sarà pari a circa 10.500 miliardi, nel 1985, come onere finanziario.

Il saldo negativo della Cassa integrazione e dell'indennità di disoccupazione è stato pari, nel 1984, a 6.367 miliardi.

I costi di prepensionamento, nell'arco 1981-1987, sono stati stimati dal CENSIS attorno a 6.500 miliardi.

Secondo il Ministro De Michelis (64) «tenuo conto che l'INPS incassa, grosso modo, 80

mila miliardi l'anno e che la morosità riguarda circa il 30-49 per cento delle pratiche, si verte, per quanto riguarda i mancati o ritardati versamenti contributivi, su cifre che ruotano attorno ai 25.000-30.000 miliardi l'anno».

Osserviamo, senza soffermarci, che nei calcoli fino a questo momento esposti e riportati su tanti argomenti, dalla politica industriale alle entrate, alle spese dello Stato, probabilmente non figurano tutte quelle quote reali di «sovvenzione indiretta» alle imprese, che le cifre della crisi INPS fanno emergere.

Resta da chiedersi: che cosa propone il Governo di fronte ad una situazione così critica come quella della Previdenza e dell'assistenza?

È presto detto: tagli alle pensioni, aumenti dei contributi, riduzione degli assegni familiari.

E della riforma? Forse si ritiene che ci penserà il «mercato».

Non c'è alcun motivo per prevedere, allo stato dei fatti, che il Governo abbia davvero l'intenzione e la forza di porre termine, entro il triennio di cui deve render conto, alle ingiustizie, al marasma, alla moltiplicazione delle iniquità, che oggi tutti denunciano.

Nessun decisionismo da «scala mobile», per la riforma delle pensioni.

Il Governo sostiene invece in continuazione la necessità di tagli, più o meno drastici, sia nella previdenza, nell'assistenza, nella sanità. Non ha affatto formulato, né tantomeno è in grado di dirigere e realizzare, in questi campi, un vero piano di rientro che garantisca maggiore giustizia e maggiore uguaglianza. Ovviamente non tanto nei trattamenti, che riflettono diversità di situazione, ma nella fruizione di una base paritetica di diritti.

E non solo per le disparità così numerose fra situazioni sostanzialmente identiche o simili. Ma per un'ingiustizia più di fondo, relativa ad una disparità strutturale nel rapporto fra Stato e cittadini, per la parte socialmente più debole della popolazione.

Abbiamo preferito trattare questo tema nel capitolo «equità» piuttosto che nel bilancio, a cui per materia appartiene, perché risultasse più chiaro il suo significato, non solo economico, ma anche sociale e civile.

6.4. Si tratta sempre dello studio OCSE dedicato al «ruolo del settore pubblico» fra il

(63) Si vedano le tre tabelle alle pagine 357, 358, 359 del Rapporto Censis 1984.

(64) Rendiconti Camera dei deputati - *Bollettino Commissioni*, 30 luglio 1985.

1960 e il 1982. Né sembra che negli ultimi tre anni possano esservi stati dei capovolgimenti radicali.

Fra il 1960 e il 1982 le spese pubbliche sono cresciute in Italia dal 30,1 al 53,7 per cento del PIL (65).

Contemporaneamente, le entrate sono aumentate dal 28,8 al 41,5 per cento, sempre del PIL.

In termini complessivi la dinamica delle nostre entrate è sostanzialmente simile a quella della media OCSE.

Mentre quella della spesa è risultata superiore alla media OCSE, rispettivamente di quattro e sei punti percentuali, a seconda della fascia, più ristretta, meno ristretta, dei Paesi OCSE con cui ci si confronta.

Fin qui sembrerebbe comprovarsi la tesi della spesa «fuori scala».

Ma guardando più in profondità, e adottando strumenti conosciuti meno immediati, si scoprirà invece che *l'indicatore dell'elasticità della spesa rispetto al PIL* — di cui altre volte abbiamo sottolineato l'elevato valore rappresentativo — fornisce un quadro e un andamento molto diversi.

Rapportando infatti il tasso di crescita delle spese a quello del PIL, e calcolando così *l'elasticità* della spesa rispetto al reddito, si constata che l'Italia è superiore a 1 (1,19) ma Giappone, Germania Federale, Norvegia, Spagna, Portogallo, Svezia, Svizzera, Belgio, Olanda e Danimarca hanno aumentato le spese rispetto al reddito in quantità e velocità superiore rispetto all'Italia.

Quindi, non solo non è fuori squadra, ma è più indietro della squadra, la crescita della spesa pubblica in Italia, rispetto ai Paesi OCSE.

Ma non è qui ancora il punto cruciale. Calcolando con lo stesso sistema *l'elasticità delle entrate pubbliche rispetto al PIL*, si constata che l'Italia ha il valore più basso (1,1) con l'eccezione solo dell'Irlanda.

Ecco dunque la questione. Il valore più basso dell'indice di elasticità dell'entrata significa che ogni anno l'incidenza delle entrate sul PIL è stata inferiore a quella degli altri Paesi. E questo ha prodotto, ancor più che il crescere della spesa, il maggior disavanzo.

Un minor apporto dell'entrata fiscale, rispetto agli altri Paesi OCSE, in termini di PIL, associata ad una spesa in crescita, sia pure a indice anche qui inferiore, in ciascun anno, ha fatto sì che in Italia gli apporti, provenienti dai redditi dei cittadini, abbiano finanziato di meno la spesa pubblica, rispetto agli altri Paesi OCSE, rendendosi responsabili di una dinamica del disavanzo quale quella che abbiamo tratteggiato.

Sarà anche difficile aver dubbi su quali redditi siano maggiormente all'origine di questo più basso indice, in ciascun anno, dell'entrata fiscale, maggiormente beneficiando di questa storica «asimmetria», e così fortemente contribuendo alla crescita del disavanzo.

## 7. IL CAMBIAMENTO DI PARADIGMA

7.1. Nel corso di questa relazione abbiamo molte volte indicato i punti, e i comandi di mutamento che risultano necessari per promuovere quella nuova sintesi di sviluppo e di equità di cui ha bisogno il nostro Paese.

Da essi dipendono l'efficienza e l'efficacia delle politiche occorrenti per affrontare non episodicamente le grandi emergenze da cui l'Italia è afflitta. Abbiamo soprattutto voluto sottolineare il carattere primario delle interdipendenze, del governo delle interconnessioni, fra i diversi elementi della politica economica, della politica sociale, della politica di bilancio.

Riteniamo che debba esservi più Stato nella determinazione e nella guida delle scelte essenziali, meno statalismo nella direzione, nella condotta, nella gestione degli affari pubblici. Tutta la linea che tende a maggiori centralizzazioni, soprattutto finanziarie, e che colpisce così duramente l'intero sistema delle autonomie (Comuni, Province, Regioni, innanzitutto) deve essere combattuta non solo per i tagli quantitativi, che sono, nella finanziaria 1986, particolarmente inaccettabili, ma anche per la strategia di cui sono portatori. Mortificare le autonomie, sia delle istituzioni sia delle parti sociali meno difese, significa gestire uno Stato ed una finanza pubblica strutturalmente inadeguati a conseguire obiettivi che pure si dice di voler ottenere.

(65) OCSE - Ruolo del settore pubblico - già citato - primavera 1985.

Nel contempo significa pretendere compressioni rilevanti nel tenore di vita di un gran numero di famiglie senza programmare e promuovere sul serio *certezze di sviluppo, effetti qualitativi di crescita, moltiplicazione di fertilità sociali e civili.*

Nei punti che seguiranno, e con cui si conclude la relazione, abbiamo cercato di riassumere e di sintetizzare i tratti essenziali del mutamento che occorre e i rapporti di interrelazione che il mutamento esige.

Si tratta di quello che già, in diverse esemplificazioni, abbiamo chiamato un *nuovo paradigma*.

Da quando infatti Th. Kuhn ha riutilizzato, nel caratterizzare le innovazioni scientifiche (66), l'antica parola greca che significava *modello*, si è diffusa l'espressione *nuovo paradigma* per indicare un mutamento di visione generale nella guida della politica e della economia (67). Molto giustamente infatti è stato osservato (68) che c'è «un elemento di debolezza in ogni progetto di trasformazione»: «un progetto *fattibile* non è necessariamente un progetto *che si realizza*». E che: «per quanto lapalissiano possa apparire, va ricordato che un processo di trasformazione, per attuarsi, deve innanzitutto incominciare», se si vuole «una fuoriuscita democratica dalla crisi attuale» (69).

7.2. Per l'Italia quello che era già chiaro da tempo è stato confermato, in larga ed inequivocabile misura, dall'odierno triennio. Nel corso di questa relazione sono stati forniti ragguagli molto eloquenti sulle conferme.

In questo senso, lo ripetiamo, le nostre proposte e i nostri emendamenti alla legge finanziaria sono essenziali, ma non possono, per «statuto», racchiudere l'interezza di una politica alternativa.

Esprimono le «emergenze» legislative più urgenti o creano gli spazi finanziari perché

(66) TH. KUHN, «La struttura delle rivoluzioni scientifiche», Einaudi, Torino 1969.

(67) Per esempio DUPUY, «Enquete sur un nouveau paradigme», Seuil, Paris 1976.

(68) G.B. ZORZOLI, «La formica e la cicala», Ed. Riuniti, Roma 1982, pag. 43.

(69) G.B. ZORZOLI, «La formica e la cicala», Ed. Riuniti, Roma 1982, pag. 45.

nuove proposte legislative possano prendere corpo.

Complessivamente, dunque, è a un «piano a medio termine» che ci si deve necessariamente riferire. Con la lucidità e con la decisione richieste da una situazione tanto difficile, che reclama uno sforzo congiunto dell'intelligenza e della volontà, assieme ad una alleanza di forze politiche e sociali convinte della assoluta necessità di una rielaborazione dell'interesse generale.

7.3. I capisaldi del nuovo paradigma sono, ad avviso del PCI, i seguenti:

1) lo sviluppo dell'economia e il risanamento della finanza pubblica costituiscono un insieme indivisibile. Maggiore sviluppo è condizione essenziale per risanare la finanza pubblica. Maggiore sviluppo richiede *ampliamento della base produttiva, nuove imprese sane e propulsive, grande ed effettiva centralità per investimenti e programmi di ricerca e sviluppo che conduca il nostro Paese subito ad un aumento del 50 per cento e poi al raddoppio dell'incidenza attuale sul PIL delle risorse relative; una generale e più avanzata qualificazione degli impianti e dei servizi, minori importazioni, modifica, oltre che estensione, della struttura delle esportazioni.*

A questi fini, di strategia dinamica delle risorse, vanno commisurate le scelte e i comportamenti della politica industriale, della politica delle Partecipazioni statali, della politica dell'occupazione, congiunte alla riduzione del disavanzo e ad una gestione davvero attiva del debito pubblico (proprio il 7 di gennaio in Commissione Bilancio si sono ascoltate osservazioni molto pertinenti del Ministro delle Finanze circa gli effetti nefasti del «liberismo» nella emissione dei titoli pubblici);

2) attuazione di provvedimenti seriamente operativi per l'aumento dell'occupazione e che conseguano: la riduzione articolata del tempo di lavoro; la promozione dell'occupazione giovanile con l'obiettivo del lavoro minimo garantito; l'istituzione del servizio nazionale del lavoro, come cardine di un nuovo strumento democratico del collocamento; un programma nazionale di formazione professionale, la riforma del sistema di accesso alla Pubblica amministrazione, la verifica e l'adeguamento

della legislazione per i contratti di solidarietà, a *part-time*, formazione del lavoro; la riforma degli strumenti di sostegno al reddito (cassa integrazione, gestione delle riduzioni di occupazione, indennità di disoccupazione, sostegno alla mobilità) tenendo conto delle proposte avanzate dalle organizzazioni sindacali;

3) azzeramento, nel medio periodo, del disavanzo corrente delle Pubbliche amministrazioni, e contemporanea crescita, oltre la somma di inflazione e aumento del PIL, degli investimenti pubblici, purché complessivamente siano in grado di finanziare e far eseguire un programma di interventi strutturali nell'ambito della politica meridionalistica (sostegno alle imprese, risanamento delle aree metropolitane, riassetto idrogeologico), delle comunicazioni (ferrovie, aeroporti, strade, porti), dell'energia, delle telecomunicazioni;

4) riaffermazione chiara e netta della necessità e utilità di una politica di solidarietà, da perseguire attraverso riforme profonde, che migliorino la qualità e l'efficienza delle prestazioni sociali, articolino i livelli contributivi richiesti per usufruire delle prestazioni, adeguino le politiche assistenziali riordinando e selezionando il rapporto tra bisogni e risorse;

5) riforma fiscale che *a)* garantisca il mantenimento della complessiva pressione fiscale ordinaria ma, in questo ambito, riequilibri la pressione tributaria, eliminando il drenaggio fiscale 84-86, restituendo l'85 ed accrescendo il gettito con una lotta più efficace contro l'evasione e l'erosione; *b)* realizzi una nuova composizione del prelievo, determinando tempi certi e strumenti ravvicinati (catasto, autonomia impositiva degli enti locali) per l'introduzione di un'imposta patrimoniale ordinaria; *c)* introduca meccanismi atti ad evitare permanentemente il riprodursi del drenaggio fiscale; *d)* razionalizzi e renda equa la tassazione dei redditi da capitale, gradualmente estendendola agli interessi sui titoli pubblici di nuova emissione; *e)* aumenti il peso dell'imposizione indiretta sul complesso del prelievo obbligatorio; *f)* definisca le agevolazioni fiscali alle imprese eliminando progressivamente i trasferimenti correnti; revisioni il sistema dei contributi sociali, equiparando i livelli di prelievo per la generalità dei cittadini e riducendo gli oneri sociali a carico delle imprese;

6) assicurare un nuovo assetto al Servizio sanitario, definendo gli *standards* di prestazione e di erogazione dei servizi e la progressiva riduzione del sistema delle convenzioni, un prontuario farmaceutico corrispondente a criteri di economicità ed efficacia; l'utilizzo a pieno regime delle strutture pubbliche, l'impiego a pieno tempo degli operatori sanitari e la piena responsabilizzazione dei centri di spesa;

7) separazione progressiva di previdenza e assistenza, non attraverso misure occasionali, squilibrate e squilibranti, ma: *a)* garantendo l'equilibrio delle gestioni previsionali con la predeterminazione delle risorse messe a disposizione pluriennalmente da un bilancio dello Stato seriamente risanato; *b)* verificando periodicamente le aliquote contributive; *c)* realizzando misure di risparmio che operino sul cumulo tra pensioni e redditi da lavoro (dipendente e autonomo) e tra pensioni dirette e di reversibilità, eliminando disequaglianze nel calcolo delle pensioni, prevedendo periodici aggiornamenti di criteri per l'erogazione delle prestazioni professionali;

8) riforma della Pubblica amministrazione, riorganizzando culturalmente ed operativamente i suoi assetti, il suo funzionamento, il suo rapporto con la società. In particolare proponendosi di: *a)* destinare le risorse aggiuntive ad una primaria valorizzazione della professionalità e della efficienza; *b)* collegare la retribuzione non tanto all'orario o alla categoria ma al risultato del lavoro; *c)* assegnare compiti e missioni delle quali debba rispondere direttamente ai poteri elettivi e all'opinione pubblica.

7.4. Ho finito. Chiedo scusa per la lunghezza. E anche per una certa, forse eccessiva, puntigliosità dei riscontri statistici. Queste note sono servite ai seguenti scopi: *a)* materializzare un quadro significativo, per alcuni aspetti essenziali, di un triennio di governo pentapartito; *b)* fornire una serie di scandagli-pilota sul futuro che ci attende se non si invertono le tendenze; *c)* dar conto delle ragioni di fondo dell'opposizione comunista alla manovra del Governo per il 1986; *d)* indicare gli elementi concreti su cui noi riteniamo si debba puntare per spezzare la spirale che si avvita e per imboccare un nuovo corso.

Non pensiamo di aver persuaso l'onorevole Gorla. Vorremmo solo ottenere che sia meno categorico nel sostenere che non esistono alternative.

Come massimo, vorremmo riconoscesse che esiste un'altra analisi e quindi un'altra strategia per il futuro. Diverse dalla sua, naturalmente, e da quella del Lingotto.

Per il relatore di maggioranza, e in generale per i socialisti, dopo tre anni di guida e venticinque di Governo, vorremmo ricordare la lezione del grande Ricardo.

Giorgio Ruffolo ci ha recentemente ricordato il grande Alessandro (70).

Noi ci permettiamo di ricordare, al Governo a guida socialista, il grande Ricardo, col suo «apologo delle calze».

Il grande economista inglese credette, in un primo momento, in una sorta di *teoria della compensazione*, in una certa idea della politica dei redditi, per allora.

Nei «Principi» si legge (71): «La classe dei lavoratori trae anch'essa vantaggio, *pensavo*, dall'impiego delle macchine, che, con pari salario, in moneta rende possibile l'acquisto di una quantità maggiore di merci... se l'impiego di macchine più perfezionate consente, con pari impiego di lavoro, di quadruplicare la produzione delle calze, mentre la quantità domandata è soltanto doppia di quella di prima, si rende necessario il licenziamento di alcuni operai di tale industria» (*nell'attuale ristrutturazione ne sono stati espulsi in Italia praticamente più di un milione: nota nostra*).

«Ma il capitale che dava loro impiego, è però pur sempre esistente; e chi lo possiede ha pur sempre interesse a impiegarlo produttiva-

mente». Quindi: «mi parve allora dovesse esservi una domanda di lavoro pari a prima e i salari non dovessero diminuire».

Ma non fu così. E Ricardo constatò il suo errore. Essendo «amico della verità più di ogni altra cosa», non esitò a dichiararlo (72).

Nello stesso libro si afferma (73): «L'errore in cui sono incorso deriva dal supporre aumenti il reddito netto. M'avvedo ora che può ben accadere aumenti la consistenza del fondo, da cui proprietari di terre e capitalisti traggono il loro reddito, mentre scema nel contempo la consistenza dell'altro fondo, da cui segnatamente dipende la sorte della classe lavoratrice».

Fu questa la lezione di Ricardo.

Il mercato «a funzionamento spontaneo» non genera equità e nemmeno sviluppo certo.

Il mercato va guidato da una volontà generale.

Nei giorni in cui i giornali celebrano il signor Profitto come «uomo dell'anno '85» (e annunziano nel contempo le ultime rilevazioni dell'ISTAT, sotto il titolo «Ristagno») quando lo stesso governatore della Banca d'Italia «rompendo il tradizionale riserbo parla senza mezzi termini di inflazione da profitti» (74) e quando il presidente della Bundesbank assieme al presidente della BundesKartellamt (l'ufficio federale anti-monopoli di Germania) giudicano «decisamente contrario all'economia di mercato» l'accumulo di «gigantesche riserve di capitale» (75), la lezione del grande Ricardo merita di essere affiancata alla scelta del grande Alessandro.

Anche se, col «reformismo senza riforme» l'equivalenza sembra già avvertita.

(70) G. RUFFOLO, «La qualità sociale», Laterza, Bari 1985, pag. 336.

(71) DAVIDE RICARDO, «Principi dell'economia politica e delle imposte», Utet, Torino 1948, pag. 296.

(72) MARX, «Critica dell'economia politica», Rinascita, Roma 1956, pag. 1956.

(73) D. RICARDO, «Principi dell'economia politica e delle imposte», Utet, Torino 1948, pag. 296.

(74) *Il Mondo*, 23 dicembre 1985.

(75) *Il Sole-24 Ore*, 2 gennaio 1986.