

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Nn. 1442-1443-A/bis

## RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORI ANDRIANI e SALVATO)

Comunicata alla Presidenza l'11 dicembre 1988

SUI

### **DISEGNI DI LEGGE**

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale  
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989) (n. 1442)

**presentato dal Ministro del Tesoro  
di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica  
e col Ministro delle Finanze**

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 23 novembre 1988*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 25 novembre 1988*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1988  
e bilancio pluriennale per il triennio 1989-1991 (n. 1443)

**presentato dal Ministro del Tesoro  
di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 25 novembre 1988*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 28 novembre 1988*



ONOREVOLI SENATORI. - Il complesso delle leggi che concretizzano la manovra di finanza pubblica - legge finanziaria, legge di bilancio, leggi collegate - rappresentano una eclatante smentita dei propositi rinnovatori enfaticamente annunciati dall'attuale Governo al momento della sua costituzione. Gli obiettivi prioritari individuati allora convergevano sull'esigenza di attrezzare l'Italia a fronteggiare la scadenza del 1992, a invertire perciò la tendenza ad un crescente squilibrio tra Nord e Sud e tra l'efficienza di una parte delle attività produttive e la crescente inefficienza dello Stato e di una vasta area di servizi pubblici e la carenza di infrastrutture. Tutto ciò avrebbe richiesto il rilancio di una strategia di investimenti pubblici ed azioni di riforma dell'assetto organizzativo dei grandi sistemi di spesa, rivolti a conseguire gli obiettivi dichiarati.

La linea che emerge dai documenti al nostro esame va nella direzione opposta. Essa si muove in perfetta continuità con il passato, in una pratica di tagli della spesa a danno dei più deboli e di ingiustizia fiscale e di fissazione di tetti destinati ad essere sfondati.

Anche il «piano di rientro» elaborato dal Ministro del tesoro, dopo la dichiarazione ufficiale di fallimento del piano Gorla, viene contraddetto dai comportamenti del Governo e dalle scelte avanzate nella proposta di bilancio. A sanzionare tale evidenza è l'annuncio ufficiale che il *deficit* del 1988 sarà sfondato oltre i limiti già previsti, il che rende del tutto privo di credibilità il livello del *deficit* stabilito per il 1989. Ma anche risultano inoperanti le nuove regole introdotte in quel piano, come del resto le vecchie che sono state mantenute. Il «piano Amato» sembra votato al fallimento dopo solo pochi mesi dalla sua formulazione.

I fatti stanno dimostrando ciò che da anni sosteniamo: senza riforme, non solo l'Italia non sarà in grado di affrontare adeguatamente le sfide imposte dai processi di trasformazione e dall'appuntamento del 1992, ma non sarà in grado neanche di risanare il bilancio.

E questa maggioranza non è in grado di volere, di elaborare, di realizzare le riforme.

Il fallimento dell'obiettivo della riduzione del *deficit* rispetto al PIL appare ancora più grave in quanto nel 1988 è stato conseguito, in Italia e a livello dei paesi industrializzati, il tasso di crescita più alto del decennio in corso: il 3,5 per cento. Esso, se non è stato tale da consentire una riduzione della disoccupazione, è stato tuttavia sensibilmente superiore alle aspettative. In questa situazione favorevole, l'obiettivo di risanamento è stato mancato per l'ennesima volta.

Il futuro appare oscuro, giacché i fattori che hanno determinato l'evoluzione particolarmente favorevole della congiuntura non sembrano destinati ad operare ancora con la stessa intensità.

L'attuale congiuntura ha origine in primo luogo, e paradossalmente, dal *crack* delle borse dell'ottobre dello scorso anno. L'enorme quantità di moneta immessa dalle banche centrali nei sistemi economici dei paesi industrializzati ha via via sospinto in alto il livello della domanda e quindi il

tasso di crescita. Poteva insorgere il rischio di una ripresa dell'inflazione che è stato fronteggiato, a partire dall'estate, con un aumento dei tassi d'interesse. Questo rischio tuttavia è stato ridotto soprattutto dall'ulteriore caduta del prezzo del petrolio, che ha prodotto anche una crescita sensibile del potere d'acquisto dei paesi più ricchi ed è stata il secondo fattore di stimolo della domanda e quindi della congiuntura.

Eccezionale espansione della base monetaria e caduta del prezzo del petrolio non sembrano destinati a continuare nel futuro; anzi si preannuncia un'inversione di tendenza, ed in effetti i tassi di crescita previsti per il 1989 risultano inferiori a quelli conseguiti nel 1988.

Ma il fatto principale è che nessuno degli squilibri che sono andati accumulandosi nell'economia mondiale, nel corso degli ultimi dieci anni, risulta attenuato. Il *deficit* interno statunitense, si aggira ancora sui 200 miliardi di dollari, ed è fallita la promessa dell'amministrazione Reagan di una sua sostanziale riduzione; il *deficit* estero si aggirerà sui 130 miliardi di dollari nonostante la riduzione del prezzo del petrolio. I *surplus* strutturali di RFT e Giappone permangono inalterati. La situazione dei paesi in via di sviluppo indebitati si aggrava in seguito alla crescita dei tassi d'interesse.

La crescita della domanda mondiale è stata abbastanza elevata anche perchè i *deficit* statunitensi non sono stati ridotti. Non è stata ancora concretamente sperimentata la capacità dei governi conservatori al potere nei maggiori paesi capitalistici di mantenere un adeguato tasso di sviluppo dell'economia mondiale in un contesto di riduzione degli squilibri.

Anche per l'Italia la consistente crescita della domanda interna è stato alimentata oltre che dalla riduzione del prezzo del petrolio anche dal livello del *deficit* pubblico. Anche per l'Italia l'andamento della congiuntura è stato tale da aggravare gli squilibri. Il reddito nel Mezzogiorno continua a crescere ad un tasso pari alla metà di quello del Centro-Nord. La bilancia dei pagamenti correnti è tornata in passivo nonostante l'ulteriore caduta dei prezzi del petrolio e la situazione tenderà a peggiorare nel 1989 se, come è molto probabile, il prezzo del petrolio risalirà. Questo *deficit* non può essere mascherato da movimenti di capitali sull'estero, i quali e potrebbero segnalare una tendenza dell'economia italiana ad «americanizzarsi», nel senso di generare un circolo vizioso fra *deficit* pubblico, *deficit* commerciale, elevati tassi di interesse, riduzione della competitività e finanziamento all'estero dei disavanzi.

Soprattutto diventa sempre più evidente il paradosso italiano: il paradosso di un paese nel quale cresce la ricchezza e crescono le povertà.

L'Italia è un Paese ricco, il cui reddito medio procapite si situa al quinto posto nella CEE. Se distinguiamo tra Centro Nord e Sud, il primo si colloca al primo posto nella CEE mentre il reddito procapite del Sud si colloca grosso modo a livello dell'Irlanda.

All'aumento della produzione e del consumo di beni materiali corrisponde, in Italia, non soltanto la dilatazione dell'area degli esclusi e dei precari, ma anche la crescita, nelle stesse aree più avanzate, di povertà relative alla disponibilità di beni che la coscienza collettiva tende a considerare sempre più importanti sia in conseguenza del più elevato livello del tenore di vita e della cultura, sia rispetto alle esigenze della modernizzazione. L'Italia è infatti sempre più relativamente povera di istruzione, di sanità, di giustizia, di ordine e legalità, di condizioni ambientali

soddisfacenti nelle grandi città e nel Paese, di grandi infrastrutture tecniche e sociali adeguate ai nuovi livelli di civilizzazione.

In questa crescente aporia tra crescita della ricchezza materiale e nuove povertà traspare il fallimento dello Stato sia come strumento di allocazione delle risorse verso i bisogni sentiti come più importanti dalla coscienza collettiva, sia come produttore e gestore di beni pubblici.

La crisi dello Stato è presente in tutti i paesi ed è stata ampiamente analizzata. L'esperienza degli ultimi dieci anni ha mostrato che la deregolazione non risolve questa crisi; anzi, l'inevitabile tendenza dei mercati, sempre più deregolati, ad aggravare gli squilibri sottopone l'azione di governo ad uno *stress* crescente.

Ma nella situazione italiana l'inefficienza dello Stato è strutturale ed ha raggiunto ora un livello inusitato. Essa è il risultato delle caratteristiche e delle mediazioni interne al blocco maggioritario, che ha nel corso di decenni configurato l'attuale assetto del potere e della mancanza di ricambio nella direzione politica.

Non è un caso che proprio in Italia non funzionino attività tradizionali pubbliche - scuola, sanità, trasporti, poste, ecc. - che in altri paesi europei funzionano.

Non è un caso che proprio in Italia si stia avverando nella misura massima la predizione di una «crisi fiscale» dello Stato.

Ancora non conosciamo l'esatto livello del *deficit* previsto per il 1988. Ciò che è certo è che il livello di 118 mila miliardi indicato dalla relazione previsionale e programmatica pubblicata due mesi fa, sarà superata. Le dichiarazioni del Governatore della Banca d'Italia ed altri interventi lasciano supporre che il *deficit* si attesterà tra i 122 e i 125 mila miliardi. Lo sfondamento sarà perciò di oltre 20 mila miliardi rispetto al livello fissato nella finanziaria per il 1988 e di oltre 12 mila ristretto a quello indicato solo alcuni mesi fa.

Prima di esaminare le ragioni dello sfondamento occorre sottolineare che ancora una volta il Governo ha fronteggiato in parte la sua incapacità a controllare la spesa corrente, riducendo la spesa per investimenti. Questa tendenza viene proiettata nel bilancio di competenza del 1989 dove la crescita della spesa corrente, per la parte che viene ammessa, viene compensata con una simmetrica riduzione degli stanziamenti per gli investimenti. E per la parte che non viene ammessa si traduce in una sottostima del *deficit* previsto, tanto più evidente se esso viene ora confrontato con le ultime stime del *deficit* del 1988. Non può consolarci, in questi frangenti, la constatazione che, per il 1989, la riduzione degli stanziamenti di competenza può essere bilanciata dall'uso dei residui di cassa. Intanto perchè negli ultimi anni le spese di cassa sono sempre risultate inferiori alle previsioni. In secondo luogo perchè le riduzioni degli stanziamenti di competenza per gli investimenti si tradurranno in una inevitabile riduzione degli investimenti nel medio periodo. E questo ci dice che la tendenza a ridurre gli investimenti è destinata a continuare.

I tagli principali riguardano, nel bilancio del 1989, il Mezzogiorno, i trasporti pubblici, ma investono anche attività produttive e servizi, mentre appaiono incredibilmente sottodimensionati gli stanziamenti per la giustizia e per la difesa dell'ambiente.

Il caso più eclatante riguarda il Mezzogiorno. Esso subisce sulla sola legge 64 circa il 50 per cento di tutti i tagli. Se si calcolano i tagli che

sopporterà anche in materia di trasporti, attività produttive, servizi, eccetera, possiamo valutare che il Mezzogiorno sopporterà i tagli nella misura oscillante fra il 60-70 per cento del totale. Ancor più grave appare la situazione se si tiene conto che nel programma triennale - 1989-1991 - delle partecipazioni statali la quota degli investimenti prevista per il Mezzogiorno si aggira intorno al 30 per cento del totale, risultando così pari alla metà della quota fissata per legge. Se si tiene conto che la popolazione meridionale si avvicina al 40 per cento di quella nazionale è evidente che gli investimenti delle partecipazioni statali anziché ridurre il divario nel livello di investimenti *pro capite*, contribuiranno a determinarlo e ad aumentarlo.

Il complesso delle leggi collegate alla manovra di bilancio recepisce così una linea del Governo sostanzialmente antimeridionale. E ciò diventa ancora più chiaro e drammatico se, attraverso le cifre del bilancio, proviamo a leggere la realtà del Mezzogiorno. Proviamo cioè a leggere la crescita della disoccupazione, della precarietà, il deperimento delle infrastrutture tecniche e sociali. E se consideriamo, leggendo il bilancio, che la ormai lunga tendenza a ridurre la quota degli investimenti nel Mezzogiorno è stata bilanciata, in parte, con la tollerata espansione dell'evasione fiscale e di ogni forma di evasione e di abusivismo, si potrà comprendere il dilagare dell'illegalità e di tutte le forme di potere obliquo ad essa connesse ed il progressivo corrompimento delle condizioni che possono consentire lo *sviluppo economico e l'avanzamento del vivere civile*.

C'è una domanda che il Ministro del tesoro ha contrapposto alla nostra denuncia di questo stato di cose: gli investimenti sono scarsi, ma rispetto a cosa?

Questo è uno dei grandi punti di dissenso tra noi e la maggioranza da molti anni.

Esso concerne il modo di considerare il rapporto tra politica di bilancio e sviluppo. Noi non riteniamo che obiettivo esclusivo della politica di bilancio debba essere il risanamento della finanza pubblica anche perchè i fatti dimostrano che, senza un adeguato tasso di sviluppo, il risanamento è impossibile. La politica di bilancio deve essere rivolta a stimolare una nuova qualità dello sviluppo che consenta anche di ridurre progressivamente il livello della disoccupazione e gli squilibri. Perciò noi attribuiamo un ruolo trainante alla componente investimenti del bilancio pubblico. Ed è ben strano sentire quasi tutti ammettere che bisognerebbe ridurre il divario tra Nord e Sud, ampliare la base produttiva, modernizzare le grandi reti infrastrutturali, far fronte al degrado dell'ambiente, potenziare l'istruzione, la formazione e la ricerca, migliorare i servizi sociali e non trarre da ciò la conseguenza che è necessario rilanciare gli investimenti pubblici. Se la componente investimenti del bilancio deve avere un ruolo trainante essa deve crescere ad un tasso superiore a quella del prodotto lordo. E ciò consegue non da una semplice valutazione dell'impatto del livello della spesa sul livello della domanda interna, ma da una valutazione che scaturisce dal punto di vista di una politica dell'offerta. E scaturisce anche dall'esigenza che l'intervento pubblico stimoli il sistema a superare le sue strozzature, crei un ambiente complessivamente più favorevole allo sviluppo e all'innovazione di sistemi, ponendo così le basi per una adeguata risposta ai problemi posti dal completamento del Mercato unico europeo.

Ma il livello degli investimenti è basso anche rispetto agli obiettivi dichiarati dallo stesso Governo, poichè esso ha pur fissato una regola affinché l'incremento degli investimenti pubblici risulti pari a quello del PIL. Ma gli

investimenti crescono meno del PIL da alcuni anni ed è contraddittorio enunciare, cosa che anche il Governo fa nel suo programma, come prioritari tutti i bisogni sopra ricordati e far poi crescere meno delle altre componenti del prodotto lordo, proprio la parte di esso che dovrebbe soddisfarli.

Di fronte a queste contestazioni, da anni il Governo ripete che le procedure non consentono una spesa più rapida. Come se le procedure non fossero quelle stabilite da leggi emanate da questa maggioranza, che è tale ormai da dieci anni, e come se le inadempienze che rendono inutilizzabile una parte consistente degli stanziamenti per investimenti non dipendessero proprio dal Governo.

La verità è che il Governo deve ridurre gli investimenti per la sua incapacità a tenere sotto controllo e a riqualificare la spesa corrente.

Se la riduzione della quota di investimenti sul totale della spesa segnala un peggioramento della qualità del bilancio, non si può ignorare che la spesa corrente rappresenta di gran lunga la quota maggiore. La riqualificazione della spesa corrente è un passaggio ineludibile per una strategia rivolta non solo al risanamento della finanza pubblica, ma anche a ridare al bilancio dello Stato un ruolo di spinta e di riqualificazione dello sviluppo del Paese. Rendere produttiva la spesa significa pertanto non solo aumentare la quota degli investimenti ma anche dare efficienza alla spesa corrente.

Tutto ciò ci induce a guardare con attenzione ai fattori che hanno determinato o, si potrebbe dire, che sistematicamente determinano lo sfondamento dei livelli di spesa previsti. I punti di rottura appaiono soprattutto la dinamica della spesa per il pagamento di interessi sul debito, di quella per il personale, dei trasferimenti ad alcuni enti pubblici e in particolare al sistema sanitario e ai comuni.

Questi punti di sfondamento individuano altrettante *defaillances* della politica governativa, che esamineremo una per una, per contrapporre ad esse la linea alternativa che da tempo andiamo elaborando.

La dinamica degli interessi passivi mette a nudo il problema chiave, non risolto, del rapporto fra politica monetaria e politica di bilancio. Ormai da alcuni anni la riduzione verificatisi del cosiddetto *deficit primario* viene bilanciata dalla crescita degli interessi passivi. In misura crescente lo Stato si sta indebitando per pagare gli interessi sul debito. La realtà non conferma l'ipotesi che una riduzione del *deficit primario* faciliti una riduzione dei tassi di interesse. Il mercato mostra, come era prevedibile, di non distinguere nell'ammontare di oltre 120 mila miliardi di *deficit* pubblico che è chiamato a finanziare, la parte decrescente corrispondente al *deficit primario* da quella, crescente, che copre gli interessi.

Anche il «piano Amato» prevedeva una tendenziale riduzione dei tassi reali sino a livello previsto per la crescita del PIL, ammettendo con ciò che la persistenza di un tasso di interesse reale, che da tempo è pari al doppio del tasso di crescita del PIL, non consente un risanamento della finanza pubblica. In realtà tuttavia i tassi di interesse sono cresciuti, a dimostrazione del fatto che i comportamenti dell'attuale Governo non sono tali da dare all'Autorità monetaria una fiducia sufficiente ad indurla a politiche monetarie più espansive. Noi continuiamo a ritenere che l'unica strada sia la modifica simultanea della politica di bilancio e della politica monetaria. Ma proprio l'indicazione di questa prospettiva mette in luce un nodo politico: l'esigenza di un Governo e di una maggioranza capaci di imprimere una svolta e di governare il bilancio.

La dinamica delle retribuzioni del settore pubblico, altro fattore di

sfondamento, mette in luce il fallimento di Governo sul terreno della «politica dei redditi». Più volte abbiamo rilevato che, in presenza di tassi di interesse reali nettamente superiori alla crescita del PIL e di una proposta governativa di invarianza delle retribuzioni reali, un massiccio spostamento di reddito verso la rendita da capitale sarebbe stata inevitabile. In queste condizioni, nessuna politica dei redditi era possibile, tanto più che la politica fiscale, nonchè bilanciare la redistribuzione a favore del capitale, l'ha aggravata. In questo contesto, definito dal programma del Governo Craxi e tradotto nel piano di rientro di Gorla, il Governo non aveva margine per riequilibrare posizioni squilibrate all'interno dello stesso settore pubblico, come era, all'evidenza, quella delle retribuzioni degli insegnanti. L'ammissione fatta dal Governo, solo dopo essere stato piegato con la forza alle ragioni degli insegnanti, relativamente al livello retributivo particolarmente basso della pubblica istruzione, è apparsa tardiva e poco credibile, rivolta soltanto ad evitare rivendicazioni in altri settori del pubblico impiego. La mancanza di una politica dei redditi affida inevitabilmente la dinamica retributiva alla logica del conflitto e dei rapporti di forza. Ed è quello che sta accadendo.

Ma le vertenze nel pubblico impiego stanno mettendo in evidenza l'assoluta mancanza di una strategia retributiva del Governo, collegata in qualche modo a ipotesi di riforma della Pubblica amministrazione, rivolta quindi a stimolare professionalità, responsabilizzazione, flessibilità ed efficienza nel lavoro dei pubblici dipendenti.

Il controllo della spesa per i pubblici dipendenti sarà possibile soltanto all'interno di una politica dei redditi che riguardi tutti i redditi e non solo quelli del lavoro, e sia collegata agli effetti distributivi di una politica di bilancio orientata ad una maggiore giustizia distributiva. Solo attraverso il controllo della dinamica dei redditi monetari sarà possibile simultaneamente ottenere uno sviluppo adeguato, ridurre e azzerare gradualmente la disoccupazione, e contenere l'inflazione. Ma questo controllo è impossibile entro il contesto di politica monetaria e di politica fiscale che questa maggioranza da anni persegue.

La vicenda della spesa sanitaria appare emblematica di tutta la logica della spesa sociale. Incontenibile dinamica degli sprechi, infimo livello degli investimenti e qualità del servizio assai scadente. Il Governo ogni anno fissa tetti incredibili, sottostimando la dinamica della spesa tendenziale. La logica dei tetti e dei tagli viene contrapposta alla logica delle riforme e sistematicamente fallisce, anche rispetto all'obiettivo del risanamento.

In questo campo e in tutti gli altri della spesa sociale, da tempo sosteniamo che soltanto una strategia di riforme rivolta a ridefinire le finalità ed i modelli organizzativi dei grandi sistemi di spesa - previdenza, assistenza, istruzione, sanità, poste, trasporti, eccetera - potrà consentire di fronteggiare sia i problemi della qualità dell'offerta o della qualità delle prestazioni, sia i problemi relativi al controllo della spesa.

Siamo infatti di fronte, da una parte, ad un'accresciuta coscienza dei diritti di cittadinanza, a un mutamento sostanziale dei bisogni cui devono riferirsi le politiche sociali. Mutamento dovuto alla crescita culturale, al maturare di nuove sensibilità, al cambiamento della composizione anagrafica del Paese e soprattutto all'emergere di nuovi soggetti sociali, le donne in particolare che premono per il superamento della divisione sessuale del lavoro, per una socializzazione e redistribuzione del lavoro di cura. Dall'altra, crescono i problemi connessi alla gestione di strutture burocratiche caratterizzate da grande rigidità.

Soltanto una strategia di riforme in ciascuno dei settori di spesa consentirà di adeguare la spesa pubblica e l'offerta pubblica di beni ai nuovi bisogni. E soltanto un miglioramento dell'efficienza, la riduzione degli sprechi, consentirà di mettere sotto controllo la situazione.

Senza una politica di riforme, neanche il risanamento della finanza pubblica sarà possibile.

Anche lo sfondamento della previsione di spesa relativa ai trasferimenti a regioni e comuni nasce dal reiterato tentativo di ridurre i trasferimenti agli enti locali e di addossare ad essi la responsabilità di un aumento del carico fiscale.

Il progetto di legge che con involontaria ironia è stato titolato dal Governo «disposizioni per l'autonomia impositiva ai comuni», appare nient'altro che l'imposizione ai comuni ad aumentare le tariffe dei servizi e ad elevare nuove imposte per poter mantenere condizioni di sopravvivenza.

In questo modo, da una parte si insiste nella tendenza a far gravare l'aumento del carico sui fruitori di servizi indispensabili, senza controbilanciare ciò con una riqualificazione dei servizi e con politiche redistributive rivolte a sostenere direttamente i redditi più bassi. Dall'altra, poichè le nuove imposte dovrebbero gravare sulle imprese, si tende ad aggravare la distorsione del sistema impositivo che già ora fa gravare sui redditi da lavoro e da attività produttive la gran parte del carico fiscale.

Il carattere prevaricatore di questa politica appare chiaro se si tiene conto che, negli anni '70, il Governo ha requisito al centro tutte le entrate derivanti dalle imposte locali esistenti, dietro la promessa di un corrispondente trasferimento ai comuni di risorse finanziarie, che dovrebbero, quanto meno, crescere in linea con l'aumento delle entrate.

In questa materia, come in tutta la politica fiscale, il Governo, con atti di prevaricazione diretti a raccattare una manciata di miliardi, brucia una strategia di riforma. La questione dell'autonomia impositiva è un grande tema della riforma fiscale e delle politiche distributive. Si tratta di sapere se si intende ricondurre tendenzialmente in testa a ciascun soggetto di spesa anche la responsabilità del corrispondente prelievo. Ciò, a nostro avviso, consentirebbe anche una maggiore possibilità di controllo per i cittadini e quindi una maggiore partecipazione e capacità di mobilitazione di risorse volontarie. I cittadini potrebbero essere chiamati a scegliere tra programmi alternativi per l'amministrazione degli enti locali, che comportino la maggiore o minore espansione dei servizi pubblici e la maggiore o minore crescita del carico fiscale.

Anche per quanto riguarda la politica fiscale, il Governo abbandona ogni ipotesi di riforma e continua nella vecchia strada delle misure caotiche, *una tantum*, mantenendo l'iniquità del sistema fiscale.

Le proposte del Governo si muovono in tre direzioni. Di una di esse, la sedicente autonomia impositiva, abbiamo già detto.

Altra direttrice è quella che combina la riduzione dell'IRPEF con l'aumento dell'IVA e di altre imposte indirette. La riduzione dell'IRPEF, nella misura insoddisfacente imposta dal Governo, e data la distribuzione assai più favorevole ai redditi medio alti, consentirà per i redditi inferiori ai 30 milioni semplicemente il recupero del drenaggio fiscale del 1988-1989. Con ciò il Governo ottempera soltanto alla promessa fatta lo scorso anno ai sindacati e poi violata, ed a una disposizione già inclusa nella legge finanziaria dello scorso anno.

Il fatto che la riduzione di entrate derivante dallo sgravio IRPEF sarà

bilanciata dall'aumento dell'IVA e di altre imposte indirette comporterà due conseguenze. Innanzitutto una maggiore inflazione e poi, ed in conseguenza di ciò, l'annullamento per i lavoratori di buona parte dei vantaggi derivanti dalla riduzione dell'IRPEF.

La terza direttrice di marcia è segnata dalle proposte relative dal condono fiscale e dal superamento della legge «Visentini *ter*». Non abbiamo molto da aggiungere contro questo ennesimo condono, che rappresenta un'ulteriore offesa a tutti coloro che adempiono regolarmente al loro dovere di contribuenti. E non soltanto si consentirà a grandi evasori di rimettersi a posto con modica spesa, ma si potranno proprio coloro che, fra i lavoratori autonomi, hanno regolarmente pagato le imposte e che quindi non richiederanno il condono, nella posizione di sospettati.

Il collegamento delle disposizioni relative al condono con quelle relative alla nuova disciplina tributaria per i lavoratori autonomi, che condividono i medesimi parametri per la valutazione presuntiva del reddito dell'impresa, congiunto al grande potere che viene concesso all'Amministrazione finanziaria di fissare induttivamente il livello del reddito di ciascuna impresa, creerà una situazione assai rischiosa. Una situazione nella quale non soltanto le imprese più deboli, cioè con redditi inferiori alla media, saranno poste in condizioni di svantaggio perchè avranno l'onere di dimostrare all'Amministrazione la propria debolezza, ma potranno anche essere alimentati atti di prevaricazione e di corruzione.

Ed è probabile che la conseguenza dell'applicazione di queste leggi sarà di indurre un'altra consistente quota di imprese ad adottare la contabilità ordinaria per sottrarsi alle possibili prevaricazioni. Ciò vanificherà in buona misura l'aspettativa governativa di maggiori entrate, giacchè, quanto già accaduto in seguito all'applicazione della legge «Visentini» dimostra che l'adozione della contabilità ordinaria non consente, di per sè, una riduzione dell'area dell'evasione; solo favorisce l'arricchimento di consulenti e studi fiscali.

A questa congerie di misure caotiche ed inique siamo andati contrapponendo una strategia di riforma fiscale tendente a spostare una parte rilevante del carico fiscale dai redditi da lavoro e da attività produttive, sui quali finora principalmente insiste, verso redditi da capitale e verso il patrimonio. Siamo partiti dall'assunto che è possibile, riducendo il livello dell'imposizione ma rendendola egualmente obbligatoria per tutti i redditi, consentire di pagare meno pagando tutti, ottenendo così una maggiore giustizia fiscale ed un aumento del prelievo.

Soltanto redistribuendo il carico fiscale sarà possibile portare il livello di esso sulla media europea.

La strategia da noi proposta appare realistica anche rispetto all'esigenza di ridurre l'evasione. E non soltanto perchè ci rifiutiamo di credere che tutta l'evasione sia concentrata nell'area dei lavoratori autonomi a contabilità forfettizzata. Essa è ben presente altrove e largamente diffusa nell'area della grande impresa, insieme alla elusione. Ma anche perchè riteniamo che soltanto riducendo sostanzialmente il carico fiscale sulle attività produttive, cioè riducendo le aliquote dell'IRPEF, abolendo l'ILOR, riducendo i contributi sociali, sarà possibile porre molte piccole imprese nella condizione di adempiere il loro dovere fiscale senza mettere a repentaglio la propria sopravvivenza.

In questo quadro abbiamo innanzitutto riproposto una riduzione dell'IRPEF assai più rilevante di quella proposta dal Governo e più favorevole

ai redditi medio bassi. Le minori entrate dovrebbero essere compensate da un allargamento della base imponibile, derivante dall'annullamento dell'erosione di cui godono tradizionalmente i redditi da capitale. Questa manovra consentirebbe anche un notevole incremento di entrate che potrebbero essere usate a copertura di un rilancio della strategia degli investimenti pubblici.

Una seconda direttrice da noi proposta consiste nell'abolizione dei contributi sociali relativi al finanziamento del sistema sanitario e, di conseguenza, anche della «tassa sulla salute». Le minori entrate dovrebbero essere compensate dall'aumento dell'IVA e dall'introduzione di un'altra analoga imposta. Questa proposta appare giustificata dal fatto che, essendo le prestazioni sanitarie non più legate ad un principio mutualistico, ma erogate a tutti i cittadini, è giusto che il finanziamento del servizio sanitario avvenga attraverso imposta; sia, cioè, a carico di tutti i redditi e non soltanto di quelli da lavoro. Questa soluzione avrebbe il vantaggio per i lavoratori di portarli a contribuire al finanziamento del sistema sanitario in quanto consumatori e quindi insieme a tutti gli altri cittadini. Avrà il vantaggio per le imprese di consentire una riduzione del costo del lavoro e quindi un aumento di competitività nei confronti delle imprese estere. Non dovrebbe produrre effetti inflazionistici, in quanto l'aumento delle imposte indirette per le imprese sarebbe bilanciato esattamente dalla riduzione del costo del lavoro.

Infine abbiamo proposto, e già da due anni, il superamento della legge «Visentini» e con esso la sanatoria di tante piccole infrazioni, dovute alla macchinosità del meccanismo della legge, che creano oggi gravi problemi a molti contribuenti. La strada maestra che abbiamo indicato è tuttavia, al di sopra di un limite minimo entro il quale è utile procedere attraverso una forfettizzazione, quella di una semplificazione dei metodi di contabilità, che consenta alle imprese di rendersi controllabili in via analitica senza sopportare eccessivi costi.

L'insieme delle proposte che siamo andati elaborando configura una linea alternativa rispetto a quella seguita dal Governo, «una azione completamente differente nel tipo degli interventi e nei tempi». Questa linea è stata tradotta già in molti campi in progetti di legge.

Nel corso della discussione sulla legge finanziaria non intendiamo proporre una «controfinanziaria». Una linea alternativa non può affermarsi attraverso emendamenti. E tantomeno attraverso emendamenti alla legge finanziaria. I nostri emendamenti saranno invece diretti a colmare le lacune più gravi, a difendere gli interessi dei più deboli, che sono quelli più gravemente offesi dalla politica del Governo. Il resto, la strategia delle riforme, non può essere giocata una volta l'anno alla scadenza convenzionale del bilancio dello Stato. Essa andrà avanti con lo sviluppo di una nuova consapevolezza e di un movimento di lotta per invertire le tendenze della politica economica governativa.

Contribuire allo sviluppo di questo movimento appare oggi il compito principale di una forza di opposizione che voglia concorrere alla creazione delle condizioni che consentano un nuovo sviluppo ed un rinnovamento delle istituzioni nel nostro Paese.

ANDRIANI e SALVATO, relatori di minoranza