

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N 3335-A-ter} ^{N 3336-A-ter}

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

(Relatore **MENNITTI**, *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. DUE ANNI PERDUTI PER IL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA.

Dopo un biennio di rientro nella regola, che reclamerebbe la conclusione del dibattito sulla legge finanziaria e sul bilancio di previsione dello Stato — e la loro approvazione — entro lo scadere dell'anno precedente all'anno finanziario a cui si riferiscono, si è registrata una ricaduta nel ricorso all'esercizio provvisorio, divenuto abituale nei periodi di maggior disordine della finanza pubblica.

Tale ricaduta riveste purtroppo dei significati sostanziali ed emblematici, che vanno ben al di là dell'incidente di percorso sulla politica estera, da cui sono derivate alcune settimane di ritardo nell'esame parlamentare dei due principali strumenti normativi entro cui deve svolgersi l'esercizio finanziario dello Stato e degli altri principali agenti pubblici di spesa. Il ritardo è stato occasionato infatti da dissensi emersi all'interno della maggioranza su temi scottanti di politica estera, ma la inconsistenza della manovra di politica economica e finanziaria di cui ora ci si occupa è la conseguenza manifesta di dissensi paralizzanti anche sulla gestione delle pubbliche risorse. E il ritardo stesso sarebbe stato probabilmente di più facile ricupero, se il Governo fosse stato in condizione di presentarsi alle Camere con dei disegni normativi tecnicamente maturi e convincenti, anziché con dei testi raffazzonati, che alcuni degli stessi ministri proponenti hanno dovuto precipitarsi a correggere almeno per gli errori più evidenti e grossolani.

L'applicazione della sessione di bilancio è stata vantata come una innovazione rilevante, volta a ribadire e ad enfatizzare il ruolo tradizionale del Parlamento come massimo giudice e custode, per conto dei cittadini e contribuenti, dei prelievi e delle spese gestiti dal potere esecutivo. Ma la sottolineatura della solennità della sessione dedicata al bilancio dell'amministrazione pubblica viene poi ridotta in fascia se a questo appuntamento il Governo si presenta con degli elaborati scorretti, improvvisati e sprovvisti di un solido costrutto.

Il Senato ha in parte emendato gli errori più maccheronici e le sviste più odiose, anche sotto la pressione di manifestazioni di piazza, che lo hanno visto circondato e quasi assediato nelle giornate più intense di dibattito da un susseguirsi di categorie in fermento: studenti, invalidi civili e di guerra, pensionati.

Ma se era facile correggere le improprietà di linguaggio usate dal ministro della pubblica istruzione nel formulare le nuove tasse universitarie per gli studenti fuori corso, lo era assai meno far maturare le improvvisazioni, come quella sulle fasce sociali, mentre era addirittura impossibile attribuire un solido costrutto innovativo ad una manovra di politica economica quasi evanescente.

Non varrebbe più nemmeno la pena di soffermarsi su certe sciatterie nella tecnica di redazione del testo originario della legge finanziaria e dei provvedimenti che le fanno in certo senso da corona, se esse non fossero rivelatrici di un calo di tensione nel coordinamento dell'attività go-

IX. LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

vernativa e nella collaborazione che dai singoli ministri viene alla Presidenza del Consiglio. Quasi ad indicare che un sistema abituato a governi stagionali non sopporta governi pluriennali e vi si stanca, anziché profittarne per impostare e svolgere programmi dotati di un respiro riformatore, che comprensibilmente non può avere chi governa alla giornata.

Si assiste quindi con una punta di malinconia al degrado di un esperimento innovativo, non foss'altro per la sua durata. Segno che in questo sistema nemmeno il governo di legislatura — o che almeno vi aspiri e vi si avvicini, battendo tutti i precedenti primati di durata della storia repubblicana — può bastare a risolvere i problemi, se al respiro pluriennale non si associa anche l'organicità della gestione e la maturazione concettuale dei programmi.

Giacché se chiari sono, almeno in apparenza, gli obiettivi programmatici enunciati (ridimensionamento dell'inflazione, risanamento della finanza pubblica, rilancio dell'occupazione, attenuazione degli squilibri territoriali con il sostegno delle attività nel Mezzogiorno), assolutamente confusi appaiono gli strumenti operativi con cui realizzarli e deludenti, pertanto, i risultati.

Ci sembra quasi superfluo ricordare che il 1985, insieme a risultati positivi per le imprese, è stato un anno perduto per quanto riguarda i compiti di una politica economica volta essenzialmente a risanare le tre piaghe dell'inflazione, del debito pubblico, della disoccupazione.

Il tasso di inflazione tendenziale era in dicembre del 1985 con l'8,6 allo stesso livello del gennaio precedente, mancando così l'obiettivo di un ridimensionamento sul 7 per cento. E bensì vero che una discesa c'è stata: dal 21,1 del 1980 al 18,7 del 1981, al 16,3 del 1982, al 15 del 1983, al 10,6 del 1984 sino all'8,6 del 1985. Ma è altrettanto vero che la tendenza del tasso di crescita dei prezzi ad assestarsi al di sotto del 9 per cento si era già nettamente profilata nella seconda metà del 1984 e che il 1985 è quindi trascorso senza più riuscire a spostarlo neanche di un punto al di sotto delle posizioni di par-

tenza. E ciò in presenza di una ennesima svalutazione esterna della lira, che avrebbe dovuto combinarsi con un riallineamento anche sul fronte dei prezzi interni, e mentre negli altri paesi a economia avanzata i processi inflattivi erano stati riportati ormai sotto controllo.

Non si dica che si è trattato di inflazione importata per il rigonfiamento abnorme delle quotazioni del dollaro durante tutta la prima parte dell'anno. Il dollaro era caro anche per tutti gli altri soci della Comunità europea, rispetto ai quali abbiamo mantenuto un divario squilibrante nella crescita dei prezzi. E i positivi effetti del ridimensionamento del dollaro nell'ultima parte dell'anno, accompagnati da un calo nei prezzi delle materie prime ed in particolare del petrolio, non si sono fatti ancora sentire, proprio perché da noi le spinte inflattive sono soprattutto endogene e vengono dal disordine della finanza pubblica.

Sembra ora profilarsi la speranza di profittare nel corso del 1986 delle favorevoli condizioni esterne, per ottenere senza incisivi interventi interni il traguardo posto per quest'anno di una riduzione del tasso di inflazione al 6 per cento. Sono tuttavia evidenti i pericoli insiti in questa attesa parassitaria. Nessun bancarottiere è riuscito mai a salvarsi solo perché erano in ordine i conti dei suoi concorrenti.

E di situazione ai limiti della bancarotta si può ben parlare, se guardiamo alla progressione del debito pubblico. Esso era di 85 mila miliardi nel 1976, pari al 54,4 per cento del prodotto interno lordo. Aveva raggiunto i 340 mila miliardi nel 1982, pari al 72,4 per cento del PIL. E salito a 432 mila miliardi nel 1983 (80,2 per cento del PIL), 530 mila nel 1984 (86,7 per cento del PIL), l'anno scorso ha grosso modo pareggiato il PIL con 650 mila miliardi e forse più, mentre raggiungerà il 107 per cento del PIL nel corso di quest'anno secondo stime persino ottimistiche dell'OCSE. Che prevede un rapporto medio del 34,9 per cento tra debito pubblico e PIL per i sette principali paesi del sistema occidentale, con il 51,2 per l'Inghilterra, il 40,9 per il Canada, il

31,4 per gli Stati Uniti, il 37,5 per il Giappone, il 23,2 per la Germania ed il 19,3 per la Francia. La proporzione nostra è tripla rispetto a quella media degli altri.

Qualcuno ha già avuto il cattivo gusto di ironizzare sul pareggio e sul sorpasso del debito rispetto al PIL, paragonandolo ai timori dell'anno Mille. È ovvio che tra il 99 e il 101 per cento non c'è grande differenza e che il valore simbolico del sorpasso, cioè di avere più debiti accumulati che non redditi in un anno, non crea di per sé già la catastrofe. Ma è la incontrastata progressione del debito che la sta preparando. Ed è la lievitazione degli interessi che sta facendo di una parte degli italiani con più disponibilità di reddito da investire in BOT e CCT gli inconsapevoli usurai dell'altra parte, che salda gli interessi con le imposte spremute dalla busta paga, dagli esosi sovrapprezzi al litro di benzina, al pacchetto di sigarette e così via.

C'è una teoria sul rientro quasi morbido, che è stata riecheggiata anche in Senato dal presidente della Commissione Bilancio Ferrari Aggradi. Basterebbe ridurre per tre anni il disavanzo, al netto degli interessi, di diecimila miliardi all'anno per raggiungere il pareggio. Sempre, ovviamente, al netto delle spese per coprire gli interessi.

È, beninteso, importante disaggregare le componenti del disavanzo per evidenziarne il peso crescente degli interessi sul debito pubblico. Ma a condizione che questo esercizio sia rivolto a segnalare la gravità della situazione e non venga invece stravolto verso la ricerca di immagini consolatorie su cui riaddormentarsi pacificamente, perché la situazione è invece tale da dover togliere il sonno.

La spesa per interessi sfiorava i 5 mila miliardi nel 1976 ed i 40.000 nel 1982. È salita a 47 mila nel 1983, a 57 mila nel 1984, a 62 mila l'anno scorso. Nel bilancio triennale a legislazione vigente la sua crescita è prevista a 71 mila miliardi per quest'anno, 75 mila per l'anno venturo e 82 mila per il 1988. Anche diminuendo di 10.000 miliardi il disavanzo

al netto degli interessi, resterebbe sempre di questo passo un fabbisogno su centomila miliardi da coprire con nuove emissioni di BOT e CCT, generatrici di nuovi interessi da pagare. E di nuove spinte inflazionistiche, giacché i 71 mila miliardi che il Tesoro redistribuirà nel corso di quest'anno a saldo di interessi costituiranno una iniezione di liquidità corrispondente grosso modo a un decimo del PIL, ma a fronte della quale non vi sarà alcuna utilità prodotta e scambiabile, se non quella di aver concorso negli anni passati con dei prestiti a sollevare di qualche difficoltà un sistema politico sprecone, incapace di amministrare, di far funzionare i servizi e tener sotto controllo i conti.

Questo Governo ha la responsabilità d'aver lasciato quasi raddoppiare in pochi anni il carico degli interessi, facendo qualche passo indietro rispetto ai tempi in cui l'onorevole Formica, allora ministro delle finanze del Governo Spadolini in frequente battibecco con l'onorevole Andreatta, allora ministro del Tesoro, lanciava sassi in piccionaia denunciando la crescita esponenziale del debito pubblico e lasciando capire che prima o poi si sarebbe dovuto arrivare ad un suo consolidamento. Manovra che ebbe, del resto, già un precedente nel 1926 e fu capace allora di fare addirittura scendere i prezzi e restituire dopo qualche anno ai risparmiatori delle lire rivalutate anziché svalutate.

Qui non si tratta, ovviamente, di demonizzare i risparmiatori che approfittano di opportunità loro offerte dallo Stato, sottoscrivendone i Buoni ed i Certificati del Tesoro per godere tassi più remunerativi rispetto ad altre forme di impiego oltre alla franchigia fiscale. Ma è pur necessario ripetere la più ferma messa in guardia contro gli effetti distorsivi e perversi di questo meccanismo. L'anno scorso il 75 per cento del credito totale interno è stato prosciugato a copertura del fabbisogno del bilancio dello Stato. Le attività produttive sarebbero rimaste letteralmente soffocate per mancanza di ossigeno creditizio, se non fosse intervenuta una annata eccezionale con l'afflus-

so di nuovi capitali di rischio in Borsa attraverso i neo-costituiti fondi di investimento di diritto italiano. Tuttavia una società che dedica tre quarti delle sue risorse creditizie a tamponare le falle della pubblica amministrazione e solo un quarto al finanziamento dei processi produttivi è una società che comprime le sue capacità di sviluppo, anziché sostenerle.

E questo in parte spiega perché anche l'anno scorso sia venuto meno l'obiettivo di una ripresa della occupazione, che a fronte di quasi due milioni e mezzo di disoccupati ha registrato incrementi irrisori di appena lo 0,4 per cento.

La società italiana ha imboccato da qualche anno il processo di riconversione verso la terza rivoluzione industriale o la cosiddetta età post-industriale. Ciò porta ad una fatale e irreversibile riduzione dell'occupazione nei settori industriali tradizionali, con un andamento analogo, anche se meno rapido, di quello che negli anni '50 vide il massiccio travaso di forze di lavoro dalla campagna in città, quindi dall'agricoltura all'industria. Ora è l'industria che cede energie a nuovi settori produttivi che si collocano decisamente nel terziario o che assumono una posizione intermedia, occupando comunque meno tute e più colletti bianchi.

Lamentarsi di questa tendenza non ha senso, come non avrebbe senso continuare ad accusare l'industria perché pratica prevalentemente investimenti di tipo *labour saving*, cioè che risparmiano l'impiego delle braccia privilegiando processi di automazione. Questo indirizzo degli investimenti è condizione necessaria per restare nel mercato. E se le risorse da investire sono limitate, lì si fermano, provocando, come è successo negli ultimi anni in Italia, una riduzione di quasi settecentomila posti nell'industria, faticosamente ricuperati da una parallela espansione dei servizi.

Se le risorse da investire sono invece abbondanti, esse, dopo aver soddisfatte le esigenze prioritarie di razionalizzazione nei settori già esistenti da riassetare, si riversano nel nuovo con tutte le eccedenze. Abbiamo assistito ai forti ricuperi di oc-

cupazione ottenuti in America con questo meccanismo.

In Italia le esigenze del sistema pubblico hanno invece dosato l'ossigeno solo per il primo obiettivo di ristrutturazione *labour saving*, facendolo mancare agli impulsi di ampliamento. Non si faccia il paragone con i forti disavanzi rimproverati all'amministrazione Reagan, perché lì la manovra del disavanzo è stata strumentalizzata proprio a scopo stimolante. Si potrà parlare di ripresa drogata, a fini elettorali, ma non certo di soffocamento, come nel caso italiano, per il quale tutti gli esperti riconoscono che sono l'eccezionale drenaggio di risparmi operato dai fondi di investimento ha potuto in parte bilanciare nel 1985 l'eccessivo prelievo di risparmio per il finanziamento dell'amministrazione pubblica.

La mancanza di una seria e conseguente politica dell'occupazione, che non ricalchi beninteso i modelli assistenzialistici degli anni '70 e miri a favorire occupazione vera, produttiva, non parassitaria, è lacuna grave per un governo a conduzione socialista e che attraverso il suo Presidente del Consiglio a volte esprime anche una nuova vocazione nazionale, con la riscoperta dell'identità nazionale e del suo significato anche competitivo nella divisione internazionale del lavoro.

Già dall'inizio del secolo l'Italia si è affermata come la settima potenza economica del mondo. Una posizione mantenuta e consolidata anche negli anni della grande depressione nell'economia mondiale, a cui il nostro paese reagì con la straordinaria inventiva istituzionale da cui ebbe origine un forte sviluppo nella direzione dell'economia mista.

Il ruolo dell'IMI e dell'IRI negli anni '30 resta ancora un modello a cui si fa riferimento, come dimostrarono due anni fa le rievocazioni tenutesi a Caserta del suo primo presidente Alberto Beneduce. Il miracolo economico del secondo dopoguerra riuscì a confermare questa posizione, che potrebbe essere addirittura migliorata, consentendoci di sorpassare l'Inghilterra il cui sistema sta impigrendo ed invecchiando, se solo riuscissimo a attivare tutte le

nostre potenzialità. Ma un governo che non riesce ad immettere nel ciclo produttivo una riserva di lavoro di due milioni e mezzo di persone, tuttora frustrata e inutilizzata, disattende i suoi compiti sociali e nazionali.

Che il 1985 sia stato, sotto il profilo della politica economica, un anno deludente, lo ammette la stessa relazione introduttiva alla legge finanziaria per il 1986: « Il 1985 non ha fatto registrare quei progressi nel controllo della finanza pubblica cui si era puntato ». Ancor più grave è però il fatto che l'impostazione della manovra di politica economica e finanziaria per il 1986 non lasci prevedere alcun sostanziale miglioramento nemmeno per l'anno che si è appena iniziato. La franca ed amara confessione di un anno perduto potrebbe essere persino apprezzabile, se essa fosse posta come premessa per un deciso cambiamento. Questo cambiamento non si profila invece con sufficiente evidenza nelle attuali leggi di bilancio, su cui grava una passiva ricezione e trasmissione della situazione precedente.

Chi aveva rimproverato a questo Governo degli eccessi di decisionismo, purtroppo, si è sbagliato. Esso sta ripetendo infatti quella strutturale incapacità di decisione, nonostante i buoni propositi, che in condizione di lottizzazione partitocratica e correntocratica dei vari dicasteri ha caratterizzato i governi precedenti.

Nel governo dell'economia una certa difficoltà decisionale, occorre riconoscerlo, non è solo italiana. È americano, studioso della realtà socio-economica e politica statunitense, Lester C. Thurow, autore de *La società a somma zero*, il *best-seller* di analisi di politica economica, la cui chiave può essere riassunta in questa frase: « Quando ci sono grosse perdite economiche da distribuire, i nostri processi politici sono paralizzati, e con la paralisi politica sopraggiunge la paralisi economica ».

Thurow, in una analisi che si è poi rivelata eccessivamente pessimistica sulle incapacità decisionali dell'amministrazione americana, si riferiva peraltro agli interventi paralizzanti dei grandi interessi coa-

lizzati. Un compromesso con uno ed un compromesso con l'altro gruppo di pressione finivano con lo svuotare le decisioni necessarie. La redazione dei nostri bilanci sembra costruita apposta come caso di studio a riprova di questo tipo di analisi. Ogni ministro ha presidiato le proprie posizioni di bilancio in quel clima di lottizzazione neo-feudale che si esaspera appena si sente aria di probabili elezioni anticipate. Ma qui sta anche la meno appariscente eppure a noi ben nota differenza rispetto alla situazione americana. Là i veti incrociati vengono soprattutto da grandi coalizioni di interesse; mentre qui sono i piccoli interessi di potere partitocratico, che sacrificano ai loro giochi interni la visione di insieme dell'interesse collettivo, sociale e nazionale. Non si può dire che si siano risparmiati sacrifici e frustrazioni ai giovani disoccupati, ai pensionati, alla piccola e diffusa proprietà edilizia e così via. Mentre il vero ostacolo al contenimento dei disavanzi risiede soprattutto nelle riserve di potere clientelare che i gestori della lottizzazione partitocratica custodiscono per sé stessi ad ogni livello: dal ministro all'assessore regionale o comunale, dai gestori degli enti economici a quelli delle USL. È questo il potere - misurabile in partite di bilancio - che non accetta d'esser limitato.

2. NATURA E ASPETTI DELLA LEGGE FINANZIARIA.

Si è più volte osservato che la legge finanziaria non può essere considerata, di per sé, come uno strumento di riforma e che ogni sostanziale riforma di struttura che vi venga inserita sarebbe surrettizia. Al tempo stesso la legge finanziaria diventa, per quanto riguarda le modifiche di spesa o anche di entrata, il collettore delle principali innovazioni introdotte nel corso dell'anno o che ci si propone con progetti già maturi di introdurre e la cui incidenza deve essere quindi contabilizzata.

Per questo motivo la legge finanziaria e di bilancio si pone come il momento

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

centrale di dibattito sulla intera politica economica, con la necessità di spaziare anche su altri provvedimenti ad essa collegati e sui caratteri generali della situazione socio-economica in cui si inquadra e su cui deve intervenire.

Occorrerà pertanto da una parte soffermarsi sulla crescente divaricazione tra una società civile e produttiva che sta, nonostante tutto, rivelando una notevole capacità creativa ed espansiva ed un sistema politico inceppato ed incapace di coordinare le energie. Dall'altra sui provvedimenti che fanno da corona alle leggi finanziarie e di bilancio: dall'oscena normativa sul condono edilizio che sta trasformandosi in una sorta di patrimoniale surrettizia a vantaggio delle categorie professionali chiamate ad assistere i cittadini in una serie di onerosi quanto vessatori ed inutili adempimenti; ai ripetuti decreti per i tardivi quanto improvvisi e sconsideratamente frettolosi recuperi dei crediti dell'INPS; alla mancata occasione del riordino delle USL con il piano sanitario: al confuso ripristino di una fiscalità locale, che contraddice i principi fissati dalla riforma fiscale; alla perdurante inefficienza delle strutture chiamate a far rispettare effettivamente da tutti gli obblighi fiscali riducendo le aree d'evasione: ai dilettanteschi disegni di fasce sociali su cui commisurare le erogazioni di socialità e diritti; alle ricorrenti problematiche intorno alla possibile introduzione di imposte patrimoniali, sui titoli di Stato; alla nuova legge per il Mezzogiorno, su cui si è perso tanto tempo per poi farsela rimandare indietro, come un compito scorretto, dal Capo dello Stato; alla riforma dell'azienda ferroviaria trasformata in ente, senza peraltro porre solide premesse di maggiore efficienza; alla riformulazione della curva dell'IRPEF, con una attenuazione del *fiscal drag* resa illusoria da una raffica di non sempre meditati aumenti tariffari.

È una elencazione sommaria ed esemplificativa, quindi senza alcuna pretesa di completezza, dei temi che si intrecciano alle leggi di bilancio, vi sovrappongono pesanti interrogativi e condizio-

namenti, e costituiscono una materia ancora in gran parte magmatica, confusa, spesso goliardicamente improvvisata, mal studiata, non coordinata in una visione organica di programmazione e di riforma, quale si richiederebbe ad un Governo dotato di una lucida volontà progettuale e innovatrice.

In parte è il Governo stesso a lamentare la propria incapacità di coordinamento e di lavoro sistematico in quel punto della illustrazione della legge finanziaria laddove si dice: « Il controllo della finanza pubblica non lo si fa solo nel mese di settembre, ma è la risultante delle azioni quotidiane di tutti quanti hanno responsabilità e incidenza sulla spesa pubblica ».

Osservazione giusta, che vale ora in gennaio così come valeva in settembre, ma che esprime soltanto la polemica del ministro deputato al controllo della spesa nei confronti dei colleghi. Tra cui qualcuno, come il Ministro del lavoro, tanto fertile nell'immaginazione di fasce sociali o di patrimoni culturali da catalogare, quanto poco diligente nel mettere a punto in formule mature i frutti del suo esuberante fervore progettuale.

Ora è evidente ciò che continua a mancare alle spalle, o a monte, della legge finanziaria: è la precisa definizione di un progetto sociale e nazionale per l'Italia degli anni Novanta, quindi uno schema concettuale di programmazione a medio termine da cui far discendere una irradiazione di progetti settoriali collegati, interdipendenti, di ammodernamento delle strutture sociali e delle istituzioni specie lì dove si incontrano le più lamentate disfunzioni con le maggiori dispersioni di risorse: sistema sanitario, sistema previdenziale, enti locali, trasporti ferroviari e urbani, sistema fiscale. Ciò che manca è, insomma, una seria attività riformatrice in cui il Governo, in costante confronto con il Parlamento e le forze sociali, sia impegnato quotidianamente tutto l'anno, in modo da poter presentare al momento dei conti un quadro affidabile di costi e benefici nella gestione della spesa e nel suo risanamento.

Sono osservazioni critiche queste, che vengono mosse con intenti costruttivi, nella consapevolezza che si sta sviluppando in questi anni, anche per naturale effetto di reazione alla fatiscenza ed alle disfunzioni del sistema, un interessante processo di maturazione tra le forze politiche, che ne riduce la polarizzazione, le sterili rincorse all'utopia, sta rendendo i rapporti più civili e più distesi, ponendo le premesse per una maggiore fecondità di confronto. Gli obiettivi, di cui qui si denuncia il mancato raggiungimento, sono oggi più di un tempo raggiungibili, per un complesso di condizioni favorevoli, che dispiace veder così sprecate.

3. IL QUADRO GENERALE.

Non si può, come si è già accennato, astrarre le leggi di bilancio dal quadro generale in cui si collocano e devono operare.

Esso presenta aspetti fortemente contraddittori e negativi, ma sarebbe scorretto sottovalutare, per calcare magari i toni dell'opposizione, gli aspetti positivi. Abbiamo appena rilevato quello di rapporti più civili tra le forze politiche. Restano i fondamentali antagonismi, ma con connotazioni meno intolleranti e meno isteriche. Sembra meno lontano il giorno in cui nell'unità nazionale ciascuno riconoscerà quella comunità di destino in cui si realizza la sintesi degli antagonismi ideologici, di classe, di interesse.

Un clima analogo si è andato stabilendo, sia pur tra fasi alterne e rotture delle trattative, nel confronto dialettico tra le forze sociali. Le relazioni industriali sono migliorate. Il tasso di conflittualità è sceso a livelli sconosciuti nella storia della Repubblica. Ciò ha significato l'anno scorso una rilevante diminuzione delle ore di lavoro perdute per scioperi.

Pur non condividendo i toni del trionfalismo emerso nell'autocelebrazione confindustriale del Lingotto, essi hanno a loro volta espresso una situazione nettamente migliorata nel mondo delle impre-

se. La FIAT è uscita da un periodo critico e ha potuto chiudere il bilancio dell'anno scorso con mille miliardi di utile. Anche la Montedison, grande malata dell'imprenditoria italiana, è ritornata in utile, come l'ENI, mentre l'IRI, anche se appare ancora lontana l'ambita meta del pareggio, ha ridotto le aree di perdita all'auto ed alla siderurgia. La buona salute dei giganti si riflette anche sulle piccolo-medie aziende.

Il modesto sviluppo del PIL intorno al 2,4 per cento nel 1985 non ha sufficientemente rispecchiato il generale miglioramento delle finanze aziendali, ma questo è un dato che non va sottaciuto. Va del pari riconosciuto il positivo sviluppo della Borsa. Fenomeno che ha un gustoso riscontro aneddotico nel fatto che persino *l'Unità*, organo quotidiano del partito comunista, da qualche mese ha cominciato a pubblicarne le quotazioni. In poco più di un anno i fondi comuni di investimento hanno raccolto quasi ventimila miliardi, indicativi di un riorientamento del risparmio verso i capitali di rischio. Il valore dei titoli quotati alla Borsa di Milano in un anno è raddoppiato.

Il fenomeno non è solo italiano. Alla borsa di New York, dove il 1986 ha fatto registrare un avvio disastroso, l'indice Down Jones ha però sfondato in dicembre quota 1.500, toccando un nuovo massimo storico, mentre era a quota 820 nel 1980. Annata record anche in Germania, in Francia, in Olanda, in Inghilterra, in Giappone. Ci troviamo in un *trend* mondiale, ma l'importanza è non esserne tagliati fuori. Per il momento i 30 miliardi di dollari di indebitamento sull'estero (mentre le riserve auree della Banca d'Italia arrivano a 21 miliardi, lasciando scoperto un terzo delle nostre esportazioni) non stanno ricreando le psicosi del trascorso « rischio Italia ».

Ci è anche favorevole il ridimensionamento del dollaro al di sotto di quota 1.700 dopo la grottesca disavventura del « venerdì nero », allorché la Banca d'Italia, abbandonando per qualche ora il suo compito di custode del buon nome del-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

la lira, lasciò comprare all'ENI dollari a 2.000 lire. Pagheremo meno salata la bolletta petrolifera, con la riduzione, già per questa voce, di un punto almeno nel tasso di inflazione per il 1986. Sarà anche meno onerosa la restituzione dei prestiti in dollari.

Questo complesso di condizioni favorevoli rende tuttavia ancor più deplorabile il fatto che non se ne sia profittato per una decisa inversione nello squilibrio della finanza pubblica, il cui dissesto è anche retaggio di anni difficili, da recuperare una volta terminata la situazione di emergenza. Se non si profitta del ciclo favorevole per rimettere i conti in ordine, è improbabile che si riesca a farlo poi, quando il ciclo è terminato.

È soprattutto in questo quadro che si è inserita la discussa e per ora, sembra, tramontata proposta dell'imposta patrimoniale, formulata in termini che invertono il ragionamento tradizionale dell'albero (cioè il patrimonio) da non intaccare, per non compromettere la possibilità di raccogliere poi i frutti (cioè il reddito). Oggi qualcuno tende a vedere nel patrimonio (soprattutto nei nuovi patrimoni) non tanto la base di formazione del reddito, quanto semmai la sua successiva sedimentazione. Sarebbero, in altri termini, gli alti redditi a creare i nuovi patrimoni e non viceversa.

Ragionamento in cui ci sono una punta di verità ed una grossa riserva di sospetto, secondo cui una parte non indifferente delle nuove accumulazioni di ricchezza deriverebbe da evasioni fiscali, se non peggio.

Il non del tutto infondato sospetto si può applicare con effetti addirittura esilaranti ai quasi cinquecentomila miliardi accumulati in Buoni e Certificati del tesoro, per la parte di essi che può essere costituita da eccedenze create con l'evasione fiscale: soldi dovuti e non dati allo Stato, per poi imprestarglieli a tassi privilegiati di interesse ed in esenzione fiscale!

La rilevanza dei redditi di origine illecita sta raggiungendo secondo stime di varie fonti proporzioni veramente impressionanti. Non ci avventureremo qui nei vari tentativi, ormai condotti a livello an-

che scientifico, per individuare l'ipotetico fatturato della malavita, come uno dei grandi aggregati nei flussi della vita economica italiana con effetti anche inquinanti nel sistema bancario chiamato a riciclarlo, benché queste macroscopiche forme di degrado del costume civile siano in non infrequente sinergia con il degrado generale del sistema politico-istituzionale.

Ricorderemo soltanto che un istituto di ricerca come il Censis, le cui indagini hanno assunto una sorta di officiosità giacché il CNEL usa commissionargli il sempre più apprezzato Rapporto annuale sulla situazione sociale del paese, in una recente analisi congetturale sul fatturato e sugli organici della malavita ha per la prima volta aggiunto tra le voci più abituali in questo campo (spaccio di droga, sfruttamento della prostituzione, furti, industria dei sequestri) anche una valutazione sulla dilagante corruzione amministrativa. Giungendo a delle ipotesi oscillanti, per quanto riguarda il fatturato delle tangenti, tra gli 8.000 e i 12.000 miliardi (voce sommersa nei costi del sistema politico-amministrativo, ma che sui cittadini grava in aggiunta ai prelievi ufficiali del bilancio pubblico allargato) e per quanto riguarda gli addetti ad un organico di bustarellati oscillante tra le 50.000 e le 100.000 persone, tra impiegati, funzionari e responsabili politici della pubblica amministrazione.

In presenza di questi fenomeni e ricordando che le patrimoniali si prospettano, con scarso successo, come imposte sui sovrapprofitti di guerra nel 1919 e nel 1946, si può comprendere il riemergere della proposta in quanto intesa a scremare i profitti costruiti sul lassismo del regime. Soluzione peraltro impraticabile per la manifesta impossibilità di distinguere in sede fiscale patrimoni onesti da quelli di provenienza discutibile, quando non si sia riusciti a farlo in sede penale all'atto della loro formazione.

Una sorta di patrimoniale surrettizia in realtà viene già praticata attribuendo dei coefficienti di reddito presunto all'uso dell'abitazione propria; ed è sempre sulla proprietà edilizia che andrebbe a scaricarsi

il nuovo balzello, cioè sulla parte del patrimonio già più tartassata perché più individuabile.

Una imposta patrimoniale *una tantum*, così come il consolidamento del debito pubblico, è estrema riserva operativa da considerarsi come ultima spiaggia o, comunque, come immediato preludio ad una svolta radicale del sistema. Sarebbe pura follia bruciare misure estreme in un contesto di ordinaria amministrazione, prima di aver seriamente operato in altre direzioni di razionalizzazione della spesa.

Le massicce emissioni di titoli di Stato praticate nell'ultimo decennio hanno in realtà seguito la stessa logica dissennata di applicare all'ordinaria amministrazione misure di emergenza. Sono state un po' l'equivalente dei grandi prestiti di guerra, solo ripetute ogni anno per tamponare le dissipazioni correnti della partitocrazia. Ora se ne vedono gli effetti, che sono appunto quelli delle tipiche crisi finanziarie postbelliche. Di solito si curano con inflazioni selvagge, che vanificano il debito.

Noi possiamo ancora evitare queste soluzioni con delle manovre articolate, che contemplino da una parte una drastica riduzione delle spese, dall'altra un ricupero delle ancora ingenti sacche di evasione e su entrambi i versanti una più efficace organizzazione dei servizi. Ma non è perdendo un anno dietro l'altro — e, come abbiamo visto, anni in cui il contesto operativo sarebbe stato particolarmente favorevole — che ci si può avvicinare a questi risultati.

4. SUI SINGOLI PROVVEDIMENTI.

È convinzione diffusa che la spesa contenga una forte aliquota di spreco e che dei tagli siano praticabili senza sacrificare, anzi addirittura migliorando, la produttività. Ma ciò implica una decisa volontà di riorganizzare ad ogni livello la pubblica amministrazione. Innovando e tagliando nel contempo i rami secchi. In genere, invece, quel po' di innovazione che viene praticata, si sovrappone alle strati-

ficazioni precedenti, che non vengono toccate anche se divenute inutili.

Il bilancio che viene presentato appare quindi come un caso esemplare di autoconservazione della pubblica amministrazione in tutto l'esistente. Non c'è un taglio e, dove pare vi sia, questo è praticato sottraendo prestazioni ai cittadini. Dove c'è un'apparenza di risparmio, questa è stata messa in qualche modo a loro carico.

Questo gioco delle tre carte si conferma anche con il varo piuttosto tormentato degli sgravii sull'IRPEF. L'approfondimento delle modifiche all'IRPEF con le nuove aliquote e detrazioni verrà effettuato in sede di conversione in legge del relativo decreto. Ma è già il caso di osservare che i 5.250 miliardi a cui il fisco rinunzierebbe per quest'anno in conseguenza delle modifiche all'IRPEF, il cittadino li ripagherà sotto altra forma, attraverso la raffica di aumenti tariffari già definiti o in corso di definizione, con prestazioni minori o più costose, con la fiscalità degli enti locali.

Il peso complessivo non diminuisce; al contrario, aumenta. Può tutto al più dare una momentanea impressione di sollievo qualche spostamento di pesi da una spalla all'altra. Tra questi sembra avere una sua logica corretta il tendenziale riavvicinamento delle tariffe ai costi, facendolo gravare sugli effettivi utenti anziché sulla generalità dei contribuenti, chiamati a colmare con le imposte i disavanzi dei vari servizi.

La misura, apparentemente ragionevole, può per altro rivelarsi iniqua o controproducente all'atto pratico, se non si riorganizzano i servizi con criteri di produttività lasciati scadere all'insegna del lassismo o dell'assistenzialismo. Tanto per fare un esempio: se la sovrabbondanza e la scarsa produttività del personale nel settore dei trasporti vanno considerate come una ricetta politico-sociale per alleviare la disoccupazione, allora non è giusto e non è nemmeno utile addossarne il prezzo soltanto ai viaggiatori. Il prezzo politico dell'autobus o della metropolitana avvantaggia

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

anche l'automobilista, che troverà il traffico un po' meno intasato. Se si volesse far pagare agli utenti l'intero costo attuale delle aziende municipalizzate, il prezzo dei biglietti salirebbe a cifre tali da svuotare gli autobus e intasare le strade. Magari di biciclette. Ma soprattutto aumenterebbe il traffico automobilistico, ora più contenuto da ragioni di risparmio che verrebbero meno.

Lo stesso discorso può esser fatto per le ferrovie. Per coprirne il *deficit* occorrerebbe aumentare il prezzo dei biglietti di cinque o sei volte. Ma in quelle condizioni nessuno viaggerebbe più in treno, né vi spedirebbe le sue merci. Il *deficit* aumenterebbe ulteriormente.

C'è una raccomandazione della Commissione tecnica per la spesa pubblica, redatta da Rino Onofri, in cui si osserva che nelle Ferrovie italiane:

« a) il rapporto tra proventi tariffari e costi del servizio è il più basso tra tutti i paesi europei e sta peggiorando in misura superiore a quanto avviene in altri paesi;

b) il costo del lavoro per unità di prodotto ha avuto in Italia una dinamica che è la più accentuata di tutti i paesi europei;

c) il numero degli occupati per unità di traffico è il più elevato dei paesi europei e tutti gli indicatori di produttività collocano le ferrovie dello Stato nelle zone più basse della classifica europea ».

La Commissione tecnica « ritiene altresì che la recente legge istitutiva dell'Ente Ferrovie dello Stato non contenga elementi che determinino necessariamente una prossima inversione di tendenza e che, anzi, alcune sue disposizioni pos-

sano addirittura portare ad un peggioramento strutturale della situazione ».

Il che sembra un modo garbato di dire che con l'Ente si è creato un nuovo carrozzone ferroviario, strutturalmente incapace di migliorare la situazione. In queste condizioni gli aumenti addossati all'utente non pagano tanto il servizio quanto le disfunzioni, il lassismo in cui lo si è fatto scadere. Più di trecentomila visitatori alla mostra « Economia italiana tra le due guerre », organizzata dal comune di Roma e dall'IPSOA al Colosseo, hanno potuto confrontare sugli orari ferroviari del 1939 che quasi mezzo secolo fa l'elettreno Roma-Milano impiegava venti minuti meno di adesso. L'allungamento dei tempi di percorso, che sembra soprattutto dovuto all'obsolescenza del materiale ferroviario, si ripete su quasi tutte le linee e si è aggravato specialmente negli ultimi quindici anni. In questo periodo il personale è quasi raddoppiato, mentre merci e viaggiatori sono rimasti stazionari: c'è da attendersi di vederli diminuire con delle tariffe non commisurate alla competitività del trasporto su strada.

Analogo il discorso sul servizio postale, che ha il primato della lentezza nella Comunità europea, ed a cui la legge finanziaria assicura la copertura del disavanzo con uno stanziamento di 2.084 miliardi. All'estero il servizio, più rapido, viene gestito in utile, così come è gestito in utile dai corrieri privati che fioriscono in Italia. Ecco duemila miliardi di spese che si potrebbero tagliare, se il servizio fosse gestito economicamente come altrove. E gli esempi si potrebbero moltiplicare, raggiungendo agevolmente quei diecimila miliardi di riduzione del disavanzo al netto delle spese per interessi, che secondo alcuni basterebbe in un triennio a riportare in ordine i bilanci.