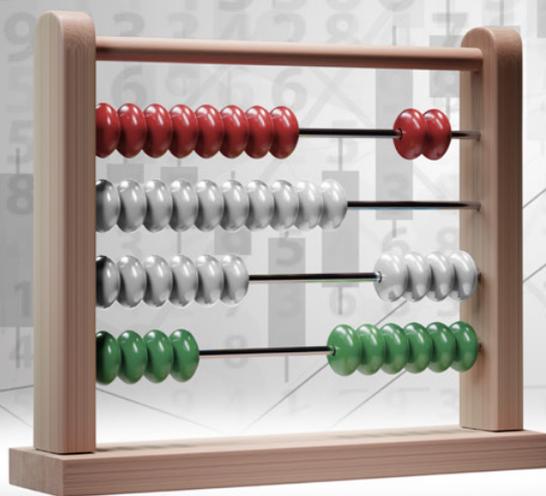


GLI SPECIALI DE

le SFIDE

Non c'è futuro senza memoria



I CONTI DI CRAXI

La finanza pubblica nella IX legislatura
tra menzogne e verità

C O L L A N A

Pagine di storia della libertà

1

GLI SPECIALI DE

le **SFIDE**

Non c'è futuro senza memoria

**La presente pubblicazione è frutto del lavoro di ricerca
storico-documentale promosso dalla Fondazione Bettino Craxi
a cura di Filippo Mazzotti, Gianfranco Polillo e Maurizio Sacconi**

I CONTI DI CRAXI

La finanza pubblica nella IX legislatura
tra menzogne e verità





6 PREFAZIONE

di *Fabio Pammolli* e *Antonio Piana*



30 INTRODUZIONE

di *Maurizio Sacconi*

RICERCA



CAPITOLO 1 IL LUNGO SESSANTOTTO ITALIANO IL PESANTE LASCITO DEGLI ANNI SETTANTA

- 34 ▶ Il debito di Craxi. Un caso di manipolazione ideologica
- 36 ▶ Anni Settanta. Come l'ideologia conquistò i conti pubblici
- 36 ▶ La corrosione delle istituzioni nell'epoca dell'assemblearismo consociativo
- 38 ▶ Riscrivere il passato per giustificare il presente



CAPITOLO 2 SBLOCCARE IL SISTEMA. IL TENTATIVO "TECNOCRATICO" DEI PRIMI ANNI '80

- 40 ▶ Una spesa pubblica tanto rigida quanto elevata
- 42 ▶ Rigidità si sommano a rigidità: le indicizzazioni
- 43 ▶ Fattori esterni di disturbo: la seconda crisi petrolifera e la nuova FED
- 44 ▶ Gli albori del vincolo esterno
- 45 ▶ Divorzio: come l'élite tecnocratica del Paese percepì i problemi e, nel tentativo di risolverli, li aggravò



CAPITOLO 3 SBLOCCARE IL SISTEMA. IL TENTATIVO POLITICO DEI GOVERNI CRAXI NELLA IX LEGISLATURA

- 52 ▶ Immersi nelle sabbie mobili degli stati di necessità
- 55 ▶ Meriti e bisogni: la manovra per il 1984
- 56 ▶ Meriti e bisogni: la riforma delle pensioni d'invalidità
- 58 ▶ Missioni incompilate: la riforma delle pensioni
- 60 ▶ Missioni incompilate: enti locali e responsabilità finanziaria
- 62 ▶ Le fondamenta del risanamento: assetti istituzionali e cambio di passo culturale



CAPITOLO 4 I CONTI PUBBLICI NELLA IX LEGISLATURA. I NUMERI PIU' FORTI DEI LUOGHI COMUNI

- 64 ▶ Una vulgata tanto diffusa quanto falsa
- 66 ▶ Gli effetti sui conti del cambio di passo culturale
- 68 ▶ Il debito inizia ad autoalimentarsi: l'esplosione della spesa per interessi
- 70 ▶ Il successo effimero della spesa pubblica domata



MEMORIA E ARCHIVIO

- 75 ▶ Discorso del Presidente del Consiglio, On. Bettino Craxi, alla Camera dei deputati per la fiducia all'esecutivo
- 85 ▶ Stralci del discorso del Presidente del Consiglio, On. Bettino Craxi, alla Camera dei deputati sul primo anno di governo
- 99 ▶ Intervista su "Il Sole 24 ore" a Bettino Craxi sul tema del debito pubblico
- 100 ▶ Lettera di Bettino Craxi da Hammamet al Direttore de "La Repubblica" Ezio Mauro



PROFILO DEGLI AUTORI

Pre fazione ne

di Fabio Pammolli e Antonio Piana

Il percorso di rilettura del “Craxismo” e della sua politica economica trova esiti diversi a seconda di come si definisca, innanzitutto da un punto di vista temporale, il “periodo di Craxi”. Craxi divenne segretario del Partito Socialista nel luglio 1976, si collocò in una posizione centrale nella scena politica a partire dal 1979, come “ago della bilancia” dopo la fase dei governi di solidarietà nazionale, sino alla guida del partito nel 1981: furono di quegli anni le battaglie per la governabilità, per la pari dignità nel governo tra partiti laici e DC e per il superamento della pregiudiziale verso un premier non democristiano.

UNA CHIAVE DI LETTURA

Gli autori hanno incentrato il loro lavoro sull'azione e sui risultati di finanza pubblica dei quarantaquattro mesi di governo del leader socialista, tra il 1983 e il 1987. Bene si comprendono le motivazioni di questa scelta, se è vero che l'operato dei governi Craxi in materia di conti pubblici sia oggetto da decenni di una intensa delegittimazione, che ha visto cimentarsi politici, studiosi, intellettuali e giornalisti, nella costruzione di una narrazione negativa. In realtà, la campagna sui governi del “debito” è stata rivolta prevalentemente contro la persona di Bettino Craxi. A lui è stato imputato il debito pubblico generato da molti governi lungo un percorso durato molti anni: una personalizzazione della responsabilità di un incarico di governo che nella storia della Prima Repubblica accomuna Craxi forse soltanto a Paolo Cirino Pomicino, ministro del bilancio per tre anni. La ricostruzione degli autori presenta in modo ordinato e puntuale una serie di evidenze utili a riconsiderare il ruolo del Craxi Presidente del Consiglio.

In questa prefazione, abbiamo deciso di concentrarci su un periodo più lungo, che ricomprende anche il quadriennio precedente (1979-1983 – descritto come inerte) e i cinque anni successivi (1987-1992 – definiti di rivalsa sociale). La capacità degli autori di ricostruire e documentare le grandi linee dell'azione di Craxi nel periodo di governo, l'attenzione nel rendere attraverso i dati relativi ai conti e attraverso gli effetti che ebbe su di essi quel cambio di passo culturale impresso da Craxi e dal Partito Socialista, fa sì che il volume non corra il rischio di essere derubricato a Manifesto di rivendicazione e di testimonianza di parte. In queste pagine, ci proponiamo di fornire alcune chiavi di lettura ulteriori, utili a collocare il periodo della Presidenza del Consiglio Craxi nel quadro più ampio dell'elaborazione programmatica del PSI tra la fine

degli anni Settanta e l'inizio degli anni Novanta. Gli autori si soffermano sugli effetti per la finanza pubblica del vincolo esterno (il Sistema Monetario Europeo, approvato nel 1978 e istituito l'anno successivo) e del vincolo interno (il "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia, che esonerava l'Istituto Centrale dall'obbligo di acquistare le quote non collocate dei titoli del debito pubblico, deciso nel 1981 con uno scambio di lettere tra il Ministro del tesoro Andreatta e il Governatore Ciampi, senza coinvolgere collegialmente il Governo, né tantomeno investire il Parlamento).

I due vincoli si proponevano di costringere "la politica" a un atteggiamento più responsabile verso la finanza pubblica e il debito. Si prefìgurò in quei passaggi l'acuirsi di quel dualismo tra tecnocrazia e politica che, nel corso dei decenni, ha dimostrato di poter unicamente coesistere quando si è trovata una sintesi e si sono determinate le sinergie tra i due "poteri" – secondo la formula di "rigore con il consenso" – già sperimentata nel 1947 con Einaudi-De Gasperi, come negli anni Sessanta con Carli e Colombo. Negli anni Ottanta, invece, questa sintesi non poté realizzarsi in modo compiuto. Baffi prima, e Ciampi poi, spinsero con decisione per il "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia, pensando che il ricorso al mercato per l'acquisto e il rinnovo delle emissioni di debito pubblico avrebbero agito da deterrente rispetto alle decisioni di spesa del legislatore e all'espansione del deficit. Al di là di ogni giudizio di valore, è indubitabile che l'introduzione dei due vincoli impressero una discontinuità nel funzionamento dell'economia italiana. Da un lato, con la limitazione dei gradi di libertà nella modulazione delle svalutazioni competitive della moneta e con una modifica strutturale della curva dei tassi di interesse sul debito, che concorse a spostare il risparmio verso i titoli pubblici. Nell'immediato, gli effetti del divorzio Banca Centrale-Tesoro furono particolarmente marcati a fronte della decisione della FED di rialzare i tassi di interesse. Nel 1986, gli interessi sul debito superarono i 70.000 miliardi di lire, il 19 per cento circa del totale delle spese al netto delle regolazioni debitorie. Molto pesarono, indubbiamente, le difficoltà di invertire la tendenza di una spesa pubblica costantemente in espansione per un incessante allargamento di diritti, privilegi e indicizzazioni. Certamente, questo percorso ebbe come protagonisti principali i due maggiori partiti, ma non vide estraneo il Partito Socialista. La spesa pubblica fu utilizzata per consolidare il potere dei partiti e rafforzarne la presenza all'interno della pubblica amministrazione.

Questo tratto, che segnò la costruzione stessa dell'architettura dello Stato italiano durante tutta la storia repubblicana, va analizzato criticamente. L'interrogativo

che, nel ricostruire i documenti di allora, ci siamo posti, riguarda le modalità alternative attraverso cui avrebbe potuto completarsi la transizione verso un assetto democratico repubblicano nell'ambito dell'alleanza occidentale. Esisteva un'altra via? Come si arrivò a utilizzare la spesa pubblica per far sopravvivere oltre ogni limite temporale questo equilibrio? Un ragionamento senza pregiudizi sul Craxismo richiede di leggere il rapporto tra Craxi e la "politica delle riforme", a partire da quelle realizzate nel periodo del centrosinistra. Ad esempio, nel corso degli anni, la rincorsa sul fronte dei trattamenti previdenziali e assistenziali fu non solo la realizzazione dei programmi socialisti, ma anche uno strumento per competere con i comunisti nello scontro elettorale. Sin dal 1976, Craxi affermò una linea autonomista e di piena emancipazione del PSI dalla soggezione verso il PCI. Se si tiene a mente questo percorso, bene si comprende come la priorità potesse essere quella di aggiornare pragmaticamente la lettura della società e dell'economia, per sottrarre all'ideologia comunista. Ad esempio, il taglio dei 4 punti di contingenza non aveva certo l'obiettivo di penalizzare i lavoratori dipendenti, ma ambiva al contrario a restituirgli potere d'acquisto riducendo l'inflazione. Nel referendum del 1985, gli elettori, tra cui tanti lavoratori dipendenti, premiarono questa impostazione.

Sulle missioni incompiute dei governi Craxi è corretto sottolineare, come fanno gli autori, che anche quando Craxi alzò bandiera bianca, le sue battaglie contribuirono ad aprire il varco culturale attraverso cui, poi, poterono passare le riforme di inizio anni Novanta, ad opera di un altro socialista, Giuliano Amato. Attenzione però a far passare Craxi come il fustigatore delle prestazioni sociali, per quanto inique e onerose. Craxi era, innanzitutto, un politico e conosceva la presa di quegli argomenti sull'elettorato. Non sorprende, da questa prospettiva di osservazione, la decisione di non procedere a una repentina correzione del diabolico meccanismo di aggancio delle pensioni al costo della vita e alla dinamica contrattuale dei salari introdotte dalla legge n. 160 del giugno 1975¹. Come ricordano Amato e Graziosi, i governi degli anni Ottanta si trovarono di fronte un Paese che «aveva appena conquistato dei diritti ed era convinto che essi potessero solo estendersi»². Un dato, questo, di cui quei governi non poterono non tener conto.

¹ GUIDO CARLI, *Cinquant'anni di anni di vita italiana*, Laterza, 1993, pagg. 340 e 422

² Cfr. Giuliano Amato, Andrea Graziosi, *Grandi illusioni, ragionando sull'Italia*, Il Mulino, 2013, pag. 144

Nei rapporti con la maggioranza parlamentare, i due Governi Craxi furono caratterizzati (forse più degli altri che si susseguirono nel periodo 1979-1992: Cossiga, Spadolini e Gorla soffrirono degli stessi agguati parlamentari ma durarono meno) dall'azione continua dei franchi tiratori e dal peso dei dissensi interni alla maggioranza e ai singoli partiti (*vedi infra*).

Il primo Governo Craxi, ad esempio, cadde nel giugno 1986 proprio su una votazione del decreto-legge sulla finanza locale, che reiterava per la seconda volta il decreto sull'introduzione della TASCOS (tassa sui servizi comunali), avendo paradossalmente espunto, proprio nell'ultima versione, l'istituzione della tassa.

Nell'esercizio 1986, l'instabilità e le divisioni interne alla maggioranza richiesero il ricorso all'esercizio provvisorio, come già era accaduto per i governi Forlani nel 1981, Spadolini nel 1982, Fanfani nel 1983 e come sarebbe accaduto per il governo Gorla nel 1988.

L'esame parlamentare di alcune delle riforme o delle misure adottate nella IX legislatura (1983-1987) può aiutare a comprendere meglio il ruolo del PSI e del suo segretario-presidente. Se si analizza, ad esempio, l'*iter* della legge 720 del 1984 sull'istituzione della tesoreria unica, si scopre che essa deriva da un'unica proposta di legge d'iniziativa parlamentare da parte dei gruppi della maggioranza approvata in sede legislativa con una posizione molto morbida da parte del PCI. Il PCI votò contro, ma non chiese la rimessione in Assemblea e consentì il voto in sede legislativa alla Camera e deliberante al Senato.

Una rivisitazione del contesto che sosteneva il dialogo con l'opposizione, in particolare dopo la morte di Berlinguer e l'esito del referendum sulla scala mobile, consente di rilevare che i capigruppo comunisti, i "miglioristi" Napolitano e Chiaromonte, molto attenuarono, nell'ambito dei lavori parlamentari, le pregiudiziali enunciate alla nascita del Governo Craxi.

Giova allora riportare una sia pur sintetica ricostruzione statistica di alcuni aspetti dell'attività parlamentare e legislativa dei quattro anni della IX legislatura³ (1983-1987), messi a confronto con i quattro anni della legislatura precedente (1979-1983) e con i cinque della successiva (1987-1992). Si ebbe una sensibile riduzione del numero delle leggi approvate: 799 nella IX legislatura contro le 963 approvate nella VIII e le 1.061 della successiva della X. A conferma del permanere, anche durante la legislatura dei governi di Craxi, di una sostanziale collaborazione parlamentare tra maggioranza e

³ Dati elaborati utilizzando la Banca dati Senato Disegni di Legge del Senato della Repubblica, la banca dati Normativa della Presidenza del Consiglio dei ministri e il Compendio statistico dalla I alla XII legislatura, a cura della Segreteria generale - Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, Camera dei deputati, 1996.

opposizione (consociativismo), nonostante le tensioni politiche che segnavano i rapporti a sinistra, furono 1.140 le sedute delle Commissioni parlamentari della Camera dei deputati in sede legislativa (su un totale di 4.726), mentre erano state 1.151 su 4.719 nella VIII e saranno 1.455 su 8.142 nella X. Sempre in sede legislativa, tra il 1983 e il 1987, la Camera approvava 957 progetti di legge (erano stati 946 tra il 1979 e il 1983 e saranno 1.333 tra il 1987 e il 1992).

Anche questo dato mette in luce una sostanziale condivisione, da parte di maggioranza e opposizione, dell'utilizzo del processo legislativo accelerato.

Per quanto riguarda la decretazione d'urgenza, i tre governi della IX legislatura presentarono 302 decreti-legge (261 i due Governi Craxi), dei quali 136 convertiti e 27 respinti (tutti dei governi Craxi) e i restanti non convertiti nei termini costituzionali. Nella VIII legislatura, i sette governi che si erano succeduti avevano presentato 260 decreti-legge, 171 dei quali convertiti, 8 respinti e gli altri non convertiti nel termine dei sessanta giorni. Tra il 1987 e il 1992 i quattro governi in carica presentarono 433 decreti-legge, 187 dei quali convertiti dal Parlamento, 11 respinti e i restanti non convertiti. Questi dati evidenziano che il ricorso alla decretazione d'urgenza nel periodo dei governi Craxi rimase di fatto in linea con le tendenze degli altri governi e delle altre legislature. In altri termini, non si può certo parlare di forzature del Governo sul Parlamento o di utilizzo eccessivo di questa tipologia di atto legislativo. È rimasto nella memoria il lungo e drammatico scontro parlamentare durante l'esame dei due decreti-legge sul taglio dei quattro punti di contingenza (il primo non fu convertito per decadenza dei termini e seguì pertanto l'emanazione di un secondo decreto che reiterava il primo con modifiche). Risalta, invece, il numero di 27 decreti-legge respinti (10 nel 1984), indice di una evidente conflittualità interna alla maggioranza che si rifletteva, come sopra ricordato, sul voto parlamentare.

Durante il suo intervento alla Camera, il 4 novembre 1985, in sede di comunicazioni del Governo successive alla ricomposizione della crisi conseguente al caso Achille Lauro, Craxi colse l'occasione per fare appello a «una grande collaborazione del Parlamento» senza la quale «tutte le strade risulteranno assai difficili da percorrere, se non addirittura impraticabili. Ed è una grande collaborazione che non riguarda soltanto la maggioranza parlamentare. Io mi auguro che possa introdursi subito un dialogo più diretto e più costruttivo, un confronto di posizioni meno inficiato da rigide pregiudiziali e più aperto alla possibilità di convergenze e di decisioni concordate».

Il Presidente del Consiglio dichiarava inoltre la disponibilità del Governo «per una ricerca di intese che favoriscano una rapida approvazione delle leggi fondamentali e dei provvedimenti più significativi».

Su questo quadro di sfondo, rinnoviamo l'interrogativo sui reali margini di fattibilità per una politica di riforme rivolta a perseguire con più decisione l'obiettivo della riduzione della spesa pubblica. Inoltre, le riforme impiegano tempo prima di indurre riduzioni di spesa o, meglio, riduzioni di sprechi. Per questi motivi, non si può separare l'analisi contabile della spesa, del deficit e del debito pubblico negli anni dei governi Craxi dagli obiettivi riformatori e dalle realizzazioni di quegli stessi governi. Craxi ebbe il merito e la forza di emanciparsi dal condizionamento delle pressioni sociali e della violenza del terrorismo. Fu capace, anche circondandosi di una schiera di intellettuali, di compiere una lettura della società italiana e di comprendere che il Paese era maturo per quell'adeguamento del sistema istituzionale e dell'organizzazione sociale che avevano determinato un immobilismo durato oltre venti anni: lo "stallo" ricordato dagli autori nel volume. In questo, Craxi fu più lucido di altri leader politici dell'epoca e anticipò una visione moderna della società italiana, in parte già segnata dalle trasformazioni dell'economia, del rapporto tra pubblico e privato, tra Stato e individuo e da una profonda rivoluzione dei costumi.

Amato e Graziosi registrano la difficoltà dei gruppi dirigenti dei partiti, a metà degli anni Settanta, nell'affrontare «l'esplosione della miscela irrazionale – ma razionale dal punto di vista delle rivendicazioni, delle illusioni e degli interessi tanto delle élite politiche quanto della popolazione che le esprimeva – tra riforme tese a garantire diritti, espansione della spesa pubblica e della presenza dello Stato nell'economia, deficit pubblico crescente, bassa imposizione fiscale, alta inflazione, rapidi mutamenti demografici e rottura degli equilibri internazionali». Questa difficoltà derivava «non solo dalla sua novità, ma anche dalla crisi ideale e ideologica di quegli stessi partiti, e in particolare di quelli di massa a radicamento sociale diffuso». Una generazione di classi dirigenti «in qualche modo sopravvissuti ai loro progetti, cavalcando una modernizzazione» si trovava di fronte a nuove realtà a loro estranee, fatte di «associazionismo culturale, religioso, economico ecc.». «La loro impotenza intellettuale [...] era segnalata anche dalla loro coazione a ripetere – nelle nuove condizioni – i discorsi e le ricette dei decenni precedenti, varando riforme ispirate dagli ideali elaborati in una, e per una, Italia che non c'era più. Berlinguer e Rumor ne sono due buoni esempi: entrambi si sentivano in qualche modo a disagio in una società che non era più la loro,

ma nemmeno quella che avevano immaginato ne avrebbe preso il posto; in altre parole, il presente aveva a suo modo tradito il futuro che avevano desiderato, e si rivelava ogni giorno di più un pianeta alieno e in buona parte ostile».

Di grande attualità sono due elementi che il volume mette in evidenza e che ancora oggi occupano il primo piano del dibattito politico: il peso del vincolo esterno e la tentazione della supplenza tecnocratica. Il ricorso al vincolo esterno come condizione per introdurre misure impopolari di politica economica, forzando la volontà del Parlamento, è divenuto, con la crisi di rappresentanza dei partiti politici, uno strumento al quale la “politica” è tentata di ricorrere per sfuggire alle proprie responsabilità. Craxi non sfuggiva alle responsabilità proprie della politica e non disconosceva che tra queste responsabilità vi era anche quella di costruire e mantenere il consenso. La supplenza tecnocratica, allora come oggi, è un richiamo forte: permane e, nei momenti di maggiore tensione, riaffiora, l’idea di una compagine governativa di tecnici - non votati dall’elettorato o facenti parte di partiti con modesti consensi elettorali - e che riparino le distorsioni dei conti pubblici, restituendo poi il governo ai partiti. Nelle pagine che seguono, proviamo a ricostruire alcuni passaggi chiave che, ci auguriamo, possano aiutare a collocare l’azione dei governi Craxi in una corretta prospettiva storica e di evoluzione delle decisioni e del quadro di politica economica.

DAGLI ANNI SESSANTA AGLI ANNI SETTANTA: DAL CENTROSINISTRA AL CONSOCIATIVISMO

Dalla fine degli anni Sessanta, l’estensione del sistema previdenziale e assistenziale e delle prestazioni sanitarie - gestiti in modo indipendente dal reperimento delle risorse e pertanto fondati sull’espansione della spesa pubblica e sulla crescita del deficit - concorse in modo decisivo alla progressiva formazione di un consistente *stock* del debito pubblico. A fronte di questa tendenza, persino la Banca d’Italia, pur con i puntuali moniti annuali sui rischi della mancanza di controllo della spesa pubblica, considerava “sedizioso” un eventuale rifiuto dell’istituto di finanziare il disavanzo pubblico⁴. Il Governatore Carli, che pure aveva sollevato nel 1964 forti rilievi critici sul programma politico del centrosinistra (e che considerava Moro “un paternalista” fuori dal sistema liberistico⁵) si era sostanzialmente reso «garante della politica monetaria e creditizia, per assumersi compiti «politici ed amministrativi», che costituivano il supporto decisivo alle politiche senza controllo della spesa pubblica, cui la classe politica aveva affidato la tenuta del regime democratico italiano⁶».

L'ispirazione generalista e universalista dell'estensione del *welfare* imprimeva un carattere permanente e, di fatto, incontrollabile, alla crescita della spesa e del deficit. Ci si può domandare se fu una scelta giusta da parte delle forze politiche accompagnare la crescita economica degli anni Cinquanta e Sessanta con politiche volte alla tutela e alla sicurezza sociale di ampi strati di popolazione, protagonisti della più vasta migrazione interna avvenuta nel nostro Paese. Seppure la classe dirigente (politica, imprenditoriale, sindacale) non fosse preparata o adeguata a rendere compatibili con l'equilibrio della finanza pubblica gli interventi di politica sociale derivanti dall'impetuosa e disordinata crescita economica e dalle trasformazioni sociali degli anni Sessanta, rimane difficile immaginare che, di fronte a uno sviluppo attraversato da tensioni sociali nazionali e da pressioni politiche internazionali, si potessero comprimere le istanze di così vasti ceti produttivi e improduttivi senza generare conseguenze negative per l'ordine pubblico e per la stabilità e la tenuta delle istituzioni democratiche. Le risposte del centrosinistra risultarono senza dubbio discutibili, ma vanno valutate in relazione alle condizioni del momento storico, specie se si tiene conto del fatto che, al di fuori della maggioranza di centrosinistra (se si escludono i liberali), permanevano opposizioni che facevano esplicito riferimento a ideologie totalitarie.

I contenuti degli interventi riformatori furono il frutto dell'intrecciarsi della visione solidaristica democristiana e della sintesi delle elaborazioni di politica economica all'interno del PSI, nelle loro diverse articolazioni. Su di essi, pesò il consenso condizionato della minoranza laica e, soprattutto, il coinvolgimento consociativo del PCI⁷.

È indicativa la vicenda dell'approvazione, in 70 giorni, della riforma delle pensioni (legge 153 del 1969), conosciuta come la riforma Brodolini⁸, che introdusse nel sistema previdenziale il criterio retributivo di calcolo della pensione, in luogo di quello contributivo. L'assegno pensionistico fu legato alla retribuzione raggiunta nell'ultimo

⁴ Dalle Considerazioni finali del Governatore sul 1973 (31 maggio 1974): *"Ci siamo posti e ci poniamo l'interrogativo se la Banca d'Italia avrebbe potuto o potrebbe rifiutare il finanziamento del disavanzo del settore pubblico astenendosi dall'esercitare la facoltà attribuita dalla legge di acquistare titoli di Stato. Il rifiuto porrebbe lo Stato nella impossibilità di pagare stipendi ai pubblici dipendenti dell'ordine militare, dell'ordine giudiziario, dell'ordine civile e pensioni alla generalità dei cittadini. Avrebbe l'apparenza di un atto di politica monetaria; nella sostanza sarebbe un atto sedizioso, al quale seguirebbe la paralisi delle istituzioni. Occorre assicurare la continuità dello Stato, anche se l'economia debba cadere in ristagno; d'altronde le conseguenze del caos amministrativo sarebbero più gravi. Non possiamo impedire la caduta con i soli strumenti della politica monetaria; possiamo adoperarci affinché sia meno profonda."*

Nella commemorazione del decennale della scomparsa di Carli nel 2003, l'allora Governatore Fazio sosteneva che tale *"atteggiamento non va letto quale segno di acquiescenza a politiche inflazionistiche, ma come il pensiero di un uomo di Stato che, conscio di esercitare una delle attribuzioni fondamentali dell'assetto istituzionale, riconosceva l'ultima istanza, dirimente, nella volontà sovrana del Parlamento. Concorreva la preoccupazione per un quadro politico-istituzionale non stabilizzato."*

⁵ ANTONIO SEGNI, *Diario* (1956-1964), a cura di Salvatore Mura, Il Mulino, 2012, pag. 262.

⁶ PIERO CRAVERI, *L'arte del non governo*, Marsilio, 2016, pag. 223.

biennio della carriera lavorativa. La stessa legge istituiva la pensione di anzianità al raggiungimento di 35 anni di contribuzione e la pensione sociale per gli ultrasessantacinquenni privi di reddito e assicurazione. Il tutto era posto a carico del bilancio dello Stato con un onere previsto, tra il 1969 e il 1975, superiore agli 8.000 miliardi. Il PCI si astenne in tutte le votazioni finali, nelle tre letture. Sempre con l'astensione dei comunisti furono approvati altri importanti interventi legislativi come l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario (legge 281 del 1970) e lo Statuto dei lavoratori⁹ (legge 300 del 1970).

Nel febbraio 1971, vennero introdotti, con voto quasi unanime, i nuovi regolamenti parlamentari che costituzionalizzano il consociativismo e alla cui realizzazione avevano dato una forte spinta il capogruppo DC Andreotti e quello comunista Ingrao. Sullo sfondo, gravavano tensioni sociali di vario genere, dalle rivendicazioni operaie alla rivolta studentesca, dalla rivolta di città meridionali agli oscuri avvenimenti della strategia della tensione e infine l'offensiva del terrorismo. Le rivendicazioni operaie tendevano addirittura a sfuggire di mano alle organizzazioni sindacali, spinte a rincorrerle per garantirsi un potere di rappresentanza. La crescita della spesa pubblica era rivolta a soddisfare le esigenze politico-elettorali e ideologiche delle diverse forze politiche, soprattutto delle due grandi culture popolari dominanti: quella democristiana, alla ricerca del consolidamento del proprio consenso; e quella comunista, la cui crescita elettorale era minacciata dalla contestazione alla propria sinistra. Se si aggiunge che, dopo anni di governo con la DC, i socialisti, fallito il tentativo di riunificazione con il PSDI, erano ridotti a una percentuale elettorale inferiore al 10 per cento, si può comprendere come la necessità di rispondere a esigenze di pacificazione finì per sfociare in una diffusa politica clientelare e di ricerca del consenso dei partiti e delle loro correnti.

⁷ Craveri scrive che *“Si ricorse allora alla formula consociativa che allargava i poteri e le funzioni istituzionali dei comunisti rispetto alla società ma li teneva fuori dal governo.”* Piero Craveri, *L'arte del non governo*, op. cit. pag. 258

⁸ Il disegno di legge governativo, frutto di un'intensa trattativa tra il Governo e le organizzazioni sindacali, fu presentato il 19 febbraio 1969; approvato dalla Camera il 29 marzo successivo, modificato dal Senato il 24 aprile e definitivamente approvato il 30 aprile. La legge fu pubblicata in Gazzetta il giorno stesso ed entrò in vigore il 1° maggio.

⁹ Per comprendere meglio il clima di quegli anni si consideri che anche il Partito liberale votò a favore dello Statuto dei lavoratori.

Sul fronte degli effetti sul bilancio dello Stato, dalla metà degli anni Sessanta alla metà degli anni Ottanta le entrate correnti rimanevano stazionarie intorno al 30-32 per cento del PIL, mentre le spese correnti crescevano dal 29 al 39 per cento. In particolare, nell'ambito di queste ultime, l'incidenza della spesa per prestazioni sociali passò dall'11 al 16 per cento.

Il debito pubblico, che negli anni Sessanta si era mantenuto intorno al 30 per cento del PIL, nel 1975 superò la quota del 55 per cento. I maggiori partiti si muovevano prescindendo da qualsiasi riferimento agli equilibri di bilancio. La spesa pubblica e la creazione di nuovi e costosi diritti furono la risposta politica alla crisi economica e alla crisi di rappresentanza che li aveva investiti. A questa necessità di allentare le tensioni sociali non furono estranee le iniziative che ebbero per protagonisti i massimi rappresentanti degli imprenditori e dei lavoratori, anche quando le già precarie condizioni della finanza pubblica risultarono aggravate dalla crisi economica internazionale della prima metà degli anni Settanta. Si può ricordare, al riguardo, l'accordo del 1975 (convenzionalmente attribuito ad Agnelli e a Lama) sul punto unico di contingenza, sottoscritto da Confindustria e sindacati, esteso poi a tutti i settori e parzialmente anche a quello del pubblico impiego. Nello stesso anno, Carli lasciava l'incarico di Governatore della Banca d'Italia¹⁰ dopo quindici anni, promuovendo la nomina a suo successore di Paolo Baffi. La linea di quest'ultimo appariva più rigida rispetto alle politiche di spesa pubblica del Governo. Già nelle prime "considerazioni finali", nel maggio 1976, Baffi sollevava la questione della piena autonomia della banca centrale rispetto alle politiche del Tesoro. La Banca d'Italia formulava allora la proposta che «una volta definito il volume di creazione di liquidità, l'istituto di emissione» potesse «attuare i suoi pro-

¹⁰ Carli aveva rassegnato già due volte le proprie dimissioni nelle mani del ministro del tesoro La Malfa, ma questi le aveva rifiutate, cfr. Ugo La Malfa, *Intervista sul non governo*, 1977, Laterza, pagg. 94-95.

¹¹ Dalle Considerazioni finali del Governatore sul 1975 (31 maggio 1976): "Già nella relazione sul 1946 Luigi Einaudi aveva evocato, con l'immagine del fato, il ricorrere di condizioni che costringevano l'istituto di emissione a «crescere la circolazione o creare il caos economico. Mali ambedue, ma di gran lunga peggiore il secondo». E Guido Carli, nella relazione sul 1973, ponendosi l'interrogativo se la Banca avrebbe potuto rifiutare il finanziamento del disavanzo, rispondeva che al rifiuto sarebbero seguiti la paralisi delle istituzioni, il caos amministrativo. Ma se in presenza di dissesto finanziario e di inflazione salariale il controllo della massa monetaria deve essere abbandonato per evitare, almeno nell'immediato, mali maggiori, da ciò si evince che l'istituto di emissione dovrà battersi per la stabilità monetaria su fronti più lontani. Dovrà cioè documentare, argomentare, ammonire prima di tutto perché le condizioni che determinano gli stati di necessità descritti da Einaudi e da Carli non abbiano a prodursi. Rivolgendosi all'opinione, alle forze politiche e sociali, avverrà che esso riesca molesto ai destinatari e procuri a sé stesso l'amarrezza di risposte evasive od insofferenti; ma il cercare di convincere quelle forze a non abusare del loro dominio ultimo sulla moneta è un modo di essere cui la banca centrale non può rinunciare senza tradire il suo ruolo.

In taluni paesi, la legislazione le offre una adeguata base giuridica assegnandole espressamente il compito di tutelare la stabilità monetaria. Così in Germania la legge assegna alla Bundesbank lo scopo di difendere la moneta, die Währung zu sichern; in Olanda la legge chiama la banca centrale a stabilizzare la moneta; in Svezia, la banca risponde direttamente al Parlamento.

Un interessante accenno in ugual senso si è avuto da noi lo scorso febbraio con la formulazione di un programma economico di governo nel quale si affermava che «una volta definito il volume di creazione di liquidità, l'istituto di emissione possa attuare i suoi programmi senza la preoccupazione di assicurare in ogni momento i mezzi necessari alla gestione di Tesoreria»."

grammi senza la preoccupazione di assicurare in ogni momento i mezzi necessari alla gestione di Tesoreria¹¹».

LA SOLIDARIETÀ NAZIONALE

Nel 1976, con un tasso di inflazione tendenziale sopra il 20 per cento, la chiusura del mercato dei cambi per 40 giorni a causa del crollo della lira, il prosciugamento delle riserve valutarie, gli ultimi omicidi del terrorismo nero e l'inizio della campagna di morte del terrorismo rosso, l'Italia veniva chiamata al voto anticipato. Dalle urne usciva il Parlamento più bipolare della Prima Repubblica: 8 parlamentari su 10 erano stati eletti nelle liste della DC o del PCI, che insieme ottenevano il 73 per cento dei voti. La somma dei voti degli altri partiti di governo si fermava al 17 per cento, di cui il 9,6 per cento del PSI. Nasceva il monocolore DC presieduto da Andreotti, il governo della non sfiducia (o delle astensioni); passava la linea di Moro di apertura al PCI, figlia di quella strategia dell'attenzione avviata alla fine degli anni Sessanta dallo stesso politico pugliese. La convinzione di fondo era che la lotta all'inflazione e le politiche di contenimento salariale, insieme all'isolamento del terrorismo e alla sua sconfitta potessero essere realizzate soltanto con il coinvolgimento del PCI. Il prezzo di questo disegno politico fu il ricorso alla crescita della spesa pubblica, utilizzata per spezzare sul nascere eventuali consensi popolari al partito armato e per compensare in termini di servizi e assistenza pubblica gli effetti della politica cosiddetta dell'austerità.

Scrivono Piero Craveri che il «regime meramente consociativo consentiva ai comunisti largo spazio per incidere sulla spesa pubblica e in ogni aspetto della vita nazionale, senza che avessero la responsabilità di governo e, particolare decisivo, in quella di bilancio, spingendo anch'essi con la loro forza per una crescita accelerata del suo disavanzo, che agli inizi poteva essere contenuta entro margini ancora possibili, mentre poi avrebbe reso necessario invertirne il corso»¹².

La legislazione approvata durante il periodo della solidarietà nazionale realizzò molti progetti di legge già esaminati e non approvati nella legislatura precedente e che si collocavano nella linea degli interventi previsti dal centrosinistra. Le riforme segnarono anche una forma di compensazione, attraverso l'aumento dei trasferimenti dello Stato e quello della spesa pubblica, dell'attenuazione della spinta redistributiva a favore del lavoro dipendente verificatasi dopo il 1973¹³.

¹¹ Piero Craveri, *L'arte del non governo*, Marsilio, 2016, pag. 327.

¹³ Cfr. Giuliano Amato, Andrea Graziosi, *Grandi illusioni, ragionando sull'Italia*, Il Mulino, 2013, pag. 127.

Numerosi interventi legislativi in materia di *welfare* contribuirono a innestare un ulteriore processo di espansione futura della spesa pubblica. Se prendiamo come riferimento il triennio 1976-1979, possiamo riscontrare una crescita delle entrate correnti di poco più del 4 per cento (dopo una decennale invarianza), mentre le spese correnti segnavano un aumento complessivo inferiore al 3 per cento. Ma occorre considerare piuttosto l'effetto che la legislazione approvata nel triennio avrà sull'equilibrio di bilancio degli anni successivi. Craveri ricorda che la «contropartita che i comunisti ottennero per la linea politica tenuta in questi anni fu il completamento del programma di *welfare*, che era stato solo avviato dal centrosinistra, investendone pressoché tutti i suoi comparti, salvo le pensioni su cui si era intervenuto agli inizi del decennio». A giudizio di Craveri «Dopo l'intensa opera legislativa del triennio di «solidarietà nazionale» l'equilibrio sociale rimaneva ancora incerto e soprattutto la deformazione della spesa pubblica, da tempo in atto, determinava un costante deficit di bilancio, non garantendo la stabilità economica necessaria. E con questo insieme di fragilità il sistema economico italiano non avrebbe potuto sostenere l'urto degli aumenti del greggio avvenuto con il secondo shock petrolifero della fine del 1979, che riportarono l'inflazione al di sopra del 20 per cento facendo saltare i presupposti della stabilizzazione del 1976». Due importanti interventi legislativi promotori di spesa fuori controllo, realizzati nel triennio, riguardarono rispettivamente l'ampliamento delle competenze delle Regioni (D.P.R. 616 del 1977) e l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (legge 833 del 1978).

Con l'obiettivo di contenere la spesa, veniva inoltre approvata la riforma delle procedure della formazione del bilancio, con l'istituzione del disegno di legge finanziaria esaminato congiuntamente al disegno di legge di bilancio (legge 468 del 1978), ma anche questo intervento finì per alimentare una crescita incontrollata della spesa.

L'ESEMPIO DELLA RIFORMA SANITARIA

Alla base della riforma sanitaria erano i principi dell'uniformità e dell'universalità delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, della pianificazione e della programmazione come strumenti di definizione degli obiettivi e delle risorse, della individuazione delle competenze dello Stato (funzione programmatica centrale, definizione dei livelli di assistenza, finanziamento del sistema), delle Regioni (funzioni legislative e di programmazione nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato), dei comuni (funzioni amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, esercitate mediante le Unità sanitarie locali - USL). Il finanziamento del sistema do-

veva essere assicurato dalla contribuzione obbligatoria dei cittadini; le entrate contributive riscosse dallo Stato erano redistribuite, con la legge di bilancio annuale, alle Regioni, che a loro volta finanziavano i centri di spesa (USL)¹⁴. Accanto all'indubbio miglioramento dello stato di salute generale della popolazione¹⁵, il primo decennio della riforma sanitaria evidenziava l'emergere di alcune criticità derivanti dall'impostazione stessa della riforma.

Il primo elemento è stato quello dell'assenza della programmazione sanitaria nazionale: nell'arco dei primi quindici anni dall'entrata in vigore della legge istitutiva, non fu approvato nessun piano sanitario nazionale¹⁶.

La mancata definizione a livello nazionale delle priorità nelle prestazioni che il servizio sanitario doveva garantire ai cittadini, in misura della disponibilità delle risorse economiche, consentiva alle Regioni di operare autonomamente proprie politiche di piano, tese a garantire alla generalità dei cittadini la generalità delle prestazioni, senza che a ciò corrispondesse una realistica valutazione finanziaria dei costi. L'assenza della prospettiva programmatica aggravò pertanto l'insostenibilità finanziaria del sistema, che si era manifestata già dai primi anni: fu palese che il meccanismo della contribuzione obbligatoria era in grado di coprire soltanto il 65-70 per cento della spesa sanitaria (anni '81-'82)¹⁷. Il Fondo sanitario nazionale (per la parte corrente) passò dai 21.869 miliardi di lire del 1981 ai 25.710 del 1982, per raggiungere i 34.286 miliardi del 1983; questi ultimi comprendevano il ripianamento dei debiti accumulati dalle USL (3.800 miliardi comprensivi degli interessi). I disavanzi a consuntivo degli anni 1981 e 1982 risultavano pari rispettivamente a 1.042 e a 2.462 miliardi di lire. Le risorse statali destinate alla sanità da trasferire alle Regioni venivano determinate annualmente con la legge finanziaria; le Regioni, antepoendo l'obbligo della tutela della salute del cittadino – costituzionalmente garantito – realizzavano una spesa sanitaria

¹⁴ La Relazione sullo stato sanitario del Paese per gli anni 1981, 1982 e 1983 (Camera dei deputati, IX legislatura, Doc. LXX, n. 1), presentata dal Ministro della sanità al Parlamento il 12 giugno 1986, indicava in 695 il numero delle USL distribuite sul territorio nazionale nel 1983.

¹⁵ Prendendo a titolo esemplificativo un indicatore come quello della speranza di vita, l'Italia passava dai 73,69 anni del 1978 ai 76,37 del 1988.

¹⁶ Il Governo presentò al Senato, nel novembre 1979, il disegno di legge recante il Piano Sanitario Nazionale per il triennio 1980-82 (A.S. 496), ma il suo iter rimase fermo all'approvazione in sede referente della Commissione sanità del Senato. Il primo Piano sanitario nazionale fu emanato – quindici anni dopo l'approvazione della legge 833 – per iniziativa del Governo Ciampi, nel marzo 1994.

Precedentemente era stata approvata la legge n. 595/1985, recante norme per la programmazione sanitaria e per il piano sanitario triennale 1986-88, che, oltre ad introdurre alcuni correttivi alla legge 833/1978 per facilitare l'approvazione del Piano sanitario nazionale, conteneva prevalentemente indicazioni relative all'organizzazione della rete ospedaliera.

¹⁷ Relazione sullo stato sanitario del Paese per gli anni 1981, 1982 e 1983, op. cit.

superiore alla misura dei trasferimenti, senza che ciò comportasse sanzioni e in virtù dell'assenza di indicazioni programmatiche nazionali.

Questo meccanismo determinava, a livello nazionale, l'esigenza di interventi legislativi di carattere finanziario finalizzati a ripianare i disavanzi e a ridurre l'espansione della spesa sanitaria. Gli interventi in ambito sanitario si concretizzavano attraverso le manovre annuali di bilancio e la decretazione d'urgenza. Si contarono a partire dal 1980: 15 decreti-legge (convertiti); 7 leggi finanziarie e 4 leggi ordinarie (di cui una di piano¹⁸) che recavano interventi in materia sanitaria: dal ripianamento del deficit alla partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria, dalle esenzioni da tale spesa al personale sanitario e ai contributi sanitari¹⁹. L'assenza di una programmazione sanitaria nazionale che coordinasse e rendesse coerenti gli obiettivi dei piani regionali e l'incertezza delle risorse, generavano un progressivo scadimento delle prestazioni, dovuto anche all'assenza di ogni meccanismo concorrenziale e all'adozione di un modello pubblico integrato, peraltro privo di incentivi e di controlli sulle prestazioni e sulla loro qualità. Piero Craveri segnala che la riforma sanitaria, nell'adottare lo schema universalistico in luogo di «quello occupazionale-categoriale con la sua impronta corporativa», realizzava, attraverso i nuovi organi di gestione decentrata (le USL), un decentramento che portava in realtà a una sovrapposizione della rappresentanza partitica gestionale sulla componente burocratica. Ciò determinava il passaggio «dal modello corporativo a quello clientelare».

Un giudizio, questo, condiviso anche da Amato e Graziosi quando ricordano che «il SSN fu anche l'occasione per un'ulteriore estensione del potere dei partiti e della loro invasione della sfera pubblica, determinata comunque da un aumento – da loro voluto – dei servizi alla popolazione, e quindi non priva di una sua popolarità».

Gli stessi autori sottolineano che l'impostazione di fondo della riforma rompeva lo schema – sottinteso nel testo costituzionale – che faceva discendere la condizione di cittadino, e quindi il godimento dei diritti, da quella di lavoratore. Si prefigurava «la crisi della «centralità operaia» affermatasi negli anni precedenti, ma era a suo modo anche una critica implicita alla Repubblica «fondata sul lavoro», in cui quest'ultimo era un tutto cui si contrapponeva il vuoto, negativo, del non lavoro». Da questa conside-

¹⁸ La legge n. 595/1985, che reca norme per la programmazione sanitaria e per il piano sanitario triennale 1986-88, contiene peraltro indicazioni puntuali soltanto per l'organizzazione della rete ospedaliera.

¹⁹ Cfr. Daniela Chiassi, *La riforma del sistema sanitario*, Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 1-3, 1995, pagg. 331-342.

razione possiamo fare derivare che il nuovo sistema prescindeva, nella logica universalistica, da ogni forma di contribuzione da cui fare discendere la fruibilità del diritto e il livello della prestazione. Giova qui riportare uno stralcio delle considerazioni di Amato e Graziosi sull'evoluzione distorta del *welfare* italiano.

Fino a quel momento, aveva funzionato un meccanismo della costruzione del *welfare*, di cui si trovano le radici già nel periodo fascista, la cui dinamica di crescita era fondata sui «privilegi conquistati da questa o quella categoria, poi estesi – ma sempre in modo particolaristico – ad altri gruppi capaci di mobilitazione».

Sostanzialmente «fino alla seconda metà degli anni Settanta fu però possibile presentare questi privilegi come conquiste strappate da questo o quel gruppo ma destinate a diventare prima o poi diritti di tutti, come sembrava provare la loro effettiva e progressiva estensione».

«Per alcuni anni, e non solo in Italia, parve possibile credere a un mondo in cui la popolazione dei grandi Paesi occidentali potesse godere di un livello minimo ma decente di esistenza (casa, salute, istruzione, salario e pensione) garantito indipendentemente dal lavoro, lavoro che sarebbe quindi divenuto possibile scegliere sulla base delle esigenze di ciascuno. La generalizzazione come diritti sociali di quelli che erano stati fino ad allora i privilegi di alcune categorie», prescindendo dal fatto che comportassero costi espansivi e di lunga durata, fu finanziata “in deficit, mostrando la fragilità delle fondamenta della nuova cittadinanza sociale e garantendo i diritti presenti a spese delle generazioni future. A riprova di questi limiti oggettivi, la costruzione del *welfare* e l'allargamento dei diritti sociali sarebbero durati in tutto solo vent'anni». Una decisa sottovalutazione dei costi accompagnò anche la citata riforma regionale, laddove «agli inizi degli anni Sessanta i suoi avversari, e non solo loro, avevano sostenuto che per fare Regioni munite di poteri effettivi senza costi addizionali sarebbe stato necessario tagliare di circa un terzo le spese dei ministeri. Nuovi studi e nuove commissioni avevano però in seguito sottostimato i costi del provvedimento, aprendo la strada alla sua adozione, che in pochi anni si sarebbe rivelata ben più costosa delle previsioni più pessimistiche, come dimostrò il brusco aumento della loro dotazione finanziaria».

I LIMITI DEL CONTRIBUTO PROGRAMMATICO DEL PCI

Il PCI appariva, nel momento del suo avvicinamento all'area di governo, privo di linee di politica economica coerenti e compatibili con l'economia di un Paese occidentale. Il contributo maggiore all'elaborazione delle linee di una politica economica

orientata verso un'ispirazione più riformista – fortemente minoritaria e osteggiata dentro il partito – proveniva dal CESPE (Centro Studi di politica economica) fondato da Giorgio Amendola e diretto da Eugenio Peggio.

L'attività dell'istituto e l'apertura di un confronto con il mondo dell'economia, delle imprese e degli studi economici, avevano favorito la maturazione di una posizione che considerava prioritarie la lotta all'inflazione, la riconversione industriale e la crescita, da perseguire con una politica di austerità e di intervento pubblico a tratti non lontana dalla politica del rigore di stampo lamalfiano. Venivano assunti nell'elaborazione della politica economica i principi delle compatibilità proprie del mercato capitalistico nell'ambito delle dinamiche del lavoro e della produzione. Si trattava di una lenta maturazione di una classe dirigente minoritaria nel partito (poi sconfitta), che tuttavia rimaneva vincolata al rispetto del centralismo democratico, senza riuscire a imporre una moderna lettura della società italiana e del suo sviluppo socioeconomico. Peraltro, questa linea si scontrava con quella ortodossa, che rimase ferma, per tutti gli anni Settanta, sul granitico presidio della centralità operaia e ispirata alla concezione dello scontro sociale e di classe quale strumento per conseguire l'obiettivo del superamento del sistema capitalistico.

La sintesi elaborata da Berlinguer metteva l'accento sul profilo etico dell'austerità, considerata non «un mero strumento di politica economica» ma «il mezzo per contrastare alle radici e porre le basi del superamento del sistema che è entrato in una crisi strutturale di fondo». L'austerità diveniva una strategia attraverso la quale il movimento operaio lottava per affermare «i suoi antichi e sempre validi ideali di liberazione», per costruire «una società superiore». Il segretario comunista le attribuiva una missione redistributiva in ambito mondiale, tra mondo capitalistico e Paesi del Terzo Mondo²⁰. Ancora nel 1979, Berlinguer ribadiva che l'azione del PCI, in termini di politica economica, avrebbe dovuto puntare a realizzare una trasformazione che avviasse il superamento del capitalismo.

La linea di Amendola veniva sconfitta con la fine della politica di unità nazionale e la nascita dell'alternativa democratica. Non a caso, Craxi citerà proprio le tesi di Amendola in un discorso parlamentare dell'ottobre 1980, opponendole alle prese di posizione del PCI in materia economica e sindacale e richiamando “il linguaggio della verità” usato dal leader comunista in un'inascoltata relazione sul ruolo del sindacato e sulle relazioni industriali.

²⁰ Cfr. Giuliano Amato, Andrea Graziosi, *Grandi illusioni, ragionando sull'Italia*, Il Mulino, 2013, pagg. 121-122

IL PSI CAMBIA SEGRETARIO E PUNTI DI RIFERIMENTO

Il PSI guidato da De Martino aveva abdicato alla funzione riformista autonoma del partito, nell'ambito di un confronto con la DC e gli altri partiti laici, per divenire di fatto una sorta di volano del coinvolgimento del PCI nell'area di governo. La richiesta di De Martino di costituire equilibri più avanzati fu prontamente sfruttata da Moro e da Berlinguer per rafforzare l'obiettivo di un'alleanza tra i due maggiori partiti. Dopo avere toccato il suo minimo storico nel 1976, al PSI non sarebbe restato che svolgere un ruolo secondario di testimonianza nell'ambito dell'accordo di solidarietà nazionale. Soltanto l'iniziativa politica del nuovo segretario Craxi sarebbe riuscita a sfilare il partito dalla morsa dell'intesa tra DC e PCI che costituiva il nucleo programmatico dell'accordo. Craxi considerava il compromesso storico nemico del PSI e il bipolarismo DC-PCI che ne derivava come una minaccia alla sopravvivenza dei partiti intermedi. Il nuovo segretario socialista rompeva ogni legame con la tradizione marxista e su questa base lanciò un'offensiva permanente nei confronti del PCI, ampiamente ricambiata, fondata sulla rivalutazione della tradizione riformista. Contemporaneamente, Craxi poneva la questione della governabilità accanto a quella della pari dignità, nel governo, tra DC e partiti laici.

Il vero punto di rottura di Craxi verso la logica della solidarietà nazionale fu il voto favorevole dei socialisti agli euromissili nel dicembre 1979 (primo governo Cossiga che si reggeva sull'astensione del PSI). È con quel voto che Craxi collocò definitivamente i socialisti all'interno dello schieramento occidentale e atlantico. Dopo l'incertezza sullo SME (i socialisti si erano astenuti mentre il PCI aveva votato contro), Craxi rompe gli indugi e portò il PSI a distinguersi rispetto al voto contrario dei comunisti sugli euromissili. Il riformismo pragmatico di Craxi s'innestava nella profonda trasformazione che attraversava la società italiana. Egli portava la sfida al PCI proprio sul terreno della capacità di lettura delle modificazioni socioeconomiche, facendo leva sull'arretratezza comunista, sul perdurare dei suoi vincoli ideologici e scardinando, oltre che il complesso di inferiorità che dal Dopoguerra aveva caratterizzato l'atteggiamento del PSI verso i comunisti, anche il principio riconosciuto del potere di veto di cui godeva il PCI sugli interventi in materia di disciplina dei rapporti di lavoro e di trattamento economico dei lavoratori. La modernità socialista stava anche nel ridimensionamento della concezione totalitaria dell'intervento pubblico che investiva, nella cultura tradizionale della sinistra italiana, tutte le attività dell'individuo (dall'impresa al lavoro, dalla sanità alla scuola, alla casa). Cra-

xi e il suo gruppo dirigente aprirono i confini delle idee socialiste a un'equilibrata considerazione dell'individuo, attraverso quella "alleanza tra il merito e il bisogno" teorizzata nella prima conferenza programmatica del PSI svoltasi a Rimini nel 1982²¹.

Un lungo stralcio tratto dalla prefazione di Piero Craveri al volume "Decisione e processo politico, La lezione del Governo Craxi" (1983-1987), aiuta a sintetizzare la visione di fondo di Craxi. «Da allora – scrive Craveri – tutta la società italiana, nella struttura complessa dei suoi interessi collettivi e diffusi, si era "partitocratizzata", e la crisi della Prima Repubblica avrebbe infatti creato un vuoto difficile, sia da colmare, sia da sostituire. Craxi, complice Palazzo Chigi, queste cose le doveva aver costatate sempre più nel loro carattere stringente. Poiché quella era la realtà della Prima Repubblica e questa rappresentava il suo indelebile orizzonte politico, per quanto il suo naturale pessimismo si approfondisse, non perse la speranza di poter proseguire il cammino che aveva coraggiosamente intrapreso, usando la leva politica che aveva fino ad allora adoperata con successo. Prevalse in lui la visione tattica del "totus politicus" sull'uomo di Stato, come si suggerisce in alcune pagine di questo libro? Probabilmente è esatto dire così, ma era la Repubblica, come corpo politico-sociale, a essere tutta centrata su una «routine» di decisioni esclusivamente politiche. La formula chiave non era forse l'accordo politico, come premessa necessaria di qualsiasi atto rilevante di legislazione e di governo? E questa formula non stava a significare che l'accordo era politico, perché sottoscritto di volta in volta dalle forze politiche della coalizione di governo? E siffatti accordi per loro natura erano sempre di breve e quasi immediato riscontro, mai visioni di medio e lungo periodo. Quello che propriamente mancava nella politica italiana era proprio la definizione dell'indirizzo politico. Questo si manifestava in base a chi partecipava alla coalizione di governo e a chi ne diveniva interprete, non per quanto questa poi si proponesse di fare. Craxi fu anche lui sostanzialmente interprete di questa regola, con alcuni scarti significativi. Perché quanto fece di più pregnante, sapendo cogliere le contingenze

²¹ Nel suo discorso Martelli affermava, tra l'altro: "La verità nuda e cruda è che dopo la stagione del centro-sinistra la sinistra italiana, noi compresi, non ha più avuto una strategia dell'intervento sociale che non fosse puro assistenzialismo. Non essendosi posta il problema dei limiti della conflittualità sindacale, e non avendo affrontato il discorso della modernizzazione e della produttività dei servizi, la sinistra è costretta in questo cul di sacco in cui deve scegliere: o non rifinanziare l'industria di Stato o tagliare la spesa sociale. Davvero un bel capolavoro!".

Più di trenta anni dopo, nel volume di memorie Ricordati di vivere, edito da Bompiani, Martelli ricorderà che il suo discorso "fu interrotto da applausi ripetuti, e da un'ovazione finale lunga cinque minuti, con tutti delegati in piedi e non pochi con le lacrime agli occhi. Solo Craxi rimase seduto".

È un atteggiamento che, più che una forma di dissenso verso i contenuti, sembra fare trasparire una sorta di fastidio per il momento di popolarità del suo delfino.

del momento, in politica estera e interna, basti pensare al Concordato, a Sigonella e al decreto sulla scala mobile, fu saltando oltre questa “legge di bronzo” della Prima Repubblica, da qui anche la ragione prima del suo successo come primo ministro.

Ma nel non disattendere tuttavia in principio quella che era la regola fondamentale della politica italiana di allora, su Craxi ebbe probabilmente un peso determinante il ricordo dell’esperienza del primo centro-sinistra, in cui l’impostazione era tutta di indirizzo politico-programmatico, ed era finita in una completa sconfitta. Non intese finire in quella gabbia labirintica di propositi, che poi si rivelarono superflui, e si mosse quindi su due dimensioni, una alta, che era la visione culturale e politica di lungo periodo, e quella concreta del *politique d’abord*, oggetto di scontro e di decisioni pressoché quotidiane, spesso ambiziose e tenacemente perseguite. Quando la resistenza dei suoi sodali democristiani si fece più forte non intese rompere, perché rompere voleva dire passare all’opposizione non solo in Parlamento, ma anche nella società italiana, che da molto tempo aveva rinunciato a guardare se stessa nel lungo periodo, immersa nella grande palude delle sue relazioni politiche. Prevalse così come costante il *politique d’abord*. Il carattere innovativo che Craxi imprime alla politica italiana negli anni Ottanta aveva dato il senso che mutamenti decisivi si stessero avviando in una società come quella italiana, cristallizzata nelle sue prassi corporative e nella sua immedesimazione con uno Stato, che si era andato configurando sempre più come uno Stato-providenza, a cui, negli anni dei governi di unità nazionale, era stata data una cornice apparentemente moderna, completando il disegno del *welfare* italiano, pur finanziandolo in deficit. Craxi introdusse un approccio in cui la liberalizzazione dei rapporti fondamentali del cittadino con lo Stato e all’interno della stessa società si postulava dovesse riprendere il suo corso. In fondo nel discorso sui «meriti e bisogni» che segnò la Conferenza di Rimini nel 1982, su cui anche in questo volume si mette l’accento, Martelli enunciò l’abc della vita democratica, così come era stata teorizzata e avviata in altri Paesi occidentali a partire dagli anni Trenta e a cui si era rivolto, pur nella confusione delle diverse derive ideologiche, anche il secondo Dopoguerra, prendendo poi un’altra via. Come ci ricorda anche in questo libro Covatta, intorno a questa speranza, si mobilitarono le energie intellettuali di molti, modificando presupposti usuali del dibattito culturale e politico italiano».

FACCIAMO PARLARE CRAXI: STRALCI DI DISCORSI PARLAMENTARI

Intervenendo alla Camera durante il dibattito sulla fiducia al secondo Governo Spadolini, il 31 agosto 1982, Craxi affronta il problema del rinnovamento e del perfezionamento delle istituzioni. Partendo dal presupposto che «nessuno può o potrebbe assicurare il grado di governabilità di cui l'Italia ha bisogno, se permanesse l'attuale condizione delle istituzioni», il leader socialista ricorda che vi «sono i problemi – diciamo così – del principe, cioè della direzione politica, e quelli dello Stato, cioè della fondamentale struttura di governo della società. Il tema, riproposto con forza all'inizio di questa legislatura nell'idea di una grande riforma, ha incontrato una fredda accoglienza e sordità diffuse, che preferivano equivocare piuttosto che capire». Del problema delle riforme istituzionali se «ne è parlato come se la questione dello Stato, dei suoi poteri, della sua organizzazione e della sua funzionalità non fosse collocata al centro dei problemi strutturali della società moderna; come se al centro dei poteri dello Stato non si ponesse il problema della democrazia, dei diritti e dei doveri dei cittadini, delle loro libertà e della loro tendenziale eguaglianza; come se, al centro dei problemi della democrazia, potesse essere ignorato il problema dell'efficienza degli interventi, delle decisioni, dei servizi, per un rinnovato sistema di relazioni tra il cittadino e la collettività». Proseguendo il suo intervento, Craxi pone l'accento sul risanamento della finanza pubblica: «Non ci sarà nessuna duratura ed efficace politica di progresso, di riforme e di uguaglianza se la finanza pubblica continuerà ad affondare disastrosamente, in abissali deficit, che sembrano sfuggire ad ogni controllo».

Il 9 agosto 1983 Craxi illustra alla Camera il Programma del suo primo Governo. La lettura è svolta in un solo ramo del Parlamento, limitatamente alla parte di definizione del quadro politico e consegnato in allegato per le parti più specificamente programmatiche. Il Presidente del Consiglio precisa che il «riequilibrio della finanza pubblica [...] richiede modificazioni di diritti, di strutture e di sistemi di controllo. [...] Il *Welfare State* è da qualche tempo un grande imputato di fronte al tribunale delle società occidentali in crisi; eppure esso rappresenta forse la più grande conquista della civiltà europea di questo secolo. Lo è anche il *Welfare State* all'italiana con le sue impostazioni sociali molto protese in avanti e la sua grande disorganizzazione pratica ed i suoi diffusi disservizi. Voler dare tutto a tutti, darlo male e darlo in modo sufficiente a chi ne ha più bisogno degli altri è una contraddizione troppo grande per essere lasciata indisturbata. La mano protettiva deve

dirigersi in primo luogo verso chi ha effettivamente bisogno, verso i gruppi sociali più poveri, le aree di emarginazione, che sono aree di anziani, di giovani, di emarginazione femminile, i nuovi poveri della società del benessere. Ci sono problemi di riduzione della spesa e problemi di riforma degli istituti. Ci sono eccessi nel campo pensionistico, meccanismi non giustificati, evasioni incontrollate che convivono con stati di bisogno non adeguatamente riconosciuti. Una struttura di amministrazione e di gestione del settore sanitario assolutamente fallimentare e priva di adeguati controlli è all'origine della spesa disordinata e caotica del settore, che richiede ormai una incisiva riforma della riforma. Rispetto alle risorse disponibili oggi non solo si spende troppo, ma si spende certamente male, con una somma di sprechi e di prestazioni non dovute cui si aggiungono sovente, a completare il quadro, le cattive organizzazioni e i cattivi servizi resi al cittadino».

Gli indirizzi programmatici allegati alle comunicazioni politiche del Presidente del Consiglio, precisano che il «Cardine [...] del risanamento della finanza pubblica è l'intervento correttivo sui meccanismi di erogazione sociale. In materia previdenziale ciò comporta un'opera di duraturo contenimento della spesa pensionistica, che passa attraverso misure riformatrici quali l'elevazione graduale dell'età pensionabile; la revisione dei criteri di attribuzione delle pensioni di invalidità; la determinazione dei percettori dell'integrazione al minimo in relazione a stati di effettivo bisogno; la omogeneizzazione dei meccanismi di adeguamento automatico, anche al fine di contenere gli aumenti che ne derivano entro il tasso programmato di inflazione».

In sede di replica, durante le comunicazioni del Governo al Senato, il 1° agosto 1985, successive a una verifica di governo, Craxi sottolinea che «la percentuale del deficit sul prodotto interno lordo è scesa l'anno scorso, scenderà quest'anno, ma è pur sempre la percentuale di gran lunga più alta di tutto l'occidente industrializzato. [...] Quindi noi continueremo ad essere alle prese con un duplice problema: da un lato la necessità di evitare un aggravamento del deficit annuo procedendo su una linea di contenimento e di graduale riduzione, dall'altro riflettere su come ci decideremo, un giorno o l'altro, a dare la scalata alla montagna di questi 500.000 e più miliardi di debiti che scaricano 70.000 miliardi di interessi sul bilancio dello Stato. E se ci chiedete una risposta circa il fatto se siamo pronti o no a scalare la montagna, io non posso che rispondervi di no. In altre parole, non siamo pronti a

scalare la montagna in modo da conquistarla, possiamo prevedere e prevediamo fin d'ora misure che possano cominciare a ridurre il tetto. Il problema però esiste, si è formato ed accumulato ed è enorme. Il problema quindi [...] è quello di procedere a delle incisioni inevitabili che non debbono essere ingiuste. Di cose ingiuste, però, e di spese non interamente giustificate, o non più interamente giustificate, o nate con una giustificazione giusta e poi dilatatesi in modo abnorme ve ne sono diverse».

Craxi aggiunge che «si sente molto dire ciò che si dovrebbe fare e si sente poco dire, in concreto, che cosa si è disposti a fare e che cosa si può fare. Tuttavia, tutte le proposte utili verranno raccolte e messe sul tavolo. Per il momento sul tavolo, se mi consentite, sta un andamento delle spese per il 1985. Noi abbiamo analizzato questo surplus che si andava delineando, due terzi del quale deriva da decisioni del Parlamento, cioè da spese aggiuntive decise dal Parlamento – il quale avrà avuto le sue eccellenti ragioni – o da modifiche introdotte dal Parlamento che complessivamente, secondo i dati che fornisce il Tesoro, rappresentano un volume di minori entrate che si aggira intorno agli 8.000 miliardi, ai quali si aggiungono i conti a sorpresa che vengono dall'INPS, in attesa e nel timore che conti a sorpresa possano scaturire anche dal settore sanitario».

Da ricordare, infine, un passaggio significativo dell'intervento svolto durante il dibattito sulla fiducia al VII Governo Andreotti, nella seduta del 18 aprile 1991, in cui Craxi, in merito alla discussione sulle privatizzazioni, dichiara: «mi permetto di aggiungere, a scanso di equivoci, che considero del tutto illusorio e mistificatorio agitare il tema delle privatizzazioni come mezzo risolutore dei nostri squilibri di finanza pubblica. Varrebbe semmai la pena di sottolineare come il tema delle vendite dei beni dello Stato e della collettività non dovrebbe mai essere trattato in termini tali da suscitare l'entusiasmo smodato degli aspiranti compratori e dei loro amici, che a volte vediamo lanciati in vere e proprie campagne promozionali».

Bettino Craxi e Enrico Berlinguer



Introduzione

di **Maurizio Sacconi**

Questa sintetica ricerca è dedicata ad una operazione di verità sulle attività dei governi Craxi (1983-1987) con riferimento alle dinamiche di finanza pubblica. Invero, è stato sufficiente rileggere i fondamentali indicatori economico-finanziari e le considerazioni conclusive del Governatore della Banca d'Italia nel periodo considerato per ricostruire la corretta lettura dei contemporanei e i contrasti che accompagnarono decisioni spesso impopolari. La menzogna della esplosione della spesa pubblica e del disavanzo ad opera di questi governi è stata infatti orchestrata successivamente, nel momento in cui la selettività delle indagini giudiziarie ha risparmiato proprio le forze politiche maggiormente protagoniste del debito pubblico italiano candidandole a sostituire quelle che, almeno negli anni della presidenza Craxi, erano state più virtuose. L'appoggio delle borghesie finanziarie e di alcuni corpi dello Stato al forzoso cambio di potere esigeva la ricostruzione della cronaca pregressa e così si sono considerati in un unico blocco gli anni '80 senza analizzare in essi il riverbero delle decisioni del decennio precedente e i diversi equilibri che caratterizzarono il prima e il dopo rispetto ai quattro anni a guida socialista. Sul conto complessivo di quel periodo pesarono infatti l'inerzia della legislatura 1979-1983 rispetto alla stagione dei "diritti" generosamente riconosciuti a prescindere dalle compatibilità di bilancio e la rivalsa "sociale" della DC di De Mita e di Andreotti nella legislatura 1987-1992 dopo il rigore della fase precedente. Craxi fu certamente personalità politica influente in tutto il decennio ma solo nei quattro anni in cui guidò i due governi ebbe modo di esprimere il suo programma anche se dovette soccombere su due riforme cui pure aveva attribuito una rilevante valenza ai fini del controllo della spesa corrente. La legge per la sostenibilità del sistema previdenziale e la responsabilizzazione degli Enti Locali attraverso entrate proprie furono bloccate proprio dalle correnti ostili della DC e dal PCI. Contro queste forze egli dovette combattere per affermare un equilibrio politico modernizzatore all'inizio e alla fine degli anni '80. Sarà fermato sulla soglia di un nuovo incarico nel 1992, nonostante il sostegno della maggioranza assoluta degli elettori ai cinque partiti dell'allora centrosinistra, dal colpo di Stato giudiziario. La *damnatio memoriae* degli sconfitti doveva accompagnare la traumatica correzione del normale corso democratico per cui non appariva sufficiente nemmeno la menzogna degli "onesti contro i disonesti" costruita attraverso l'occultamento delle responsabilità dei comunisti e della sinistra democristiana. Gli si volle aggiungere, nonostante i successi incompressibili nella lotta all'inflazione e nella difesa dell'interesse nazionale, l'accusa di avere generato l'esplosione del debito pubblico nel momento in cui l'avvicinamento alla moneta unica irrigidiva gli strumenti di governo interno e imponeva una stagione di tagli della spesa. Tutta colpa di Craxi! Eppure, paradossalmente, assumeranno

crescenti responsabilità politiche e istituzionali proprio Ciampi e Andreatta, ovvero coloro che nel 1981 avevano voluto, con un mero scambio di lettere, sottrarre i collocamenti dei titoli sovrani alla “protezione” della Banca d’Italia moltiplicando in poco tempo la spesa per interessi. E con loro avranno ruoli rilevanti quegli stessi comunisti o esponenti della corrente di “Base” della DC che avevano accusato di “macelleria sociale” i provvedimenti dei governi Craxi contrapponendogli solo proposte di incremento della spesa pubblica.

In verità, anche rileggendo le dure opposizioni di quella sinistra politica e sociale, tra il 1983 e il 1987 si concentrarono regolazioni di finanza pubblica che stabilizzarono la spesa riformando alcuni istituti che la generavano in modo esponenziale, decisioni che condussero all’incremento degli investimenti pubblici e privati, azioni di controllo delle dinamiche dei prezzi, delle tariffe e dei salari contrastando efficacemente l’inflazione a due cifre. Al “consenso senza rigore” Craxi contrappose il “rigore con il consenso” sulla base di una visione che sostituiva il tradizionale universalismo delle prestazioni sociali con una logica selettiva in favore degli effettivi aventi bisogno. Così come il dichiarato favore per l’impresa si conciliava con nuove relazioni industriali collaborative e partecipative in modo che si producesse una equa distribuzione della ricchezza attraverso salari e posti di lavoro. Il tutto fu sostenuto da una idea di democrazia governante che si doveva realizzare non solo attraverso la “grande riforma” istituzionale ma anche mediante il più immediato aggiustamento dei regolamenti parlamentari e della disciplina delle decisioni di bilancio che in quella legislatura in parte si produsse e in parte venne preparato per il tempo immediatamente successivo.

Nell’insieme quindi, anche questo documento vuole concorrere a ricostruire su basi solide di verità il futuro di una nazione lungamente rattrappita dal trauma delle macerie selezionate e dalla diffusione delle menzogne organizzate.

Ri cer ca

The background features a light gray grid of numbers ranging from 0 to 9. Overlaid on this grid is a candlestick chart with several bars, some showing price increases and others decreases. A network diagram with nodes and connecting lines is also visible, particularly on the left side of the image.



IL LUNGO SESSANTOTTO ITALIANO IL PESANTE LASCITO DEGLI ANNI SETTANTA

34

IL DEBITO DI CRAXI. UN CASO DI MANIPOLAZIONE IDEOLOGICA

Se una evidente e plateale falsità riesce a resistere per decenni dopo aver conquistato il senso comune è perché non cessa di trovare chi ha interesse a perpetuarla per allontanare da sé i propri sbagli attribuendoli a qualcun altro. Poi vi è, chi è disposto a ripeterla perché lo fa di mestiere e chi non vede l'ora di crederci perché ha bisogno di sentirsi sempre dalla parte del giusto.

Non ci sarebbe bisogno di altre spiegazioni per capire come mai il debito pubblico italiano, frutto della cupa stagione dell'assemblearismo consociativo che è seguita al primo entusiasmante ventennio dell'epoca repubblicana, sia diventato nel discorso pubblico il "debito di Craxi".

Si tratta di una mistificazione articolata in due stadi. Il primo, temporale, è quello della *damnatio memoriae* pronunciata da un'industria culturale ritrovatasi vedova inconsolata della stagione politica precedente gli anni ottanta. La loro colpa, in definitiva, è quella di aver dimostrato che si poteva progredire - e molto meglio - senza la solidarietà nazionale e la sua soffocante cappa di statalismo e moralismo.



Non importa a quanti anni si andava in pensione con la riforma del 1969, e quanti insegnanti si sono assunti *ope legis* con le infornate ricorrenti per tutto il decennio. Non importa se i decreti Stammati del 1977 hanno fatto esplodere la spesa locale, sparpagliata in mille rivoli incontrollabili. Il debito pubblico non possono che averlo fatto gli anni Ottanta, il decennio che avrebbe costituito la negazione politica, culturale e perfino estetica di una virtù che si suppone essersi così ampiamente dispiegata nella fase precedente. E perciò, e qui ci si avvicina al secondo stadio della grande mistificazione, negare la realtà della genesi del debito equivale a schermare da ogni responsabilità le forze politiche ed i settori sociali che quel debito hanno voluto. Le stesse che, con il trauma di Tangentopoli e la crisi finanziaria dei primi anni '90, in connubio con tecnocrazie finanziarie e industria culturale, hanno ripreso il potere.

Non è un caso che la versione degli anni Ottanta come parentesi irresponsabile, sostanzialmente delinquenziale e perfino antiestetica, nasca proprio in quella fase, una sorta di corollario finanziario al moralismo giudiziario asimmetrico. Se quindi di una parentesi, di un lungo intervallo indecente fra due epoche di virtù, si è trattato, al centro dei riflettori non può che essere colui chi si è assunto la responsabilità politica di interrompere quel cammino. Ecco perché ancora oggi siamo costretti a parlare del “debito di Craxi”, invece che del debito del Paese verso di lui.

ANNI SETTANTA. COME L'IDEOLOGIA CONQUISTÒ I CONTI PUBBLICI

Non è necessario indagare negli angoli nascosti per scoprire quando, come e perché i conti pubblici italiani hanno smesso di essere il quadro di controllo dal quale la classe politica attinge e distribuisce risorse sulla base di priorità e compatibilità. Ancora nel 1968, l'indebitamento del settore pubblico si era attestato su livelli "eurocompatibili" al 3,2 per cento del PIL. Nel 1975, senza Craxi, era arrivato al 12,4. Ai valori attuali sono circa 160 miliardi di euro in più, in sette anni.

Ce n'era per tutti, nell'Italia dei diritti e del progresso, e tutto poteva crescere. La spesa per gli stipendi, con l'esplosione del costo del pubblico impiego che proseguirà per tutto il decennio. Quella per le prestazioni sociali, con la riforma delle pensioni del 1969 che già iniziava a dispiegare i suoi primi effetti ed il dogma dell'universalità delle prestazioni a vigilare sull'intangibilità di un *welfare* considerato tanto più equo quanto più indifferente alle necessità e ai bisogni individuali. Quella destinata alle imprese, con contributi alla produzione ed agli investimenti, credito agevolato e sgravi fiscali, fondi crescenti al Mezzogiorno e ripiano a piè di lista delle perdite del sistema delle partecipazioni statali. Era il prezzo da pagare per sostenere un sistema produttivo messo a dura prova da inflazione e dinamiche salariali indipendenti, espressione a loro volta del "patto dei produttori", versione sociale delle larghe intese nel palazzo.

36

Quasi otto punti di spesa pubblica in più (da 35,5 per cento del PIL a 43,3) fra il '68 ed il '75, buona parte dei quali di parte corrente. Dal 1975 al 1983 furono altrettanti, a coronare un quindicennio, quello del lungo sessantotto italiano, che ha visto la spesa pubblica crescere di oltre 16 punti del PIL, poco meno di 300 miliardi di euro odierni, fino al 51,8 per cento lasciato in consegna nel 1983 a quella IX legislatura che si vorrebbe essere all'origine del male oscuro dei conti italiani.

A una simile alluvione di spesa non fece peraltro riscontro una corrispondente crescita della pressione fiscale che nel 1975 era un punto e mezzo sotto il livello del 1968. Se un diritto non costa, non è necessario che qualcuno lo paghi.

LA CORROSIONE DELLE ISTITUZIONI NELL'EPOCA DELL'ASSEMBLEARISMO CONSOCIATIVO

Si dice che secondo un'antica tradizione ebraica le decisioni collegiali, se assunte all'unanimità, sono nulle perché sospette: non si capisce chi è che ci rimette.

Nulla vale quanto questa semplice considerazione a esprimere la logica profonda delle scelte adottate negli anni Settanta ed il clima di vasta condivisione nel quale esse vennero assunte. Un clima che non si esprimeva soltanto nei voti parlamentari, sistematicamente oggetto di un gioco al rialzo, soprattutto in materia di conti pubblici, fra le forze politiche che dovevano, tutte, trovare soddisfazione. Esso si concretizzò, anche e soprattutto, nella determinazione degli as-

setti istituzionali e procedurali più rilevanti. E furono, anzi, proprio questi ultimi a permettere l'innestarsi di meccanismi decisionali tanto perversi.

A predisporre il terreno propizio per un simile contesto, che vedeva al centro dei processi decisionali non il governo ma il Parlamento, vale a dire tutte le forze politiche comprese nell'arco costituzionale, fu la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971. È quello il momento in cui la forma di governo della repubblica virò in senso spiccatamente assembleare, con il governo relegato in posizione totalmente defilata nell'indicazione di priorità e tempistiche dell'agenda istituzionale, e il Parlamento, del quale si celebrava la centralità, sciolto da qualunque vincolo e responsabilità, a partire da quella di tipo finanziario. Tanto per confermare l'attualità di quell'antica tradizione, i voti contrari alla riforma dei regolamenti si contarono sulle dita di una mano, o quasi: fra questi, paradossalmente, i neofascisti e gli appartenenti al gruppo del «manifesto».

Era la celebrazione di quella sorta di direttorio politico di fatto che avrebbe, nella seconda metà del decennio, trovato una sanzione formale negli equilibri di maggioranza del compromesso storico e della solidarietà nazionale, ma che nel processo decisionale quotidiano era attivo dalla fine del decennio precedente.

Non miglior sorte ebbero le regole di bilancio, che videro travolta la loro funzione essenziale, ovvero quella di rendere riconoscibile "chi è che ci rimette", costringendo la politica ad indicare, attraverso stringenti regole di copertura, "chi paga per i diritti di chi". Un'impostazione apparentemente ovvia, eppure incompatibile con un clima sociale che rivendicava diritti in modo totalmente astratto e ne pretendeva la soddisfazione, a prescindere da qualunque compatibilità: le coperture delle spese erano, il più delle volte, affidate alla crescita economica futura asseritamente prodotta da quelle misure stesse. Se la politica economica doveva procedere tramite scelte che vedessero concordi oltre il 90 per cento delle forze parlamentari, del resto, se tutte le categorie dovevano avere benefici, non restavano più contribuenti a cui addossare i costi delle scelte.

Sbaglierebbe, tuttavia, chi imputasse una simile aberrazione alla sola politica ed alla sua impostazione consociativa. A condividere questo approccio erano anche le istituzioni stesse, a cominciare da quelle di garanzia. Un apporto anche quantitativamente molto rilevante agli squilibri di bilancio presenti e futuri venne proprio dalla Corte Costituzionale. Molto frequente fu, infatti, in quegli anni, l'emanazione di sentenze additive di spesa, proprio nel campo dei diritti soggettivi. Si trattava di un meccanismo diabolico, attraverso il quale, una volta che la legge avesse riconosciuto un diritto a una determinata categoria, questo veniva esteso dalla Corte anche alle categorie affini in maniera automatica. Senza, cioè, che occorresse una pronuncia parlamentare con una nuova legge che ottemperasse alla sentenza. È chiaro che un metodo siffatto non poteva che condurre a una moltiplicazione degli oneri per il bilancio, che quindi si sganciavano da ogni quantificazione iniziale e da qualunque, eventuale, copertura prevista in origine.

A completare il quadro giunse nella seconda metà del decennio la moltiplicazione e deresponsabilizzazione dei centri di spesa, con la crescita del peso dei livelli locali di governo. I Comuni, dopo essere stati privati dell'autonomia impositiva dalla riforma del fisco del 1972/73, venivano completamente sciolti da ogni responsabilità finanziaria grazie ai decreti Stammati che permettevano loro di finanziarsi tramite trasferimenti basati sulla spesa storica, mettendo di fatto i sindaci nelle condizioni di spendere soldi che non erano essi a prelevare. Le Regioni, istituite nel 1970 con oltre vent'anni di ritardo, venivano investite di nuove e rilevanti competenze fra le quali spiccava, per quantità e qualità, quella sulla sanità derivante dalla riforma che istituì il Servizio Sanitario Nazionale.

Non è un caso che, entrambe le riforme vennero varate fra il 1977 ed 1978, in piena solidarietà nazionale: ognuno aveva i suoi sindaci, ognuno aveva i suoi presidenti regionali ed i suoi sistemi territoriali di riferimento. E metterli in condizione di alimentare la fabbrica diffusa del governo locale conveniva a tutti. Non era che un'altra faccia di quella progressiva associazione al potere del PCI, e dell'universo che nella società faceva ad esso riferimento. A differenza delle dinamiche politiche nazionali, sempre passibili di inversione con un cambio di maggioranza, questa pratica finiva per moltiplicare i motori della spesa, rendendo impossibile tenere sotto controllo il complesso della finanza pubblica.

RISCRIVERE IL PASSATO PER GIUSTIFICARE IL PRESENTE

38

Non poteva durare, perché non c'erano i presupposti perché durasse. E la crisi, che era l'esito inevitabile di tutto ciò, non tardò ad affiorare a cavallo fra i due decenni. Stallo economico, sociale e perfino istituzionale che richiedeva una rottura innanzitutto culturale. Uno stallo, tuttavia, che non poteva essere ammesso da chi a cavallo fra gli anni Ottanta e Novanta si accingeva a ricominciare da dove il filo si era interrotto. Una rottura che non poteva essere perdonata. Da queste esigenze - che poco hanno a che fare con la ricostruzione dei fatti e molto con la giustificazione degli assetti di potere successivi - emerge quella doppia versione sugli anni Settanta ed il loro lascito, che ancora ci accompagna.

Gli anni Settanta sarebbero stati descritti, infatti, come l'epoca in cui i diritti di cittadinanza si ampliarono nel nome della eguaglianza sostanziale. Sulla spinta dei movimenti, dell'autunno caldo e di una ritrovata forza delle organizzazioni sociali si sarebbe determinato, secondo questa interpretazione, un rovesciamento dei rapporti di forza tale da rendere possibili conquiste fino ad allora negate. Le riforme della previdenza, della sanità e della scuola, la moltiplicazione dei centri decisionali, la creazione delle Regioni, l'ampliamento del pubblico impiego furono considerate come la ratifica offerta dalle forze politiche in Parlamento alle nuove gerarchie affermatesi nella società.

Accanto a questa lettura, tuttavia, se ne colloca un'altra altrettanto retorica, anche se specularmente opposta. Gli anni Settanta, infatti, secondo la vulgata furono anche il momento in cui, con la stagione della solidarietà nazionale, emerse una classe dirigente capace di assu-

mere su di sé il peso di scelte impopolari. Una classe dirigente che nasceva dalla convergenza delle due grandi culture popolari italiane, quella cattolica e quella marxista che, in nome dell'emergenza economica, sociale e di ordine pubblico, seppero rinunciare a contrapporsi per collaborare in nome dell'ordine, del rigore e dell'austerità. In questa seconda versione il decennio progressista cessava di essere tale e le rivendicazioni sociali sono state invece giudicate troppo onerose. Il merito delle stesse forze politiche non è stato più quello di aver assecondato quelle spinte, ma di averle sapute coraggiosamente contenere. Cambiano le scelte cui plaudire, ma non chi se ne assume il merito.

È del tutto evidente come questa seconda versione, pur coabitando con la prima da trent'anni, sia del tutto incompatibile con essa. Non possono essere entrambe vere perché sono entrambe false.





SBLOCCARE IL SISTEMA. IL TENTATIVO “TECNOCRATICO” DEI PRIMI ANNI '80

40

UNA SPESA PUBBLICA TANTO RIGIDA QUANTO ELEVATA

Se le si guarda con gli occhi di allora, le cose non stavano esattamente come gli interessati “ricostruttori” della cronaca e della storia cercano oggi di imporre al senso comune. Ecco come appariva l'epoca delle grandi conquiste sociali al governatore della Banca d'Italia Carlo Azeglio Ciampi, nelle sue Considerazioni Finali del 31 maggio 1980: «è ricaduto sui bilanci pubblici l'onere di comporre conflitti distributivi e di trovare compensazione, più che soluzione, a punti di perdita del sistema produttivo; innestandosi su tendenze già in atto, ciò ha comportato una rapida crescita della spesa, soprattutto per trasferimenti, correnti e in conto capitale. Tra l'inizio degli anni Sessanta e l'ultimo biennio il rapporto tra la spesa della pubblica amministrazione e delle aziende autonome e il prodotto lordo è salito dal 32 al 47 per cento; il ritmo della crescita si è accentuato negli anni Settanta. Nello stesso periodo, sempre in rapporto al prodotto lordo, le prestazioni sociali sono cresciute dal 12 al 20 per cento; in particolare, l'onere del sistema pensionistico è passato dal 6 al 12 per cento e quello del sistema sanitario dal 3 al 6 per cento. La produzione dei servizi pubblici si è ampliata, specialmente nel campo dell'istruzione e in quello ospedaliero, insieme con il numero dei dipendenti. Negli anni Settanta hanno trovato collocazione nel settore pubblico nel suo complesso oltre 900 mila persone, circa due terzi delle nuove forze di la-



voro. Questi sviluppi non sembrano essersi accompagnati a una maggiore efficienza, né ad apprezzabili miglioramenti nella qualità dei servizi resi. Tra i primi anni Sessanta e l'ultimo biennio, nonostante l'aumento della pressione tributaria dal 26 al 33 per cento, il saldo corrente, rispetto al prodotto lordo, è passato da un avanzo del 3 per cento a un disavanzo del 6, mentre il disavanzo complessivo è salito dall'1 al 10 per cento. Proprio perché composti provvisoriamente, attraverso il bilancio pubblico, in modi poco rispettosi dei criteri di economicità, alcuni squilibri fondamentali hanno finito col perpetuarsi, radicando l'inflazione nel sistema».

L'analisi non potrebbe essere più critica, ed è sintomatico come essa verrà successivamente riproposta, sostanzialmente alla lettera, cambiando però il bersaglio: non più la stagione della grande espansione irresponsabile della spesa corrente, nel quadro del consociativismo, ma gli anni '80, anzi Craxi, assunto arbitrariamente come simbolico *dominus* di un intero decennio, imputandogli anche ciò che venne fatto prima e dopo il "suo" governo.

Tolte di mezzo le versioni strumentali postume, al contrario, l'analisi del Governatore testimonia come, a cavallo fra i due decenni, nella classe dirigente fosse radicata la consapevolezza dei danni prodotti dalla galoppata dei diritti senza i doveri. E della conseguente

necessità di rivitalizzare un Paese irrigidito nei suoi meccanismi istituzionali, che esigevano il ripristino di capacità decisionali, nella vita economica e nelle relazioni industriali, che richiedevano profondi cambiamenti delle regole del gioco, nella finanza pubblica, che avrebbe dovuto essere liberata dalle dinamiche incontrollate delle spese “obbligatorie” perché corrispondenti a diritti soggettivi. Le prestazioni pensionistiche generosamente calcolate sugli ultimi stipendi, un *welfare* assistenziale “risarcitorio” come quello delle pensioni di invalidità, l’impennata del pubblico impiego, la spesa irresponsabile degli enti locali.

Ancora una volta fu Ciampi, nelle Considerazioni Finali dell’anno successivo, il 1981, a pronunciare la più dura delle condanne: «L’ultimo decennio ha visto crescere ancora la somma delle domande sociali rivolte alle strutture pubbliche. È giunto a un punto di tensione il movimento che prese l’avvio dalla crisi degli anni trenta e che portò in tutti i Paesi ad assegnare alla politica economica e sociale un ruolo centrale e permanente nel perseguimento dello sviluppo e del benessere. Si è offuscato il disegno, che pure a quel movimento era sotteso, di rafforzare e di stabilizzare le capacità accumulative del sistema, e il compito che esso prefigurava è scaduto spesso a sostegno passivo. In non pochi casi i trasferimenti alle famiglie hanno assunto natura di permanente sussidio più che di temporanea sostituzione di redditi mancanti; i contributi alle imprese hanno redistribuito valore aggiunto più che orientato gli investimenti e la loro localizzazione; l’aumento dell’occupazione nell’apparato pubblico è servito ad assorbire forze di lavoro più che a espandere la capacità di produrre servizi».

RIGIDITÀ SI SOMMANO A RIGIDITÀ: LE INDICIZZAZIONI

Quelle che gli anni ‘80 ereditarono, dunque, non erano spese congiunturali e modulabili ma spese di sistema, di lunga durata, legate a diritti soggettivi incompressibili, ad intrecci consolidati con il sistema delle grandi imprese, a poteri regionali e locali incontrollati, a guardia dei quali sedevano poteri sociali mai così forti come allora. Erano rigidità pervasive che poi venivano ulteriormente enfatizzate dal più avvelenato dei frutti degli anni ‘70: le indicizzazioni. Nel gennaio 1975 la scala mobile, applicata fino ad allora al solo settore bancario, venne unificata agli altri settori con un accordo stipulato tra la Confindustria e le tre maggiori organizzazioni sindacali: CGIL, CISL e UIL. Luciano Lama da una parte e Gianni Agnelli dall’altra. Il vecchio meccanismo, che prevedeva un grado di copertura variabile a seconda delle caratteristiche professionali del lavoratore (impiegato, operaio e categorie speciali), viene unificato al livello di copertura dell’impiegato di primo livello. Il punto è stabilito in 984 lire per ogni punto di aumento dei prezzi al consumo. I punti maturati in precedenza (252 con il vecchio meccanismo) sono azzerati e costituiscono la nuova base 100 su cui calcolare il futuro aumento dei salari.

La copertura media era pari all’80 per cento del salario ma il meccanismo era congegnato su basi ideologiche tali da determinare ricadute strutturalmente viziose. Da un lato, infatti, copriva per oltre il 100 per cento i salari più bassi, trasformandosi in un moltiplicatore d’inflazione. Dall’altro, riduceva il valore reale delle retribuzioni maggiori, conducendo al

conseguente livellamento sociale. Il meccanismo, innescato all'interno delle relazioni industriali, inevitabilmente finiva per propagarsi in ogni ambito: dagli stipendi del pubblico impiego, alle pensioni ed alle stesse tariffe dei servizi pubblici. La legislazione statale incorporò la dinamica inflazionistica, prevedendo per le grandi spese (compreso il finanziamento dei partiti politici) un'indicizzazione in percentuale fissa sul PIL in termini nominali. Fu, insomma, proprio l'indicizzazione generalizzata ad esprimere più di ogni altra cosa il risultato disastroso degli anni '70 con le sue proiezioni nel futuro. Un assetto divenuto impermeabile a qualunque intervento decisionale correttivo, che scolpiva nel marmo, eternizzandoli, i nuovi equilibri sociali ed i rapporti di forza emersi in quel frangente storico. Un PILota automatico, si direbbe oggi, che tuttavia conduceva nella direzione sbagliata. L'indicizzazione contro l'inflazione, infatti, divenne rapidamente la regola. Le aziende (sia quelle italiane che quelle estere) aggiornavano i loro listini quasi in tempo reale, approfittando di una domanda che cresceva a ritmi sostenuti. Famiglie e consumatori anticipavano gli acquisti nella speranza di battere sul tempo l'aumento dei prezzi.

FATTORI ESTERNI DI DISTURBO: LA SECONDA CRISI PETROLIFERA E LA NUOVA FED

Alla rigidità della spesa pubblica finirono poi per sommarsi alcuni fattori imprevisi e fuori dal controllo delle istituzioni nazionali. Nel 1979 esplose la seconda crisi petrolifera. Il prezzo del petrolio, che dalla prima crisi del 1973 aveva continuato a lievitare seppur di poco, subì un'impennata a causa della rivoluzione iraniana. A quell'evento traumatico fece seguito lo scoppio, agli inizi del 1980, della guerra tra Iran e Irak che si sarebbe trascinata fino al 1988. Come già era avvenuto con quella del Kippur, il prezzo del petrolio schizzò ancor più alle stelle, raggiungendo un valore non più compatibile con uno sviluppo ordinato degli scambi internazionali. Lo shock petrolifero agli inizi degli anni '80 fu tre volte più violento di quello del 1973 e, a differenza di allora, trovò quell'assetto contrattuale e legislativo completamente indicizzato. Si enfatizzò così il potenziale inflazionistico trasmettendolo in ogni angolo della dimensione economica e sociale, a cominciare proprio dai conti pubblici.

A differenza del 1973, la risposta di politica economica – prima americana e quindi europea – non fu quella di convivere con la conseguente inflazione. Ma di soffocare, sul nascere, il nuovo focolaio con una politica monetaria particolarmente severa, in grado di imporre una riconversione degli apparati produttivi. In questo caso era, dunque, una novità proveniente da oltre oceano a mettere in ulteriore tensione economia e conti pubblici italiani. Il 25 luglio del 1979 Jimmy Carter, al termine di un mandato che certo non aveva brillato, aveva compiuto una scelta coraggiosa. Aveva nominato Paul Volcker, presidente della FED – la Banca Federale Americana – al posto di William Miller. Fino ad allora la politica monetaria era stata fin troppo accomodante. Ed aveva prodotto, non solo negli USA, un piccolo disastro: inflazione alle stelle (13,5 per cento nel 1979), forte deficit della bilancia dei pagamenti nonostante l'ampia svalutazione del dollaro, borse ormai moribonde, sistematica distruzione di

quel poco di risparmio – gli interessi erano negativi in termini reali – che la società americana riusciva ancora a produrre. Il cambio della guardia incontrò l'immediato favore dell'establishment finanziario. Il *down Jones* subì un balzo di 10 punti: iniziava una nuova era.

Del nuovo Presidente della FED era nota la determinazione contro l'inflazione, che considerava come il nemico pubblico numero uno. A distanza di pochi mesi dalla sua nomina l'aumento dei prezzi aveva raggiunto il picco del 17 per cento: il valore più alto degli ultimi 5 anni. Fu questo evento a determinare la prima leggera stretta creditizia, impensabile in un anno preelettorale. I tassi di interesse a breve furono portati dall'8 al 12,5 per cento. E la risposta del mercato non si fece attendere. Gli interessi a lungo aumentarono solo dal 9,2 al 10,1 per cento: segno di una forte ed immediata caduta delle aspettative inflazionistiche. Nei mesi successivi la politica monetaria divenne sempre più restrittiva, determinando una corrispondente caduta del tasso di inflazione. A tale svolta era destinata, ben presto, a sommarsene un'altra: la vittoria elettorale, nell'autunno del 1980, di Ronald Reagan. Reagan che non solo confermò Volcker alla presidenza della FED, ma ne supportò l'azione con una politica economica, la *reaganomics*, ben diversa.

GLI ALBORI DEL VINCOLO ESTERNO

Il tramonto della stagione della solidarietà nazionale alla fine degli anni '70 sgomberò il campo dalle dinamiche unanimistiche che spingevano al rialzo la spesa senza, tuttavia, produrre contestualmente una soluzione politica allo stallo di sistema, tale da generare un'efficace iniziativa di risanamento. Proprio nel 1979, vi fu la crisi di governo più lunga della storia della Repubblica. Ciascuno spezzone della classe dirigente era consapevole della necessità di un giro di vite, ma forniva soluzioni disparate o non ne forniva affatto. La classe dirigente comunista, reduce da una stagione di supposti successi e incapace di ammettere come fossero stati proprio questi ad aver fornito un contributo decisivo all'avvitamento in atto, non trovò di meglio che rifugiarsi in quella sorta di predicazione morale che fu la retorica dell'austerità. Anche i socialisti, tuttavia, non avevano ancora portato a termine quella maturazione di identità e contenuti che nella legislatura successiva sarebbe sfociata nell'esperienza del governo. Nel luglio del 1979 il primo incarico a Craxi fallì proprio per la ritrosia ad abbandonare del tutto il rapporto con il PCI, "prova di fedeltà" richiesta da Zaccagnini con riferimento alle giunte locali.

Nell'incapacità della politica di "imbracciare il fucile", si assistette perciò al sorgere nella classe dirigente di un metodo, quello della supplenza tecnocratica e del ricorso al vincolo esterno, che sarebbe divenuto da quel momento in poi una costante ricorrente nella vita pubblica del Paese. Il 5 dicembre del 1978, il Consiglio Europeo aveva approvato una risoluzione che avrebbe dato vita allo SME: il Sistema Monetario Europeo. L'avvio di un processo che avrebbe portato, molti anni dopo, alla nascita dell'euro. Allora si trattava, solo di mettere ordine nello scombinato sistema di relazioni valutarie che caratterizzava la Comunità

e le impediva di competere con le altre aree valutarie del mondo. Mentre il Giappone e gli Stati Uniti potevano contare su un mercato integrato, l'Europa si divideva tra una lira troppo debole ed un marco troppo forte mentre una continua competizione alimentava spinte speculative che rendevano più difficile la gestione della politica economica.

La decisione del Consiglio Europeo era ambiziosa. Tracciava una strada di ampio respiro: prima lo SME, quindi lo SME 2 ed infine la nascita di una moneta unica. Nell'immediato si prefiggeva di stabilizzare i cambi all'interno della Comunità, combattere l'inflazione e quindi preparare il terreno per le successive scadenze. Era una scelta lungimirante e tempestiva, proprio alla vigilia di quegli shock che avrebbero messo a dura prova la tenuta del tessuto economico nazionale. Ma era anche una scelta che, deliberatamente, imponeva un vincolo nella conduzione della politica economica, costringendola ad una profonda riorganizzazione dell'economia italiana, a cominciare dalla messa in discussione di quelle indicizzazioni che ne erano divenute la pietra angolare. Agli inizi del 1979 il Parlamento italiano era stato chiamato a ratificare il Trattato, che sarebbe dovuto entrare in vigore il 13 marzo successivo. Fu proprio su quello scoglio che si infranse il Governo presieduto da Giulio Andreotti. L'appoggio esterno del PCI venne meno proprio nel momento in cui trattò di recepire nel Parlamento italiano il Trattato.

È sintomatico come, nello scorcio finale della fase di "unità nazionale", si consumasse lo scontro fra la classe dirigente comunista - che si era rifugiata nella versione moralista dell'austerità, come se il risanamento potesse derivare da un neomonachesimo impegnato a migliorare la natura umana anziché da nuove politiche pubbliche - e le tecnocratie finanziarie che stavano decidendosi a uscire dall'ombra. «Nei momenti di maggiore accelerazione del moto inflazionistico si è creduto di trovare un surrogato della stabilità nel ricorso all'indicizzazione; è proprio il suo diffondersi che sanziona e consolida la rovina della moneta» era, di nuovo, il durissimo giudizio del Governatore sulla stagione della scala mobile. Entrambi le parti - quella del consenso senza rigore e quella del rigore senza consenso - sarebbero state di lì a poco costrette ai margini dalla stagione di governo socialista. Incredibilmente, finiranno per saldarsi contro di essa in una operazione di puro potere senza progetto.

DIVORZIO: COME L'ÉLITE TECNOCRATICA DEL PAESE PERCEPÌ I PROBLEMI E, NEL TENTATIVO DI RISOLVERLI, LI AGGRAVÒ

Il primo episodio di supplenza tecnocratica di una transizione politica incerta fu compiuto nell'estate del 1981. Nel mese di maggio, Carlo Azeglio Ciampi aveva posto il problema di una nuova «costituzione monetaria» da fondare nel rispetto dei seguenti principi: 1) indipendenza del potere di creare moneta rispetto a chi determina la spesa pubblica, 2) procedure di spesa rispettose del vincolo di bilancio, 3) dinamiche salariali coerenti con la stabilità dei prezzi. Pochi mesi prima, il 12 febbraio, l'altro protagonista dell'operazione Beniami-

no Andreatta, ministro del Tesoro del Governo Forlani, aveva scritto a Ciampi avviando le procedure del «divorzio». Senza investire il Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (sulla base di un parere legale del Ministero), con un semplice scambio di lettere, fu interrotta la prassi lungamente seguita dalla Banca d'Italia di assorbire i titoli di stato invenduti alle aste del Tesoro.

Da entrambi i lati istituzionali, forte era la convinzione della necessità di adeguarsi ad un contesto, anche internazionale, molto mutato ma anche della difficoltà di farlo attraverso una battaglia politica a viso aperto. Ciampi indicava l'ostacolo nel sistema calcificato dal decennio precedente attorno ai due cardini della spesa pubblica e delle indicizzazioni con il paludato linguaggio del suo ruolo. Andreatta invece sarebbe stato in seguito molto più esplicito quando rievocò le motivazioni di quella scelta in un articolo del 1991: «il demenziale rafforzamento della scala mobile, prodotto dell'accordo tra Confindustria e sindacati confederali proprio nei primi mesi del 1975, aveva talmente irrigidito la struttura dei prezzi che, in presenza di un raddoppio del prezzo dell' energia, anche una forte stretta da sola era impotente a impedire che un nuovo equilibrio potesse essere raggiunto senza un' inflazione tale da riallineare prezzi e salari ai costi dell' energia». Rese evidente anche la volontà di estromettere le forze politiche: «l'imperativo era di cambiare il regime della politica economica e lo dovevo fare in una compagine ministeriale in cui non avevo alleati, ma colleghi ossessionati dall' ideologia della crescita a ogni costo, sostenuta da bassi tassi di interesse reali e da un cambio debole. La nostra stessa presenza nello Sme era allora messa in pericolo (c'è da ricordare che il partito socialista si era astenuto quando il Parlamento votò nel 1978 sull' adesione all' accordo di cambio e che i ministri socialisti avevano di fatto un potere di veto sulla politica economica)». Altrettanto chiara, del resto, è la sua formulazione del metodo del vincolo esterno, perfino più esplicita di quella dello stesso Guido Carli: «il divorzio non ebbe allora il consenso politico, né lo avrebbe avuto negli anni seguenti; nato come “congiura aperta” tra il Ministro e il Governatore divenne, prima che la coalizione degli interessi contrari potesse organizzarsi, un fatto della vita che sarebbe stato troppo costoso - soprattutto sul mercato dei cambi - abolire per ritornare alle più confortevoli abitudini del passato».

Di fronte a questo tentativo si manifestarono, inutilmente, le proteste dei socialisti, alleati di governo di Andreatta e dei comunisti destinati, per imprevedibili percorsi, a diventarlo presto. Proprio questa aspra reazione a sinistra fu la prova di quanto non si trattasse di una tecnicità ma di una scelta densissima di ripercussioni economiche e politiche. A venir meno, in sostanza, era la possibilità per il Tesoro di monetizzare il debito. Esso veniva così costretto, di lì in avanti, a finanziarsi esclusivamente sul mercato ed alle condizioni - cioè al tasso di interesse - richieste dal mercato stesso. La “congiura aperta” avrebbe dovuto condurre alla fine di quella “tassa da inflazione” che colpiva i risparmiatori italiani sotto forma di interessi reali spesso negativi sui titoli di Stato, una “tassa” che peraltro non era obbligatorio pagare in quanto l'investimento in titoli di Stato era una libera, per quanto

diffusa, scelta dei risparmiatori. Ma, soprattutto, l'operazione avrebbe dovuto creare quelle "condizioni di emergenza artificiali" utili ad imporre alle forze di governo la responsabilità nella gestione di finanza pubblica.

La prima intenzione si concretizzò prontamente, con l'impennata degli interessi reali che divennero in breve fin troppo positivi, anche per la massa di titoli molto maggiore del passato immessa sul mercato.

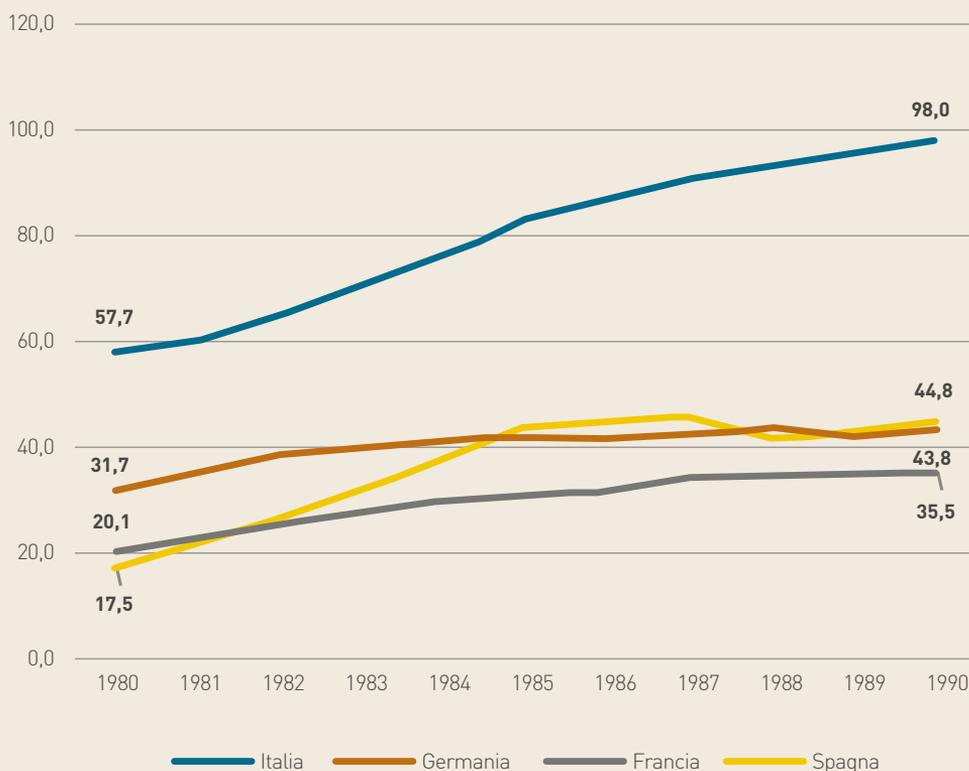
TASSI DI INTERESSE NOMINALI E REALI NEI PRINCIPALI PAESI INDUSTRIALIZZATI (dati di fine periodo)

	STATI UNITI		GERMANIA		REGNO UNITO		ITALIA	
	nominali	reali	nominali	reali	nominali	reali	nominali	reali
1979								
I Trimestre	9,50	-0,7	4,47	1,6	11,44	1,8	11,86	-1,1
II Trimestre	8,80	-2,0	6,46	3,0	13,33	1,9	11,51	-1,8
III Trimestre	9,99	-2,1	7,89	2,7	13,37	-2,6	11,62	-3,6
IV Trimestre	12,10	-1,1	9,58	4,0	15,84	-1,2	15,62	-2,7
1980								
I Trimestre	15,04	0,4	9,64	3,6	16,28	-3,3	15,82	-3,9
II Trimestre	8,15	-5,3	10,11	3,9	15,68	-5,0	16,07	-4,0
III Trimestre	11,52	-1,0	8,97	3,7	14,33	-1,5	16,13	-4,3
IV Trimestre	13,60	1,0	10,27	4,5	13,02	-2,1	17,02	-3,5
1981								
I Trimestre	12,50	1,8	13,60	7,6	11,53	-1,2	19,01	-1,2
II Trimestre	13,91	4,0	13,09	7,2	11,88	0,5	20,30	-0,6
III Trimestre	14,67	3,5	12,50	5,5	15,12	3,4	20,95	2,0
IV Trimestre	12,97	4,0	10,82	4,3	14,78	2,6	21,36	2,8
1982								
I Trimestre	13,40	6,5	9,87	4,4	12,51	2,4	19,70	2,8
II Trimestre	13,27	5,8	9,28	3,3	12,27	2,8	19,29	3,5
III Trimestre	7,85	2,7	8,18	3,1	9,97	2,5	17,71	0,5
IV Trimestre	7,98	3,9	6,62	1,9	9,72	4,1	19,11	2,6
1983								
I Trimestre	8,68	4,9	5,45	1,9	10,23	5,4	18,88	2,4
II Trimestre	9,09	6,3	5,57	3,1	9,29	5,4	17,35	1,5

	VARIABILE	STATI UNITI	FRANCIA	GERMANIA OVEST	REGNO UNITO	ITALIA	GIAPPONE
1978							
	Tasso di interesse nominale	6,5	8,9	3,6	5,8	11,1	4,8
	Inflazione Attesa	6,2	10,1	5,4	10,5	10,1	6,98
	Tasso di interesse reale	0,3	-1,2	-0,9	-4,7	1,0	-2,1
1979							
	Tasso di interesse nominale	9,4	6,6	3,9	11,9	11,3	4,3
	Inflazione Attesa	8,8	12,5	2,6	12,7	13,5	4,5
	Tasso di interesse reale	0,6	-5,9	1,3	-0,8	-2,2	-0,2
1980							
	Tasso di interesse nominale	12,0	12,0	8,9	15,8	16,4	8,1
	Inflazione Attesa	12,0	12,0	6,2	14,8	16,1	7,7
	Tasso di interesse reale	0,0	0,0	2,7	1,0	0,3	0,4
1981							
	Tasso di interesse nominale	14,7	10,7	9,5	12,9	17,6	8,9
	Inflazione Attesa	13,9	12,2	3,5	9,0	18,5	6,2
	Tasso di interesse reale	0,8	-1,5	6,0	3,9	-0,9	2,7
1982							
	Tasso di interesse nominale	12,4	15,2	10,5	14,1	20,9	6,6
	Inflazione Attesa	6,6	13,7	3,7	9,9	15,4	3,9
	Tasso di interesse reale	5,8	1,5	6,8	4,2	5,5	2,7
1983							
	Tasso di interesse nominale	7,8	12,7	5,8	10,6	19,3	6,6
	Inflazione Attesa	4,9	12,3	1,2	5,2	12,9	2,7
	Tasso di interesse reale	2,9	0,4	4,6	5,4	6,4	3,9
1984							
	Tasso di interesse nominale	8,9	12,4	6,1	8,9	18,1	6,1
	Inflazione Attesa	3,7	7,5	1,2	5,4	14,5	1,0
	Tasso di interesse reale	5,2	4,9	4,9	3,5	3,6	5,1

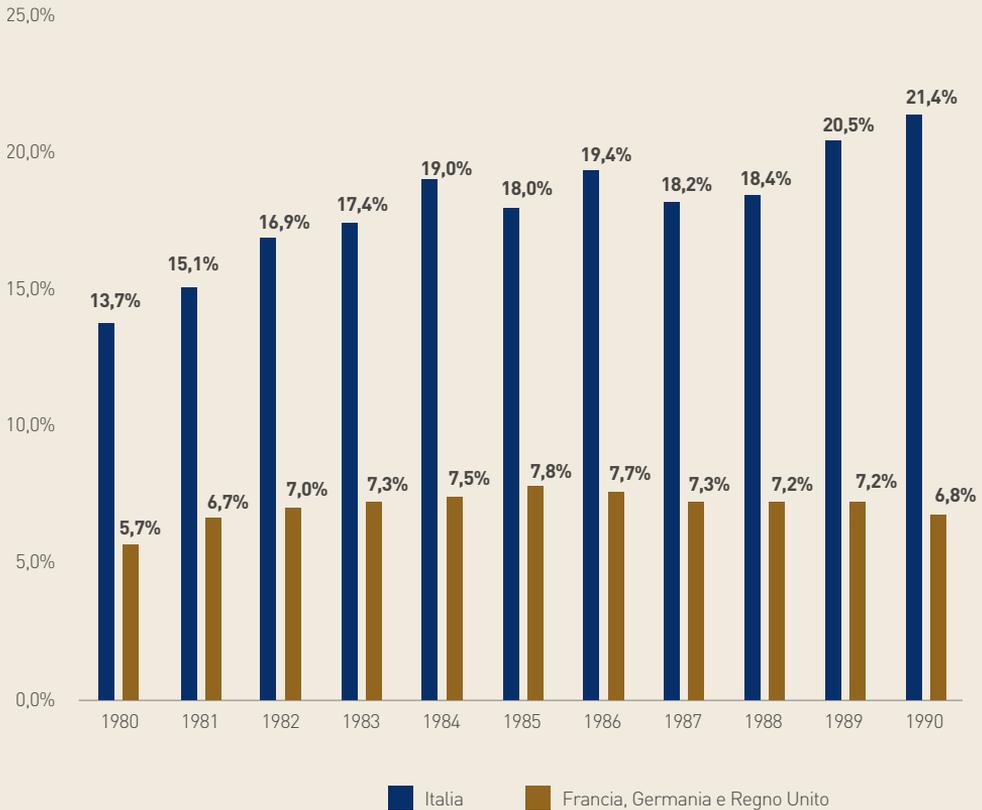
La seconda intenzione, quella di forzare politiche di risanamento finanziario e di modernizzazione, senza il consenso politico e la forza di un mandato popolare, non poteva che restare lettera morta. Ciò che venne dal divorzio, dunque, fu essenzialmente un'impennata dei tassi di interesse, per di più prodotta nel momento meno opportuno, in presenza del duplice fattore di un'inflazione amplificata dai meccanismi di indicizzazione automatica e di uno stock abnorme di debito pubblico grazie agli assetti politici e alle scelte degli anni '70.

RAPPORTO DEEBITO/PIL 1980-1990 NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI



La conseguenza, inevitabile, fu la crescita rilevante della spesa per interessi, ulteriore elemento di rigidità e di appesantimento dei conti che meglio di qualunque altra considerazione illustra l'effetto nefasto del combinato disposto fra forze politiche demagogiche e tecnocrazie diffidenti delle dinamiche democratiche. A dispetto delle menzogne insistenti, saranno proprio gli interessi, ben più di inesistenti politiche clientelari di Craxi, ad essere il fattore decisivo degli elevati disavanzi degli anni '80 e la vera anomalia delle finanze pubbliche italiane in Europa.

PERCENTUALE DELLA SPESA PER INTERESSI SUL TOTALE DELLE SPESE PRIMARIE 1980-1990



In definitiva, l'adesione allo SME, come poi quella a Maastricht, avrebbero richiesto scelte politiche coerenti e tempestive di risanamento finanziario e ristrutturazione del sistema produttivo. In loro mancanza, l'*élite* tecnocratica si illuse di poter legare le mani alle forze politiche e metterle di fronte al fatto compiuto, ma riuscì inevitabilmente a compiere solo una parte del percorso, producendo danni più estesi dei problemi che poteva risolvere. Se era riuscita a restituire indipendenza alla politica monetaria, non altrettanto successo ebbe nel mettere in pratica le altre due condizioni che Ciampi aveva indicato nella relazione del 1981: rispetto del vincolo di bilancio nelle procedure di spesa e dinamiche salariali compatibili con la stabilità dei prezzi. Non poteva averlo per la semplice ragione che la supplezza tecnocratica non poteva arrivare fino a lì. Quel compito sarebbe spettato, di lì a breve, ad un'altra *élite*, tutta politica, che, si accingeva ad assumere il governo del Paese.

**PER FARE
CHIAREZZA
SULLA STORIA
DEL NOSTRO PAESE,
SERVIRANNO
SECOLI. OPPURE,
QUALCHE ORA
NEL NOSTRO
ARCHIVIO.**

**I NOSTRI ARCHIVI D'INTERESSE STORICO
CONTRIBUISCONO A RICOSTRUIRE LA STORIA.**

**SOSTIENICI CON IL TUO 5X1000. APPONI LA TUA FIRMA SOTTO IL RIQUADRO:
"FINANZIAMENTO DELLA RICERCA SCIENTIFICA E DELLE UNIVERSITÀ"
E INDICA IL NOSTRO CODICE FISCALE: 97267510150.**





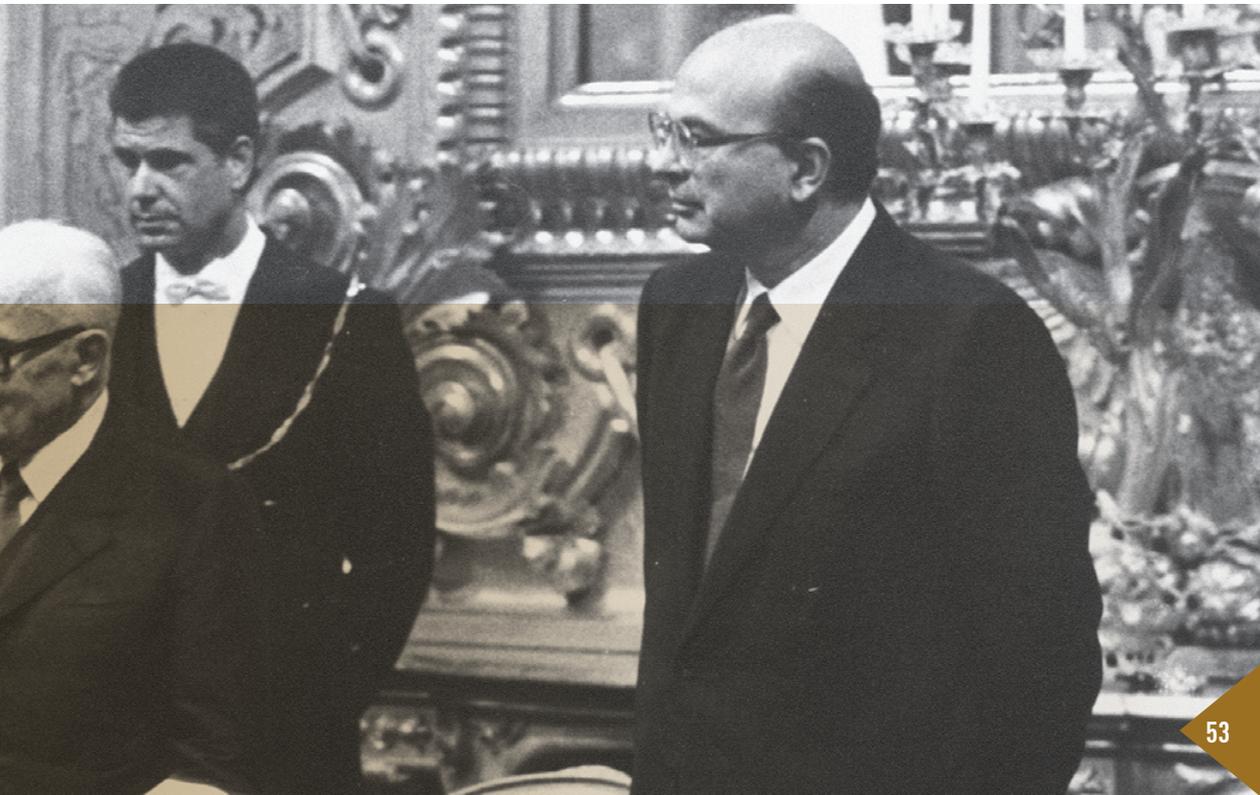
SBLOCCARE IL SISTEMA. IL TENTATIVO POLITICO DEI GOVERNI CRAXI NELLA IX LEGISLATURA

52

IMMERSI NELLE SABBIE MOBILI DEGLI STATI DI NECESSITÀ

Quelle che il Governatore della Banca d'Italia pronunciò il 31 maggio 1983, a meno di un mese dalle imminenti elezioni politiche, più che considerazioni finali sembrarono un bollettino di guerra. Ciampi passava in rassegna un panorama in cui i fattori sfavorevoli che giungevano dall'esterno finivano per essere amplificati dalle disfunzionalità che l'economia e la società italiane avevano accumulato nella bolgia ideologica degli anni '70. Nodi che egli si era illuso di poter tagliare con la spada del vincolo esterno, assecondando una spinta tecnocratica che veniva paradossalmente assecondata da una politica affascinata dall'idea di porsi sotto tutela:

- «La fase recessiva iniziata a metà del 1980 si è accentuata nel corso del 1982, estendendosi agli investimenti fissi e protraendosi oltre la durata osservata nei precedenti cicli. Per la prima volta dal 1972 l'occupazione è diminuita, il settore dei servizi non avendo assorbito per intero la riduzione del numero degli occupati nell'agricoltura e nell'industria. Le imprese hanno affrontato la recessione, facendo ricorso per l'eccesso di mano d'opera alla Cassa integrazione guadagni e con il virtuale blocco delle assunzioni. La disoccupazione, senza tener conto dei dipendenti a carico della Cassa integrazione, ha



superato i due milioni di unità e il 9 per cento delle forze di lavoro; nei primi mesi dell'anno in corso essa ha continuato ad aumentare»;

- «Nuovi prestiti esteri per 8.800 miliardi di lire e il prelievo dalle riserve ufficiali di 5.600 miliardi hanno finanziato il disavanzo corrente e il deflusso di capitali a breve dovuto alla riduzione dell'indebitamento bancario e commerciale. Se si esclude la componente aurea, la posizione finanziaria netta del Paese, valutata ai cambi correnti, da attiva per 11 miliardi di dollari alla fine del 1979, è divenuta passiva per circa 21 miliardi alla fine del 1982»;
- «Nel 1982 l'economia italiana ha diviso con quella internazionale l'amarezza della recessione, ma non il successo di aver piegato l'inflazione».

Anche nell'ambito di sua più diretta competenza, dunque, quello che avrebbe dovuto conoscere i benefici del divorzio, Ciampi si vedeva costretto a lanciare un S.O.S. che rappresentava la presa d'atto di una sconfitta:

- «Il divario inflazionistico tra l'Italia e i principali paesi industriali si è allargato»;
- «Nel settore industriale l'aumento di alcune aliquote contributive e la riforma dell'indennità di anzianità si sono aggiunti al sostegno automatico delle retribuzioni attra-

verso la scala mobile, provocando la crescita del 18 per cento del costo del lavoro orario nella media del 1982, pur in assenza di rinnovi contrattuali. Tenuto conto del miglioramento della produttività, il costo del lavoro per unità di prodotto è aumentato del 16,5 per cento».

Le cose non andavano meglio, tutt'altro, se dall'economia reale si spostava il mirino sulla finanza pubblica:

- «Il fabbisogno del settore pubblico allargato è stato di 79.600 miliardi, superando di quasi 30.000 miliardi l'importo fissato nella Relazione previsionale e programmatica; la proporzione del 16,9 per cento del prodotto interno lordo che esso rappresenta è la più alta dal dopoguerra»;
- «Sull'efficacia e sulla controllabilità della spesa hanno influito riforme istituzionali che hanno dissociato le responsabilità tra centri di decisione e centri di finanziamento degli interventi, elevato il grado di indicizzazione delle erogazioni, esteso in modo indiscriminato la prestazione di servizi sociali, trascurato le tendenze demografiche. Il sostegno alle famiglie e alle imprese ha assunto forme e proporzioni che hanno negletto la compatibilità tra risorse e richieste. La spesa ha generato domanda senza apportare significativi miglioramenti alle condizioni dell'offerta. La qualità dei servizi pubblici ha aggravato il divario tra le tendenze del costo del lavoro e quelle della produttività nell'intera economia».

Se la diagnosi del Governatore era impietosa, non meno dura era la sua terapia, che andava ben al di là delle formule di supplenza tecnocratica immaginate negli anni precedenti:

- «L'inversione delle tendenze di lungo periodo dei saldi della finanza pubblica non può essere perseguita attraverso continui aumenti della pressione fiscale, anche se azioni più incisive debbono essere intraprese nelle aree di evasione. La correzione deve affrontare il problema della spesa, modificandone l'angolo di rotta. Abbiamo richiamato alcuni aspetti del sistema pensionistico e di quello sanitario, per la loro rilevanza quantitativa e per la caratteristica dei meccanismi che vi operano, ma le scelte che devono essere compiute riguardano tutte le forme di spesa pubblica. I progressi che un più elevato benessere e una più sentita solidarietà hanno permesso di compiere nel campo della funzione sociale potranno essere salvaguardati e resi duraturi solo se saranno posti in una cornice di vera giustizia distributiva, di stabilità monetaria, di efficienza»;
- «Il recupero di efficienza nella produzione dei servizi e la revisione delle indicizzazioni, che accentuano la crescita non controllata delle erogazioni, sono condizioni generali perché una più corretta impostazione sul piano dei principi si traduca in un miglior governo della spesa».

Questo il quadro, come lo si vedeva all'epoca dalla postazione privilegiata di via Nazionale. Settanta giorni più tardi e a meno di un chilometro in linea d'aria, a Montecitorio nel presen-

tare alla Camera il nuovo governo, Bettino Craxi lo avrebbe descritto in modo meno tecnico ma altrettanto efficace: «immersi nelle sabbie mobili degli stati di necessità».

MERITI E BISOGNI: LA MANOVRA PER IL 1984

Ciò che Craxi annuncia, presentando alle Camere il Governo nell'agosto del 1983, non è una manovra di emergenza perché comprende come la crisi italiana dei primi anni '80 sia la conseguenza di ragioni strutturali che risalgono all'intero quindicennio precedente. Così come gli appare evidente che la scelta elitaria del divorzio ha aggravato quelle cause nell'illusione di disinnescarle. A partire dal 1968, la spesa corrente del settore pubblico era cresciuta di 15 punti del PIL in quindici anni, 8 dei quali solamente nei tre anni immediatamente precedenti. E se circa 2,5 punti di questi ultimi erano dovuti alla spesa per interessi, esplosa a causa della sciagurata decisione del "divorzio", più di 3 punti si dovevano alla crescita delle prestazioni sociali conseguenti alle tensioni occupazionali indotte dalle ristrutturazioni industriali e soprattutto, agli effetti della palla di neve scagliata negli anni '70 ormai fattasi valanga. Occorreva reagire ad un decennale rincorrersi di aspirazioni all'ampliamento di diritti e rivendicazioni: regole di pensionamento insostenibili, metodi di adeguamento degli importi che contribuivano a gonfiarli, pensioni di invalidità erogate a pioggia come ammortizzatore sociale, dinamiche di irresponsabilità finanziaria che dal centro si erano riprodotte in molti centri di spesa locali.

Nel 1983, Craxi realizza che si tratta non solo di conseguire obiettivi di disavanzo ma di sconfiggere, soprattutto, la "cultura" che aveva condotto al grande debito e alla terribile combinazione di stagnazione e inflazione. «Voler dare tutto a tutti, darlo male e darlo in modo insufficiente a chi ne ha più bisogno degli altri è una contraddizione troppo grande per essere lasciata indisturbata». Nell'Italia delle pensionate statali con 14 anni, 6 mesi e 1 giorno, delle infornate *ope legis* nella scuola, dei cinque milioni e mezzo di pensionati di invalidità, dei decreti Stammati di riproduzione e aumento della spesa storica nella finanza locale, l'opposizione comunista, attraverso il segretario Berlinguer, rifiuta di mettere in discussione i frutti della solidarietà nazionale per cui accusa il nuovo governo di volere tagli di spesa «indiscriminati e quindi socialmente ingiusti».

La manovra finanziaria presentata al termine dell'estate - e preannunciata da un intervento del Presidente alla Fiera del Levante - è quindi un giro di vite culturale, prima ancora che finanziario.

Ne è principio cardine il superamento dell'approccio astrattamente universalistico allo stato sociale. Le prestazioni di *welfare* assistenziali, previdenziali, sanitarie dovevano essere sottoposte alla prova dei mezzi. Era quello che Craxi nel programma aveva definito «ancoraggio agli effettivi stati di bisogno» e che già nei mesi successivi del 1984 si sarebbe tradotto in una raffica di provvedimenti:

- l'integrazione (dal bilancio pubblico) al minimo delle pensioni del lavoro autonomo, esempio di impiego surrettizio della previdenza come strumento redistributivo, sarebbe stata almeno condizionata al reddito complessivo del beneficiario anziché al solo ammontare del singolo assegno pensionistico senza considerare altri redditi e, magari, altre pensioni. Le future prestazioni previdenziali sarebbero state integrate solo per coloro con redditi complessivi inferiori a due volte il minimo pensionistico;
- tutte le pensioni sarebbero state sganciate dalla spirale perversa delle indicizzazioni con un impatto graduato in senso progressivo: rivalutazione piena fino a due volte il minimo, al 90 per cento per la parte di assegno fra due e tre volte, 75 per cento per la parte eccedente tre volte il minimo;
- le indennità di malattia sarebbero state limitate a periodi di durata non superiore a quella effettivamente lavorata nei dodici mesi precedenti, rafforzando la natura assicurativa, strettamente connessa al lavoro, della misura per rendere più difficili le frodi anche attraverso maggiori controlli e sanzioni;
- gli assegni familiari sarebbero stati correlati alle condizioni reddituali, con una scala di equivalenza che tenesse conto della composizione del nucleo familiare;
- in campo sanitario - fatti salvi i farmaci per terapie di urgenza, di lunga durata e per malattie ad alto rischio - sarebbe stato rivoluzionato il precedente sistema di compartecipazione, passando dalla quota fissa per singolo farmaco ad un sistema percentuale, del 15 per cento per i farmaci e del 20 per cento per le prestazioni di diagnostica strumentale, con l'aggiunta di una quota fissa di 1.000 lire per ricetta. Anche in questo caso, dalla compartecipazione sarebbero stati esentati i cittadini al di sotto di determinate soglie di reddito, graduate in base alla composizione del nucleo familiare.

In un Paese, che appena tre anni prima si era permesso il lusso di introdurre l'indennità di accompagnamento per gli invalidi civili senza considerarne il reddito, era un vero e proprio shock culturale. Se qualcuno si era chiesto che cosa avesse voluto dire il Presidente quando nel discorso programmatico aveva affermato che «se la demagogia, l'assistenzialismo ingiustificato, il burocratismo incontrollato possono creare qualche popolarità, il Governo non esiterà ad affrontare qualche impopolarità», adesso lo sapeva.

MERITI E BISOGNI: LA RIFORMA DELLE PENSIONI D'INVALIDITÀ

«Ci sono problemi di riduzione della spesa e problemi di riforma degli istituti» - aveva annunciato Craxi, nel discorso programmatico dell'agosto del 1983 - «ci sono eccessi nel campo pensionistico, meccanismi non giustificati, evasioni incontrollate che convivono con stati di bisogno non adeguatamente riconosciuti». Secondo i freddi dati, avrebbe potuto anche dire che nel sistema pensionistico, nel 1984 c'erano più invalidi che anziani. In senso letterale: oltre 5 milioni di beneficiari di pensioni di invalidità contro 4 milioni di pensionati di vecchiaia. E non tanto a causa degli andamenti demografici ma di un impianto normativo che oggi ci appare incredibile ma che non fu facile rimuovere.

Il meccanismo diabolico che aveva determinato una simile assurdità si celava in due “dettagli”: il riferimento alla capacità di guadagno (non alla capacità di lavoro!) e la connessa “clausola socio-economica” che dal 1970 impegnava gli organi locali preposti alla valutazione delle domande a prendere in considerazione «la situazione socio-economica della provincia ai fini dell'istruttoria e dell'adozione dei provvedimenti in materia di invalidità pensionabile». Detto in parole semplici: la stessa persona era, ufficialmente, più invalida a Napoli che a Milano, e questo non per ragioni di manica larga amministrativa e tanto meno di illegalità. Era, al contrario, la legge stessa che rimandava a fattori del tutto estranei alla salute dell'interessato la valutazione della sua condizione di invalidità.

La conseguenza non poteva che essere un *welfare* letteralmente divorato da un simile approccio perverso che assegnava ad uno strumento del tutto improprio funzioni generali di sostegno al reddito e, perfino, di riequilibrio territoriale. Nel 1983 oltre un quarto delle prestazioni sociali in denaro erogate dagli enti di previdenza (escluse le prestazioni ai dipendenti pubblici, allora erogate direttamente dallo Stato) – 21.200 miliardi di lire su 79.600 totali – finivano in pensioni di invalidità. Per avere una misura della sproporzione e della distanza fra disegno del *welfare* e geografia effettiva dei bisogni è sufficiente considerare che in quello stesso anno, al culmine dei processi di ristrutturazione industriale, per assegni di disoccupazione si spendevano appena 1.200 miliardi e per la cassa integrazione altri 3.400. La riforma patrocinata dal ministro del Lavoro Gianni De Michelis, e destinata a vedere la luce nel 1984, era l'incarnazione di quei principi di riordino del *welfare* in chiave selettiva che erano stati enunciati fin dall'inizio dell'esperienza di governo. Da un lato veniva eliminata la famigerata clausola socio-economica e veniva istituito l'assegno ordinario di invalidità, triennale e rinnovabile in caso di permanenza delle condizioni di salute che ne avevano giustificato il riconoscimento; dall'altro veniva elevata la pensione di inabilità previdenziale propriamente detta, destinata a coloro che possedevano i requisiti contributivi minimi e si trovavano nell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere attività lavorativa.

Si tratta di una scelta che meglio di ogni altra esprime la capacità di incidere strutturalmente sulle dinamiche di spesa di lungo periodo, a prescindere dagli effetti immediati. Un fattore che è omesso del tutto, consapevolmente o meno, da chi propone una interpretazione meccanica della corrispondenza fra politiche di bilancio dei governi e risultati annuali espressi in termini di saldo. Abbiamo riforme delle pensioni del 1969 che hanno continuato a fare danni fino a tempi recentissimi ed altre, come questa, che ancora producono progressivamente risparmi per lo Stato. Come si vede dalla tabella sotto riportata, a partire da allora i beneficiari sono andati scemando progressivamente per i trent'anni successivi, con una spesa che nel 2013 è addirittura inferiore, in valore assoluto nonostante trent'anni di dinamica dei prezzi, a quella del 1984.

INVALIDITÀ PREVIDENZIALE	1989	1995	2000	2007	2013
Numero pensioni in migliaia	4.569	3.721	2.955	2.237	1.224
Spesa in miliardi €	16,8	18,7	17,8	16,6	10,3

La riforma non giunse come un fulmine a ciel sereno. Un progetto del tutto simile, presentato in origine dall'allora ministro del Lavoro Scotti galleggiava in Parlamento dal 1978, incapace di procedere perché avvolto nelle nebbie della solidarietà nazionale, che pure proclamava l'austerità, prima e nelle "sabbie mobili degli stati di necessità" poi, quando i tentativi di supplenza tecnocratica nascosero negli alti disegni tracciati in stanze chiuse l'incapacità di affrontare l'opinione pubblica.

Ancora una volta, perciò, toccò al governo della presunta irresponsabilità finanziaria, fare ciò che né gli algidi tecnocrati né i cantori dell'austerità erano stati capaci di fare: prendersi delle responsabilità di fronte agli elettori.

MISSIONI INCOMPIUTE: LA RIFORMA DELLE PENSIONI

Quello delle pensioni d'invalidità, tuttavia, non era l'unico impegno enunciato da Craxi nella parte del programma dedicata alla previdenza. Nell'indicare la necessità di conseguire un «duraturo contenimento della spesa pensionistica», accanto alla revisione dei meccanismi di adeguamento automatico, alla sottoposizione a prova dei mezzi dei destinatari delle integrazioni al minimo ed alla revisione dei criteri per l'attribuzione delle pensioni di invalidità – misure, come si è visto, immediatamente poste in essere fra la fine del 1983 ed i primi mesi dell'anno successivo – il Presidente aveva, infatti, fatto esplicito riferimento alla «elevazione graduale dell'età pensionabile».

Niente come le pensioni, del resto, incarnava quell'ideologia della spesa sociale come variabile indipendente che aveva informato la stagione cui Craxi voleva contrapporsi. La pensione non era stata concepita come risparmio, come tutela di una condizione di bisogno come la vecchiaia, come patto intergenerazionale. Se il lavoro è sfruttamento, allora l'età pensionabile più bassa possibile è una forma di giustizia sociale, plusvalore sottratto al capitale e non ai propri figli e nipoti.

Malgrado la politica li avesse fin lì evitati come la peste, non erano temi nuovi, quanto meno in sede tecnica e accademica. Nel 1981, la Commissione tecnica guidata dal prof. Onorato Castellino dell'Università di Torino aveva evidenziato i punti più controversi del sistema pensionistico: età pensionabile, collegamento percentuale all'ultima retribuzione in base ad un generoso metodo di calcolo, intera retribuzione pensionabile, cumulabilità tra pensione ed altri redditi, formula di indicizzazione. Fu però sullo slancio culturalmente innovativo impresso dal Governo Craxi che nel 1983 il nuovo ministro del Lavoro Gianni De Michelis, avvalendosi dello stesso Castellino, annunciò la volontà di procedere alla riforma del sistema previdenziale, denunciandone l'insostenibilità finanziaria.

Il testo di riforma predisposto rappresentava un disegno estremamente avanzato e prevedeva un innalzamento graduale dell'età pensionabile a 65 anni per uomini e donne, la possibilità di pensionamenti anticipati dai 60 anni ma penalizzati, l'allungamento da 5 a 10 anni del periodo retributivo di riferimento per il calcolo della prestazione, un limite (24 milioni di lire, pari a 33.355 euro attuali) alla retribuzione pensionabile, l'allungamento a 40 anni della anzianità contributiva, la cumulabilità con altri redditi delle sole pensioni minime a 320 mila lire, l'assoggettamento di tutti i lavoratori (dipendenti sia pubblici che privati e autonomi) alle stesse regole e infine il varo della previdenza integrativa, con la deducibilità integrale della contribuzione. Il tetto retributivo avrebbe consentito di disegnare le pensioni obbligatorie come prestazioni di base alle quali i lavoratori avrebbero potuto sommare le rendite integrative con pari dignità rispetto a quelle del primo Pilastro sotto il profilo della deducibilità dei contributi. Il tempo era favorevole per un orientamento del risparmio in tal senso considerata la forte capacità di accumulazione delle famiglie.

Era impensabile che un disegno tanto avanzato potesse essere recepito da forze politiche che, a parte il PSI, erano ancora intrise dei dogmi della stagione precedente. De Michelis cercò ugualmente e con pazienza un accordo nella maggioranza anche se al prezzo di ridurre le economie che comunque avrebbe dovuto generare nel breve come nel lungo periodo. Una faticosa riunione del pentapartito si concluse con ampie concessioni, pur di salvaguardare l'ispirazione di fondo: l'aumento del tetto della retribuzione pensionabile da 24 a 32 milioni, la possibilità del cumulo di altri redditi con la pensione fino a un massimo pari al doppio della pensione minima, la conferma della età pensionabile di vecchiaia a 65 anni ma con varie possibilità di anticipo non onerose, l'applicazione del nuovo sistema previdenziale a tutti gli assunti dal primo gennaio 1985 e a tutti coloro che, in una data da precisare, non avessero superato i 15 anni di contribuzione. Si decise altresì di rimettere le regole di funzionamento dei fondi integrativi alla contrattazione tra le parti sociali.

Un lavoro politico che, tuttavia, valse a poco perché a non essere condivisa era proprio l'ispirazione di fondo che il Ministro aveva cercato di salvaguardare. Il progetto di riforma fu radicalmente contestato, oltre che dalla sinistra comunista, dalla Democrazia Cristiana e da numerose categorie privilegiate quali dirigenti, magistrati, giornalisti. Fu il segretario della DC Ciriaco De Mita a bloccarne il varo da parte del Consiglio dei Ministri, imponendo un'iniziativa parlamentare in luogo di quella governativa. Ne nacque una commissione speciale presieduta dall'on. Nino Cristofori con il compito di redigere un testo base. Fu in quella sede che si vide il rinsaldarsi nostalgico di quell'alleanza nata col compromesso storico e che l'offensiva politica dell'autonomismo socialista aveva mandato in frantumi: la DC preferì l'alleanza con il PCI, disattese gli stessi contenuti concordati, ed elaborò un progetto di riforma che la commissione Bilancio, relatore il socialista Sacconi, ebbe buon gioco a fermare perché destinato a produrre addirittura maggiori oneri anziché i risparmi per ottenere i quali la riforma veniva intrapresa. Ci fu perfino un tentativo dei due maggiori partiti di portare in aula il testo tra loro concordato con una sorta di colpo di mano nel febbraio del 1987 in modo da

evitare il parere della commissione Bilancio. Toccò ai socialisti richiamare la maggioranza agli obiettivi della riforma: la perequazione tra le diverse gestioni e il riequilibrio finanziario anche in relazione ai primi sintomi del declino demografico. Poco dopo la legislatura si interrompeva chiudendo per i cinque anni successivi ogni possibilità di riforma. Toccherà ad un altro socialista, Giuliano Amato, realizzare nel 1992 e sotto la pressione di una pesante instabilità finanziaria un primo pezzo del percorso allora ipotizzato.

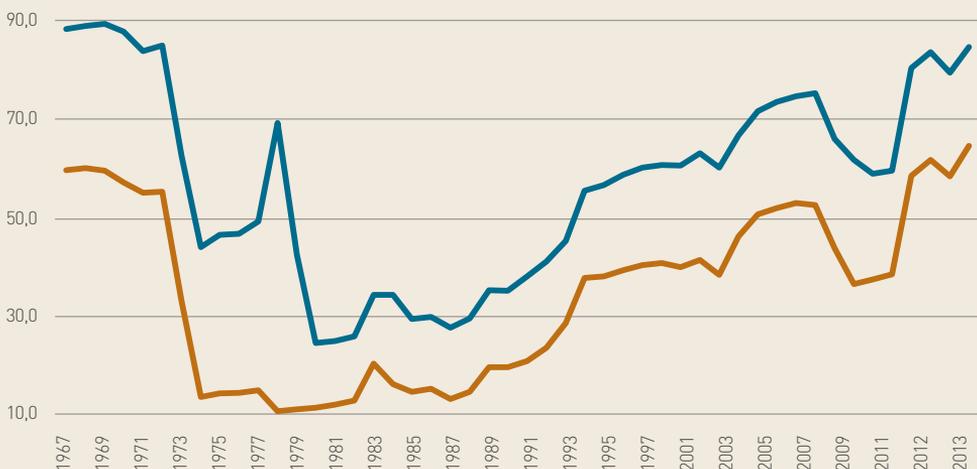
MISSIONI INCOMPIUTE: ENTI LOCALI E RESPONSABILITÀ FINANZIARIA

Fra i molti frutti avvelenati degli anni '70 vi era, senza dubbio, il problema di una finanza comunale cui la riforma fiscale degli anni '70 aveva sottratto buona parte di quell'autonomia impositiva di cui i comuni avevano fino ad allora goduto. C'era una logica, in quella scelta, ovvero la possibilità per il governo centrale di manovrare le grandezze macroeconomiche aggregate, compresa la pressione fiscale. Un compito impossibile senza decisioni di prelievo centralizzate. E c'erano anche legittime esigenze di razionalizzazione di un sistema divenuto caotico ed in cui le stesse basi imponibili finivano per sovrapporsi e confondersi.

Il rovescio della medaglia, tuttavia, era la deresponsabilizzazione degli amministratori locali cui restava il comodo ruolo di dispensatori di risorse pubbliche del cui prelievo non avevano responsabilità. Una posizione resa ancora più confortevole dalla scelta del ministro del Tesoro del governo di solidarietà nazionale Gaetano Stammati di ripianare il debito comunale, esploso dopo la riforma e la prima crisi petrolifera, e di impostare i trasferimenti dello Stato sul criterio della spesa storica che finiva per premiare gli amministratori più irresponsabili. Era il PCI, che considerava gli enti locali come il suo contropotere, ad avere preteso questa soluzione d'intesa con la DC del mezzogiorno.

Il risultato non poteva che essere il crollo dell'autonomia finanziaria ed impositiva dei Comuni.

AUTONOMIA FINANZIARIA E IMPOSITIVA DEI COMUNI ITALIANI 1967-2013



La percentuale di copertura delle spese comunali con entrate tributarie proprie passò dal 60 per cento all'11 per cento, un valore quest'ultimo perfino fuorviante per eccesso, se solo si considera che l'Ilor, uno dei due tributi locali rilevanti rimasti, aveva un'aliquota obbligatoria unica per tutti i comuni italiani, e l'altro, l'Invim, seguì la stessa sorte all'inizio degli anni '80. Se è fuori discussione che nel decennio che precedette il Governo Craxi si registrò una crescita molto significativa della spesa pubblica locale, molto più complesso è capire in quale misura essa fosse la conseguenza di modifiche istituzionali ispirate al decentramento amministrativo, a partire dalla costituzione delle Regioni, e quanto, al contrario, essa avvenisse anche "ad assetti istituzionali costanti" come effetto di questa dissociazione fra "meriti" politici di spesa e responsabilità di prelievo. Una ambiguità della quale è emblematica la riforma sanitaria del 1978 che, da un lato, trasferì la competenza alle Regioni mentre, dall'altro, affidò alla contribuzione sanitaria decisa e gestita al livello statale, il suo finanziamento. Era una situazione che Craxi aveva ben presente quando nel discorso programmatico fece cenno alla riforma delle autonomie locali «con l'intendimento di includervi il principio dell'autonomia impositiva dei Comuni», un obiettivo che veniva esplicitamente collegato alla tornata di elezioni amministrative del 1985. Un'iniziativa sperimentale in questo senso era, del resto, già stata tentata sul finire della legislatura precedente dal ministro delle Finanze socialista Francesco Forte, con l'introduzione, per il solo 1983, della Sovraimposta comunale sui fabbricati (SOCOF), ed era perciò in vigore quando il Governo si insediò (è la ragione della risalita della curva nella tabella in corrispondenza del 1983). Si trattava di un'imposta formalmente facoltativa la cui adozione da parte dei Comuni, tuttavia, era condizione per il godimento dell'aumento dei trasferimenti nei loro confronti. Un approccio che indusse la maggior parte dei Comuni, 7.000 su 8.000, ad introdurla. Nelle intenzioni avrebbe dovuto succederle un'entrata strutturale, l'ICOF, ma questa salutare iniezione di autonomia impositiva rimase vittima delle resistenze politiche centrali e delle inefficienze gestionali locali che penalizzarono il gettito e determinarono un enorme contenzioso amministrativo.

Le difficoltà portarono all'abbandono del progetto di stabilizzazione della SOCOF per il 1984 ma già nell'anno successivo, come preannunciato, il governo fece un nuovo tentativo con la Tassa per i Servizi Comunali (TASCO) che era destinata a gravare su tutti coloro che avessero occupato un immobile, a titolo di proprietà o di affitto. La TASCO non ebbe, tuttavia, sorte migliore della gemella precedente: rimandato il suo varo al 30 dicembre dell'anno, complice anche la sorda resistenza dello stesso ministro delle Finanze Visentini, restò a differenza di Gorla ad abbandonare l'impostazione centralista della riforma degli anni '70, venne presentata tre volte per decreto legge ed altrettante volte decadde lungo il corso di tutto il 1986, lasciando il sistema sostanzialmente intatto. Se ne lamentò lo stesso Governatore della Banca d'Italia nella Relazione del maggio 1987, constatando come «negli ultimi anni si è cercato di aumentare la responsabilità dei comuni nel reperimento delle risorse finanziarie» ma prendendo atto che tale intento si era dovuto accontentare di interventi al margine sui cosiddetti tributi locali minori, dai cani alla pubblicità.

Nel febbraio del 1987, al termine di un incontro con l'ANCI, Craxi alzava bandiera bianca e, dopo una battaglia che aveva determinato incertezza sulla finanza locale per quindici mesi, annunciava lo sblocco dei trasferimenti erariali ai Comuni per tutto il 1987.

I tempi non erano maturi, ma era almeno stato aperto il varco culturale in cui si sarebbe infilato ancora Giuliano Amato, nelle condizioni emergenziali del 1992 che permisero di superare le resistenze.

LE FONDAMENTA DEL RISANAMENTO: ASSETTI ISTITUZIONALI E CAMBIO DI PASSO CULTURALE

Nel mettere sotto accusa i “meccanismi istituzionali che spingono la spesa e i disavanzi” Craxi aveva identificato uno dei fattori che avevano vanificato gli sforzi di risanamento. Si riferiva, infatti, non solamente a quelle forme di indicizzazione che avevano di fatto privato il decisore della propria capacità di intervento sulle grandezze di bilancio, ma anche e soprattutto agli strumenti stessi di *governance* dei conti pubblici. Le regole di copertura finanziaria e di quantificazione degli oneri dei provvedimenti come l'orizzonte temporale considerato, che spesso si limitava al primo anno e non teneva conto degli effetti di profondità di molte leggi di spesa, soprattutto in campo sociale. Era una consapevolezza che si era fatta largo già alla fine del decennio precedente, con l'introduzione della Legge Finanziaria con la l. 468/1978 ma che aveva lasciato strumenti ampiamente incompleti. Una consapevolezza che Craxi aveva ben presente fin dal suo insediamento quando fece esplicito riferimento alla necessità di riorganizzare i lavori parlamentari limitando il voto segreto, allora la regola, di garantire tempi certi per l'approvazione della manovra di bilancio, di assicurare la «comprovata certezza degli oneri implicati dai disegni di legge e dagli emendamenti di spesa garantendo, in particolare, che l'incremento di spese correnti non venga finanziato con l'indebitamento». Anche a questi fattori, perciò, occorreva mettere mano con interventi riformatori che restituissero al governo strumenti di controllo e di intervento ed introducessero regole tali da non incentivare comportamenti irresponsabili da parte dei decisori a tutti i livelli, dal parlamento agli enti locali.

«Uno studioso autorevole ha definito la spesa pubblica italiana ormai come incalcolabile, incontrollabile, imprevedibile. Noi ci proponiamo di calcolarla, di giungere a controllarla ed a governarla» era stato l'impegno di Craxi presentando il Governo alle Camere. L'introduzione del sistema di Tesoreria Unica, con la l. 720/1984, era il primo passo concreto per rispettare quell'impegno. Con essa si estendevano provvedimenti che dal 1978 erano stati imposti alle ancora giovani Regioni e dal 1981 ad un più vasto novero di enti. Si poneva fine all'anarchia finanziaria dell'arcipelago pubblico, obbligando non solo gli enti territoriali, ma anche quelli previdenziali, scolastici, di ricerca e la sostanziale generalità degli enti pubblici, a detenere le proprie liquidità su di un conto corrente infruttifero presso la Banca d'Italia.

Era un modo per rimettere ordine nel caos, dotando il governo di poteri di intervento che sarebbero stati poi utilizzati negli anni '90. La "stretta di cassa" del 1997, che tanto ha contribuito all'ammissione dell'Italia nell'Euro, ben difficilmente si sarebbe potuta adottare se le liquidità fossero state ancora sparpagliate presso migliaia di tesorerie sparse sul territorio. Ma altrettanto, se non più rilevante, era il potenziale informativo del sistema di tesoreria unica. È grazie ad essa, infatti, che è stato possibile compilare tempestivamente il Conto di cassa del settore statale che ha rappresentato fino ad un'epoca relativamente recente il principale indicatore dell'andamento dei conti pubblici e che è stato uno strumento indispensabile sia nella gestione delle emissioni del debito, sia nel monitoraggio in corso d'anno di spese, entrate e fabbisogno, segnalando la necessità di eventuali manovre correttive.

Nel settembre del 1986, inoltre, il Parlamento si vide recapitare un documento governativo fino a quel momento assente dallo strumentario di bilancio: il Documento di Programmazione Economia e Finanziaria, firmato congiuntamente dal ministro del Tesoro Gorla, da quello del Bilancio Romita e da quello delle Finanze Visentini. In esso veniva esaminato l'andamento tendenziale a legislazione costante dei flussi di finanza pubblica e messo a confronto con gli obiettivi di fabbisogno del settore statale che il governo si poneva, declinandoli attraverso ipotesi di copertura. Venivano poi formulate regole di evoluzione della spesa e dell'entrata, tanto per lo Stato centrale quanto per gli enti decentrati. Oggi sembra ovvio, eppure prima non si faceva.

La riforma della finanza pubblica del 1988 ha poi rappresentato la trasposizione di esperienze, riflessioni e, in un certo senso, elaborazioni culturali svolte negli anni del Governo Craxi. E sempre nel 1988 venne parallelamente adottata quella riforma dei regolamenti parlamentari che si propose di contrastare la tendenza ad adottare scelte finanziariamente irresponsabili, vietò il voto segreto sui provvedimenti di entrata e di spesa e più in generale di bilancio, impose nell'esame della legge finanziaria che il voto dei saldi all'articolo 1 avvenisse prima della discussione degli articoli di merito. Una apparente tecnicità che significò un decisivo passaggio nella complessa strumentazione di controllo dei conti pubblici per la quale rimane fondamentale l'equilibrio tra i poteri del Governo, del Parlamento e della amministrazione finanziaria.



I CONTI PUBBLICI NELLA IX LEGISLATURA. I NUMERI PIÙ FORTI DEI LUOGHI COMUNI

64

UNA VULGATA TANTO DIFFUSA QUANTO FALSA

«Nel 1986 si sono concentrati i frutti di un'azione tenace e di tendenze positive, come non era più avvenuto da quando la prima crisi petrolifera, unendosi a squilibri interni, serrò l'economia italiana nella stretta dell'inflazione e ne minò le possibilità di sviluppo. L'intreccio dei problemi che hanno segnato l'ultimo quindicennio è stato allentato».

Così nelle considerazioni finali sul 1986, a pochi giorni dalle elezioni del giugno 1987 Ciampi tracciava un bilancio retrospettivo della legislatura che aveva espresso i due governi consecutivi di Bettino Craxi. Il Governatore proseguiva, dipingendo un paese che, dall'economia alla finanza pubblica, scoppiava di salute:

«La produzione e soprattutto la domanda interna hanno accelerato la crescita: al 2,7 per cento l'una, al 3,2 l'altra. Il vantaggio offerto dalle ragioni di scambio ha fatto sì che il disavanzo commerciale si riducesse, rispetto al 1985, di 18.000 miliardi e che la bilancia corrente tornasse in attivo, per 6.000 miliardi. Le imprese hanno realizzato ampi margini di utile; hanno effettuato investimenti in impianti e macchinari che, in rapporto al prodotto interno lordo, risultano elevati e superiori a quelli dei principali concorrenti europei; hanno saputo competere in mercati



internazionali delle merci caratterizzati da prezzi calanti; i maggiori gruppi sono stati altresì molto attivi nei mercati finanziari e hanno proceduto a importanti acquisizioni all'estero. Il fabbisogno statale è stato contenuto entro i 110.000 miliardi toccati nel 1985; al netto degli interessi e delle regolazioni di debiti pregressi, è sceso da 47.000 a 36.000 miliardi. Soprattutto, l'inflazione è stata piegata: al 5,9 per cento nella media dell'anno, al 4,2 in dicembre. L'attuale aumento dei prezzi al consumo segue ritmi che non erano così blandi dal 1968. Nel confronto con i principali paesi, il differenziale inflazionistico sfavorevole all'Italia, che all'inizio degli anni ottanta era di nove punti percentuali, è sceso a due».

In una simile serie di motivi di soddisfazione, non possono che saltare agli occhi due differenze. La prima è quella che emerge dal confronto fra questo scenario scintillante e quello grave e cupo che lo stesso Ciampi aveva dipinto nel 1983. Una differenza che lo stesso Ciampi imputa a tendenze positive esterne ma anche a quelli che non esita a chiamare i «frutti di un'azione tenace», i cui aspetti salienti si è tentato di descrivere nel capitolo precedente. La seconda, più subdola, è quella fra il modo con cui l'azione del Governo Craxi fu giudicata in tempo reale, e quello, radicalmente diverso, con cui quella stessa straordinaria esperienza sarebbe stata catalogata di lì a breve dalle forze politiche che finirono per beneficiare del trauma di tangentopoli. Queste, per colmo di paradosso, finirono per eleggere nello stesso Ciampi e nel suo antico in-

terlocutore Andreatta i cavalieri senza macchia del risanamento, incaricati di porre rimedio ai guasti prodotti negli aborriti anni '80.

È una vulgata che, nel suo approccio platealmente ed ingenuamente manipolativo, potrebbe perfino far sorridere se non avesse costituito la giustificazione ideologica per molte scelte discutibili adottate negli anni '90 dal connubio fra forze emerse da tangentopoli e tecnocrazie. In questa interpretazione, gli anni '80, anzi la persona fisica di Craxi come incarnazione di un intero decennio, sarebbero stati l'esito di una formula politica declinante, quella del pentapartito, resa inerte e corrotta da decenni di permanenza al potere. La spesa pubblica sarebbe stata, dunque, originata da scelte politiche adottate negli anni '80, anzi dalla persona di Craxi, come estremo tentativo di quella classe politica di arroccarsi a difesa del proprio ruolo, cercando di supplire, attraverso il clientelismo e la corruzione, a una supposta perdita di consenso. Gli oppositori delle politiche di risanamento del Governo Craxi e gli autori del costosissimo divorzio Tesoro-Banca d'Italia raccontarono a se stessi e al Paese che la spesa pubblica fu il mezzo con cui si cercò di impedire o ritardare un'alternanza al governo che costituiva, chissà perché, una necessità storica.

GLI EFFETTI SUI CONTI DEL CAMBIO DI PASSO CULTURALE

La versione propagandistica del Governo Craxi finanziariamente irresponsabile e autore di una crescita drogata dal debito pubblico, si basa su un duplice artificio logico e retorico. Vi è, innanzitutto, un'interpretazione puramente aritmetica e cronologica della creazione del debito pubblico: quella per cui responsabile di ogni lira di debito è il governo sotto il quale una legge di spesa determina oneri e non quello sotto il quale quella legge è entrata in vigore. I provvedimenti strutturali di entrata e di spesa che si adottano in una certa fase politica, del resto, non sono che i cerchi più esterni e vicini alla corteccia di un tronco ben più antico. Essi non possono determinare da soli il diametro del tronco ma incidono sulle sue dimensioni sia per la fase presente sia per quelle future. Il ruolo degli orientamenti di politica economica prevalenti in una fase è dunque quello di imprimere una certa direzione, di provocare un mutamento destinato a dispiegare i suoi effetti, nel bene e nel male, da quel momento in poi e quindi anche e soprattutto nelle fasi storiche successive. Si è visto nel capitolo precedente quali siano i risparmi che progressivamente si determinano ancora oggi nella spesa per invalidità, grazie ad una decisione del 1984. Si è anche visto, purtroppo, nei primi due capitoli come i Governi Craxi non abbiano potuto contare su predecessori altrettanto lungimiranti. Il secondo artificio è quello di associare il nome di Craxi a quello di un'intera epoca, gli anni '80, con una scelta che sul piano simbolico ha senz'altro una sua ragione d'essere ma che, in questo caso, serve per estendere la responsabilità politica di Craxi dai governi che ha presieduto a tutto ciò che li ha preceduti e seguiti, come se le scelte che egli ha contribuito ad arginare e quelle che hanno revocato alcune sue intuizioni fossero da attribuire, anche queste, a lui.

Se si guardano i bilanci di legislatura si vede facilmente come la IX legislatura sia l'unica in cui si sia registrata una sostanziale stabilità della spesa pubblica, confrontata con un balzo di 8 punti nella legislatura precedente e di 5 punti in quella successiva, significativamente inaugurata dall'esercizio provvisorio, e da una finanziaria.

	ANNO	SPESA CORRENTE	SPESA PUBBLICA TOTALE
VIII Legislatura	1979	38,9	43,3
	1980	38,9	43,5
	1981	42,7	47,8
	1982	44,7	50,1
	1983	46,5	51,8
IX Legislatura	1984	46,4	51,6
	1985	47,3	53,2
	1986	47,5	52,6
	1987	47,3	52,4
X Legislatura	1988	47,5	52,5
	1989	48,6	53,5
	1990	50,1	55,1
	1991	51,1	55,6
	1992	53,2	57,6

Anche a stare agli approcci strettamente aritmetici e meccanici dei suoi detrattori non si può che constatare come dei 14,3 punti di crescita della spesa pubblica nell'arco delle tre legislature che attraversano gli anni '80, la quota riferibile agli anni dei Governi Craxi sia di appena 0,6.

Il mutamento di inerzia ideologica e culturale, di cui fu positivamente responsabile il Governo Craxi, produsse esiti che si potevano già constatare nel cambio di passo registrato dalle due più grandi componenti della spesa corrente, il pubblico impiego e le prestazioni sociali. La stabilità di queste voci appare stupefacente se confrontata con le dinamiche precedenti e successive. Non a caso, si giovarono degli effetti del processo di deindicizzazione dell'economia, che non si limitò al settore privato ma ebbe, anzi, i suoi prodromi proprio nelle misure sulla perequazione delle pensioni della manovra del 1984. Fu un risultato faticosamente conseguito, al prezzo di "qualche impopolarità", che ebbe tuttavia un ruolo decisivo nel favorire la stagione di impetuosa crescita economica celebrata da Ciampi nel 1986. Lungo tutto l'arco della legislatura fu poi possibile mantenere invariata la pressione fiscale, secondo un impegno formulato esplicitamente fin dalla presentazione del programma. Si trattò insomma di un lungo intervallo felice di stabilità e crescita fra due epoche in cui, al contrario, fummo costretti ad inseguire, con una pressione fiscale crescente, una spesa pubblica che le forze politiche e sociali prevalenti non vollero domare.

	ANNO	REDDITI DA LAVORO	PRESTAZIONI SOCIALI	PRESSIONE FISCALE
VIII Legislatura	1979	12,4	14,1	29,3
	1980	12,7	14,1	31,1
	1981	14,1	15,7	32,1
	1982	14,0	16,3	34,6
	1983	13,9	17,3	36,6
IX Legislatura	1984	13,8	16,7	35,8
	1985	13,7	17,2	35,7
	1986	13,5	17,2	36
	1987	13,8	17,3	36,7
X Legislatura	1988	13,9	17,3	37,2
	1989	13,6	17,6	38,9
	1990	14,4	18,2	39,6
	1991	14,4	18,3	40,6
	1992	14,3	19,1	42,8

IL DEBITO INIZIA AD AUTOALIMENTARSI: L'ESPLOSIONE DELLA SPESA PER INTERESSI

68

Nulla come la spesa per interessi sul debito pubblico è in grado di rappresentare il concorso dei due fattori che hanno portato fuori controllo i conti pubblici italiani.

Il primo di essi, un debito pubblico che, per quanto ancora su grandezze ragionevoli, negli anni '70 era cresciuto ben oltre i livelli registrati nei paesi omologhi.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - DEBITO PUBBLICO LORDO IN PERCENTUALE DEL PIL				
ITALIA	FRANCIA	GERMANIA	GB	PRESSIONE FISCALE
1970	38,0	53,2	18,4	80,0
1975	57,6	41,0	25,1	61,1
1980	57,7	37,3	32,8	54,3
1981	59,9	36,4	36,5	53,4
1982	64,9	40,1	39,6	59,3
1983	70,0	41,4	41,1	59,0
1984	75,2	43,8	41,7	60,4
1985	82,3	45,5	42,5	59,0
1986	86,3	45,7	42,5	58,0
1987	90,5	47,2	43,8	55,8
1988	92,6	46,8	44,4	49,5
1989	95,6	47,5	43,2	43,2
1990	97,8	46,9	43,6	39,8
1991	101,4	48,3	45,0	40,4
1992	108,0	52,4	44,8	45,7

Se l'Italia si era affacciata agli anni '80 con uno stock di debito tanto elevato, le ragioni erano facilmente riconducibili al clima che abbiamo sopra descritto.

Nella prima metà degli anni '70 si era infatti determinata un'esplosione della spesa pubblica dal 32,8 al 40,5 per cento del PIL - in valori odierni circa 140 miliardi di euro - e una impen-nata del deficit dal 3,7 all'11,6 per cento del PIL con una crescita del debito di circa 20 punti. In valuta odierna, corrispondono circa a 340 miliardi di euro al netto dell'inflazione.

Su questa bolla di debito si innesta, ad inizio degli anni '80, il secondo fattore, ovvero il divorzio fra Tesoro e Banca d'Italia, che fa impennare anche gli oneri per il servizio di quel debito, già di per sé di dimensioni anomale.

SPESA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN PERCENTUALE DEL PIL

	SPESA PRIMARIA	INTERESSI	SPESA TOTALE
1960	27,0	1,5	28,5
1965	31,5	1,2	32,7
1970	31,2	1,6	32,8
1975	37,0	3,5	40,5
1980	36,4	5,3	41,7
1981	39,6	6,2	45,8
1982	40,3	7,1	47,4
1983	41,1	7,5	48,6
1984	41,4	8,0	49,4
1985	42,9	8,0	50,9
1986	42,2	8,5	50,7
1987	42,3	7,9	50,2
1988	42,2	8,1	50,3
1989	42,4	8,9	51,3
1990	43,6	9,6	53,2
1991	43,4	10,2	53,6
1992	41,8	11,4	53,2

I primi anni '80 vedono, dunque, una decisa ripresa della crescita della spesa pubblica che, tuttavia, non è più trainata dal solo motore delle concessioni generose. Accanto ad essa c'è ormai un secondo motore, quello degli interessi i quali, in definitiva, rappresentano il costo differito delle prime, ingigantito e reso incontrollabile dall'improvvida scelta di Andreatta e Ciampi nell'estate del 1981. Agli inizi del Governo Craxi, nel 1983, la spesa pubblica era di 16 punti più alta di quanto fosse all'inizio degli anni '70, ma 6 di questi punti, oltre 100 miliardi di euro odierni, erano dovuti agli interessi sul debito.

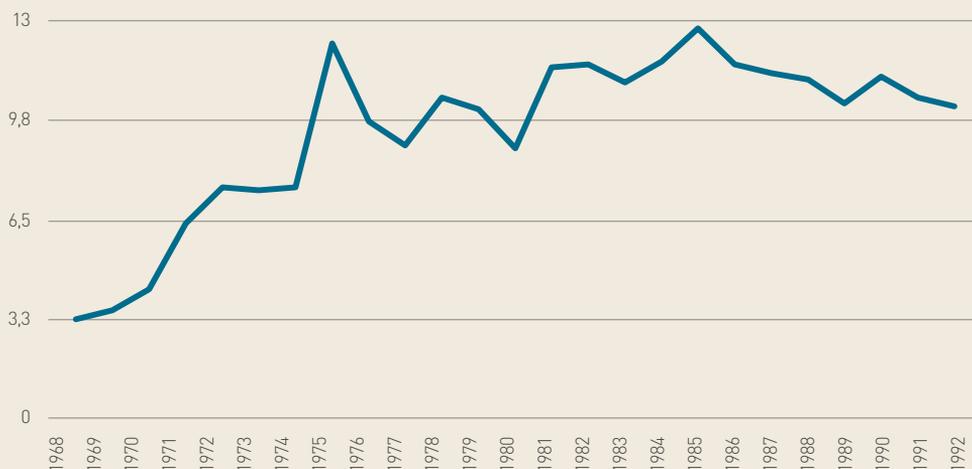
Anche in questo caso, le scelte politiche di Craxi, mettendo al primo posto la crescita e la lotta all'inflazione, permisero di stabilizzare la spesa per interessi in percentuale del PIL. Risultato importante se si considera che fu, anche questo, un felice intervallo fra due fasi di forte incremento. Niente di simile, del resto, avveniva nei paesi vicini, a riprova di quale fosse e da dove venisse, negli anni '80, la vera anomalia italiana.

SPESA PER INTERESSI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN PERCENTUALE DEL PIL				
	ITALIA	FRANCIA	GERMANIA	GB
1981	6,2	2,0	2,3	5,0
1982	7,1	2,0	2,8	5,0
1983	7,5	2,6	3,0	4,7
1984	8,0	2,7	3,0	4,9
1985	8,0	2,9	3,0	5,0
1986	8,5	2,9	3,0	4,5
1987	7,9	2,8	2,9	4,3
1988	8,1	2,7	2,9	3,9
1989	8,9	2,7	2,7	3,7
1990	9,6	2,9	2,6	3,4
1991	10,2	3,1	2,8	2,9
1992	11,4	3,4	3,3	2,8

IL SUCCESSO EFFIMERO DELLA SPESA PUBBLICA DOMATA

Quelli che Craxi eredita, perciò, non sono solamente conti pubblici enormemente squilibrati, con un deficit che dal 1975, dopo la follia della prima metà del decennio, non era mai più sceso sotto il 9 per cento del PIL e nel 1983 era ben al di sopra del 10 per cento.

INDEBITAMENTO DEL SETTORE PUBBLICO IN PERCENTUALE DEL PIL 1968-1992



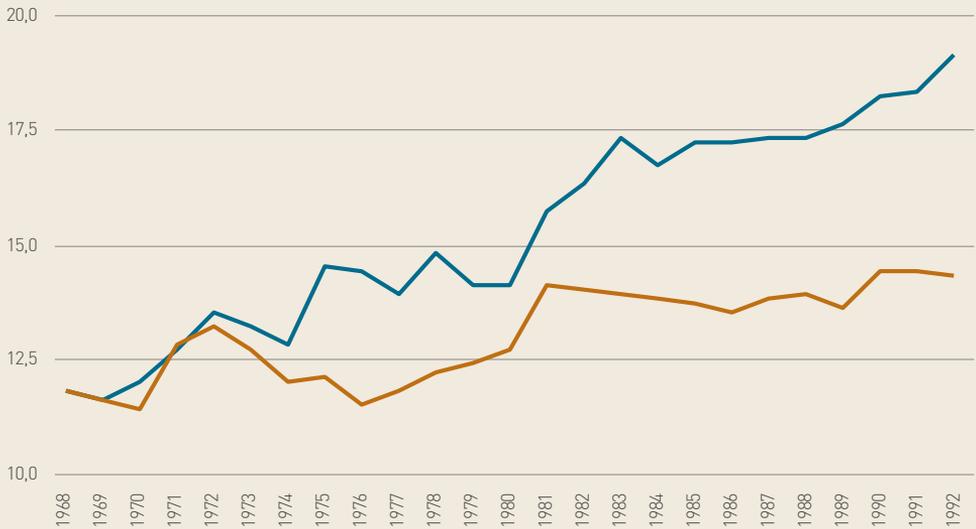
Sono soprattutto conti che hanno perso buona parte della loro elasticità, gravati come sono da una spesa per interessi che è molto più alta che nei Paesi vicini e che non è comprimibile per legge. Dal 1981, è ormai sottoposta essenzialmente alle sole dinamiche di mercato. È istruttivo constatare come i differenziali di spesa pubblica per interessi cumulata nel quadriennio '83/87 fra Italia e Francia (21,1 per cento del PIL) e fra Italia e Germania (20,5 per cento del PIL) siano sostanzialmente pari alla crescita del debito pubblico italiano nello stesso periodo (da 69,4 per cento a 89,1 per cento del PIL).

Non a caso, gli anni della IX legislatura in Italia sono stati i soli a conoscere una perfetta stabilità della spesa primaria al netto degli interessi. La crescita del debito vi fu come in tutto il periodo che va dal divorzio del 1981 alla crisi del '92-93 e fu spinta da fattori che precedettero il Governo Craxi.

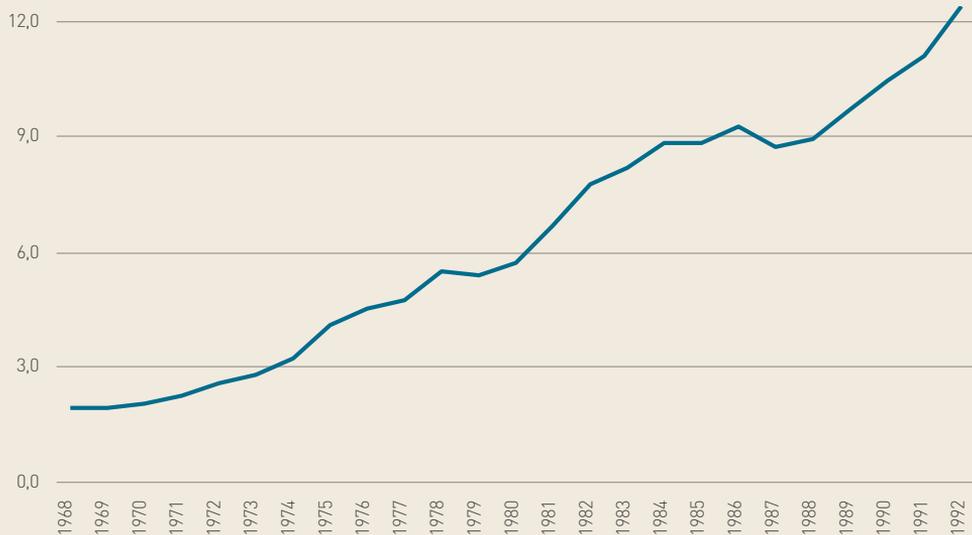
INDEBITAMENTO DEL SETTORE PUBBLICO IN PERCENTUALE DEL PIL 1968-1992



SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI E REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE DEL SETTORE PUBBLICO 1968-1992 IN PERCENTUALE DEL PIL



SPESA PER INTERESSI DEL SETTORE PUBBLICO 1968-1992 IN PERCENTUALE DEL PIL



PRESSIONE FISCALE 1968-1992



Discorso del Presidente del Consiglio, On. Bettino Craxi, alla Camera dei deputati
per la fiducia all'esecutivo, 9 agosto 1983

Atti Parlamentari

— 87 —

Camera dei Deputati

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 AGOSTO 1983

RESOCONTO STENOGRAFICO

3.

SEDUTA DI MARTEDÌ 9 AGOSTO 1983

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONILDE IOTTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Proposte di legge:		Corte costituzionale:	
(Annunzio)	101	(Annunzio della trasmissione di atti) . .	107
Proposta di legge costituzionale:		Documenti ministeriali:	
(Annunzio)	104	(Trasmissione)	108
Proposta di legge di iniziativa regionale:		Domande di autorizzazione a procedere in	
(Annunzio)	104	giudizio, ad emettere mandato di cat-	
Interrogazioni, interpellanze e mozioni:		tura e al ripristino della custodia pre-	
(Annunzio)	112	ventiva:	
Comunicazioni del Governo:		(Annunzio)	105
PRESIDENTE	92, 100	Giunta per le autorizzazioni a proce-	
CRAXI BETTINO, <i>Presidente del Consiglio</i>		dere:	
<i>dei ministri</i>	92	(Annunzio della costituzione)	106
Corte dei conti:		(Sostituzione di un componente)	106
(Trasmissione di documenti)	107	Giunta delle elezioni:	
		(Annunzio della costituzione)	106

alle poste e telecomunicazioni il senatore Giuseppe Avellone, l'onorevole Giorgio Bogi e l'onorevole Giuseppe Reina;

all'industria, commercio e artigianato l'onorevole Bruno Orsini, l'onorevole Nicola Maria Sanese e il senatore Sisinio Zito;

al lavoro e previdenza sociale l'onorevole Andrea Borruso, il senatore Gianfranco Conti Persini e l'onorevole Pino Leccisi;

al commercio con l'estero il senatore Francesco Mazzola e il senatore Giovanni Prandini;

alla marina mercantile il senatore Giuseppe Cerami e l'onorevole Alberto Ciampaglia;

alle partecipazioni statali il senatore Delio Giacometti e il senatore Delio Meoli;

alla sanità l'onorevole Paola Cavigliasso, l'onorevole De Lorenzo e il senatore Carlo Romei;

al turismo e spettacolo l'onorevole Luciano Faraguti;

ai beni culturali e ambientali l'onorevole Giuseppe Galasso.

«Firmato: Bettino CRAXI».

Comunicazioni del Governo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: comunicazioni del Governo. Avverto che il Presidente del Consiglio ha consegnato alla Presidenza un documento recante gli indirizzi programmatici allegati alle sue comunicazioni politiche. Tale documento — già in corso di distribuzione ai deputati — sarà stampato in allegato ai resoconti della seduta odierna.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Presidente del Consiglio dei ministri.

BETTINO CRAXI, Presidente del Consiglio dei ministri. Signor Presidente, onorevoli

collegli, il Governo che ho l'onore di presiedere chiede al Parlamento della Repubblica la fiducia costituzionale, consapevole della triplice responsabilità di cui è investito.

Di contribuire per il compito che gli è proprio e per il tracciato ch'esso potrà percorrere, a far sì che la IX legislatura repubblicana ed i poteri democratici nel loro insieme trovino la strada del loro proprio rinvigorisimento e rinnovamento, rianimando la fiducia dei cittadini nel sistema politico democratico, riducendo le distanze che separano lo Stato dalla società ed allargando le basi sostanziali della democrazia.

Di guidare, orientare e sollecitare lo sforzo reattivo e costruttivo dell'insieme della nazione e in particolare delle sue energie migliori, nel rispetto della dialettica delle posizioni che rende forte e libera la nostra vita democratica, nel momento in cui si è fatto più alto il muro delle difficoltà, più intensa la esigenza di solidarietà collettiva, più forte il bisogno di contrastare l'incertezza, la insicurezza, la diseguaglianza.

Di sollecitare infine da un lato e di fissare dall'altro una collaborazione, rinnovatrice e riformatrice tra l'azione del Governo e l'azione del Parlamento, che nella distinzione naturale delle responsabilità politiche metta tutti in condizioni di esprimere il massimo di operatività, di tempestività decisionale e di controlli efficaci evitando i rischi della paralisi ed allontanando i vizi e i pericoli della decadenza, del disordine e della conflittualità esasperata.

Di fronte a voi, onorevoli collegli, torno a ringraziare il Presidente della Repubblica per l'onore e la fiducia che mi è stata accordata e rendo omaggio a chi con prestigio, e schietta linearità interpreta e rappresenta in Italia e nel mondo i grandi valori nazionali e costituzionali che ci sono comuni.

Ringrazio le forze politiche che hanno consentito la formazione di una maggioranza parlamentare e di un governo di coalizione; e di ciascuna di esse, la democrazia cristiana, il partito socialista, il

partito repubblicano, il partito socialdemocratico e il partito liberale, sottolineo il concorso determinante assicurato alla definizione della base politica e programmatica che orienterà il cammino del governo ed il loro apporto essenziale per il buon esito della nostra azione.

Ringrazio in particolare tutte le forze politiche, che pur dissentendo e disponendosi a svolgere la loro democratica opposizione, hanno ritenuto egualmente di poter manifestare segni di rispetto e di attenzione formulando, prima ancora di questo dibattito, critiche sceve da pregiudiziali, e proposte utili.

L'esplorazione politica ha condotto rapidamente alla individuazione ed alla definizione di quella che è apparsa subito come la sola maggioranza politica possibile. La realtà parlamentare ed i rapporti di forza scaturiti dal voto popolare del 26 giugno offrivano alla analisi politica, almeno teoricamente, ipotesi di maggioranze diverse. Tre almeno. Una imperniata essenzialmente sull'accordo tra i due maggiori partiti, con la riesumazione di una politica che, ancora di recente, aveva ricevuto gli onori di una solenne sepoltura; l'altra fondata su di uno schieramento di forze orientato ad escludere la democrazia cristiana, schieramento che non c'è e che non si manifesta; e l'altra infine, ricavata nell'area delle coalizioni che si sono susseguite nella precedente legislatura. È in quest'area che sorge, sul filo del realismo, della logica politica di un proposito di solidarietà e di collaborazione dopo esperienze travagliate dalle quali ciascuno e tutti possono trarre insegnamenti e moniti, una rinnovata maggioranza politica e un rinnovato patto di coalizione per un governo che si dichiara pronto ad affrontare le prove difficili di una situazione difficile e di una governabilità difficile.

È una maggioranza politica, autosufficiente ma non per questo chiusa al dialogo ed alla collaborazione, ed il suo equilibrio interno rende innanzitutto omaggio a quel principio di alternanza che io stesso ebbi occasione di porre per la prima volta all'inizio della precedente le-

gislatura.

Immersi nelle sabbie mobili degli stati di necessità e in assenza di un effettivo spirito di collaborazione, una maggioranza e un governo di coalizione avrebbero poca strada da fare.

I problemi che il Governo intende affrontare e risolvere sono di natura tale da richiedere un grande e solido impegno, una reale convergenza di volontà politiche ed una alta e comune capacità di decisione.

Le forze che sostengono il Governo possono rendere più saldo il loro incontro solo attingendo al meglio delle loro tradizioni ponendo alla base della loro azione pratica i valori ideali delle rispettive tradizioni. Penso ai valori della tradizione popolare e della vocazione dei cattolici democratici che Guido Gonella, al primo congresso nazionale democratico cristiano, il 25 aprile del 1946, definiva «progressista» mettendola a confronto con il liberalismo ed il socialismo, ed in polemica con «quanti si illudono di conservare le loro situazioni di privilegio», dichiarandosi energicamente in favore di un «riformismo rigorosamente impegnativo»; penso ai valori della tradizione e della cultura liberale-democratica di cui è profondamente permeata la civiltà dell'Europa, ed ai valori sociali e di libertà del socialismo democratico con tutta l'efficacia e la profetica attualità del loro messaggio. Il Governo perciò, onorevoli colleghi, non sarà e non potrebbe essere un Governo conservatore.

Esso si propone obiettivi di rinnovamento, di risanamento e di riforme, verso i quali si indirizzano aspirazioni molto diffuse, attese e speranze legittime, richieste e propositi sinceri di cambiamento che noi, per parte nostra, cercheremo di interpretare, insieme a quanti di voi tali obiettivi riterranno di condividere.

Al centro del programma del Governo vengono poste cinque questioni essenziali che ne caratterizzano la natura ed il significato complessivo. Esse riguardano gli obiettivi e le iniziative dell'Italia nella politica internazionale; il risanamento dell'economia ai fini di una politica di svi-

luppo e dell'occupazione; principi e criteri delle politiche sociali; la riforma e la modernizzazione delle istituzioni nella elevazione e nella difesa della moralità pubblica.

Il primo dovere del Governo sarà quello di assicurare l'attiva presenza e lo sviluppo del ruolo pacifico del nostro paese. La pace al di sopra di ogni cosa, la sicurezza come presidio della pace e dell'indipendenza dell'Italia, condizione e garanzia del suo libero avvenire.

La pace che viviamo è tormentata da più parti. Lo è innanzitutto sul fronte del sottosviluppo, della miseria miserabile, della mortalità, in cui continuano a sprofondare grandi aree del mondo.

Non c'è pace dove si muore di fame, di malattie, di stenti. La grande questione della eguaglianza, che un secolo di lotte politiche e sociali ha fortemente ridotto nella sua drammaticità e per tanti aspetti risolto nelle grandi e piccole nazioni del mondo industrializzato, campeggia invece sulla scena del mondo nell'enorme divario Nord-Sud come la grande questione sociale del nostro tempo. L'Italia è scesa in campo in questi anni, predisponendo misure di aiuto e anche più cospicue risorse, ma il suo impegno non può non essere considerato ancora del tutto iniziale e limitato.

Il Governo chiederà al Parlamento di potenziare questo sforzo, non sottraendosi al dovere di verificare strumenti, indirizzi ed obiettivi in vista di un efficace sviluppo della politica della cooperazione e dell'aiuto, che deve in primo luogo rivolgersi verso i paesi del continente africano amici dell'Italia.

La pace è rotta sul fronte dei conflitti locali che tendono ad aumentare piuttosto che a ridursi.

Una parte almeno di questi conflitti non sono che l'avamposto di una contesa mondiale che in tal modo spiega la enorme difficoltà delle loro soluzioni, il prevalere delle non-soluzioni e sottolinea il carattere esplosivo della loro natura. Nuovi imperialismi e sub-imperialismi agiscono in varie aree del mondo trasformando talvolta una lotta di fazioni, o un

conflitto tribale, in nodi nevralgici decisivi per la influenza o la penetrazione in una intera regione.

Il Governo italiano si pronuncerà sempre in favore delle soluzioni politiche, dei negoziati pacifici delle mediazioni internazionali, e si impegnerà solo in missioni di pace.

È una linea che si contrappone alle dottrine delle soluzioni militari che, in ogni caso, anche nelle regioni a noi più vicine, non potrebbero vedere impegnata l'Italia. Essa tuttavia prenderà sempre parte contro la legge della forza, la violazione dei diritti dei popoli, le pretese e le imprese di egemonia e di sopraffazione. Ciò vale in primo luogo per la regione mediterranea, dove l'Italia continuerà ad esercitare tutta la sua migliore influenza per ridurre le tensioni e per aiutare la ricerca di soluzioni pacifiche negoziate, rispettose dei diritti dei popoli e delle nazioni. I punti di crisi nel Mediterraneo sono fonte di crescente preoccupazione e costituiranno oggetto della più grande attenzione. Il Governo intende sviluppare relazioni amichevoli con tutti i paesi del Mediterraneo, tenendo conto delle difficoltà politiche e generali che hanno in taluni casi frenato lo sviluppo più ampio della cooperazione e della intensità delle relazioni e con il proposito di non trascurare ogni occasione positiva di chiarificazione.

La pace nel Medio oriente, in un contesto di sicurezza, di riconoscimento reciproco e di rispetto dei diritti dello Stato di Israele e del popolo palestinese resta la grande speranza delusa dal corso degli avvenimenti che allontana nel tempo prospettive che tuttavia non debbono essere abbandonate, mentre in primo piano sta oggi la sorte sfortunata del Libano diviso ed occupato, lacerato da ferite sanguinose, e dove il corpo multinazionale di pace e la presenza militare italiana fanno solo da fragile velo rispetto ai pericoli che incombono sulle popolazioni civili.

Un grande sviluppo della cooperazione, degli scambi e dei rapporti amichevoli con l'insieme dei paesi arabi, e particolarmente con le nazioni nordafricane, è pos-

sibile, auspicabile, ed anche necessario per un giusto riequilibrio nella politica degli scambi. Un sistema saldo di relazioni amichevoli collega l'Italia in primo luogo con gli Stati Uniti d'America, con i paesi democratici del continente americano, e si estende in Asia soprattutto in direzione del Giappone e della Repubblica Popolare Cinese. Esso costituisce un asse ben definito, suscettibile solo di un miglioramento continuo, della nostra politica estera. L'Europa resta per noi il cuore delle nostre relazioni, dei nostri legami, delle amicizie e degli interessi ed anche il cruccio per la inadeguatezza delle istituzioni comunitarie, gli squilibri esistenti e quelli temuti nelle politiche comunitarie, l'evidente condizione di crisi che rende difficile una risposta europea nei campi dove più necessario ed intenso dovrebbe e dovrà farsi lo sforzo di solidarietà e collaborazione, a partire dal fronte monetario internazionale aggredito dalla prepotenza del dollaro, ai problemi della innovazione tecnologica e della ricerca, al fronte sociale della lotta alla disoccupazione.

L'Italia difenderà ad un tempo con coerenza e lealtà l'idea dello sviluppo comunitario, le idee della progettualità europea e la necessità di un armonico equilibrio nella difesa e garanzia dei legittimi interessi nazionali.

La porta italiana dell'amicizia e della cooperazione possibile, e degli scambi culturali e personali, rimarrà aperta ad Est anche quando quella dell'Est appare solo socchiusa. Regimi diversi che dichiarano di voler vivere in pace hanno il dovere di coesistere, di rispettarsi, di astenersi dal compiere atti ostili, di ricercare le condizioni migliori per soddisfare l'interesse reciproco.

È un insieme di regole alle quali ci atterremo con attenzione, osservando che altri le rispettino con una attenzione non inferiore a quella manifestata da altri governi europei. Il perno delle nostre alleanze politico-militari sta negli obiettivi difensivi e di sicurezza della Alleanza atlantica, nella solidarietà tra i paesi europei che ne sono membri e gli Stati Uniti, nella

concertazione responsabile ed equilibrata tra l'Europa e gli Stati Uniti, in un concorso di responsabilità tra paesi liberi e democratici, che non può essere definito, come viene talvolta fatto in modo del tutto improprio e mistificatorio, come un blocco soggiogato da una potenza egemone.

È nell'ambito delle finalità difensive e di sicurezza proprie dell'Alleanza atlantica che è insorto il problema dell'equilibrio missilistico in Europa da cui è derivata la doppia decisione adottata dal Parlamento italiano nel 1979. È una delle questioni aperte nel campo della pace e della organizzazione della pace nella sicurezza, così come è aperta la questione del livello delle armi convenzionali. Sono questioni che vanno risolte tenendo aperta la via maestra del negoziato.

Disarmo e controllo debbono continuare ad essere perseguiti come finalità essenziali: non un disarmo unilaterale, che sarebbe la meno ragionevole e la meno utile delle politiche pacifiche, ma un disarmo su basi di serietà, di concessioni reciproche, di controlli adeguati.

Il Governo italiano terrà viva ed operante la concertazione tra i paesi europei direttamente interessati e con gli Stati Uniti su tutte le questioni che interessano il negoziato ginevrino. Esso può decollare sulla base di nuove proposte, e così, ancora oggi, noi ci auguriamo che ciò avvenga. Solo l'intransigenza e le pregiudiziali negative possono condannarlo al fallimento e determinare l'avvio di una pratica realizzazione del programma di ammodernamento dei sistemi occidentali in Europa, già a suo tempo deciso.

È un programma che si prevede realizzabile entro il 1988.

Il che offre, nella ipotesi di un primo esito negativo, lo scenario di una possibile ripresa del negoziato anche in condizioni diverse. Ogni iniziativa utile verrà presa ed ogni possibilità non sarà trascurata in un contesto in cui le posizioni sono chiare e tali che tutti possono ben vedere e tutti possono ben giudicare.

Il pacifismo della organizzazione della pace avrà bisogno di grande pazienza, di

grande tenacia e di grande fiducia nelle possibilità di un futuro di pace per tutti e di sicurezza per ciascuno.

C'è insicurezza all'interno per le troppe tendenze negative che, gradatamente, ma anche rapidamente, si sono consolidate ed aggravate nella vita economica e nella vita sociale.

Le capacità di resistenza della società italiana che nel corso di un decennio sono apparse notevolissime, quelle stesse che hanno consentito di superare a più riprese formidabili ostacoli e strette della congiuntura internazionale, con una marcia costante in avanti, appaiono ormai logorate. Occorre imprimere una svolta di cui nessuna forza o ambiente responsabile può disconoscere la inderogabilità e l'urgenza, e sono necessarie correzioni significative in molti campi.

L'economia italiana deve uscire dalla stretta inflattiva e recessiva, lo Stato italiano deve riportare sui binari il treno della finanza pubblica che ha deragliato, il corpo sociale non può sopportare l'allargarsi delle ferite del mondo del lavoro disoccupato, il peso di situazioni di privilegio, di inadempienza, di assenteismo.

Sono fattori negativi che pesano come una cappa di piombo sulle potenzialità imprenditoriali, organizzative, sociali ed umane della società italiana. Vitalità, dinamismo, capacità e volontà di progresso non mancano. Mancano le condizioni più adeguate per consentire una loro piena espressione ed un loro pieno sviluppo.

In un contesto che ancora indica per la maggioranza dei cittadini un quadro di benessere diffuso si moltiplicano i punti di crisi, si allargano le aree di depressione, si aggravano i rischi di disgregazione sociale, gli elementi di sfiducia ed anche i fattori di diseguaglianza.

L'interesse a sviluppare una correzione di rotta è di tutti. Del mondo del lavoro e del mondo della produzione, di chi è all'interno del sistema produttivo e di chi chieda legittimamente di entrarvi e di chi rischi di esserne espulso, di chi ha bisogni da far valere e protezioni da chiedere e di chi può compiere rinunce senza insopportabili sacrifici.

I governi precedenti avevano concordato con le forze sociali un obiettivo di lotta all'inflazione che deve essere confermato e perseguito con coerenza. Esso sta alla base dei programmi di governo e fu posto alla base dell'importante accordo del 22 gennaio di quest'anno tra Governo, sindacati e Confindustria. Questo cammino deve essere ripreso, chiarendo ciò che dell'accordo deve essere chiarito, attuando integralmente gli accordi stipulati, agendo con equilibrio in vista della conclusione di contratti che ancora sono aperti, evitando il rischio di gravi conflittualità, definendo in concreto e con urgenza il percorso che deve essere seguito per non ridurre la lotta all'inflazione ad una mera campagna declamatoria priva di effetti concreti. Nuovi contrastanti problemi ed impegni derivano d'altronde dalla corsa al rialzo del dollaro che tende a scaricarsi sui costi e sui prezzi e determina tensioni nei tassi di interesse.

È una battaglia comunque che deve essere vinta, ci sono le condizioni per vincerla, è nell'interesse di tutti che questo risultato sia conseguito, per difendere tutte insieme le ragioni del lavoro, della capacità e del merito, della competitività e quindi della innovazione tecnologica e della modernizzazione produttiva.

È anche nell'interesse di grandi categorie come quella del commercio che, come ha scritto il governatore della Banca d'Italia, di fronte all'inflazione «hanno mantenuto i margini del loro profitto», e che debbono correre alla lotta all'inflazione rifuggendo da fluttuazioni speculative ed indossando con la massima convinzione ed urgenza la divisa dell'autocontrollo, della lungimiranza e della responsabilità verso gli interessi collettivi.

Il Governo si propone di determinare le condizioni perché prenda vita e sostanza una efficace politica dei redditi. Nelle condizioni attuali enunciare una politica dei redditi significa fissare un obiettivo ed un punto di partenza. Una convincente ed utile politica dei redditi non può riguardare solo una parte del corpo sociale e produttivo, non può riguardare solo i

redditi del lavoro dipendente ed in particolare i redditi di categorie di lavoratori sovente già malpagati per un lavoro duro e faticoso.

Troppi gruppi sociali si sottraggono ad ogni controllo, e troppi cittadini vengono meno ai doveri fondamentali verso la collettività e lo Stato.

Con i mezzi di cui dispone, e proponendosi di rafforzarli, rammodernarli renderli più efficienti, lo Stato dovrà agire per assicurare il più vasto concorso e la più coerente estensione del controllo sulla dinamica dei redditi. Una coerenza che sarà richiesta a tutti ed in primo luogo naturalmente allo Stato ed ai dipendenti della pubblica amministrazione, i cui contratti non possono essere considerati una variabile indipendente rispetto alla visione globale e la cui politica tariffaria dovrà mantenersi entro limiti a loro volta coerenti e compatibili.

La disputa sui tempi diversi, messa a contatto con la realtà dei fatti e delle dinamiche in atto, mostra subito la corda della sua natura alquanto accademica. Le tendenze negative si concatenano e bisogna agire con equilibrio per rovesciarle in una visione unitaria dei problemi ed in un unico processo dislocato in un arco temporale ragionevole. Molte iniziative saranno prese per arginare la disoccupazione. Sono possibili e necessari nuovi investimenti, nuove condizioni di incentivazione nei bacini di crisi dove si stringono i tempi per unità produttive dissestate e parzialmente o totalmente irrecuperabili, una più grande flessibilità sul mercato del lavoro, nuovi spazi occupazionali che coincidano con le esigenze non soddisfatte della pubblica amministrazione e dei pubblici servizi, uno sforzo straordinario che deve essere organizzato per l'occupazione giovanile, principalmente nel Mezzogiorno. Ma è solo da una riorganizzazione generale dell'economia, dalla riorganizzazione di un ciclo di sviluppo continuo e durevole per i prossimi anni, dalla stessa riorganizzazione del lavoro, che nasceranno prospettive meno incerte, più stabili, più sicure per il mondo del lavoro e per le nuove leve del lavoro.

Lo Stato dal canto suo ha da mettere in regola i suoi conti. Non è un'opera pregiudizialmente di destra o di sinistra, è un'opera innanzitutto doverosa e necessaria. La sua qualificazione politica non deriva dall'ampiezza dei suoi obiettivi, che vanno proposti in modo realistico, compiendo ogni sforzo per rispettare le indicazioni quantitative definite dagli indirizzi programmatici, o dalla severità ch'essa comporta, ma dall'equilibrio della sua impostazione e dal senso d'equità e di giustizia sociale che la ispira. Il debito pubblico, onorevoli colleghi, ha assunto proporzioni abnormi, il disavanzo annuo, lasciato a se stesso, è un cavallo selvaggio al galoppo. Si è speso molto di più di quanto si sarebbe dovuto e si tende a spendere molto di più di quanto si possa spendere. Uno studioso autorevole ha definito la spesa pubblica italiana ormai come «incalcolabile, incontrollabile, imprevedibile». Noi ci proponiamo di calcolarla, di giungere a controllarla ed a governarla. Ma anche ciò che manca alle legittime entrate dello Stato è anch'esso incalcolabile e ancora incontrollabile, così come le immense risorse che, nel tempo, da nazionali si sono fatte internazionali.

GIUSEPPE RUBINACCI. Chissà perché!

BETTINO CRAXI, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Il Governo non si propone di aumentare la pressione tributaria, che ha raggiunto ormai livelli europei, ma semplicemente di mantenerla, mentre si continuerà la lotta, che è necessario condurre, contro ogni forma di evasione fiscale.

C'è ancora una grande disegualianza dei cittadini di fronte al fisco, gli indicatori medi che riguardano alcuni gruppi sociali produttivi e professionali sono letteralmente scandalosi, le fughe sono vaste, sovente ingegnose, sovente propiziate dalle insufficienze stesse della pubblica amministrazione. Sta di fatto perciò che, se i conti non tornano, ciò è dovuto non solo ad un eccesso di spese, ma anche ad un difetto delle entrate che, seppur consi-

derevolmente cresciute, non coprono certamente l'area di ciò che allo Stato ed alla collettività è dovuto.

Il riequilibrio della finanza pubblica potrà essere raggiunto agendo in parte per mantenere costante il livello delle entrate, riducendo le spese in vari comparti, prevedendo una riduzione degli oneri per interessi connessi alla disinflazione. Tutto questo richiede modificazioni di diritti, di strutture e di sistemi di controllo. Tutto questo richiede molta responsabilità, molta coerenza da parte di tutti ma in primo luogo una grande responsabilità e coerenza del Parlamento, legislatore sovrano, che farà valere tanto più la sua sovranità difendendo una visione unitaria dei problemi del risanamento e dello sviluppo, resistendo alle pressioni corporative, localistiche e settoriali che qualche volta per necessità, più spesso per cattiva volontà, agiscono inconsapevoli dei limiti di equilibrio oltre i quali uno Stato lavora solo per la sua autodistruzione.

Il *Welfare-State* è da qualche tempo un grande imputato di fronte al tribunale delle società occidentali in crisi; eppure esso rappresenta forse la più grande conquista della civiltà europea di questo secolo. Lo è anche il *Welfare State* all'italiana con le sue impostazioni sociali molto protese in avanti e la sua grande disorganizzazione pratica ed i suoi diffusi disservizi.

Voler dare tutto a tutti, darlo male e darlo in modo sufficiente a chi ne ha più bisogno degli altri è una contraddizione troppo grande per essere lasciata indisturbata.

La mano protettiva deve dirigersi in primo luogo verso chi ha effettivamente bisogno, verso i gruppi sociali più poveri, le aree di emarginazione, che sono aree di anziani, di giovani, di emarginazione femminile, i nuovi poveri della società del benessere. Ci sono problemi di riduzione della spesa e problemi di riforma degli istituti. Ci sono eccessi nel campo pensionistico, meccanismi non giustificati, evasioni incontrollate che convivono con stati di bisogno non adeguatamente riconosciuti. Una struttura di amministra-

zione e di gestione del settore sanitario assolutamente fallimentare e priva di adeguati controlli è all'origine della spesa disordinata e caotica del settore, che richiede ormai una incisiva riforma della riforma.

Rispetto alle risorse disponibili oggi non solo si spende troppo, ma si spende certamente male, con una somma di sprechi e di prestazioni non dovute cui si aggiungono sovente, a completare il quadro, le cattive organizzazioni e i cattivi servizi resi al cittadino. L'area del bisogno si estende nel campo degli alloggi ed il programma del Governo prevede un particolare complesso di provvedimenti, di nuove iniziative, di nuovo impulso alle iniziative già in corso.

L'immagine della società italiana per chi la guarda senza paraocchi e pregiudizi è l'immagine di una società che è fortemente progredita, che ha modificato livelli e qualità dei consumi e del modo di vita, che vede una tumultuosa trasformazione del corpo sociale, e che nel contempo appare attraversata e marcata da forti diseguaglianze nei redditi, nella distribuzione della ricchezza patrimoniale, nello squilibrio delle aree e delle regioni del Centro-Nord e del Sud dell'Italia.

Tutto questo rende ancora più impegnativo e doveroso il riorientamento della politica sociale, la severità nella definizione della scala dei bisogni, il recupero delle risorse e la migliore utilizzazione delle risorse disponibili.

Ciò che si può e si deve fare deve rispondere a principi di giustizia e di efficienza sollecitando un concorso di vera solidarietà sociale e collettiva. Se la demagogia, l'assistenzialismo ingiustificato, il burocratismo incontrollato possono creare qualche popolarità, il governo non esiterà ad affrontare qualche impopolarità.

Onorevoli colleghi, un anno fa cadeva in una via di Palermo un fedele servitore della Repubblica, un generale leale e coraggioso, Carlo Alberto Dalla Chiesa, vittima di una organizzazione e d'un ceto criminale che assassinandolo lanciava la sua sfida sanguinosa allo Stato.

Ad un anno di distanza l'anniversario della sua morte è purtroppo celebrato non da una vittoria ma da una nuova sconfitta dello Stato.

La strage di Palermo, in cui perde la vita il giudice Chinnici, pone lo Stato di fronte ad una responsabilità decisiva. Le grandi organizzazioni criminali dilagano pericolosamente. La loro arroganza è forte come il loro potere e la loro influenza. Un pugno di criminali non si spingerebbe mai così lontano. Un sistema di potere criminale ritiene di poterlo fare impunemente. Innestata sul traffico della droga, collegata internazionalmente, in grado di assicurarsi protezioni corrotte, la nuova mafia e le altre organizzazioni criminali che agiscono su binari paralleli non è solo nemica di una città sconvolta ed insanguinata da una catena impressionante di delitti, ma è nemica dell'intera nazione, che raccoglie il messaggio vibrante di dolore e di collera del cardinale di Palermo e indica la strada che si deve seguire. I passi che sono stati compiuti saranno moltiplicati, con un impegno crescente di uomini e di mezzi.

Lo Stato ha praticamente vinto la battaglia contro il terrorismo ridotto a poche sacche di resistenza, può e deve vincere la battaglia contro le grandi organizzazioni criminali del nostro tempo. Non mancano nelle forze dell'ordine, nella magistratura, nella pubblica amministrazione gli uomini coraggiosi, l'esperienza e le capacità necessarie per vincere una prova che richiede e richiederà una lotta lunga e dura.

Con particolare impegno il Governo chiederà la collaborazione del Parlamento perché siano adottate con tempestività le decisioni necessarie a rafforzare le strutture degli apparati di polizia ed approvate le leggi di riforma destinate a migliorare, rafforzare, riammodernare le strutture della giustizia e le strutture carcerarie, per aiutare la magistratura nel suo difficile e nobile compito di giustizia, ed anche per offrire più garanzie al cittadino rispetto ai possibili arbitri ed errori del potere giudiziario.

L'ultima delle cinque questioni essen-

ziali sta di fronte alla IX legislatura repubblicana con tutto il suo valore: por mano ad un processo di riforme istituzionali di cui da lungo tempo si avverte la necessità, anzi la indispensabilità per il migliore funzionamento complessivo dell'intero sistema.

I governi che ci hanno preceduto hanno avuto il merito di porre la questione nella sua cornice di attualità avviando le prime opportune iniziative. Chi non ha avvertito, o ha avvertito in ritardo, i segni di una decadenza delle istituzioni, le contraddizioni, i ritardi o i dati negativi che si ricavano eloquentemente dalla esperienza se ne sta o se ne stava con la testa semplicemente rivolta all'indietro.

Le istituzioni politiche, l'amministrazione, le autonomie nei loro ordinamenti ed autonomie speciali e la giustizia debbono essere portate all'altezza di una società moderna, che nella sua crescente complessità esige responsabilità ed efficienza, tempestività e trasparenza delle decisioni, moralità, rapporti tra Stato e cittadino che liberino lo stesso cittadino dalle condizioni di sudditanza nei confronti di regole o procedure defatiganti e dispersive. È una grande opera di rinnovamento che investe le responsabilità di tutte le forze del Parlamento, offre il terreno di un grande e libero confronto di ideali e di indirizzi, impegna in un lavoro serrato che può affrontare oggi e subito la fase preparatoria e, sia pure in tempi diversi, le decisioni di previsione e di riforma.

Per poter contribuire alla soluzione dei problemi aperti, per contestare efficacemente i fattori di crisi, per svolgere il suo ruolo di indirizzo, di propulsione e di guida, il governo ritiene che sia necessario un periodo di stabilità politica. La stabilità politica è sempre figlia di molti fattori che vi debbono concorrere ma è principalmente figlia della volontà delle forze politiche.

Osservo che non solo il governo sottolinea questa necessità, ma che il sistema politico democratico nel suo insieme necessita di stabilità politica. Una fase di stabilità politica si realizza alimentando

lo spirito di collaborazione tra le forze impegnate da comuni e concordate responsabilità e tenendo vivo lo spirito del dialogo con le opposizioni.

Il governo intende offrire la sua disponibilità al dialogo, ritiene utile alla vita democratica e corrispondente agli interessi del paese una politica del dialogo. Intende promuoverla, ma non intende sottrarsi al terreno delle sfide se raccoglierà solo risposte di sfida non dimenticando anche in questo caso l'insegnamento del grande dialettico greco quando osservava: «Ciò che è contrario è utile, ed è dalla lotta che può nascere la più bella armonia».

Di fronte all'acuirsi della crisi economica e sociale, all'insegna di fenomeni di dispersione e di disgregazione, è interesse della democrazia disegnare il tracciato di un dialogo più ampio che accresca il ruolo di partecipazione e di decisione delle forze sociali, dei corpi amministrativi, delle grandi e libere associazioni che arricchiscono il carattere pluralistico della nostra società. Il Governo si augura di poter incontrare interlocutori sempre più rappresentativi, responsabili, capaci di coniugare l'ottica particolare con l'ottica di insieme. Un sindacato del lavoro che, nella molteplicità delle sue espressioni, sia forte, autonomo, rappresentativo e pienamente responsabile nei suoi doveri verso il mondo del lavoro e verso l'intera società.

Associazioni delle forze produttive, dell'industria, dell'industria minore, dell'agricoltura, del commercio, dell'artigianato, della cooperazione, nella loro sempre più vasta articolazione, egualmente consapevoli nella difesa dei loro diritti e nell'assolvimento dei loro doveri.

Rappresentanze elettive del potere locale impegnate a sottolineare le esigenze della comunità ma investite anch'esse delle necessità generali e dei problemi di compatibilità e coordinamento con l'azione di risanamento e di riforma dello Stato.

Un dialogo con gli apparati pubblici, i loro funzionari, i loro dirigenti che rap-

presentano il tessuto nevralgico per ogni possibile azione di rammodernamento e di una nuova efficienza nell'azione dello Stato e più in generale con chi appartiene alla classe dirigente del paese, per le funzioni cui assolve per il ruolo che svolge su piani diversi rispetto alla classe politica ma non per questo meno importanti e meno decisivi per il paese, per i suoi problemi di crisi e di sviluppo, per il suo avvenire di progresso.

Onorevoli colleghi, il Governo, confidando nella vostra fiducia e nel vostro sostegno, affronta il compito che lo attende, con consapevolezza, con la tensione che il momento richiede e ben deciso ad esprimere un grande impegno di concretezza e di lavoro. Sa di avere di fronte a sé molte incognite e poche certezze. Tuttavia io mi sento di ripetere le parole di uno scrittore amico d'oltralpe che faccio mie: «Confessando la nostra soggettività, le nostre debolezze e le nostre incertezze noi sappiamo d'essere più vicini alla obiettività di quanti mostrano di credere con le loro parole di riflettere l'ordine migliore delle cose».

Ci sostiene una grande fiducia ed un grande amore per la democrazia, e per le sue risorse che, seppure non inesauribili, sono sempre grandi ed incoraggianti.

Una grande fiducia nella intelligenza, vitalità, capacità di iniziativa, di lotta, volontà di progresso, di libertà e di eguaglianza delle italiane e degli italiani.

Una grande fiducia nella possibilità di rovesciare ogni tendenza negativa, di contrapporre efficacemente un principio ed una regola della coerenza all'incoerenza che alimenta i fattori di involuzione e di crisi, nella possibilità di aiutare, per un tratto di strada, l'insieme della nazione a spingersi verso nuove frontiere nel suo cammino verso l'avvenire.

Ed una grande fiducia infine nell'avvenire dell'Italia (*Applausi dei deputati dei gruppi del PSI, del PSDI, del PRI, dei deputati liberali e al centro.*)

PRESIDENTE. Avverto gli onorevoli colleghi che la discussione sulle comunicazioni del Governo inizierà domani.

Stralci del discorso del Presidente del Consiglio, On. Bettino Craxi,
alla Camera dei deputati sul primo anno di governo, 31 luglio 1984



=°°°=

DISCORSO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

ON.LE BETTINO CRAXI

ALLA CAMERA DEI DEPUTATI

=°°°=

ROMA, 31 LUGLIO 1984



SIGNOR PRESIDENTE, ONOREVOLI COLLEGHI,

APRENDO QUESTO DIBATTITO PARLAMENTARE, MENTRE SI CHIUDE IL PRIMO ANNO DI LAVORO DEL PARLAMENTO E DEL GOVERNO NELLA IX LEGISLATURA DELLA REPUBBLICA, VOGLIO ESPRIMERE ANZITUTTO LA SPERANZA CHE ESSO SERVA A OFFRIRE AL PAESE UN QUADRO IL PIÙ POSSIBILE ESATTO DELLA SITUAZIONE CHE ESSO HA DI FRONTE, ED IN PARTICOLARE DELLE SUE PROSPETTIVE ECONOMICHE E SOCIALI, DEI PROBLEMI CHE LE FORZE POLITICHE E SOCIALI HANNO INDIVIDUATO, DEI PROGRAMMI DI INTERVENTO CHE IL GOVERNO SI PROPONE DI PROMUOVERE E DI ATTUARE. MI AUGURO CHE ESSO CONTRIBUISCA A RAFFORZARE LA FIDUCIA NELLE ISTITUZIONI ATTRAVERSO UNA GENERALE ASSUNZIONE DI RESPONSABILITÀ, RESPONSABILITÀ CHE INCOMBONO SULLA MAGGIORANZA MA ANCHE SULL'OPPOSIZIONE.



3. -

QUASI ESATTAMENTE UN ANNO FA, ALL'INIZIO DELLA IX LEGISLATURA REPUBBLICANA, ILLUSTRANDO DI FRONTE ALLA CAMERA IL PROGRAMMA DEL NUOVO GOVERNO, SOTTOLINEAI L'ASSOLUTA NECESSITÀ DI INTRAPRENDERE AZIONI PUBBLICHE E SOLLECITARE COMPORTAMENTI DELLE FORZE SOCIALI DIRETTI A " FAR USCIRE L'ECONOMIA ITALIANA DALLA STRETTA INFLATTIVA E RECESSIVA"



4. -

RICORDANDO IN PRIMO LUOGO LA RESPONSABILITÀ ED IL DOVERE DI TUTTI DI "NON RIDURRE LA LOTTA ALL'INFLAZIONE AD UNA MERA CAMPAGNA DECLAMATORIA PRIVA DI EFFETTI CONCRETI", ESPRES- SI IN QUELLA OCCASIONE UN AUSPICIO E UNA CONVINZIONE DICEN- DO CHE "LA BATTAGLIA CONTRO L'INFLAZIONE DEVE COMUNQUE ESSE- RE VINTA, CI SONO LE CONDIZIONI PER VINCERLA, È NELL'INTERES- SE DI TUTTI CHE QUESTO RISULTATO SIA CONSEGUITO". DA QUESTO RISULTATO DIPENDEVANO ALLORA, COME, IN CONDIZIONI GIÀ DIVERSE DIPENDONO OGGI, TUTTE INSIEME, MOLTE DELLE RAGIONI DEL LAVO- RO, DEL RISPARMIO, DELLA PRODUZIONE E DELLO SVILUPPO, DELLA MODERNIZZAZIONE E DELLA COMPETITIVITÀ, DI FRONTE ALL'ANDA- MENTO DELLA SPESA PUBBLICA, CHE AVEVA FATTO REGISTRARE DELLE VERE E PROPRIE IMPENNATE SELVAGGE, CON PUNTE CHE SI DISCOSTA- RONO VISTOSAMENTE DALLE INIZIALI PREVISIONI, DEL 50%, NELL'' 82 E DEL 25% NELL'' 83, RICORDANDO DI FRONTE AL- LA CAMERA LA DEFINIZIONE CHE DELLA SPESA PUBBLICA ITALIANA AVEVA DATO UN AUTOREVOLE STUDIOSO CHE L'AVEVA DESCRITTA COME: " INCALCOLABILE, INCOTROLLABILE, IMPREVEDIBILE", ESPONEMMO IL PROPOSITO DEL GOVERNO DI GIUNGERE INVECE A "CALCOLARLA, A CONTROLLARLA, E A GOVERNARLA".

I DATI DELLA SITUAZIONE COSÌ COME SI PRESENTAVANO NEL LUGLIO DELLO SCORSO ANNO ERANO MOLTO INQUIETANTI: UN TASSO DI INFLAZIONE INTORNO AL 15%; UN DISAVANZO TENDENTE



5.-

ALLA CIFRA ASTRONOMICA DI 120 O 130 MILA MILIARDI; UN DEBITO PUBBLICO LANCIATO A RAGGIUNGERE IL 100% DEL PRODOTTO INTERNO LORDO; UNA DISOCCUPAZIONE CRESCENTE, UN ASSISTENZIALISMO SOCIALE E INDUSTRIALE PIÙ ONEROSO.

IL PROGRAMMA CHE IL GOVERNO AL SUO NASCERE SI È DATO ERA, E NON POTEVA CHE ESSERE UN PROGRAMMA DI INTERVENTI VIGOROSI PER INVERTIRE LE TENDENZE E MODIFICARE SIGNIFICATIVAMENTE I DATI ECONOMICI. ERA PERCIÒ UN PROGRAMMA DI CONTENIMENTI, DI RIDUZIONI, DI CORREZIONI IMPORTANTI. E TUTTAVIA RIMANEVA UN PROGRAMMA DI RISANAMENTO ISPIRATO ALLA GRADUALITÀ ED ALLA MODERAZIONE È CHE NON COMPORTAVA LACRIME E SANGUE PER NESSUNO. LA MANOVRA ECONOMICA PROGRAMMATA DEL GOVERNO SI BASÒ INFATTI SU DUE PUNTI FERMI: IL RIFIUTO DELLE COSIDDETTE CURE DA CAVALLO DEGLI INTERVENTI RADICALI E TRAUMATICI DA ULTIMA SPIAGGIA DA UNA PARTE; LA SOLLECITAZIONE DELLA RIPRESA PRODUTTIVA DALL'ALTRA. ERA ED È UNA MANOVRA CHE RICHIEDE PAZIENZA, COERENZA E TEMPI NON BREVI, CHE RICHIEDEVA E RICHIEDE VOLONTÀ E STABILITÀ POLITICA.

NON POSSO ESSERE IO A GIUDICARE QUANTO AL GOVERNO È STATO DATO E COME HA SPESO CIÒ CHE GLI ERA STATO DATO. MA È UN FATTO CHE ALCUNI OBIETTIVI FONDAMENTALI DELL'AZIONE DEL GOVERNO SONO STATI RAGGIUNTI O STANNO PER ESSERLO. NON DA TUTTI MA ALMENO DA MOLTI E DIVERSI, È STATO FATTO UN ANNO



6.-

INTERO DI CATASTROFISMO SUI DATI DELL'INFLAZIONE, SU QUELLI RELATIVI AL DISAVANZO, SULLE PRESUNTE PERDITE SALARIALI; E ORA - FATTI I CONTI - RIFATTI, CONFRONTATI, ACCERTATI - SI PUÒ COSTATARE COME SIAMO GIUNTI MOLTO VICINI AGLI OBIETTIVI CHE CI ERAVAMO FISSATI: L'INFLAZIONE TENDE AL 10%, IL DISAVANZO È CONTENUTO IN 96MILA MILIARDI E SE VI SARÀ UNO SCOSTAMENTO A FINE D'ANNO RISPETTO ALLE PREVISIONI ESSO SARÀ AL MASSIMO DEL 7% ESPRESSO IN VALORI NOMINALI E PER CAUSE INDIPENDENTI DALLA VOLONTÀ E POSSIBILITÀ DEL GOVERNO, IL VALORE REALE DEI SALARI È IN AUMENTO E NON IN DIMINUZIONE. E IN PIÙ, UNA RIPRESA PRODUTTIVA CHE CI FA BENE SPERARE PER IL FUTURO.



12.-

IL RISANAMENTO DELL'ECONOMIA ITALIANA RESTA L'OBIETTIVO NUMERO UNO DEL GOVERNO. HO GIÀ PARLATO DEI RISULTATI FIN QUI OTTENUTI, CON IMPORTANTI INVERSIONI DI TENDENZA. LE CONDIZIONI DI OGGI SONO DECISAMENTE MIGLIORI DI QUELLE DI UN ANNO FA. SI TRATTA ORA DI TENER FERMO; GIACCHÈ LE TENDENZE POSITIVE SONO TUTT'ALTRO CHE CONSOLIDATE. LA LINEA SCELTA DAL GOVERNO SI È DIMOSTRATA GIUSTA MA HA BISOGNO ANCORA DI CONTINUITÀ, DI COERENZA, DI TEMPO. HA BISOGNO SOPRATTUTTO DELL'IMPEGNO DELLE FORZE POLITICHE E DELLA COLLABORAZIONE DELLE PARTI SOCIALI NELLA VISIONE DEL COMUNE INTERESSE - INTERESSE DI TUTTI, DEL MONDO DEL LAVORO E DEL MONDO DELLA PRODUZIONE - PER UNA ECONOMIA SANA, SOLIDA E STABILE, CAPACE DI SOPPORTARE ANCHE CONTRACCOLPI E CRISI DI SETTORE, E DI GUARDARE CON SERENITÀ AL FUTURO.

LA RIPRESA INDUSTRIALE È IN ATTO. LA CADUTA DELL'INFLAZIONE, MALGRADO LE DIFFICOLTÀ INDOTTE DAL RAFFORZAMENTO DEL DOLLARO E DALL'ANCORA ELEVATO COSTO DEL DENARO, HA CONTRIBUITO IN MODO INCISIVO A RIDURRE I DIFFERENZIALI TRA L'ITALIA E I PRINCIPALI PAESI CONCORRENTI. TRA IL PRIMO SEMESTRE DELL'83 E QUELLO DELL'84 LA RIDUZIONE DELL'INFLAZIONE È STATA IN ITALIA DOPPIA DI QUELLA VERIFICATASI NEGLI ALTRI PAESI DELLA CEE, ANCHE SE RESTA ANCORA AI LIVELLI PIÙ ALTI FRA I PAESI EUROPEI : CIÒ CHE HA CONSENTITO DI AGGANCIARE LA RIPRESA ITALIANA A QUELLA



13.-

QUELLA DEGLI ALTRI PAESI INDUSTRIALIZZATI, BENEFICIANDO DEI VANTAGGI CONSEGUENTI. LA RIPRESA PRODUTTIVA VA CONSOLIDANDOSI IN UNA SITUAZIONE DI SOSTANZIALE EQUILIBRIO DEI CONTI CON L'ESTERO E DI STABILITÀ DEL CAMBIO. NON È IMPROBABILE CHE IL TASSO DI CRESCITA POSSA PORSI PER L'84 A UN TASSO MAGGIORE DEL 2 PER CENTO SINORA PREVISTO. CIÒ IMPONE DI MANTENERE CON FERMEZZA L'IMPEGNO VOLTO ALL'ULTERIORE DECREMENTO DELL'INFLAZIONE SECONDO LO SCHEMA DEL TASSO GIÀ PROGRAMMATO E CONCORDATO CON LE PARTI SOCIALI CUI SPETTA UN CONCORSO DI DECISIONI RESPONSABILI E COERENTI NELLA ATTUAZIONE DI UNA POLITICA DEI REDDITI.

DOVE ANCORA C'È DA LAVORARE, E DA LAVORARE MOLTO, È PER IL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA CHE RESTA L'OBIETTIVO PIÙ AMBIZIOSO E DIFFICILE DEL GOVERNO. L'EREDITÀ DI UN INGENTE DEBITO PUBBLICO IL CUI COSTO NOTEVOLISSIMO PESA IN MODO DETERMINANTE SULLA FORMAZIONE DEI DISAVANZI ANNUALI, RICHIEDE UNA LUNGA E COSTANTE AZIONE DI CONTROLLO SULLE VOCI DI SPESA E UN IMPEGNO COSTANTE PER PIÙ ANNI.

L'IMPOSTAZIONE DI UN'AZIONE PROLUNGATA NEL TEMPO ERA PREVISTA GIÀ DAGLI INDIRIZZI PROGRAMMATICI, FORMULATI ALL'AUTO DELLA FORMAZIONE DEL GOVERNO.

SE, COME È POSSIBILE, GLI ANDAMENTI DELLE ENTRATE E DELLE SPESE CHE RISCONTRIAMO NELLA PRIMA METÀ DELL'ANNO CI



14.-

CONSENTIRANNO DI REALIZZARE PER L'84 GLI OBIETTIVI POSTI, NE DERIVERÀ UNA RIDUZIONE PERCENTUALE DEL DISAVANZO PUBBLICO RISPETTO AL PRODOTTO LORDO CHE RAPPRESENTA L'INIZIO, MA UN CONFORTANTE INIZIO DI QUELLA CHE DOVRÀ ESSERE UNA RADICALE INVERSIONE DI TENDENZA.

TALI RISULTATI SONO I PRIMI FRUTTI DI UNA AZIONE DI CONTROLLO E DI CORREZIONE CHE È STATA IMPRESA ALLA SPESA, MENTRE LA GESTIONE DELLA POLITICA TRIBUTARIA HA GARANTITO IL MANTENIMENTO DELLA PRESSIONE FISCALE COMPLESSIVA CHE GIÀ NEL 1983 SI ERA PORTATA AI LIVELLI EUROPEI.

SI TRATTA ORA DI CONTINUARE SU TALI INDIRIZZI ANCHE PER IL FUTURO.

SUL VERSANTE DELLE ENTRATE OCCORRERÀ MANTENERE INVARIATA LA PRESSIONE FISCALE, E SVILUPPARE UN'AMPIA AZIONE DI RIEQUILIBRIO E PEREQUAZIONE DEL CARICO FISCALE, TRA LE VARIE CATEGORIE DI CONTRIBUENTI E I DIVERSI TIPI DI IMPOSTE.

RISPARMI SONO DA EFFETTUARE NELL'ATTIVITÀ DI AIUTO ALLE IMPRESE, SIA NELLA FORMA DI CONTRIBUTI CHE NEI CONFERIMENTI DI CAPITALI AGLI ENTI DI GESTIONE CHE DOVRANNO CONTARE SEMPRE MENO SULL'AIUTO STATALE E SEMPRE DI PIÙ SU SÉ STESSI.

DOVRÀ ESSERE ULTERIORMENTE INTENSIFICATA L'AZIONE DI CONTROLLO E DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA SANITARIA MENTRE L'INTERO SETTORE DOVRÀ ESSERE OGGETTO DI RIFORMA, COSÌ COME UN'AZIONE DI CONTROLLO DOVRÀ RIGUARDARE LE SPESE PER IL



PERSONALE.

IL COSTO DEGLI INTERESSI SUL DEBITO PUBBLICO DOVRÀ ESSERE A SUA VOLTA RIDOTTO IN PARALLELO CON IL RALLENTAMENTO DELL'INFLAZIONE E CON LA RIDUZIONE DEL DISAVANZO.

L'OBIETTIVO DI MANTENIMENTO DELLA PRESSIONE FISCALE NEL 1985 APPARE IMPEGNATIVO, MA NECESSARIO.

IL GOVERNO SI APPRESTA A PROPORRE AL PARLAMENTO PROVVEDIMENTI PER RECUPERARE IL GETTITO SOPRATTUTTO NEI SETTORI CHE SI SOTTRAGGONO ALL'IMPOSIZIONE CON STRUMENTI CHE MODIFICHINO LA DISCIPLINA DELLA DETERMINAZIONE DEGLI IMPONIBILI E DEGLI ACCERTAMENTI NEI CONFRONTI DEI SOGGETTI A CONTABILITÀ SEMPLIFICATA, ANCHE RICORRENDO A FORME FORFETTARIE E A METODI PRESUNTIVI DI CONTROLLO. ENTRO L'ANNO NUOVE MISURE RIGUARDERANNO GLI AMBITI DI PRELIEVO AUTONOMO AGLI ENTI LOCALI.

PENSO CHE IL QUADRO COMPLESSIVO DELLA POLITICA ECONOMICA E FINANZIARIA SIA ORMAI CHIARO A TUTTI DOBBIAMO RIUSCIRE AD OTTENERE UN RISULTATO POSITIVO, E DURATURO, COGLIENDO L'OCCASIONE CHE CI VIENE OFFERTA DALLA RIPRESA PRODUTTIVA. IL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA È LA CONDIZIONE INDISPENSABILE PERCHÈ IL GOVERNO POSSA COMPIERE IL SUO DOVERE VERSO LA RIPRESA PRODUTTIVA E L'AUTONOMO MOLTIPLICARSI DELLE ATTIVITÀ. TUTTO DUNQUE DOVRÀ ESSERE MESSO IN ATTO PER ELIMINARE SPRECHI E PARASSITISMI, PER EVITARE CHE L'INGOVERNABILITÀ DI



16.-

UN SETTORE QUALSIASI DI SPESA SI RITORCA NEGATIVAMENTE SUGLI ALTRI SETTORI CHE INVECE FUNZIONANO, PER CANCELLARE LA PRATICA DI VERSARE RISORSE SENZA FINE IN VERI E PROPRI GORGHI IMPRODUTTIVI. UN ECCESSO DI AUTOMATISMI, CHE DILATANO LA SPESA PUBBLICA SENZA CHE NESSUNO MUOVA UN DITO, NON HANNO RAGIONE DI ESSERE IN UNA SITUAZIONE DI INFLAZIONE CONTENUTA E PUNTATA AL RIBASSO.

L'UNICO TEMPERAMENTO DI QUESTA AZIONE RIGOROSA PER RIPORTARE I CONTI DELLO STATO IN DIMENSIONI GIUSTE E ACCETTABILI PUÒ ESSERE IL CRITERIO DELLA GIUSTIZIA SOCIALE. UNO STATO SANO, DEVE ESSERE IN GRADO DI POTER TENERE CONTO DELLA NECESSITÀ DELLA PEREQUAZIONE DOVE GLI SQUILIBRI SONO GRAVI ED EVIDENTI, DOVE ESISTONO NECESSITÀ E STATI DI CRISI CHE INVESTONO LARGHI SETTORI DI CITTADINI.

IL SETTORE TRIBUTARIO È UNO DEI SETTORI IN CUI PIÙ FORTEMENTE SI AVVERTONO SQUILIBRI ED INGIUSTIZIE. PER ESSERE OGGETTIVI, DOBBIAMO RICONOSCERE CHE I DATI CHE ANCHE DI RECENTE HANNO SUSCITATO TANTO SCANDALO NELL'OPINIONE PUBBLICA, SONO DATI CHE SI RIFERISCONO ALL'80, E CHE NON CONOSCIAMO I DATI DI OGGI. MA LE CIFRE DELL'80 SONO PURTROPPO ANCHE QUELLE DEL '79, DEL '78 E COSÌ VIA; E DOBBIAMO QUINDI PRESUMERE CHE LA SITUAZIONE DI OGGI, SE FOSSE MIGLIORATA, NON LO SAREBBE CERTAMENTE DI MOLTO. NOI SENTIAMO PERCIÒ IL RIEQUILIBRIO FISCALE COME UN DOVERE VERSO TUTTI I CITTADINI.



37.-

ONOREVOLI COLLEGI, NELL'AGOSTO DELLO SCORSO ANNO, PRESENTANDO IL GOVERNO ALLE CAMERE PER IL VOTO DI FIDUCIA, ILLUSTRAVO TRE PROPOSITI GENERALI E INDICAVO CINQUE PUNTI PROGRAMMATICI PRINCIPALI. IL PROPOSITO DI CONTRIBUIRE AL RINNOVAMENTO E AL RINVIGORIMENTO DEI POTERI DEMOCRATICI; DI GUIDARE, ORIENTARE E SOLLECITARE LO SFORZO REATTIVO E COSTRUTTIVO DELL'INSIEME DELLA NAZIONE E IN PARTICOLARE DELLE SUE ENERGIE MIGLIORI PER RAFFORZARE LE SOLIDARIETÀ COLLETTIVE, PER COMBATTERE L'INCERTEZZA, L'INSICUREZZA, LE DISEGUAGLIANZE; DI SOLLECITARE E DI STABILIRE UNA COLLABORAZIONE RINNOVATRICE E RIFORMATRICE TRA L'AZIONE DEL GOVERNO E L'AZIONE DEL PARLAMENTO PER AVERE IL MASSIMO DI OPERATIVITÀ E COMBATTERE COSÌ I RISCHI DELLA PARALISI, I VIZI DEL DISORDINE E DELL'ECESSO DI CONFLITTUALITÀ, I PERICOLI



38.-

DELLA DECADENZA.

INDICAVO COME OBIETTIVI PROGRAMMATICI: IL RISANAMENTO DELL'ECONOMIA AI FINI DI UNA POLITICA DI SVILUPPO E DELL'OCCUPAZIONE; UNA POLITICA ESTERA DI INIZIATIVE PER LA DISTENSIONE, LA PACE E IL MIGLIORAMENTO DELLE POSIZIONI DELL'ITALIA NEL MONDO; LA REVISIONE DEI PRINCIPI E DEI CRITERI DELLE POLITICHE SOCIALI; LA LOTTA ALLE GRANDI CRIMINALITÀ E I PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA; LA RIFORMA E LA MODERNIZZAZIONE DELLE ISTITUZIONI NELL'ELEVAZIONE E NELLA DIFESA DELLA MORALITÀ PUBBLICA.

L'AZIONE DEL GOVERNO CONFORTATA DAL SOSTEGNO LEALE DELLA MAGGIORANZA PARLAMENTARE, È STATA DI ASSOLUTA COERENZA CON I PRINCIPI E CON GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI INDICATI. ESSI RESTANO TUTT'ORA VALIDI E GUIDERANNO L'ULTERIORE NOSTRA AZIONE COME L'HANNO FIN QUI GUIDATA. IL PROGRAMMA IMPOSTATO SI È RIVELATO UN BUON PROGRAMMA; REGGE ALLA VERIFICA DEI FATTI, I PRINCIPI ENUNCIATI RESTANO TUTT'ORA INDICAZIONI VALIDE PER IL RAFFORZAMENTO DELLO STATO E IL MIGLIORAMENTO DELLA VITA DEMOCRATICA DEL PAESE.

DAI FATTI TRAE MOTIVO DI FORZA IL MESSAGGIO DI FIDUCIA CHE OGGI RINNOVIAMO.

CONFIDIAMO IN UNA FASE DI LABORIOSA ATTIVITÀ CHE CON-



39,-

SENTA DI FARE NUOVI PASSI IN AVANTI, DI CORREGGERE GLI EVENTUALI ERRORI, DI RACCOLLIERE TUTTI I SUGGERIMENTI UTILI PER AVVICINARSI SEMPRE DI PIÙ AL FINE CUI TUTTI TENDIAMO, CHE È IL BENESSERE DELL'ITALIA E DEGLI ITALIANI.

ROMA, 31 LUGLIO 1984
CAMERA DEI DEPUTATI

Intervista su "Il Sole 24 ore" a Bettino Craxi sul tema del debito pubblico, 11 settembre 1983

A colloquio con il presidente del Consiglio su conti pubblici e legge finanziaria

Craxi: attenti a quel debito

Lo Stato sociale non va smantellato ma si deve (e si può) risparmiare

ROMA — Le discussioni ideologiche non hanno mai appassionato troppo il presidente del Consiglio e non lo appassibiscono nemmeno adesso. Alle dispute sui rapporti tra lo Stato e il mercato, Bettino Craxi preferisce la concretezza di poche scelte, ma chiare. Già nei giorni scorsi Palazzo Chigi non aveva nascosto il proprio fastidio per l'avvio di un dibattito più filosofico che pragmatico sulla manovra di bilancio, che entro il 30 settembre il Governo deve presentare al Parlamento.

Il sottosegretario alla Presidenza, Giuliano Amato, non aveva risparmiato frecce polemiche al confronto che, sulla scorta del piano Goria («Meno Stato e più mercato»), aveva visto scendere in campo, oltre al ministro del Tesoro, esponenti tra i più autorevoli di tutti i partiti, sia di maggioranza che di opposizione. Adesso è il presidente del Consiglio in persona, con questa intervista a «Il Sole - 24 Ore», a dare una stertata al dibattito in corso richiamando forze politiche, parti sociali e opinione pubblica ai veri problemi che stanno davanti al Paese: l'enorme dilatazione del debito pubblico e l'urgenza di aggredire il loro perno, introducendo anche nella pubblica amministrazione quella che Craxi chiama «la cultura del buon funzionamento, della buona gestione, della ricerca costante dell'efficienza».

Signor presidente, si ha l'impressione che a Palazzo Chigi non incontri particolari simpatie il tipo di dibattito che si è aperto nei giorni scorsi sulla manovra di bilancio del Governo alla luce del piano Goria. Perché?

Perché penso anch'io che non porti lontano, anzi che non porti da nessuna parte discutere di filosofie e di impostazioni generali, quando si è alle prese con problemi, fra l'altro chiarissimi, di gestione finanziaria. Così si fa solo della confusione e gli apparenti avversari sono utili in un comune vocio che copre la sostanza delle cose.

E la sostanza delle cose quali è?

È il disavanzo del settore pubblico, le dimensioni che ha raggiunto, i guai che ci può procurare. Dobbiamo convincerci che è di qui che si parte e che le soluzioni che cerchiamo discendono tutte da questo gigantesco problema, le cui dimensioni sono davvero un'anomalia italiana.

Proviamo a tradurre in cifre questa anomalia italiana...

È presto fatto. Se si confrontano i nostri conti con quelli consolidati dei dieci paesi della Cee, il debito che si produce in ciascun anno in Italia, posto in rapporto al prodotto interno lordo, supera di ben otto punti l'analogo indice della media comunitaria. In altre parole, tra noi e gli altri paesi della Cee c'è uno scarto di 50 mila miliardi di lire ogni anno e, in totale, siamo ormai sui 500 mila miliardi. È questa la misura dell'eccesso di debito che dovrà essere riassorbito negli anni futuri per riportare i conti della finanza pubblica ad un assetto più equilibrato.

Ma da dove trae origine, a suo parere, questo enorme stock di debito pubblico? Forse lo Stato sociale è stato in Italia un po' troppo prodigo anche con chi non ne aveva bisogno?

L'accumulo del debito è soprattutto la conseguenza della disattenzione che ha lungamente caratterizzato la gestione della spesa. Per lungo tempo si è creduto che la spesa pubblica, anche se finanziata in deficit, creasse la propria copertura attraverso

la crescita della domanda, delle basi imponibili e delle entrate. Ma, in realtà, si è andati sicuramente e per troppo tempo oltre il segno. Così come, per troppo tempo, la pressione fiscale è stata al di sotto della media europea ed è stata caratterizzata da anomalie che via via negli ultimi anni sono state evidenziate ed avviate a superamento.

Ma, secondo il Governo, quali sono le voci del bilancio pubblico più anomale rispetto agli altri Paesi europei? La sanità, la previdenza o che altro?

Per la verità, più della metà del maggior disavanzo deriva dagli oneri per interessi. La situazione dello Stato è un po' come quella di un'azienda che, nonostante i miglioramenti della sua gestione, è oberata da oneri finanziari su debiti contratti nel passato. Più elevata che negli altri Paesi è anche la nostra quota di spesa in conto capitale. Allo stesso livello degli altri Paesi della Cee o di poco eccedenti sono gli altri tipi di spesa, mentre le entrate sono sostanzialmente in linea con la media europea.

E il Governo come conta ora di invertire concretamente la rotta della finanza pubblica?

Sul versante delle entrate il nostro impegno è volto a mantenere sostanzialmente l'attuale livello di pressione fiscale complessiva, riequilibrando il carico tributario tra imposte dirette e indirette,

tra redditi da lavoro dipendente e altri redditi, tra contribuenti che assolvono al dovere tributario e altri che evadono o eludono l'imposta.

Il Governo, per la verità, è atteso alla prova anche e soprattutto sul fronte del contenimento della spesa...

Infatti, la dinamica della spesa non dovrà eccedere nel suo complesso il tasso d'inflazione. Occorre un'opera di vasta revisione dei meccanismi che presiedono alla formazione della spesa e dei modi con cui si procede al suo finanziamento. In sostanza, si tratta di riformare il sistema previdenziale e di avvicinarlo a quello degli altri Paesi europei, di responsabilizzare maggiormente gli enti decentrati di spesa collegando il momento di decisione della spesa a quello dell'entrata, di commissurare l'offerta di servizi collettivi alle esigenze della società industriale eliminando inefficienze e ridondanze, di adeguare l'onere degli utenti dei servizi prodotti da imprese di pubblica utilità. Come si può vedere, il Governo ha

dunque in animo un'estesa azione di revisione e aggiornamento dell'intero apparato delle strutture pubbliche.

Signor presidente, anche di recente ha avuto più volte l'occasione di sottolineare l'opportunità di una graduale riduzione dei tassi d'interesse per sostenere lo sviluppo. Che cosa ci si può realisticamente aspettare sotto questo profilo?

Il risanamento della finanza pubblica e la riduzione del rapporto tra fabbisogno e Pil potranno, in effetti, essere agevolati e resi più efficaci dalla riduzione dell'onere per interessi in collegamento alla politica di riduzione dei costi di produzione e alla discesa dell'inflazione. Si tratta di attivare un circuito virtuoso, in cui alla riduzione dell'inflazione dovrà corrispondere e quella del costo del debito e del disavanzo e viceversa. È questo l'impegno determinato dal Governo. Nel passato gli impegni sono stati sufficientemente onorati e lo saranno anche per il futuro.

Franco Locatelli

Lettera Di Bettino Craxi da Hammamet al Direttore de "La Repubblica" Ezio Mauro.

Al Direttore de "La Repubblica"
Ezio Mauro

Caro Direttore,

In un articolo su "Repubblica", dal titolo "La grande rissa sulla giustizia", Eugenio Scalfari, si rivolge al sottoscritto, scrivendo: "La nave andava, non è vero onorevole Bettino Craxi?". E aggiunge: "la nave andava e tutta l'Italia che contava ci trovava il suo tornaconto, tutte le corporazioni partecipavano a quel banchetto di Trimalcione. Intanto l'inflazione era arrivata al 15%, il debito pubblico stava raggiungendo la dimensione del prodotto interno, i tassi di interesse erano volati al 20%". Vorrei fare a proposito di queste affermazioni le precisazioni seguenti:

1 - Quando io assunsi la guida del governo l'inflazione era superiore al 16%. Quando la lasciai era ridotta a poco più del 4% e i tassi di interesse calarono radicalmente.

2 - Dalla recessione si passò allo sviluppo. Il prodotto interno lordo passò dallo 0% a quasi il + 4%, mentre continuava il corso della ripresa produttiva ed occupazionale.

3 - Fu ridotto il fabbisogno statale e fu ridotto, sia pure limitatamente, il debito pubblico.

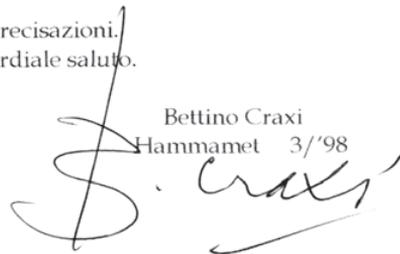
4 - Fu mantenuto e migliorato il potere di acquisto delle retribuzioni, avviate nuove politiche del lavoro e dell'occupazione nel campo giovanile e culturale, riattivata la politica per il Sud e disciplinato l'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

5 - Si realizzò in quegli anni, che videro il minor numero di ore di sciopero del dopoguerra, una fruttuosa e decisiva collaborazione con il mondo della produzione ed il mondo del lavoro.

6 - La pressione fiscale, oggi al 44%, rimase inalterata per quattro anni al 36%. Osservando i dati degli anni successivi, per tante ragioni, non mi pare che l'Italia abbia più attraversato un periodo economicamente e socialmente altrettanto positivo.

La prego di pubblicare queste mie precisazioni.
Grato per l'attenzione le invio un cordiale saluto.

Bettino Craxi
Hammamet 3/98



PROFILO DEGLI AUTORI ►



Fabio Pammolli

Fabio Pammolli è Professore di Economia e Management presso il Politecnico di Milano e Presidente della Fondazione CERM. Dal 2016 al 2020 è stato membro del Comitato per gli Investimenti del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici presso la Banca Europea per gli Investimenti. Dal 2020 è membro dello Strategic Advisory Board di SITI, Schaffhausen Institute of Technology. Dal 2005 al 2012 è stato il primo Direttore della Scuola IMT Alti Studi di Lucca. Le sue ricerche riguardano l'analisi delle dinamiche industriali e della crescita delle imprese e l'analisi economica dei sistemi d'innovazione, welfare e sanitario.



Antonio Piana

Antonio Piana, già documentarista presso la Camera dei deputati, svolge attività divulgativa e di ricerca in ambito storico-parlamentare, con particolare riguardo alle vicende istituzionali e all'analisi della produzione normativa. Per la Fondazione CERM (Competitività Regole Mercati) collabora alla ricostruzione dell'evoluzione legislativa nel settore del welfare.



Maurizio Sacconi

Maurizio Sacconi è Presidente dell'Associazione Amici di Marco Biagi. Già funzionario dell'International Labour Office di Ginevra, agenzia specializzata delle Nazioni Unite, parlamentare di lungo corso nelle due fasi della storia Repubblicana, è stato Sottosegretario di Stato in diverse amministrazioni pubbliche e Ministro della Salute, del Lavoro e delle Politiche sociali. Ha di recente pubblicato "Volevo solo una girandola. Racconti brevi di vita pubblica" (Marsilio, 2020).



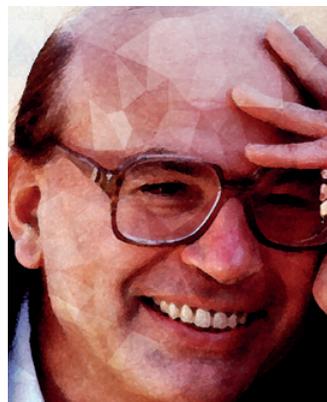
Filippo Mazzotti

Filippo Mazzotti è stato Vice capo di gabinetto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dirigente dell'Ufficio studi dell'Inps e Capo della segreteria tecnica del Ministro per gli affari regionali. Ha fatto parte dell'Ufficio di Presidenza del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale di Salonicco. Collabora con diversi quotidiani e riviste come commentatore sui temi della politica economica e del welfare ed è co-autore di varie pubblicazioni.



Gianfranco Polillo

Gianfranco Polillo si occupa di politica economica ed è collaboratore di riviste e Centri studi. Sottosegretario di Stato all'economia nel Governo Monti è stato allievo di Federico Caffè. Consigliere della Camera dei deputati, fino a divenire Capo del servizio studi e poi Bibliotecario, distaccato presso l'Esecutivo è stato prima Capo della segreteria tecnica del Ministro dell'economia, quindi, Capo del Dipartimento per gli affari economici della Presidenza del Consiglio e poi capo gabinetto del Ministro per l'attuazione del programma. Autore e saggista prolifico collabora con diverse testate giornalistiche cartacee e online.



Bettino Craxi

Benedetto Craxi, detto Bettino, è nato a Milano il 24 febbraio 1934. Morto in esilio, ad Hammamet, il 19 gennaio 2000, è stato Segretario del Partito Socialista Italiano dal 1976 al 1993. Presidente del Consiglio dei Ministri dal 4 agosto 1983 al 17 aprile 1987, guida il governo più longevo della Prima Repubblica. Vicepresidente dell'Internazionale socialista per 16 anni, dal dicembre del 1989 fu rappresentante personale del Segretario generale dell'Onu, Perez De Cuellar, per i problemi dell'indebitamento dei Paesi in via di sviluppo ed il 28 febbraio 1991 fu nominato dallo stesso consigliere speciale per i problemi dello sviluppo, della pace e della sicurezza.

© 2021 Copyright All rights reserved

Tutti i diritti sono riservati. I contenuti sono protetti dal diritto d'autore nonché dal diritto di proprietà intellettuale. È vietata qualsiasi utilizzazione, totale o parziale, dei contenuti inseriti nella presente opera, ivi inclusa la riproduzione, rielaborazione, diffusione o distribuzione dei contenuti stessi mediante qualunque stampato o piattaforma tecnologica, supporto o rete telematica, senza previa autorizzazione scritta da parte dell'editore.

Finito di stampare nel mese di gennaio 2021 a Roma presso la tipografia Facciotti Srl.

GLI SPECIALI DE *le* SFIDE

Iscritta al Registro della Stampa presso il Tribunale di Roma con il n. 169 in data 20 ottobre 2017

DIRETTORE RESPONSABILE

Mario Barbi

COMITATO DI REDAZIONE

Nicola Carnovale

Corrado Ocone

Giovanni Orsina

Paolo Reboani

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Via Montevideo, 2/A - 00198 Roma

Tel 06 8550811

redazione.sfide@fondazionecraxi.org

segreteria@fondazionecraxi.org

PROGETTO GRAFICO

Wai-bi s.r.l.

CONCESSIONARIA ESCLUSIVA PER LA PUBBLICITÀ

Sport Network S.r.l.

Via Messina, 38 - 20154 Milano

Tel 02 34962420

info@sportnetwork.it

PARTNER COMMERCIALE



Casalini Libri

I PDF dei vari numeri o di singoli articoli sono acquistabili su <http://digital.casalini.it/27045838>

www.fondazionecraxi.org
www.lesfide.org

© Copyright: Fondazione Bettino Craxi
Tutti i diritti di proprietà letteraria ed artistica riservati.

ISBN 13: 978-8888483184



9 788888 483184

GLI SPECIALI DE **leSFIDE**



FONDAZIONE
CRAXI