

ATTI PARLAMENTARI
XII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. LVII
N. 2/A-bis

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

(Relatori: **CARAZZI, MARINO LUIGI**)

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA

PER GLI ANNI 1996-1998

*(Articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito
dall'articolo 3, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 362)*

Trasmesso alla Presidenza il 2 giugno 1995

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
E MINISTRO DEL TESORO
(DINI)

DAL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(MASERA)

E DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(FANTOZZI)

Presentata alla Presidenza il 26 giugno 1995.

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI !

Una ripresa fragile.

Dal deprezzamento del cambio della nostra moneta e dalla ripresa dell'economia mondiale è derivato un trascinamento delle nostre esportazioni.

Il P.I.L. del paese è cresciuto, in termini reali del 2,2 per cento invertendo la tendenza negativa del 1993 (- 1,2 per cento). La ripresa della nostra economia tuttavia presenta almeno quattro elementi di fragilità: la disoccupazione, la debolezza della moneta, i vincoli all'espansione di alcune componenti della domanda interna, le forti disparità interne.

Secondo la Banca d'Italia il reddito disponibile reale del settore privato è aumentato nel 1994 dell'1,9 per cento. Tale aumento corrisponde ad una forte crescita degli utili delle imprese.

Al contrario il reddito disponibile delle famiglie consumatrici, dal quale sono esclusi gli utili d'impresa, ha continuato a ridursi in termini reali per il secondo anno consecutivo. Tale peggioramento dipende dalla diminuzione del monte retributivo, per effetto della contrazione dell'occupazione e delle retribuzioni *pro-capite*. A ciò si aggiunge la riduzione dell'azione redistributiva pubblica.

Dunque il mutamento del peso relativo delle principali componenti del reddito disponibile aggregato si è accompagnato con rilevanti modifiche nella distribuzione del reddito tra famiglie.

L'ipotesi è corroborata dai dati, riferiti al 1993, dell'ultima indagine sui bilanci delle famiglie italiane, condotta dalla Banca d'Italia su un campione di circa 8.000 nuclei, rappresentativo dell'intera popolazione italiana. I dati indicano una forte tendenza all'aumento della disuguaglianza. L'indice di concentrazione è aumentato da 0,325 a 0,336 fra il 1991 ed il 1993, riflettendo l'ampliarsi della distanza tra famiglie ad alto e a basso reddito.

La ripresa produttiva come è noto non ha impedito una ulteriore flessione della occupazione: nel comparto manifatturiero l'*input* effettivo è infatti stato ottenuto riducendo la Cassa Integrazione

Guadagni ordinaria, accentuando il ricorso agli straordinari ed usufruendo di una elevata flessibilità nella gestione dell'orario di lavoro.

Il decremento occupazionale riguarda anche il settore dei servizi, nel comparto privato a causa di recuperi di produttività, in quello pubblico in conseguenza dei piani di ridimensionamento degli organici.

La produttività del lavoro nell'intero settore privato, inclusi i servizi, è cresciuta del 4,2 per cento, ed in particolare, nell'industria di trasformazione la crescita è stata del 6,8 per cento contro l'1,9 per cento del 1993.

Il calo dell'occupazione è stato maggiore nell'agricoltura e nell'edilizia (3,5 e 3,8 per cento). Le stesse amministrazioni pubbliche hanno ridotto l'occupazione dello 0,7 per cento.

In compenso sono aumentate le ore di lavoro straordinario nelle imprese con oltre 500 addetti, fino a rappresentare a fine 1994, il 5,1 per cento delle ore lavorate.

Nel 1994 si è allargato il divario nelle tendenze dell'occupazione tra Nord e Sud.

Mentre al centro-nord il calo è stato di 100.000 unità (0,7 per cento), nel Sud è stato di 225.000 persone che corrispondono al 3,9 per cento della forza-lavoro.

Secondo la SVIMEZ il P.I.L. prodotto nel Mezzogiorno è cresciuto di appena l'1,1 per cento contro il 2,3 per cento del centro-nord.

Una ripresa economica orientata all'esportazione penalizza il Sud che, con un terzo della popolazione nazionale, fornisce una quota di esportazioni sul totale nazionale che non supera oggi il 18 per cento mentre nel 1985 era dell'11 per cento.

La stessa crisi del settore delle costruzioni penalizza in larga misura il Mezzogiorno.

Su 74.000 nuovi disoccupati del settore nel corso del 1994, ben 62.000 sono meridionali.

Esiste poi il problema della progressiva abolizione degli sgravi contributivi. Dopo un lungo contenzioso con l'Unione europea, il Governo italiano ha, con un suo D.L. dell'agosto 1994, quasi dimezzato gli sgravi sui contributi previdenziali a favore delle aziende meridionali.

Entro il 1997 tali sgravi saranno definitivamente aboliti.

Viene riproposto con forza da parte datoriale il tema delle « gabbie salariali ».

Oltre al calo degli investimenti pubblici, e delle agevolazioni contributive, lo smantellamento del PP.SS., che nel Mezzogiorno rappresentavano oltre il 50 per cento del totale degli investimenti industriali in senso stretto, ha provocato la perdita di 20.000 posti di lavoro e di altre migliaia nell'indotto.

Inoltre gli incentivi previsti dalla legge n. 64 a favore degli investimenti industriali sono rimasti bloccati per anni soprattutto per le piccole e medie imprese locali, e solo da qualche mese, i 20.000 miliardi stanziati hanno cominciato ad essere scongelati.

Mentre assistiamo ad un aumento dell'intensità dell'uso del fattore lavoro, perdurano le conseguenze degli accordi di contenimento salariale.

Anche il D.P.E.F. riconosce questa situazione, rilevando che è in corso una distribuzione dei redditi più favorevole ai profitti.

Per gli anni a venire le previsioni scontano che la massa salariale evolva in linea con l'inflazione programmata e con l'incremento (minimo) previsto per l'occupazione e che continui ad essere attuata una politica dei redditi stringente.

Ma l'impennata dei prezzi al consumo realizzatasi nei primi mesi del 1995 accentua la riallocazione delle risorse e dei redditi.

Ciò significa in altri termini che intere classi sociali ed intere aree del paese (dove non ha avuto ripercussioni positive la accelerazione delle esportazioni) non fruiscono della ripresa, ma anzi hanno visto declinare il proprio potere d'acquisto.

Nel complesso dell'economia le retribuzioni unitarie lorde sono cresciute del 2,8 per cento nella media dell'anno con una caduta in termini reali dell'1,2 per cento che segue quella dell'1,3 per cento nell'anno precedente. Il modesto incremento nominale, il più basso dell'ultimo ventennio, discende quasi esclusivamente dagli adeguamenti concordati con i contratti nazionali, mancando l'impulso della contrattazione aziendale. Questo risultato riflette l'accordo sulla politica dei redditi ratificato l'anno precedente ed il permanere dei tassi di disoccupazione assai elevati. Nella trasformazione industriale la crescita del costo del lavoro per dipendente è stata del 3,9 per cento; il fortissimo aumento di produttività (6,8 per cento) ha consentito una flessione del costo per unità di prodotto pari al 2,7 per cento.

Detta situazione porta conseguenze sfavorevoli sul bilancio degli enti previdenziali; infatti la crescita del gettito contributivo è molto contenuta, pur trovando in parte compensazione nel contenimento della dinamica della spesa.

Quindi la dinamica favorevole della produzione ha come risultato paradossale la staticità degli imponibili, a causa della già descritta concomitanza di decremento occupazionale e caduta dal valore reale delle retribuzioni unitarie.

Su questo scenario di squilibri il DPEF innesta un provvedimento ancora più destabilizzante. Il disegno di legge sulla riforma del sistema previdenziale che viene considerato un elemento portante del piano di aggiustamento.

A tale provvedimento è stato riconosciuto il carattere di collegato alla legge finanziaria 1995/1997, allo scopo di rendere non emendabili le previsioni di risparmio in esso contenute, che per il decennio 1996/2005 ammontano ad almeno 100.000 miliardi. Si osservi che per gli anni 1995/1997 i risparmi previsti sono maggiori di quelli incorporati nella legge finanziaria per l'anno in corso.

Questo avanzo non è però destinato ad attenuare l'onere della manovra, ma viene portato a riduzione del fabbisogno programmato al momento della approvazione della finanziaria stessa.

Il progetto di legge sulle pensioni presentato dal Governo Dini costituisce una vera e propria controriforma della previdenza. Con esso infatti oltre a colpire conquiste fondamentali dei lavoratori italiani strappate in decenni di dure lotte (anzianità, rendimento ecc.) e ad abbassare considerevolmente, rispetto al regime attuale, il valore delle pensioni, si assesta un colpo forse decisivo alla stessa esistenza, in

futuro, del Sistema Previdenziale pubblico a vantaggio delle pensioni integrative private che penalizzeranno gravemente i redditi minori.

È necessario rifiutare l'idea del Governo di considerare la riforma della previdenza come strumento per risanare il debito pubblico.

Oggi, con un numero inferiore di lavoratori attivi si riesce a produrre una quantità di ricchezza superiore al passato. A questa ricchezza, prodotta in misura fondamentale dai lavoratori, deve essere commisurato il valore delle erogazioni pensionistiche che se viene invece agganciata al valore della contribuzione, come è previsto nel testo del Governo, rischia di lasciare le generazioni del futuro con assegni bassissimi o addirittura senza pensione.

La nostra proposta è che, oltre alle contribuzioni dei singoli lavoratori, una parte del valore aggiunto prodotto dalle imprese venga devoluto al Sistema Previdenziale pubblico. Sarebbe in questo modo possibile avere larghi margini di risorse per mantenere ed incrementare gli attuali livelli di prestazioni del sistema e mantenere la possibilità dell'erogazione delle pensioni per anzianità di lavoro a 35 anni e quelle di vecchiaia almeno ai livelli pre-Amato di 55 anni per le donne e di 60 per gli uomini.

L'aggravamento degli squilibri fra le classi è infine determinato dalla diminuzione della pressione fiscale in virtù del condono fiscale e contributivo, che si configura come un gigantesco sgravio fiscale per alcune categorie, in assenza di un recupero del drenaggio fiscale. Sommando gli effetti sperequativi della legge finanziaria 1995/1997, della manovra correttiva e della riforma previdenziale, si profila un ampliamento dell'area della povertà, in cui sta ricadendo un numero crescente non solo di disoccupati, ma anche di lavoratori e di pensionati.

Del resto, in questa direzione vanno le manovre di contenimento previste nel D.P.E.F. del Governo che possono essere così riassunte: tagli drastici alle Regioni, ai Comuni e alle Province; blocco delle assunzioni e mobilità dei dipendenti, blocco dei salari, riduzione dei trasferimenti ai Comuni per i servizi sociali, limitazione della spesa sanitaria, diminuzione dei contributi alle aziende dei servizi pubblici con aumento delle tariffe (poste-ferrovie-trasporti urbani), aumento dell'IVA e di tutte le imposte indirette, imposizione di nuove tasse locali per compensare la diminuzione dei trasferimenti.

In aggiunta a questa ennesima stangata ai ceti popolari ed agli enti locali, si prevede anche di reperire finanza tramite altri giochi e lotterie ed una ipotetica azione di contrasto all'elusione ed all'evasione fiscale ripartendo dagli studi di settore. Alle imprese ed alle attività finanziarie, però, è riservata una semplice razionalizzazione della tassazione.

Una nuova idea dello sviluppo.

Il risanamento dei conti dello Stato, la allocazione delle risorse, la politica dell'occupazione, in definitiva la politica economica del Paese debbono assumere un punto di vista radicalmente nuovo rispetto al passato.

Il punto da cui partire non è il debito pubblico. È la sperequazione della ricchezza. Questo, in generale, è sempre stato vero nella storia di questo Paese. Oggi lo è in maniera particolare e inconfutabile.

Oggi, infatti, l'Italia vive, come abbiamo detto, una fase di ripresa economica e produttiva — che qualche commentatore si è spinto a definire come vero e proprio *boom* — costruita su questi fattori: un aumento della produttività e della produzione, un vertiginoso aumento dei profitti, un calo dell'occupazione, del costo del lavoro e di stipendi e salari (-2,2 per cento a fronte di un'inflazione superiore al 5 per cento).

Si è in presenza, in sostanza, di una situazione che potrebbe sinteticamente essere così definita: un forte aumento della ricchezza nazionale pagata dai lavoratori.

Del resto è lo stesso D.P.E.F. del Governo ad ammettere che la ripresa economica è prevalentemente fondata non già sulla svalutazione della moneta — fattore considerato aggiuntivo — ma sulla moderazione salariale imposta con gli accordi del '92 e del '93.

La questione, dunque, che si impone è la equa redistribuzione di questa ricchezza ed è l'esigenza che i lavoratori possano e debbano avere diritto a percepire una giusta parte di ciò che essi stessi hanno contribuito, in maniera determinante, a produrre.

La redistribuzione della ricchezza si impone non solo come fattore di giustizia sociale, ma come strumento decisivo per poter affermare nel Paese un nuovo indirizzo di politica economica.

Il programma contenuto nel D.P.E.F. si muove in direzione opposta. Esso punta infatti, ancora una volta, ad addossare sulle spalle dei lavoratori il costo del consolidamento e del carattere non transitorio della ripresa.

I cardini sui quali costruire una nuova idea e pratica dello sviluppo del Paese sono due: una imposta progressiva sui grandi profitti, le grandi rendite, i grandi patrimoni ed una riduzione generalizzata dell'orario di lavoro a parità del salario.

L'una e l'altra misura appaiono infatti come le uniche realisticamente in grado di produrre un graduale risanamento del debito pubblico ed una efficace politica di sviluppo dell'occupazione.

Una rigorosa lotta all'evasione e l'imposta sui grandi redditi — pur avendo caratteri nient'affatto giacobini, ma moderati e gradualisti — sono in grado di garantire un gettito di svariate decine di migliaia di miliardi annui al pubblico erario. Queste risorse possono essere messe al servizio di una politica di ristoro del debito ma anche di qualificata ripresa degli investimenti pubblici, che potrà e dovrà contare anche su una drastica potatura delle spese superflue, inutili, clientelari e su una profonda ristrutturazione dell'apparato dello Stato e pubblico.

Nel contempo l'aumento di salari e stipendi, quindi dei redditi delle famiglie, agirà come stimolo ad una produzione non, come è oggi, prevalentemente fondata sulle esportazioni ed esposta alla variabilità dei mercati internazionali, ma basata sull'allargamento dei consumi interni.

In tal modo è davvero possibile dare vita a una spirale virtuosa tra risanamento del debito, sviluppo produttivo ed aumento dell'occupazione, non precaria, ma dignitosa, stabile e qualificata.

Questa nuova idea dello sviluppo presuppone anche un mutamento della qualità della produzione e dei consumi ed un grande impulso dell'Istruzione e della Ricerca Scientifica.

È necessario avviare una seria politica di sviluppo compatibile con i limiti ecologici, con la natura, non basata sul consumismo e sul produttivismo sfrenato, ma su un livello dei servizi sociali e dei consumi collettivi, capace di garantire la qualità della vita ed una garanzia del territorio.

A questo fine sono necessarie politiche di incentivazione a forme di produzione alternative ed a detassazioni degli investimenti in questi settori.

In proposito una attenzione particolare va portata al problema della casa e dell'urbanizzazione.

Occorre far uscire l'Italia da quell'altalena che dura ormai da quaranta anni secondo cui per un verso non si garantisce il primario bisogno della casa, non si fa una politica dei fitti, non c'è un ruolo dell'edilizia abitativa pubblica, si lascia il cittadino di fronte all'alternativa fra altissimi costi del mercato edilizio privato ed edificazione abusiva con grave scempio del territorio, salvo poi pensare a rastrellare ogni dieci anni moneta fresca con condoni vari.

Occorre una politica di sviluppo del Mezzogiorno e delle aree economicamente depresse capace di affrontare concretamente le questioni della piena occupazione e di uno sviluppo equilibrato.

Una politica di attenzione strategica e di rilancio del settore agricolo onde diminuire il forte deficit agroalimentare del nostro Paese in campo europeo.

Uno sviluppo delle attività industriali ed agricole compatibili con i cicli di rigenerazione delle risorse, delle materie prime e del patrimonio ambientale, realizzando una reale riconversione ecologica dell'economia.

Ribadiamo la nostra opposizione al processo di privatizzazione di ENI, ENEL e STET; esso costituirà infatti una gravissima ipoteca sul progresso economico, industriale e anche scientifico del nostro paese, determinando una nuova forma di inferiorità economica.

In particolare l'esercizio della attività energetica finirà per svolgersi in condizioni di monopolio, questa volta privato, o di lottizzazione oligopolistica, per nulla atte a garantire la copertura dei futuri bisogni energetici del paese e tutelare l'ambiente.

Contestiamo anche la scelta di dismettere la presenza pubblica in un altro settore strategico come quello della STET.

Il campo delle telecomunicazioni è decisivo nelle società moderne: su di esso giocano non soltanto colossali interessi economici, ma è aperta anche una partita più alta per il controllo e la formazione delle coscienze individuali e della coscienza collettiva. Occorre pertanto garantire la permanenza di una forte presenza pubblica, a tutela della possibilità di sopravvivenza dello spirito critico rispetto al potere, per impedire che gli interessi forti prevarichino o omologhino quelli più deboli.

La politica per il lavoro.

La disoccupazione e la inoccupazione rappresentano il dramma irrisolto del mondo industrializzato moderno, come indicano tutte le rilevazioni che stimano i senza-lavoro oltre 32 milioni nell'area dei paesi OCDE.

Oltre 3 milioni di persone nel nostro paese sono senza lavoro, con una percentuale di disoccupazione che supera il 12 per cento su scala nazionale e con punte, nelle regioni meridionali, che vanno oltre il 25 per cento.

L'aumento della disoccupazione è direttamente collegato con i processi di innovazione tecnologica e organizzativa, ciò che implica un minor tempo e lavoro per produrre lo stesso prodotto.

La disoccupazione di massa è un fenomeno destinato a crescere se non si attuano politiche specifiche e mirate a combatterla (come indica la progressione di crescita degli ultimi anni).

La risposta a questo problema, per i motivi anzidetti, non può essere cercata nell'incremento dello sviluppo lasciato alla pura dinamica delle forze produttive (peraltro nessuno prevede per i prossimi anni nel nostro paese uno sviluppo superiore al 3 per cento del PIL, il che comporta un'ulteriore diminuzione dell'occupazione), né nella flessibilizzazione della forza-lavoro (come dimostrano gli evidenti insuccessi che questa scelta ha avuto anche nel nostro paese, malgrado la deregolamentazione in atto da anni per via legislativa e pattizia). Al contrario, la scelta della flessibilizzazione porta all'aumento del precariato cioè di quella fascia di lavoratori con scarsi e poco esigibili diritti, con basse ed incerte retribuzioni, in bilico tra qualunque lavoro e la disoccupazione, privi di adeguate coperture previdenziali e di assistenza sanitaria.

I recenti provvedimenti assunti dal Consiglio dei ministri continuano invece ad iscriversi in questa scelta di flessibilizzazione e precarizzazione e quindi risultano con assoluta prevedibilità inefficaci.

Il problema della disoccupazione, come detto, è particolarmente acuto nel Mezzogiorno come effetto di alcune cause strutturali che possono così essere riassunte: l'inesistenza di un sistema moderno dei trasporti, il peso insostenibile di un sistema creditizio da usura, una pubblica amministrazione inefficiente, l'assenza di processi formativi per lo sviluppo del *management* aziendale, l'assenza di politiche per la ristrutturazione e riorganizzazione di importanti settori economici quali l'agricoltura e il turismo, il completo fallimento della politica dei poli industriali, il ruolo della criminalità organizzata e l'illegalità diffusa.

I cinquantamila posti l'anno di lavoro nel Mezzogiorno previsti dal D.P.E.F. — previsione del resto ben misera — non potranno realizzarsi. Infatti, quanti saranno i nuovi disoccupati annui in seguito alla manovra pensionistica che, al fine del contenimento della spesa pubblica, non potrà più sopportare l'onere assistenziale previdenziale per chi lavora solo 51 giorni all'anno in agricoltura? È dubbio che ci siano nuove imprese nel tessile, nell'agroalimentare, nel turismo, interessate a sviluppare attività produttive nel Mezzogiorno grazie al

lavoro a costi più contenuti e reso più flessibile. Al Governo dovrebbe essere noto che da anni, in alcune aree del Mezzogiorno e in alcuni settori produttivi, le « imprese » possono disporre di forza lavoro femminile al costo complessivo di 2.500/10.000 lire l'ora senza limiti di tempo e di distanza. Si chiede di più ?

La politica degli investimenti e per l'occupazione prevista dal Governo tende a perdere l'oggetto (il Mezzogiorno è sostituito dalle aree depresse), rimuove il soggetto (niente Stato ma *project financing*), occulta i nodi veri che impediscono il decollo produttivo del Mezzogiorno. Ma l'Europa di Maastricht, l'Europa del grande mercato e della grande finanza, non prevede lo sviluppo del Mezzogiorno e a questo vincolo, espressamente, il D.P.E.F. si attiene.

È necessario pertanto:

attuare una riduzione generalizzata dell'orario di lavoro, almeno a 35 ore settimanali, a parità di retribuzione, come condizione indispensabile per avviare una politica che permetta di evitare licenziamenti, e l'avvio di un programma di nuove assunzioni in tutti i settori;

organizzare un piano straordinario per il lavoro, fondato sui lavori socialmente utili — capaci di produrre occupazione aggiuntiva — gestiti con l'intervento diretto delle amministrazioni regionali e locali, nei settori della difesa del territorio e dell'ambiente, nella progettazione e nella gestione di fonti di energia alternativa, del riassetto della viabilità, del risanamento dei centri urbani;

avviare un piano straordinario di investimenti per l'ammodernamento della rete nel settore dei trasporti finalizzato al contenimento dei costi e alla velocizzazione degli scambi. Tale piano dovrà dare priorità al trasporto su rotaia rispetto a quello su gomma, garantire lo sviluppo degli interporti e dell'intero sistema portuale nazionale, essere indirizzato all'obiettivo del riequilibrio territoriale tra sud e nord e tra zone interne e zone a più avanzato sviluppo;

impegnare adeguate risorse a supporto di piani regionali finalizzati alla trasformazione strutturale del nostro comparto agricolo e agro-alimentare-industriale;

offrire a tutti i giovani, a partire dal Mezzogiorno, almeno un'occasione lavorativa con i lavori socialmente utili, connessa a periodi formativi;

offrire una prospettiva ai cosiddetti disoccupati di lunga durata, ai lavoratori e alle lavoratrici cioè che, in età avanzata si trovano senza lavoro e senza pensione;

realizzare una riforma organica della formazione professionale, difendendo il ruolo pubblico in questo campo ed il decentramento alle regioni delle competenze;

valorizzare, con opportune misure, lo sviluppo del settore del volontariato ed in generale delle imprese « no profit »;

difendere il carattere pubblico del collocamento della mano d'opera, democratizzando e decentrando sul territorio la sua gestione e

finalizzando il lavoro delle sue strutture (in particolare le commissioni regionali e circoscrizionali per l'impiego, nonché le agenzie per l'impiego) a precisi piani occupazionali di cui ai punti precedenti;

reintrodurre l'obbligo della chiamata numerica in tutto il settore agricolo e, nella misura del 50 per cento, in quello privato, comprendendo i contratti di lavoro a termine, con la sola eccezione dei contratti di formazione-lavoro riformati;

stabilire precise ragioni oggettive e limiti quantitativi in percentuale sugli addetti, per l'assunzione con contratti a termine, non derogabili in diminuzione in base ad accordi sindacali, in modo da favorire l'assunzione con contratto a tempo indeterminato (sia con incentivi economici e sgravi fiscali, sia limitando a questi una percentuale consistente di chiamata nominativa), e mantenendo l'obbligo di trasformazione a tempo indeterminato in caso di violazione delle predette norme, respingendo le pressioni per l'introduzione del lavoro in affitto (o interinale);

riformare i Contratti di Formazione Lavoro, eliminando il loro utilizzo per le basse categorie, garantendo con opportuni controlli l'effettuazione della formazione, certificando il risultato finale e condizionando a questo la concessione degli sgravi fiscali, cancellando ogni forma di sottoinquadramento o sottoretribuzione per i giovani contrattisti;

riformare radicalmente la legislazione in materia di cassa integrazione e di mobilità, in modo da rendere prioritarie ed alternative ai licenziamenti le forme di gestione nei periodi di crisi (come la CIG a zero ore ed i contratti di solidarietà) che salvino le strutture produttive e l'occupazione.

Il Governo deve essere impegnato a:

presentare al Parlamento entro il giugno di ogni anno il rapporto sull'occupazione, precisando le misure che intende adottare per rispondere alla pesante crisi occupazionale e alle sue cause strutturali;

assumere nel contesto europeo le misure conseguenti ai punti prima indicati per contribuire alla lotta alla disoccupazione nel nostro continente;

definire, nel quadro della legge finanziaria per il 1996 e leggi collegate, le risorse necessarie per la riduzione dell'orario di lavoro, per lo sviluppo dei lavori socialmente utili, per la riforma del sistema della formazione professionale e dell'aggiornamento permanente anche grazie ad una riforma fiscale che semplifichi e diminuisca la pressione fiscale sul lavoro dipendente e il piccolo lavoro autonomo;

definire, anche grazie al confronto con il dibattito parlamentare, con le organizzazioni sindacali e le forze sociali, con le organizzazioni del cosiddetto terzo settore (volontariato e « no profit »), con le forme di rappresentanza del mondo giovanile, le linee di un piano straordinario per il lavoro, che contenga per i prossimi anni iniziative specifiche,

qualitativamente e quantitativamente misurabili, per ridurre la disoccupazione e tendere ad una situazione di pieno impiego, e che rappresenti l'asse portante della sua politica economica e sociale.

Per una riforma radicale del fisco.

Il prelievo fiscale è stato gestito nel nostro Paese (soprattutto negli ultimi vent'anni, dopo l'entrata in vigore della cosiddetta riforma tributaria) con una marcata impronta classista.

Una legislazione connivente verso le rendite finanziarie, i profitti da società, i grandi patrimoni ed una macroscopica evasione ed elusione fiscale dei ceti privilegiati, tollerata e coperta dai governi che si sono succeduti, hanno prodotto guasti gravissimi nella finanza pubblica ed una scandalosa diseguaglianza nel prelievo.

Quanto alla finanza pubblica, il *deficit* di entrate che si è verificato per almeno quindici anni, poi progressivamente colmato soltanto per gli effetti del *fiscal drag*, ha rappresentato una delle cause fondamentali del formarsi dei disavanzi del bilancio dello Stato e dell'accumularsi dell'attuale enorme debito pubblico che pesa come un macigno sul presente e sul futuro dei cittadini italiani.

La somma iniquità del prelievo, espressa anche attraverso un carico fiscale sempre più insopportabile sul lavoro dipendente e su larghi strati di lavoro autonomo, ha letteralmente capovolto il principio costituzionale.

L'esodo verso l'estero dei capitali italiani è in forte ripresa: nel 1994 la bilancia « delle partite correnti » ha presentato un saldo positivo di 20 mila miliardi e quella « dei pagamenti » di 3 mila miliardi: il che significa che 17 mila miliardi sono rimasti fuori dai confini del Paese.

Nel 1995 questa tendenza continua ed aumenta: nel solo mese di gennaio l'esodo è stato quantificato in oltre 6 mila miliardi.

Noi proponiamo:

- 1) *Sul versante della riduzione del prelievo sugli strati sociali oggi tartassati.*

Rimodulazione della curva delle aliquote IRPEF impostata su quattro elementi:

- 1) aliquota zero sino al livello del salario minimo, indicato convenzionalmente in 14,4 milioni annui;
- 2) addolcimento curve IRPEF sino a 60 milioni di imponibile, con contemporanea eliminazione delle detrazioni oggi vigenti: conseguente riduzione del prelievo sui redditi medio-bassi e medi;
- 3) « *splitting* familiare », ossia distribuzione del carico fiscale in rapporto ai componenti della famiglia se monoreddito;
- 4) eliminazione totale del *fiscal drag*.

2. *Sul versante del maggior prelievo dai ceti fiscalmente privilegiati.*

a) Istituzione di una imposta patrimoniale generale, ad aliquote progressive, su tutti i beni immobiliari e mobiliari ad eccezione della prima casa, del piccolo risparmio (sino a 200 milioni) e dei beni strumentali utilizzati ai fini di attività di impresa.

b) Tassazione adeguata e con criteri di progressività di tutte le rendite finanziarie, ad esclusione di quelle derivanti da un capitale finanziario familiare di 200 milioni.

c) Tassazione omogenea e progressiva della circolazione dei capitali. Alla liberalizzazione della loro circolazione, all'interno dell'Unione europea, avvenuta nel '90, non è infatti seguita, come era nei programmi, una tassazione unica. Da ciò la continua ricerca dei cosiddetti paradisi fiscali che determina una tendenza progressiva alla tassazione zero dei capitali. Senza una tassazione omogenea ed adeguata a livello europeo occorre introdurre in Italia, almeno temporaneamente, norme di controllo sulla circolazione dei capitali stessi.

d) Riforma radicale della legislazione sulle spa e sulle srl tale da impedire l'imboscamento dei profitti nelle pieghe di bilancio (oggi il 58 per cento dei bilanci delle società denunciano una chiusura in pareggio o in disavanzo).

e) Introduzione di misure reali ed immediate nella lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale, quali:

attivazione di meccanismi di contrapposizione degli interessi (incrocio sistematico dati IVA-IRPEF; detrazione totale o parziale dall'imponibile di spese documentate per casa, scuola, trasporti, sanità, servizi sociali, eccetera);

riconoscimento del ruolo paritario degli enti locali (comuni e consorzi di comuni) con gli uffici statali nell'accertamento dei redditi IRPEF ed IRPEG, riservando agli enti locali stessi la parte dei maggiori introiti realizzati grazie al loro intervento;

istituzione a livello nazionale di un archivio informativo unico comprendente tutti i dati fiscalmente rilevanti;

impiego della maggior parte dei dipendenti dell'amministrazione finanziaria e degli appartenenti al Corpo della guardia di finanza nel compito primario delle verifiche di merito anziché in accertamenti burocratici e verifiche formali;

riforma radicale del contenzioso da ridurre a non più di due livelli di giudizio e da esperire in tempi brevi: non oltre un anno;

abolizione di ogni ulteriore ricorso a qualsiasi condono: fiscale, edilizio e quant'altro;

rinuncia definitiva al concordato come normale mezzo di definizione dell'imponibile fiscale;

effettiva erogazione di severe pene detentive per i grandi evasori.

Regioni ed Enti Locali — lo Stato delle autonomie.

Il ruolo dell'Ente Locale quale istanza decentrata da cui devono venire risposte alla domanda di servizi, ai bisogni sociali delle comunità locali rischia di subire un colpo fatale in ragione delle previsioni del D.P.E.F.

Infatti esso non si limita a proseguire nella disastrosa politica dei tagli ai trasferimenti erariali (-757 miliardi nel '92, -431 miliardi nel '93, -1050 miliardi nel '94) che ha penalizzato duramente gli Enti Locali nella loro autonomia, nella loro possibilità di fornire servizi a causa della scarsità di risorse; con questo D.P.E.F. si prevedono meccanismi che strutturalmente costringeranno l'Ente Locale ad abbassare il livello dei servizi e delle opere pubbliche. Vengono infatti previsti trasferimenti erariali « ad incentivo », ovvero verranno trasferite maggiori risorse a quegli Enti Locali che saranno in grado di garantire adeguati livelli di copertura finanziaria dei servizi (quindi di aumento delle tariffe) e di garantire « rigore » nella gestione dei contributi locali (cioè di aumentare le tasse).

In conseguenza di ciò si avrà: *a)* un aumento dell'imposizione sui contribuenti di circa 2-3.000 miliardi aggiuntivi con le imposte locali, a compensazione dei tagli di trasferimenti erariali; *b)* un drastico peggioramento, generalizzato nel Paese, della situazione dei servizi e nella realizzazione delle opere pubbliche; *c)* un pauroso e continuo aumento del divario fra Enti Locali delle zone più ricche e di quelle più povere del Paese.

In quest'ottica si colloca anche l'accollo delle spese sanitarie alle regioni. Esso contribuirà a caricare in misura maggiore sull'utente gli oneri della spesa sanitaria e, insieme, graverà in modo pesantissimo sui bilanci regionali.

Il blocco delle assunzioni nel pubblico impiego, e quello delle retribuzioni dei pubblici dipendenti chiudono il cerchio di provvedimenti che compromettono il ruolo dell'Ente Locale così come viene definito dal dettato costituzionale.

Il ruolo delle autonomie non può essere rilanciato senza porre al centro il problema delle risorse. Ci opponiamo ai tagli dei trasferimenti erariali e al blocco delle assunzioni, riteniamo che all'Ente Locale debba essere riconosciuta un'autonomia impositiva all'interno di un sistema fiscale nazionale di cui proponiamo una radicale riforma nel senso dell'equità e della lotta all'evasione.

Detta autonomia non può consistere in una imposizione fiscale aggiuntiva per i cittadini e deve rispondere ai caratteri di progressività e di equità previsti dalla Costituzione.

Nella prospettiva di un progetto di riforma istituzionale che veda la trasformazione di una delle due Camere in Camera delle Regioni, a queste ultime si devono attribuire funzioni legislative tali da aumentare notevolmente le loro necessità di spesa, si dovrebbero individuare fonti di entrata quali: tributo unificato sull'auto (progressivo in base alla potenza fiscale), sostituzione dell'ILOR, dei contributi sanitari e dell'ICIAP con una imposta regionale sul valore aggiunto delle attività produttive, la regionalizzazione dei proventi di tabacchi, lotto, lotterie.

Per le regioni, come per i comuni e le provincie si dovrà provvedere attraverso trasferimenti erariali al fine di garantire ad ogni territorio uno *standard* di servizi pubblici e sociali.

Per quanto riguarda i comuni, a partire dal '96, nell'ambito delle imposte sul patrimonio da attribuire ai comuni, l'ICI deve essere totalmente cancellata per quanto riguarda la prima casa di abitazione, mentre l'imposta deve essere progressiva in base al numero delle abitazioni possedute; sempre entro il '96 il livello dell'ICI deve essere aumentato per gli alloggi sfitti da almeno un anno per i quali l'aliquota dovrebbe variare da un minimo del 7 a un massimo del 10 per mille.

La sanità.

Agli enormi problemi della sanità del nostro Paese il Governo Dini risponde con queste 104 parole:

« I possibili interventi nel comparto della sanità saranno impostati in modo da salvaguardare gli attuali livelli delle prestazioni sanitarie perseguendo, allo stesso tempo, la riduzione degli oneri a carico diretto del bilancio pubblico. Ciò potrà essere realizzato con una più consistente partecipazione degli assistiti e con un maggior concorso finanziario delle istituzioni regionali e locali.

Sarà perseguita anche la politica di razionalizzazione della rete ospedaliera e sarà definito, con chiarezza maggiore di quanto non avvenga oggi, il confine tra prestazioni assistenziali e prestazioni sanitarie. Una parte dei risparmi così ottenuti andrà a finanziare il fondo sanitario in conto capitale e il progetto di prevenzione delle malattie tumorali ».

Nella sorprendente genericità, nelle eloquentissime omissioni e nei pochi aspetti esplicitati, interpretati alla luce del complessivo dibattito politico sulle politiche sociali non è difficile leggere:

l'attacco definitivo allo stato sociale ed al diritto alla salute;

l'obbligo per le regioni di ripianare i debiti pregressi delle USL;

nessun ripiano per i debiti dal '95 in poi;

l'introduzione di una tassa regionale sulla salute, aggiuntiva alle altre imposte, tasse e balzelli;

la chiusura dei piccoli ospedali;

la disattivazione dei posti-letto sottoutilizzati;

l'introduzione di *tickets* sulle prestazioni del pronto soccorso e dei primi giorni di ricovero ospedaliero;

l'inasprimento da 70.000 a 100.000 lire del *ticket* sulle prestazioni specialistiche;

il taglio di alcune prestazioni di specialistica, di diagnostica e di farmaceutica per i redditi medio-alti;

l'introduzione delle assicurazioni private.

Il ventilato federalismo sanitario, che avrebbe dovuto accompagnare l'autonomia impositiva delle regioni, si percepisce come l'abbandono di ogni impostazione solidaristica e la cristallizzazione delle differenze territoriali che rafforzano le differenze di classe.

Scompare ogni riferimento ad una cultura programmatica, al valore della prevenzione, della diffusione dei servizi territoriali della medicina di base, della guardia medica, della medicina di famiglia, della specialistica.

Nel furore controriformatore si ripropone di fatto la centralità dell'ospedale e delle strutture chiuse e costose anziché esaltarne la funzione propria di strutture di diagnosi e cura di livello superiore.

Non si modificano i nodi strutturali degli sprechi e delle rendite corporative. Si continua una politica clientelare del personale anziché valorizzare le risorse umane riconoscendo lo specifico ruolo dei dipendenti del Sistema Sanitario. Non si impedisce la doppia attività in strutture sanitarie concorrenti con il servizio pubblico. Si tarda ad introdurre la gestione per *budget* e la pratica sanitaria per protocolli di diagnosi e di cura e la piena e completa utilizzazione delle strutture e delle strumentazioni diagnostiche e terapeutiche pubbliche. Non si assume come prioritaria la necessità di umanizzare i servizi e di avviare il controllo sociale e non si sviluppa alcuna verifica critica del meccanismo della retribuzione a tariffa delle prestazioni e dell'accreditamento, dimostratesi di difficile applicazione. Si immolano la salute e la vita dei cittadini al profitto dei privati, insistendo sulla competitività senza « *par condicio* » tra le strutture pubbliche e quelle private. Si assume la libera scelta, vero e proprio falso ideologico in atto pubblico, a fondamento della controriforma e dell'inevitabile progressiva privatizzazione del servizio pubblico. Non si ricompongono sanità ed assistenza che vengono invece ulteriormente e definitivamente separate. Si persiste nella logica tecnocratica invece di recuperare la funzione ed i poteri dei comuni in una rinnovata aspirazione alla modernizzazione democratica.

Scuola pubblica rinnovata.

La riforma del nostro sistema formativo ha assunto un carattere di urgenza senza precedenti. Il livello di istruzione estremamente basso rispetto a quello di tutti gli altri paesi europei, infatti, rischia sempre più seriamente di costituire un ostacolo determinante per lo sviluppo, oltretutto provocare un pericoloso degrado del livello di democrazia e di civiltà del nostro Paese.

Pochissime schematiche cifre sono sufficienti a definire in modo fin troppo eloquente la tragica situazione del nostro sistema formativo: siamo praticamente l'unico paese europeo con l'obbligo scolastico di 8 anni, in Italia si diplomano circa 40 giovani su 100 contro i 61 della Spagna, i 75 di USA e Francia, gli 80 della Svezia, i 91 del Giappone, si laureano circa 90.000 giovani l'anno a fronte dei 150.000 di Francia, Gran Bretagna, Germania.

Contemporaneamente la spesa per l'istruzione in Italia è del 5,7 per cento sul PIL (dati 91) a fronte di una media del 6,1 per cento dei

paesi OCSE, quella per l'università è dello 0,5 per cento sul PIL contro una media dei paesi OCSE dell'1,5 per cento.

In una simile situazione drammatica, negli anni recenti i governi hanno sistematicamente tagliato le risorse per la pubblica istruzione, hanno attuato un cosiddetto processo di « razionalizzazione » che si traduce in un semplice taglio di classi e personale « peggiorando » (dati CENSIS) « le condizioni di squilibrio esistenti »; oggi si sta sottoscrivendo un contratto della scuola che mortifica il ruolo docente; si chiede di delegare un progetto di « autonomia » (che negli intenti dei proponenti dovrebbe avere carattere « storico »), a costo zero per lo stato e ad alto costo per gli utenti.

Ora il D.P.E.F. prevede nel 1996, per l'istruzione e l'università, le stesse risorse del '95. Si tratta di qualcosa di molto peggiore di un atto di irresponsabilità, perché in questo modo si preclude, per il futuro immediato, ogni scelta di riforma, si abdica da parte del pubblico, dello stato, al ruolo di protagonista e promotore della riforma del nostro sistema formativo.

Coerentemente con questa impostazione provvedimenti passati (liberalizzazione tasse universitarie) e in corso (richiesta di delega sull'autonomia) del Governo scaricano sulle periferie, sulle scuole, sui singoli atenei, il problema del reperimento delle risorse tramite l'imposizione di nuove tasse, convenzioni e contributi dei privati ecc. Una linea indirizzata alla « privatizzazione » di una parte consistente del sistema formativo, ad un sorta di « mercificazione » della cultura di « qualità » che sarà garantita solo a chi potrà acquistarla.

Al contrario l'istruzione deve tornare ad essere diritto fondamentale ed inalienabile, per ogni cittadino ugualmente fruibile, il problema formazione deve tornare ad essere fondamentale problema nazionale, in quanto da esso dipendono lo sviluppo, la democrazia, lo stesso grado di civiltà del paese.

Devono essere stanziare risorse adeguate da attingere alla fiscalità generale, da reperirsi nel grande pozzo dell'evasione fiscale e fra quelle fasce di popolazione (il 10 per cento delle famiglie italiane) che possiede quasi la metà della ricchezza del paese. Dette risorse devono essere destinate all'obiettivo di gran lunga prioritario da realizzarsi entro il '96: all'elevamento dell'obbligo scolastico nel contesto di linee di riforma complessiva della secondaria superiore. Rivestono urgenza estrema, e devono quindi collocarsi nelle previsioni di realizzazione nel triennio '96'98, anche un progetto sull'edilizia scolastica, investimenti indirizzati a rendere generalizzata la frequenza della scuola dell'infanzia, ad estendere il tempo pieno e prolungato nella scuola dell'obbligo. Sempre nel triennio devono essere realizzati provvedimenti volti alla sburocratizzazione del sistema quali la riforma del Ministero, un autogoverno effettivo delle scuole nella gestione delle risorse, nella programmazione didattica, una riqualificazione del ruolo e della funzione docente nei termini di professionalità (aggiornamento che coinvolge anche l'università), di tempi di lavoro, di riconoscimento economico; alla realizzazione di un nuovo sistema di valutazione.

CARAZZI e LUIGI MARINO, *Relatori.*