

N. 2105-bis-A-ter
N. 2106-A-ter

CAMERA DEI DEPUTATI

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

(Relatore: **PEGGIO**, di minoranza)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

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

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

E COL MINISTRO DELLE FINANZE
(**VISENTINI**)

—

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985)

E SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(GORIA)

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

—

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1985
e bilancio pluriennale per il triennio 1985-1987

Presentata il 26 ottobre 1984

RELAZIONE DI MINORANZA

1. — Con la legge finanziaria per il 1985 dovrebbe prendere avvio quel piano a medio termine di rientro dall'inflazione e di risanamento della finanza pubblica, di cui parlano da tempo i ministri responsabili della politica economica. Dell'esigenza di un tale piano si cominciò a parlare con una certa enfasi nella primavera scorsa. L'argomento venne poi ripreso e precisato all'inizio dell'estate sia da parte del ministro del tesoro, in uno specifico documento pubblicato il 28 luglio, sia da parte del Governatore della Banca d'Italia nel corso di un'audizione svolta presso la Commissione bilancio della Camera il 17 luglio. Ora i documenti sottoposti al nostro esame — la Relazione previsionale e programmatica e la legge finanziaria per il prossimo anno — forniscono il quadro delle scelte compiute dal Governo per dare attuazione a quanto è stato in precedenza annunciato.

Un'osservazione si impone innanzitutto al riguardo: con l'adozione di un piano a medio termine dovrebbe essere finalmente abbandonata l'idea che il risanamento della finanza pubblica e il rientro dall'inflazione possano essere affidati a terapie d'urto monche ed inique, capaci di conseguire grandi risultati in tempi molto rapidi. L'erroneità di simili terapie è stata a lungo disconosciuta o sottovalutata.

Occorre rilevare, infatti, che l'acutezza e la complessità dei problemi della finanza pubblica del nostro paese sono anche la conseguenza dei tentativi messi in atto negli anni passati, di fronteggiare il dissesto finanziario, l'inflazione e la crisi economica con misure drastiche che avreb-

bero dovuto avere un rapido effetto risanatore. Ma queste, lungi dal perseguire gli effetti sperati, hanno concorso ad aggravare le difficoltà e tutte le manifestazioni della crisi.

Gli indiscriminati e intempestivi insprimenti fiscali e tariffari, decisi per incrementare le entrate e ridurre il disavanzo, le misure di compressione delle spese pubbliche adottate anche esse allo scopo di ridurre il disavanzo, gli aumenti dei tassi di interesse insieme alle limitazioni quantitative del credito: tutto questo lungi dal riequilibrare l'economia e la finanza pubblica ha alimentato una prolungata fase di recessione e stagnazione, che è stata a sua volta una delle cause principali dell'eccezionale aggravamento del dissesto dei conti dello Stato.

La recessione ha frenato la crescita delle entrate tributarie e contributive e ha reso necessari massicci incrementi delle spese pubbliche per fronteggiare l'aggravamento delle crisi aziendali e l'aumento della disoccupazione. E ciò proprio mentre l'aumento dei tassi di interesse determinava un eccezionale aumento delle spese per gli interessi sul debito pubblico, che a sua volta spingeva a livelli pericolosi l'entità dell'indebitamento pubblico.

Ora l'annuncio dell'avvio di un'azione di rientro dal dissesto della finanza pubblica destinata a protrarsi in un ragionevole arco di anni, non può non essere considerato con favore. C'è da chiedersi però se sia lecito parlare di un vero e proprio « piano di rientro », o se piuttosto non ci si trovi ancora una volta di fronte ad una pura esercitazione econometrica, fondata su qualche miglioramen-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

to delle tendenze dell'economia internazionale e italiana, e che affida essenzialmente a queste la prospettiva del risanamento.

2. — Il pericolo che il piano si riduca soltanto a questo appare ben evidente ed è tanto grave se si considera il modo in cui da parte dei responsabili della politica economica si guarda al contesto dell'economia internazionale.

Si afferma ancora, con una certa enfasi e con una buona dose di disinvoltura, che l'azione di rientro dall'inflazione e di riequilibrio della finanza pubblica consentirà di agganciare l'economia italiana alla ripresa internazionale, sicché tutti i maggiori problemi dell'economia e della società — a cominciare da quello della disoccupazione — potranno essere avviati a soluzione. A dimostrazione di tale possibilità tra l'altro vengono citati i risultati già conseguiti nella lotta contro l'inflazione e nel contenimento della crescita del fabbisogno dello Stato.

Ma la realtà dimostra che le tendenze in atto a livello internazionale e nell'economia italiana non corrispondono molto al quadro piuttosto ottimistico che viene tracciato nei discorsi dei ministri italiani e dello stesso Presidente del Consiglio.

Ovviamente, nessuno può contestare che il tasso di inflazione abbia registrato un consistente rallentamento. Ma è assurdo dire che essendo attualmente il tasso di inflazione mensile rapportato ad anno inferiore al 10 per cento, l'obiettivo della politica economica governativa in questo campo è stato non solo raggiunto ma addirittura superato. In realtà per conseguire nel 1984 un tasso di inflazione medio del 10 per cento, visti i punti di partenza, era assolutamente necessario che nella seconda metà di quest'anno l'indice dei prezzi aumentasse meno del 10 per cento. Ora registriamo appunto tassi di inflazione mensili riferiti all'anno inferiori a 10, ma non abbastanza inferiori da potere garantire che il tasso medio annuo sia in linea con le previsioni-obiettivo del Governo. Di conseguenza, con ogni probabilità l'inflazione media di quest'anno sarà

vicina all'11 per cento. Ma i primi dati relativi al mese di ottobre indicano una accelerazione della dinamica dei prezzi sicché è possibile che anche la cifra dell'11 per cento venga superata.

D'altro canto sempre più diffusi e radicati sono i dubbi riguardanti la fondatezza e la rappresentatività dell'indice dei prezzi al consumo. E questo se da un lato motiva le perplessità e l'ironia dell'opinione pubblica di fronte ai compiacimenti della propaganda governativa per i successi di cui si parla, d'altro induce il gruppo parlamentare comunista a chiedere che la rappresentatività e la fondatezza dell'indice dei prezzi al consumo vengano sottoposte ad una attenta verifica, e che parimenti venga esaminato l'effetto di alcune decisioni riguardanti i prezzi amministrati e le tariffe. Proponiamo, insomma, che su tali questioni venga svolta una ricerca analoga a quella che per iniziativa della Commissione bilancio è stata compiuta sul problema del debito pubblico.

Quanto poi all'obiettivo di «agganciare l'economia italiana alla ripresa internazionale», c'è da chiedersi in che senso e in che misura sia lecito parlare di ripresa dell'economia internazionale.

In realtà, la ripresa ha riguardato sinora essenzialmente gli Stati Uniti, il Giappone e i paesi di nuova industrializzazione del sud-est asiatico: insomma, l'area del Pacifico verso la quale tende a spostarsi il baricentro economico del mondo. Quanto all'Europa, piuttosto che di ripresa è lecito parlare di recupero, di stagnazione, nel migliore dei casi di crescita lievissima che rimane al di sotto del tasso necessario per evitare che la disoccupazione continui a crescere.

Altro che ripresa dell'economia internazionale! Il pericolo vero sul quale occorre concentrare l'attenzione è quello di un nuovo gravissimo arretramento della Europa, in conseguenza sia della politica economica e monetaria seguita dagli Stati Uniti con la presidenza di Ronald Reagan, sia delle politiche che impediscono di rafforzare il processo di integrazione nell'ambito della CEE e di operare in modo che questa possa essere fattore di

sviluppo e di progresso a livello mondiale.

Si continua a dire che l'Europa e gran parte del mondo subiscono i contraccolpi della politica monetaria seguita dagli Stati Uniti. A dire il vero, sembra piuttosto che l'Europa abbia voluto far proprie le ricette monetaristiche predicate, ma non praticate troppo, dai governanti di Washington.

Per un paese come gli Stati Uniti, che non si preoccupa affatto dei gravissimi squilibri della propria bilancia dei pagamenti, e della propria finanza pubblica e che riesce a imporre al mondo intero, attraverso la politica degli alti tassi di interesse, le condizioni che garantiscono di pareggiare questi squilibri, è assai difficile parlare di politica monetaristica. In realtà, si potrebbe dire semmai che gli Stati Uniti rivendicano oggi il diritto a realizzare « il keynesismo in un solo paese ». Come definire diversamente il fatto che il governo di Washington trova del tutto normale avere un *deficit* della bilancia dei pagamenti dell'ordine dei 100 miliardi di dollari e un disavanzo della finanza pubblica dell'ordine di 200 miliardi di dollari, destinato a quanto sembra a restare su tali livelli sino alla fine degli anni ottanta ?

Due elementi concorrono a caratterizzare in modo particolarmente negativo la politica economica seguita dal governo di Washington: da un lato, il fatto che i gravissimi squilibri del bilancio federale e della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti sono il risultato di indirizzi che non hanno alcuna finalità sociale, ma al contrario precisi obiettivi egemonico-militari; dall'altro, le conseguenze assai negative che la politica degli alti tassi di interesse, praticata dal governo americano al fine di fronteggiare quegli squilibri, determina su tutta l'economia mondiale e in particolare sul sistema dei pagamenti internazionali. Vale la pena di segnalare che a proposito di quanto avviene in questo campo l'autorevole economista americano Robert Triffin ha osservato che si deve ora parlare piuttosto che di sistema monetario mondiale di « scan-

dalo monetario mondiale ». (Si veda lo scritto dal titolo « The European monetary system (EMS) and the world monetary scandal (WMS) », presentato da Robert Triffin alla tavola rotonda « La situazione monetaria: la ricerca di una nuova stabilità » svoltasi a Rimini il 15 ottobre 1984, per iniziativa del Centro Pio Manzù).

Gli alti tassi di interesse reali, giunti oramai ovunque (ma innanzitutto negli Stati Uniti) a livelli senza precedenti, di due, tre e persino quattro volte superiori rispetto a quelli degli anni cinquanta e sessanta, sono un elemento disincentivante di una ripresa degli investimenti diffusa e duratura. Inoltre, essi, da un lato alimentano un'assurda rivalutazione del dollaro, e, dall'altro, rendono sempre più oneroso il peso dei debiti esteri che soprattutto i paesi in via di sviluppo hanno contratto nel corso degli ultimi anni. Di qui derivano non solo crescenti incertezze, ma anche serissime minacce per tutta l'economia internazionale. C'è il pericolo che lo stato di insolvenza latente di molti paesi sfugga al controllo trascinando in una crisi drammatica tutto il sistema bancario americano e mondiale. E c'è, ancor prima, la tendenza all'inaridimento dei finanziamenti ai paesi in via di sviluppo, che nonostante tutto sono stati di grande importanza per assicurare ad essi il livello di attività, sia pure modesto, stentato e discontinuo, che si è avuto negli anni settanta e in questi primi anni ottanta. Basti considerare che le banche americane, dopo avere aumentato di 32 volte i loro crediti ai paesi in via di sviluppo dal 1970 al 1983 — in cifra assoluta questi sono passati da meno di 13 miliardi di dollari alla fine del 1969 a oltre 433 miliardi di dollari alla fine dell'anno scorso — hanno dovuto bruscamente mutare la loro politica. I crediti da esse concessi sono scesi da più di 40 miliardi di dollari del 1982 a meno di 13 miliardi di dollari nel 1983, e questi ultimi riguardano soprattutto la capitalizzazione degli interessi che gli stessi paesi riceventi dovevano sui crediti ottenuti in precedenza.

In tali condizioni, è difficile pensare che la ripresa di cui si parla abbia gran-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

di prospettive. Da più parti, anzi, si teme che in assenza di una svolta molto prossima e assai netta nella politica economica interna e internazionale degli Stati Uniti, la situazione possa divenire molto preoccupante e drammatica per tutti. In ogni caso, già ora appaiono segni molto evidenti di un imminente e rapido esaurirsi della ripresa americana. Di qui una prospettiva assai seria: c'è il pericolo infatti che l'Europa salti una fase dello sviluppo, in quanto una nuova recessione internazionale può verificarsi prima ancora che la ripresa economica abbia raggiunto in Europa una consistenza minima, che consenta di parlare correttamente di ripresa. E proprio in considerazione di tale pericolo occorre denunciare i pericoli di arretramento dell'Europa.

L'Italia, in questo contesto internazionale ed europeo, si caratterizza per la persistente rilevanza del tasso di inflazione e del dissesto della finanza pubblica. Ma per il resto, l'andamento dell'economia italiana non è molto diverso da quello degli altri paesi europei. Anzi il prodotto interno lordo registra in Italia incrementi che per quanto modesti sono persino superiori a quelli di altri paesi europei. Altrettanto può dirsi, almeno in parte, per quanto riguarda gli investimenti. L'occupazione frattanto continua a registrare un andamento assai negativo: nella grande industria il numero degli occupati è sceso in quattro anni di un quinto e la situazione tende a peggiorare ancora, poiché per ogni tre lavoratori che escono c'è soltanto un lavoratore che entra in queste imprese.

3. — In tale situazione, mentre è illusorio sperare che la ripresa internazionale possa fornire la chiave per il risanamento della nostra economia, il pericolo che il « piano di rientro » di cui parlano il ministro del Tesoro e alcuni suoi colleghi sia del tutto aleatorio e quasi inesistente non può essere negato, né sottovalutato. Tra l'altro, c'è da considerare la persistente carenza, ed anzi l'accentuata crisi di quelli che dovrebbero essere gli strumenti essenziali di una politica di piano.

Basti pensare allo stato in cui versano il Ministero del bilancio e della programmazione economica e tutte le strutture ad esso collegate: il segretariato della programmazione è privo del suo responsabile ormai da molti mesi; il nucleo di valutazione degli investimenti si è praticamente disperso e non si sa quando e come verrà ricostituito; l'ISPE (Istituto di studi per la programmazione economica) sembra caratterizzarsi sempre di più come un ente inutile e senza prospettive di recupero, del tutto incapace comunque di assumere le funzioni svolte da analoghi istituti in altri paesi.

Si aggiunga che mentre il Ministero del bilancio e della programmazione economica continua ad essere praticamente inesistente, il Ministero del tesoro continua a collocare la propria azione in una prospettiva di breve periodo e rifiuta di procedere — come è prescritto dall'articolo 4 della legge n. 468 del 1978 — alla definizione del bilancio pluriennale, senza il quale è impossibile dare coerenza e continuità alle azioni e agli interventi predisposti nei singoli bilanci annuali. Nessuno può disconoscere che il passaggio da un bilancio annuale ad un bilancio pluriennale sia impresa complessa e tutt'altro che facile. Ma è grave che il ministro del Tesoro, invece di presentare al Parlamento insieme al bilancio e alla legge finanziaria per il 1985 un vero bilancio per un periodo pluriennale che inizi dal 1985, si è limitato a trasmettere il documento « Note per la costruzione di un bilancio pluriennale programmatico, 1985-1987 », dal quale emerge nettamente che il cammino da compiere per giungere ad un vero bilancio pluriennale sia ancora tutto da compiere, e che per il momento si è ancora al livello delle elaborazioni puramente sperimentali e degli schemi fondati su problemi che erano e rimangono tuttora aperti.

Stando così le cose, è lecito dubitare che un programma a medio termine di risanamento della finanza pubblica e di rientro dall'inflazione possa realmente prendere avvio. In realtà, dalle dichiarazioni del Governo e dai documenti pre-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

sentati si desume semplicemente che il riequilibrio della finanza pubblica è ritenuto possibile se, trascorsa la fase della recessione e della stagnazione, la ripresa dello sviluppo proseguirà nei prossimi anni, sia pure con tassi di crescita del prodotto interno lordo modesti come nel 1984, e se contemporaneamente si verificherà un ulteriore sensibile rallentamento dell'inflazione, che secondo il Governo dovrebbe scendere al 7 per cento nel 1985 e al 5 per cento negli anni successivi.

Ma il verificarsi di tali condizioni non è affatto certo, anche proprio a causa delle gravi carenze e contraddizioni che continueranno a caratterizzare l'impiego delle risorse in assenza di un preciso piano che persegua congiuntamente il risanamento della finanza pubblica, la lotta all'inflazione e la ripresa dello sviluppo con la rimozione delle cause strutturali del differenziale inflazionistico esistente tra l'Italia e gli altri paesi industriali.

Di conseguenza, lo stesso obiettivo dell'azzeramento del disavanzo di parte corrente entro il 1988, assunto come indice qualificante dell'avvenuto risanamento, corre il rischio di essere aleatorio, indipendentemente dal fatto che vengano rispettati o meno i vincoli posti all'andamento degli altri grandi aggregati della finanza pubblica. Questi — come è noto — sono stati così indicati:

a) le spese pubbliche di parte corrente, al netto degli interessi, *non dovranno* crescere più del tasso di inflazione;

b) le spese in conto capitale *potranno* avere una dinamica uguale a quella del prodotto interno lordo;

c) le entrate *dovranno* anch'esse aumentare in proporzione al prodotto interno lordo, lasciando inalterata la pressione fiscale.

Orbene, è assai dubbio che il rispetto di tali vincoli possa prescindere dalla ripresa dello sviluppo, sia pure a tassi modesti. Ed anche se la ripresa dovesse proseguire il rispetto dei vincoli indicati sarà assai problematico, per cause sia

interne sia internazionali. Basti pensare a quali effetti avrebbe la prosecuzione della politica degli alti tassi di interesse praticata dagli Stati Uniti per finanziare il loro disavanzo. In ogni caso dovranno essere attentamente valutati gli effetti del rispetto dei suddetti vincoli nel campo della distribuzione del reddito e più in generale nelle condizioni generali della società nazionale.

4. — Un piano a medio termine di risanamento della finanza pubblica e di rientro dall'inflazione presuppone innanzitutto una precisa valutazione dell'entità e delle caratteristiche del dissesto e insieme un'analisi critica delle cause che l'hanno provocata. Su questa base sarà possibile definire le azioni e gli interventi necessari per invertire la tendenza in atto e per porre su solide basi l'opera di risanamento. Ma proprio in quanto una politica di rientro dal dissesto finanziario non può riguardare soltanto la finanza pubblica, è necessario anche un grande sforzo per giungere ad una più precisa conoscenza, espressa anche in termini quantitativi, della effettiva realtà del paese: in altri termini, è necessario far emergere il vasto settore dell'economia sommersa, che è di fondamentale importanza per i riflessi che può avere sulla finanza pubblica.

Sulle cifre del dissesto dei conti dello Stato non occorre soffermarsi troppo, tanto se ne è parlato a più riprese. Sembra tuttavia opportuno ricordare i dati più significativi.

Il fabbisogno nel settore statale è stimato per il 1984 nell'ordine di 100 mila miliardi: esattamente 95.800 miliardi, secondo il preconsuntivo contenuto nella relazione previsionale e programmatica per il 1985. Il debito pubblico, che alla fine del 1983 aveva raggiunto i 453 mila miliardi, ha continuato a salire in modo impressionante e sfiorerà alla fine del 1984 i 550 mila miliardi: una cifra questa che è pari a circa il 90 per cento del prodotto interno lordo. Le spese per interessi sul debito pubblico hanno raggiunto nel 1984 i 54 mila miliardi e rap-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

presentano quindi all'incirca il 9 per cento del prodotto interno lordo.

Si aggiunga che i dati riguardanti il debito pubblico non comprendono tutto il complesso dei debiti dello Stato e della pubblica amministrazione. Esiste, infatti, accanto al debito ufficiale un debito sommerso la cui entità è difficilmente quantificabile, ma che può essere stimata nell'ordine di alcune decine di migliaia di miliardi. Esso comprende: le somme dovute dallo Stato e dai diversi rami dell'amministrazione pubblica per gli acquisti già effettuati di beni e servizi il cui pagamento è stato fatto slittare; i crediti di imposta accumulati dai cittadini e dalle imprese sia per l'IRPEF, sia per l'IVA; i debiti contratti dalle unità sanitarie locali verso il sistema bancario; e così via. Se si tiene conto anche di queste cifre, si può affermare che, complessivamente, il debito pubblico è molto prossimo alla cifra del prodotto interno lordo, e forse l'ha già superato.

La gravità di questi dati non ha bisogno di essere sottolineata. Ma per comprendere i termini delle questioni che devono essere affrontate nel nostro paese è opportuno un confronto con le situazioni degli altri maggiori paesi industriali. Si può così osservare che in Italia il fabbisogno del settore pubblico (il disavanzo) nel 1983 è risultato in rapporto al prodotto interno lordo quattro volte superiore a quello della Germania federale e del Giappone, all'incirca tre volte superiore a quello della Francia, del Regno Unito e degli Stati Uniti, e quasi doppio di quello medio della CEE. Quanto alla consistenza del debito pubblico si rileva che mentre - come si è già detto - in Italia esso rappresenta quasi il 90 per cento del prodotto interno lordo, negli altri paesi le corrispondenti cifre sono all'incirca le seguenti: nel Regno Unito poco più del 40 per cento, negli Stati Uniti e in Giappone meno del 35 per cento, nella Germania federale il 20 per cento, in Francia poco più del 10 per cento. Analogamente le spese per interessi nel debito pubblico negli altri maggiori paesi industriali incidono sul pro-

dotto interno lordo in una misura che è pari a un terzo o alla metà di quella riguardante l'Italia.

5. — Questi dati risultano ancora più preoccupanti se si considera che nel corso dell'ultimo decennio il gettito fiscale e contributivo ha conseguito in Italia incrementi assai importanti, nettamente superiori alla dinamica del prodotto interno lordo a prezzi correnti. La pressione fiscale, insomma, è cresciuta notevolmente proprio in questi anni, durante i quali il dissesto della finanza pubblica raggiungeva le dimensioni ricordate, che fanno dell'Italia un paese che si distingue nettamente dagli altri paesi industrializzati.

Ma pur essendosi avvicinata parecchio a quella di altri paesi europei, e pur avendo superato nettamente il livello esistente in paesi come il Giappone, gli Stati Uniti e il Regno Unito la pressione fiscale in Italia è ancora inferiore a quella media della CEE. Dalla tabella numero 1, tratta dalla relazione previsionale e programmatica per il 1985, si rileva che mentre nell'insieme dei paesi della Comunità le entrate tributarie e contributive nel 1984 rappresentano il 44,2 per cento del prodotto interno lordo, in Italia la stessa percentuale è soltanto 42,7; fatto ancora più significativo, nella Comunità la pressione fiscale non dà segni di flessione, mentre in Italia il livello raggiunto non appare consolidato: i dati della tabella indicano, infatti, che il prelievo scende nel nostro paese dal 43,3 per cento del PIL nel 1983 al 42,7 per cento nel 1984.

Occorre inoltre, precisare che queste cifre, per quanto riguarda il nostro paese, risultano notevolmente sovrastimate essendo riferite ai dati ufficiali del prodotto interno lordo, alla cui valutazione concorrono largamente lo stesso gettito delle imposte o dei contributi previdenziali. Pertanto l'altissimo livello delle evasioni fiscali comporta una sottostima dell'effettivo prodotto interno lordo e una sovrastima della pressione fiscale. In altri termini, la pressione fiscale indicata trascura di considerare la rilevante quota del prodotto

TABELLA N. 1.

PRESSIONE FISCALE

(Entrate tributarie e contributive delle Amministrazioni pubbliche
in percentuale del PIL)

ANNI	Stati Uniti	Giap- pone	CEE	Ger- mania	Francia	Regno Unito	Paesi Bassi	Italia
1981	32,6	26,8	40,9	42,4	43,8	37,4	45,6	37,2
1982	31,7	27,5	43,3	42,5	44,5	38,1	45,9	39,9
1983	31,5	28,4	44,2	42,3	44,8	37,7	47,9	43,3
1984 (a)	31,3	29,1	44,2	42,6	45,4	37,7	46,1	42,7

(a) Previsione.

Fonte: Relazione previsionale e programmatica per il 1985.

interno lordo che in Italia rimane sommerso e che non si riesce a far emergere proprio in quanto assai elevato rimane il tasso di evasione delle imposte dirette e indirette.

Anche in altri paesi esiste il fenomeno delle evasioni fiscali e quindi il prodotto interno lordo finisce con l'essere sottostimato. Ma la sottostima risulta in Italia particolarmente elevata: del 15 per cento secondo alcuni, del 20 per cento secondo altri. (Si può ricordare che circa un anno fa, in un'intervista a *Le Monde*, che ebbe larga eco, Giovanni Agnelli dichiarò di ritenere il prodotto interno lordo italiano sottostimato di almeno il 25 per cento).

6. — Per valutare la consistenza della sottostima del PIL nel nostro paese vale la pena di soffermarsi su alcune valutazioni riguardanti le evasioni dell'IVA e dell'IRPEF.

Riguardo all'IVA si deve osservare che il gettito dato dall'applicazione dell'impo-

sta sulle importazioni è pari quasi alla metà del totale. In altri termini, sui beni e servizi prodotti e venduti in Italia con l'IVA si attua un prelievo che non è molto superiore a quello effettuato sui prodotti importati. Anche questo è un dato abbastanza peculiare del nostro paese: altrove infatti la quota del gettito dell'IVA sui prodotti importati è compresa tra un terzo e un quarto del totale. E proprio in rapporto a questo si valuta che l'IVA interna sia pagata per un terzo ed evasa per i due terzi, e che l'IVA totale sia evasa per circa il 45 per cento. Non mancano però valutazioni in base alle quali risulta che l'IVA sarebbe evasa per oltre la metà. (Si veda al riguardo il saggio «L'IVA: situazione attuale e prospettive di riforma», a cura di Giuseppe Campa, apparso nel Rapporto CER n. 2 1984).

Quanto all'IRPEF, recenti calcoli hanno portato a stimare il grado di evasione di quest'imposta attorno al 40 per cento. Si veda a tale riguardo la tabella n. 2,

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

nella quale sono indicate le cifre relative al gettito dell'IRPEF e al calcolo dell'evasione di quest'imposta dal 1975 al 1983.

Sommando la cifra dell'evasione dell'IVA, valutata per il 1983, secondo i calcoli sopraindicati, a circa 24 mila miliardi, e la cifra dell'evasione dell'IRPEF quale

risulta dalla tabella n. 2, 36 mila miliardi, si giunge alla conclusione che nello scorso anno le evasioni dal pagamento delle due fondamentali imposte del sistema tributario italiano hanno sottratto all'erario circa 60 mila miliardi.

TABELLA N. 2.

IRPEF: GETTITO ED EVASIONE DELL'IMPOSTA

(Miliardi di lire)

ANNO	Imposta pagata	Imposta evasa
1975	4.247	3.102
1976	6.776	4.949
1977	10.098	7.376
1978	11.616	8.484
1979	15.095	11.025
1980	23.402	17.093
1981	31.120	22.730
1982	38.351	28.011
1983	49.480	36.140

Fonte: « Il Sole-24 Ore ».

7. — Questi dati costituiscono una solida conferma della sottostima del prodotto interno lordo, cui abbiamo accennato. Essi consentono altresì di valutare che il PIL effettivo sia superiore di almeno il 15 per cento rispetto a quello ufficialmente calcolato.

Ma da una valutazione del prodotto interno lordo maggiorato del 15 per cento, che includa gran parte dell'economia sommersa, come quella che noi proponiamo, derivano una serie di conseguenze sulle quali è opportuno soffermarsi.

Deriva innanzitutto che le cifre riguardanti l'incidenza sul prodotto interno lor-

do del fabbisogno nel settore statale, dell'indebitamento pubblico, e degli oneri per interessi che questo comporta sono nella realtà inferiori rispetto a quelle indicate in precedenza. Inoltre, da una più appropriata valutazione del prodotto interno lordo deriva che la pressione fiscale effettiva nel nostro paese è sensibilmente inferiore a quella indicata nella tabella n. 1, e rimane ancora molto lontana da quella media della CEE: invece di essere pari al 42,7 per cento come indicata in rapporto alle valutazioni ufficiali del PIL, essa risulta pari al 37,2 per cento.

Ciò dimostra che esistono notevoli margini per conseguire un consistente aumento sia delle entrate tributarie sia della pressione tributaria, cioè dell'incidenza del prelievo tributario sul prodotto interno lordo di cui il paese effettivamente dispone.

L'esistenza di tali margini è confermata d'altronde dai dati riguardanti la propensione al risparmio delle famiglie italiane. La tabella n. 3 mette in evidenza che il nostro paese detiene il primato assoluto della quota del reddito disponibile delle famiglie che viene destinata al risparmio. Come si spiega tale primato? Molte sono certamente le ragioni che inducono le famiglie italiane a risparmiare assai più di quanto non avvenga negli altri paesi industriali. Accanto alle ragioni antiche di questa propensione al risparmio, altre se ne sono aggiunte di recente, legate anche alle crescenti incertezze provocate dalla crisi e dagli sconvolgimenti che si stanno verificando soprattutto nel campo dell'occupazione industriale. Non si deve ignorare, inoltre, che in una qualche misura il flusso del risparmio concorre alla ricostituzione del valore reale dello *stock* di risparmio accumulato, che l'inflazione erode.

Ma tutto questo non è sufficiente a spiegare il primato italiano del risparmio delle famiglie. In parte non trascurabile questo primato è dovuto anche al basso prelievo fiscale attuato su ingenti masse di redditi, dovuto sia all'erosione degli imponibili sia alle evasioni. Ciò riguarda soprattutto i redditi da lavoro autonomo, i redditi da imprese familiari, e le rendite finanziarie. Un più consistente prelievo fiscale su questi redditi delle famiglie, conseguito soprattutto con una ragionevole eliminazione delle esenzioni e con una tenace azione contro le evasioni, comporterebbe un abbassamento della quota del risparmio familiare su livelli più prossimi a quelli degli altri paesi, e ridurrebbe altresì il fabbisogno statale che risulterebbe anch'esso più vicino, come quota del prodotto interno lordo, a quello degli altri paesi industriali.

TABELLA N. 3.

PROPENSIONE AL RISPARMIO DELLE FAMIGLIE NEL 1983

(quota % del reddito disponibile destinato al risparmio).

Italia	23
Giappone	19
Francia	14
Germania federale	14
Regno Unito	12
Stati Uniti	8

Fonte: OCSE.

8. — Non crediamo che un'azione volta ad accrescere il quadro di copertura della spesa pubblica assicurato dal gettito fiscale e contributivo possa essere considerata come un'azione ostile nei confronti del risparmio. Su questo punto è necessario intendersi: chi si preoccupa di far sì che l'Italia continui ad avere un indiscusso primato mondiale per quanto riguarda il risparmio familiare non può poi menare scandalo per il dissesto della finanza pubblica e per il fatto che il risparmio familiare è per oltre due terzi destinato al finanziamento del fabbisogno dello Stato e soltanto per una parte relativamente assai modesta al finanziamento dell'economia. In realtà, certi tutori del risparmio privato, accumulato in misura non trascurabile con le esenzioni e le evasioni fiscali, finiscono di fatto con l'essere fautori di un largo ricorso dello Stato al mercato finanziario per la copertura del disavanzo pubblico.

Tra l'altro, checché se ne dica, è difficile immaginare che il sistema economico italiano sarebbe in condizione di utilizzare tutto il risparmio che resterebbe disponibile se, per ipotesi, fosse possibile ridurre drasticamente il fabbisogno dello Stato senza aumentare sensibilmente il gettito fiscale. In realtà, il reddito e quindi il risparmio delle famiglie è ali-

mentato anche dalla crescente massa degli interessi sui titoli del debito pubblico che le famiglie incassano dando a prestito i loro risparmi allo Stato. Ma questo processo ha poco a che vedere con le virtù generalmente riconosciute al risparmio, e non può essere ulteriormente assecondato, poiché appare sempre più come un circolo vizioso dell'economia italiana.

Una grande iniquità è alla base della formazione del risparmio che alimenta questo processo. Non disponiamo di dati che consentano di distinguere in quale misura concorrono alla formazione del risparmio i redditi da lavoro dipendente e gli altri redditi. Ma è fuori dubbio che nettamente prevalente è la quota di risparmio dei redditi non da lavoro dipendente che comprende oltre ai redditi da lavoro autonomo e di imprese personali e familiari, gli interessi, i dividendi aziendali, ecc. E ciò proprio a causa della diversa incidenza del fisco sulle due categorie di reddito. Basti considerare che nel 1984 sui redditi da lavoro dipendente il prelievo per i contributi e per l'IRPEF è pari a circa il 46 per cento, mentre sugli altri redditi lo stesso prelievo è attorno al 26 per cento. Fatto ancora più significativo: mentre sino a qualche anno fa il prelievo sui redditi da lavoro dipendente era compreso tra un terzo e due quinti del loro valore, e quello sugli altri redditi si aggirava attorno ad un quarto, ora il prelievo sul reddito da lavoro dipendente si avvicina a quasi la metà, mentre quello sugli altri redditi tende a ridursi a poco più di un quinto. Si aggiunga che ciò si verifica mentre le tendenze in atto mostrano che i redditi da lavoro dipendente aumentano in termini nominali con ritmi assai inferiori a quelli degli altri redditi, sicché in termini reali e al netto dei prelievi dell'erario i redditi da lavoro dipendente registrano una riduzione in termini assoluti. Esattamente l'opposto si verifica per gli altri redditi.

A chi ritiene che il problema fondamentale dell'economia italiana sia quello del costo del lavoro e della dinamica delle

retribuzioni dei lavoratori dipendenti si deve far presente che nel 1984 — secondo l'ultimo rapporto dell'ISCO — mentre il reddito lordo complessivo delle famiglie aumenta in termini nominali del 14 per cento, i redditi da lavoro dipendente crescono dell'11,1 per cento e gli altri redditi del 18,6 per cento. Ma al netto dei contributi sociali e dell'IRPEF la massa dei redditi da lavoro dipendente aumenta del 6,9 per cento in termini nominali e diminuisce del 3,6 per cento in termini reali.

Da tali considerazioni si può concludere che il differenziale tra il tasso di risparmio delle famiglie italiane e quello delle famiglie di altri paesi è costituito in parte rilevante da una massa di rendite frutto di esenzioni ed evasioni fiscali, che non sono più tollerabili se si vuole realmente il risanamento della finanza pubblica, un risanamento che sia fondato sull'equità e sulla giustizia sociale.

9. — È significativo d'altronde quanto emerge dal confronto tra il differenziale del risparmio e il differenziale del prelievo fiscale.

Come si è visto al paragrafo n. 6, la pressione fiscale nel nostro paese, calcolata su un prodotto interno lordo valutato più correttamente (tenuto conto cioè dell'alto livello delle evasioni fiscali) risulta di 7 punti percentuali inferiore a quella media della Comunità: in cifra assoluta, nel 1983 ciò corrisponde a circa 43 mila miliardi di lire di minore prelievo.

Quanto al differenziale del risparmio delle famiglie italiane rispetto a quello degli altri paesi della CEE, i dati della tabella n. 3 indicano che esso è di 9 punti percentuali nei confronti con la Francia e la Germania federale e di 11 punti rispetto al Regno Unito: in media dunque quasi il 10 per cento. Questo differenziale, riferito al reddito lordo delle famiglie italiane del 1983, che è stato di 430 mila miliardi, dà sorprendentemente una cifra pressoché identica a quella rilevata pocanzi, relativa al differenziale del pre-

lievo fiscale: in entrambi i casi 43 mila miliardi.

Ciò conferma che la maggiore formazione di risparmio nel nostro paese è il riflesso della minore pressione fiscale che caratterizza il nostro sistema economico.

10. — Di questi dati e di queste considerazioni si deve tener conto per valutare una delle fondamentali indicazioni contenuta in tutti i documenti del Governo nei quali vengono fissati i criteri posti alla base del piano pluriennale di rientro dal dissesto della finanza pubblica. Ci riferiamo all'indicazione secondo cui le entrate dovranno aumentare in linea con la dinamica del prodotto interno lordo, « lasciando inalterata la pressione fiscale ».

Orbene tale indicazione non può essere condivisa. Non è possibile infatti proclamare di continuo — come fanno i membri del governo e i dirigenti dei partiti della maggioranza — la necessità per l'Italia di avvicinarsi sempre di più alla situazione economico-sociale degli altri paesi industriali della Comunità economica europea e poi scegliere di riequilibrare la finanza pubblica italiana mantenendo il prelievo fiscale italiano su livelli sensibilmente inferiori a quelli medi della Comunità.

Il proposito di stabilizzare la pressione fiscale può essere ben accolto — come vuole il partito della democrazia cristiana e alcuni degli altri partiti suoi alleati — dai ceti privilegiati che nel nostro paese grazie alle esenzioni e alle evasioni, non pagano le imposte né in proporzione ai ceti privilegiati degli altri paesi, né tanto meno in base al principio della progressività stabilito dall'articolo 53 della Costituzione. Ma è lecito dubitare molto che con la stabilizzazione della pressione fiscale sugli attuali livelli sia possibile il risanamento della finanza pubblica, o che tale risanamento avvenga nel contesto di uno sviluppo economico capace di realizzare effettivamente i principi della giustizia sociale.

Anzi, è facile prevedere che la stabilizzazione della pressione fiscale, in un contesto caratterizzato da bassi tassi di sviluppo, come quello previsto per tutto il decennio in corso, avrebbe come conse-

guenza una insufficiente disponibilità di risorse necessaria per finanziare le spese pubbliche, sociali e di investimento, di cui il paese ha bisogno per progredire o anche semplicemente per non arretrare. Conseguentemente più deciso diverrebbe l'attacco allo Stato sociale e alle conquiste democratiche del passato, in particolare nel campo della sanità e della previdenza, ma non soltanto in questi; inoltre più pesante diverrebbe il contenimento degli investimenti pubblici che direttamente o indirettamente sono di importanza decisiva per consentire all'Italia di stare al passo con le esigenze poste dalla rivoluzione tecnico-scientifica e di recuperare in qualche misura il ritardo accumulato.

La scelta della stabilizzazione della pressione fiscale sugli attuali livelli potrebbe risultare accettabile qualora fosse accompagnata da una decisa azione volta a far emergere l'ingente massa del prodotto interno lordo oggi sommerso, che sfugge al prelievo delle imposte e dei contributi sociali. Una azione in tale direzione, capace di recuperare alla conoscenza dell'amministrazione pubblica e quindi all'imposizione fiscale nel corso di quattro anni quel 15 per cento del prodotto interno lordo sommerso — all'incirca il 3-4 per cento all'anno — potrebbe dare un gettito aggiuntivo di circa 10 mila miliardi l'anno durante tutto il quadriennio senza un aggravio apparente della pressione fiscale.

In tal modo, tra l'altro, sarebbe più agevole compiere una sostanziale revisione della curva delle aliquote dell'IRPEF, eliminando così uno stato di cose che in questi anni di inflazione molto elevata ha accentuato col *fiscal drag* l'inequità del sistema impositivo italiano. Alla fine del quadriennio il gettito aggiuntivo annuo potrebbe raggiungere i 40 mila miliardi, senza valicare il tasso di pressione fiscale medio della CEE, ed anzi restando al di sotto di questo di un punto o un punto e mezzo.

11. — Tutto questo, naturalmente, è molto più facile a dirsi che a farsi. Ma è indubbio che se un piano a medio termine rinuncia a porsi e ad affrontare questi

problemi, il risanamento della finanza pubblica o non ci sarà oppure comporterà un arretramento non necessario e ingiusto della società italiana rispetto ai livelli raggiunti.

Nessuno può negare l'esigenza di serie e razionali riforme dello « stato sociale » così come è oggi. Ma appunto di riforme deve trattarsi, non già di progressiva demolizione di quanto è stato costruito. E la prima fondamentale riforma da attuare riguarda il sistema tributario che, visto come funziona, rappresenta una sorta di pilastro mancante nell'edificio dello stato sociale realizzato tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '80, quando la democrazia cristiana per difendere il suo potere cercava di accattivarsi un consenso attraverso concessioni alle rivendicazioni popolari non accompagnate dalla determinazione e distribuzione dei relativi oneri.

Per questo noi riteniamo che il disegno di legge in materia fiscale del ministro Visentini, ora all'esame del Senato, pur presentando norme e finalità largamente condivisibili, non sia adeguato alla vastità e complessità dei problemi da affrontare, e comunque non possa esaurire la gamma degli interventi che occorre compiere in campo fiscale.

L'attribuzione all'amministrazione finanziaria di maggiori poteri per la lotta alle evasioni è certamente necessaria. Ma occorre altresì rinnovare le strutture stesse dell'amministrazione finanziaria. Ciò significa qualificare meglio i quadri che la compongono e conferire ad essi strumenti più idonei, insieme al prestigio e alla dignità di cui oggi non dispongono. In assenza di ciò i maggiori poteri attribuiti all'amministrazione finanziaria servirebbero a ben poco.

È necessario inoltre giungere in tempi ragionevolmente brevi ad una precisa conoscenza dei patrimoni immobiliari e mobiliari. Ciò è indispensabile sia per essere pronti all'introduzione di una imposta patrimoniale ordinaria, con aliquote molto basse, che completi il sistema delle imposte dirette, sia per poter conoscere i redditi patrimoniali e applicare correttamente le imposte già esisten-

ti ma oggi largamente evase. Urgente appare soprattutto l'aggiornamento e il rinnovamento del catasto dei terreni e degli edifici. Parallelamente occorre decidere, senza ulteriori indugi e rinvii, sulla restituzione agli enti locali di poteri impositivi propri e sull'attribuzione ad essi di reali cointeressenze all'accertamento e alla riscossione di tributi erariali.

Con la dovuta cautela, ma con altrettanta determinazione, è necessario altresì provvedere alla parificazione del trattamento fiscale dei redditi da capitale, ivi compresi i titoli del debito pubblico. Si può iniziare intanto con la soppressione della esenzione fiscale per i titoli di Stato di nuova emissione acquistati dalle imprese, per passare poi alla tassazione degli interessi di tutti i nuovi titoli pubblici per la sola parte eccedente il tasso di inflazione: in altri termini dei soli interessi reali.

Queste nostre proposte riguardanti la tassazione sia dei titoli di Stato sia dei patrimoni non possono essere motivo di scandalo, né possono essere considerate in contrasto con una saggia politica volta a favorire il risparmio. Anche riguardo ad essa è doveroso osservare che non ha senso rivendicare che l'Italia progredisca e si allinei con gli altri paesi industriali europei se contemporaneamente si giudica inammissibile la realizzazione di misure fiscali — come la tassazione dei patrimoni o dei titoli di Stato — che in altri paesi sono state introdotte da tempo e risultano oramai tranquillamente accettate e pagate dai contribuenti.

Ovviamente tutto questo non può prescindere da altre misure: in particolare dalla rapida e sostanziale revisione della curva delle aliquote dell'IRPEF che dovrà attenuare la pressione del fisco sui redditi delle persone anche a vantaggio di coloro che verranno chiamati a pagare altre imposte: sui redditi dei titoli di Stato o sul patrimonio.

12. — Un piano di risanamento della finanza pubblica e di rientro dall'inflazione non può riguardare soltanto le entrate.

Anche nel campo delle spese occorre compiere scelte molto chiare e puntuali, finalizzate non soltanto al contenimento o alla riduzione in alcuni settori, ma anche all'aumento in altri. Proprio da queste scelte infatti dipende non solo il rinnovamento o lo smantellamento dello « stato sociale » ma anche e soprattutto la promozione di una ripresa qualificata dello sviluppo, al passo coi tempi della nuova rivoluzione tecnico-scientifica in atto e della sempre più impegnativa competizione internazionale.

Va tenuto ben presente, tra l'altro, che dalla possibilità o meno di assicurare una qualificata ripresa dello sviluppo dipendono sia un adeguato e crescente flusso di entrate fiscali e contributive, sia la possibilità di contenere almeno in prospettiva alcune spese per operazioni di salvataggio o di assistenza.

Nel campo delle spese sociali occorre certamente « riformare le riforme » ma non per liquidare le riforme e per « tornare al privato » e ad un mercato dominato da interessi gretti e speculativi.

Per la sanità e per l'assistenza sono necessari sicuramente: una maggiore responsabilizzazione degli amministratori, una più chiara determinazione degli *standards* dei servizi, un più adeguato riconoscimento dei diritti dei destinatari dei servizi stessi, e contemporaneamente l'introduzione di parametri di efficienza, la riduzione degli oneri finanziari derivanti dal peso delle strutture burocratiche, ecc. Su queste basi è possibile in tempi ragionevoli conseguire un contenimento della dinamica delle spese e un sostanziale miglioramento della qualità dei servizi.

Nel campo della previdenza il contenimento della crescita della spesa e il finanziamento di questa non consentono ulteriori rinvii della riforma del sistema pensionistico. Ma è incredibile che dopo tanti anni di studi, discussioni e polemiche il Governo non sia ancora in grado di presentare in questo campo un suo disegno di legge.

Nel campo della scuola e dell'istruzione il livello delle spese ha raggiunto livelli sproporzionati se paragonati alla qua-

lità delle prestazioni, ma non in linea con le esigenze di rinnovamento e adeguamento poste dalla rivoluzione tecnico-scientifica. Non si dimentichi che il settore della formazione e dell'istruzione è quello che più di ogni altro è investito di cruciali esigenze di rinnovamento. Pertanto è quanto mai urgente definire le necessità finanziarie in rapporto ai problemi di riforma della scuola dei diversi gradi, non ignorando che la formazione tende a divenire sempre più un campo di attività importantissimo, che prosegue anche dopo il completamento dei corsi scolastici, nel quale sarà impiegato un sempre maggiore numero di persone, e che richiede proprio per questo una crescente integrazione tra la scuola e le altre attività.

Quanto alle spese di investimento nei settori direttamente produttivi — industria, agricoltura, servizi — e nelle infrastrutture, un piano di risanamento della finanza pubblica e di lotta all'inflazione non può ignorare o sottovalutare l'esigenza di un loro incremento, di una più certa determinazione su base pluriennale, di una più selettiva allocazione fondata su precisi calcoli costi-benefici. Ciò deve riguardare sia gli investimenti delle imprese pubbliche e a partecipazione statale, sia gli incentivi e i finanziamenti alla ricerca, all'innovazione e alla riconversione, sia gli investimenti nel campo delle infrastrutture tecniche e sociali: i trasporti, le comunicazioni, la tutela dell'ambiente, la casa.

Da questa politica di investimenti dipenderà comunque la rimozione delle cause strutturali del differenziale inflazionistico del nostro paese e la possibilità di allentare il vincolo della bilancia dei pagamenti che continuamente insidia ogni politica di sviluppo.

La messa in liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno impone che l'impegno finanziario pluriennale dello Stato nei confronti delle regioni meridionali venga non soltanto mantenuto, ma accresciuto e reso più individuabile ed efficace nell'ambito della normale finanza pubblica.

Va altresì superata l'arcaica classificazione delle « spese in conto capitale » che

ha ben poco a che vedere col finanziamento dei reali flussi di investimenti.

13. — Quanto ai problemi dell'indebitamento pubblico è appena il caso di ricordare che la Commissione bilancio della Camera ha concorso a chiarirne la natura e la dimensione con lo studio commissionato al gruppo di lavoro diretto dal professor Luigi Spaventa. Il rapporto che questo gruppo di lavoro ha redatto contiene indicazioni importanti che risultano assai utili sia per la definizione di una linea di condotta a medio termine, sia per la gestione degli interventi da attuare nella fase di avvio di una politica di rientro.

Comunque tre punti vanno tenuti ben presenti.

Innanzitutto, per quanto preoccupante sia il livello che il debito pubblico ha raggiunto in rapporto al prodotto interno lordo, non è possibile decidere drastiche misure di blocco o la drastica riduzione dell'indebitamento, poiché altrimenti i contraccolpi che si verificherebbero nell'economia reale, aggraverebbero ancor più gli squilibri della finanza pubblica e poi la necessità per lo Stato di ricorrere all'indebitamento.

È possibile, in secondo luogo, provvedere al finanziamento della spesa pubblica con un più adeguato ricorso alla creazione di base monetaria. In altri termini, dopo il divorzio Tesoro-Banca d'Italia non è tassativamente obbligatorio che l'istituto di emissione limiti il suo finanziamento del bilancio dello Stato entro i limiti ristrettissimi di questi ultimi anni. In ogni caso è doveroso da parte del Parlamento pronunciarsi sulle scelte della politica monetaria nel contesto stesso dell'esame del bilancio dello Stato.

Infine, è necessario agire con maggiore prontezza e decisione in modo da ridurre il livello dei tassi reali pagato sul debito pubblico. A tal fine è opportuno tra l'altro procedere rapidamente alla emissione di titoli indicizzati sul capitale e con un rendimento reale abbastanza contenuto - il 2-2,5 per cento - allineato

cioè sui valori tradizionali delle epoche di stabilità monetaria.

Operando in queste direzioni è possibile contenere le spese per interessi sul debito pubblico e ottenere che la sua incidenza sul prodotto interno lordo diminuisca gradualmente.

14. — La politica di risanamento della finanza pubblica, di rientro dall'inflazione e di ripresa dello sviluppo che il paese deve seguire, non può prescindere dalle gravi e cruciali questioni riguardanti il persistente disordine dell'economia mondiale e in particolare della questione del dollaro, « lo scandalo monetario mondiale » come dice Robert Triffin.

Il Parlamento italiano ha il diritto di conoscere, valutare e definire l'indirizzo e la linea di condotta che il governo è impegnato a seguire in tutti i consessi internazionali in cui tale problema viene trattato. Il gruppo comunista ribadisce questa necessità e non mancherà di assumere le iniziative volte ad imporla.

Ci sono fatti importanti sui quali occorre decidere adottando indirizzi nuovi, realmente corrispondenti agli interessi dell'Italia e alle esigenze di un nuovo ordine economico internazionale.

L'esperienza del sistema monetario europeo (SME) pur nei suoi limiti è risultata senz'altro positiva avendo dato un contributo rilevante alla relativa stabilizzazione dei cambi nella CEE. L'ECU, la moneta creata nell'ambito dello SME, ha assunto un ruolo abbastanza importante e significativo al di fuori della stessa Comunità economica europea. Si può dire che proprio il mercato abbia conferito all'ECU quel riconoscimento che consente di guardare ad esso come ad uno strumento in grado di contenere lo strapotere e l'arroganza del dollaro.

Ma non ci si può fermare qui. Bisogna progettare la costruzione di una vera Banca europea di riserva e bisogna avere il coraggio di assumere nuove iniziative per far svolgere all'Europa e alla moneta europea un ruolo a livello internazionale, veramente idoneo ad affrontare i grandi problemi della cooperazione internazionale

per la ripresa dello sviluppo, a cominciare da quello del superamento dei pericoli connessi alla latente insolvenza dei paesi in via di sviluppo.

Gli emendamenti proposti dal gruppo del PCI.

15. — In coerenza con le indicazioni di ordine generale e di più lunga scadenza che sono state qui esposte, il gruppo dei deputati comunisti ha presentato un complesso di emendamenti alla legge finanziaria e al bilancio dello Stato per il 1985, ora sottoposti al nostro esame, che anticipano l'indirizzo generale che noi rivendichiamo.

Tali emendamenti rispondo infatti alla duplice esigenza di riportare chiarezza nei conti pubblici, facendo emergere tutte le poste suscettibili di determinare un *deficit* sommerso, di accrescere le entrate e di riqualificare la spesa pubblica intesa come strumento di programmazione dello sviluppo.

In materia di entrate, la nostra iniziativa, in coerenza con quella già assunta al Senato, nella discussione del disegno di legge presentato dal Ministro delle finanze a nome del Governo, punta ad introdurre misure che non solo reperiscano nuove entrate ma anche ridistribuiscono più equamente il carico fiscale. Confermiamo dunque la nostra critica al disegno di legge Visentini non tanto per ciò che esso prevede quanto per ciò che esso non prevede.

Abbiamo proposto al Senato, e riproponiamo in legge finanziaria, misure volte ad attenuare la sperequazione a danno dei lavoratori dipendenti, e più in generale di tutti i contribuenti a reddito meno elevato, attraverso una radicale revisione della curva delle aliquote IRPEF, ed insieme un recupero degli effetti più perversi determinati dal *fiscal drag* nel corso del 1984.

In materia di recupero alla tassazione di redditi finora esenti, chiediamo di omogeneizzare tutte le imposizioni sui redditi da capitale con una trattenuta pari a quel-

la minima sul reddito delle persone fisiche, cioè del 18 per cento. Nella stessa logica, ma anche con l'obiettivo di determinare una migliore allocazione delle risorse delle imprese, proponiamo di sottoporre a tassazione i titoli del debito pubblico detenuti in portafoglio dalle stesse imprese, facendoli rientrare nei redditi di impresa. Ciò ovviamente per i titoli di nuova emissione.

Nella prospettiva di creare le condizioni per uno spostamento del carico fiscale dal reddito al patrimonio, proponiamo infine la delega al Governo per la revisione in tempi sufficientemente rapidi del catasto sui terreni e sui fabbricati.

Altri emendamenti, presentati al bilancio, tendono a rideterminare le previsioni di entrata relative ai principali tributi (IRPEF, ILOR, IRPEG, IVA, imposta sugli interessi bancari) con una applicazione rigorosa dei criteri che lo stesso Governo ha dichiarato di voler applicare, e che prevedono per il 1985 una crescita del PIL in termini monetari del 10 per cento.

In conclusione le nostre proposte per le entrate, mentre salvaguardano la sostanza delle novità positive contenute nel disegno di legge del ministro Visentini sono volte a garantire una più equa ripartizione del carico fiscale e un rilevante incremento del gettito in modo da creare nuovi spazi per la qualificazione della spesa.

Per quanto riguarda le spese le nostre proposte tendono ad evitare che si determinino sacche di indebitamento sommerso, che non solo diminuiscono la veridicità del bilancio dello Stato ma costituiscono la premessa di un indebitamento più oneroso per il complesso del settore pubblico allargato.

Da questo punto di vista, assai importante appare la nostra proposta di evidenziare sin d'ora le esigenze di trasferimenti di risorse al servizio sanitario nazionale, adeguati alle spese reali, evitando il ripetersi del fenomeno della « regolamentazione » delle passività pregresse evidenziato nel bilancio per il 1985. Per questo chiediamo di aumentare lo stanziamento di almeno 2.000 miliardi, assumendo come base per il finanziamento per il 1985

la reale dimensione delle spese del 1984 quale indicata nel preconsuntivo fornito dalle regioni. Particolare attenzione va rivolta ai nostri emendamenti contenenti proposte di fondi per investimenti nel settore sanitario, finalizzati a campagne mirate di medicina preventiva, innanzitutto per la lotta alla droga.

Contro le ricorrenti polemiche sulla eccessiva dimensione della spesa sanitaria è necessario ribadire che il problema è quello della sua qualificazione. D'altro canto per quanto riguarda il finanziamento della spesa sanitaria non è più tollerabile la situazione attuale in base alla quale, pur in presenza di un fenomeno ancora rilevante di evasione contributiva, i lavoratori dipendenti e più in generale il sistema delle imprese sopportano oltre l'80 per cento dell'onere mentre circa il 50 per cento della popolazione attiva, grazie ai particolari meccanismi di determinazione dei contributi, contribuisce alle entrate del fondo per meno del 20 per cento.

Per gli enti locali le nostre proposte mirano ad impedire che, dietro la dichiarata volontà di garantire agli enti della finanza decentrata la ricostituzione in valore reale delle risorse degli ultimi anni, si introduca un meccanismo che di fatto priva alcuni di questi enti di una parte crescente delle risorse necessarie per far fronte al puro e semplice mantenimento dei servizi. Derivano da questa esigenza le proposte volte: 1) a meglio definire la base sulla quale calcolare il ricarico in base all'inflazione; 2) a garantire il ripiano dei disavanzi del passato; 3) ad assicurare flussi di trasferimenti più coerenti con le reali esigenze di cassa degli enti locali.

Infine, essendo il Governo ancora inadempiente nella determinazione di misure volte a realizzare una autonomia impositiva degli enti locali, di grande rilievo è la richiesta di garantire agli enti stessi il trasferimento di risorse necessarie per pagare integralmente i ratei dei mutui contratti nel passato.

Nel campo della previdenza le nostre proposte tendono ad evitare i fenomeni di privilegio e le conseguenti rincorse all'in-

terno della categoria dei pensionati, ipotizzando un processo di graduale perequazione che parta dall'adeguamento dei minimi vitali e da una equilibrata perequazione delle pensioni in essere dei lavoratori pubblici e privati.

Per la politica del personale, oltre a richiedere coerenza al Governo in tema di attuazione della legge-quadro, formuliamo proposte rivolte a consentire un superamento flessibile del blocco nelle assunzioni del personale. Siamo contrari, insomma, al blocco generalizzato e indiscriminato della spesa per il personale nella misura del 7 per cento, come indicato dal Governo. Prevediamo inoltre di aprire spazi alla contrattazione, attraverso il blocco agli stessi livelli del 1984 delle risorse necessarie ai pagamenti per prestazioni straordinarie, missioni eccetera, costituendo appositi fondi nei bilanci degli enti da gestirsi secondo le procedure della legge-quadro del pubblico impiego.

Sempre in materia di politica del personale grande rilievo acquista la nostra proposta per riassorbire gli effetti permanenti del decreto sul taglio della scala mobile, attraverso un recupero articolato - un punto per trimestre - dei quattro punti di scala mobile per quanto riguarda i lavoratori pubblici dipendenti. Per i lavoratori dipendenti privati, proponiamo una fiscalizzazione degli oneri sociali a loro carico di valore equivalente e una corrispondente riduzione di quelli a carico dei datori di lavoro. Il costo netto di questa proposta è di 200 miliardi.

Assai importanti sono altresì le nostre proposte riguardanti la politica degli investimenti e di rilancio dell'occupazione. Noi partiamo dalla constatazione che una politica industriale, idonea ad affrontare le esigenze di crescita, di rinnovamento e di qualificazione dell'apparato produttivo nazionale, richiede non soltanto e non tanto stanziamenti aggiuntivi, quanto una più selettiva destinazione degli investimenti a programmi di ricerca e a grandi progetti destinati a dotare il paese di servizi fondamentali per la produzione nei campi dell'energia, delle telecomunicazioni, dei tra-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

sporti, dell'ammodernamento e della riforma del sistema distributivo.

Al sistema delle Partecipazioni statali chiediamo siano destinate risorse che non si limitino a coprire le passività degli esercizi conclusi, ma consentano anche nuovi investimenti.

In tutti questi settori le nostre proposte sono rivolte non solo a meglio definire gli stanziamenti — per la ricerca chiediamo oltre 1.000 miliardi di nuovi finanziamenti — ma anche a garantire che le erogazioni siano effettivamente coordinate con gli stati di avanzamento dei programmi.

Nel campo dei lavori pubblici e della edilizia residenziale le norme del bilancio e della legge finanziaria si contraddistinguono da un lato per lo scarto tra la dichiarata « emergenza casa » ed i tagli indiscriminati agli stanziamenti delle principali leggi per la casa, e dall'altro per i ritardi nella ripartizione dei fondi a disposizione del Ministero del bilancio. Le nostre proposte perseguono, sia la riattivazione dei flussi di spesa nel campo dell'edilizia e per la realizzazione dei programmi dell'ANAS, con la richiesta di nuovi finanziamenti di circa 1.500 miliardi, sia la precisa determinazione dell'impiego delle risorse messe a disposizione del Ministero del bilancio, garantendo che esse siano effettivamente spendibili nel 1985.

Per quanto riguarda l'agricoltura gli stanziamenti del bilancio e della legge finanziaria risultano ancora una volta di-

spersi e insufficienti. Le nostre proposte si muovono lungo tre linee fondamentali:

a) ricostituire i fondi per gli stanziamenti in quei settori che già hanno dimostrato nel recente passato una sufficiente fluidità (in particolare i piani agricoli regionali);

b) garantire nel bilancio dello Stato lo stanziamento necessario ad acquisire la disponibilità delle risorse integrative, per 500 miliardi, stanziati a favore dell'Italia dalla CEE per le politiche strutturali;

c) reperire risorse per realizzare anche in campo agricolo programmi di ricerca, di sperimentazione, di costruzione di moderni servizi (800 miliardi).

In tema di politica del lavoro infine chiediamo di accrescere di 3.000 miliardi gli stanziamenti, altrimenti del tutto insufficienti, per un primo programma straordinario di sostegno all'occupazione, in particolare nel Mezzogiorno. Chiediamo altresì di attivare, anche in forme sperimentali, nuove forme di collocamento attraverso la costituzione di agenzie del lavoro, l'inizio della riforma della cassa integrazione guadagni e dell'indennità di disoccupazione, la organizzazione di moderni corsi di formazione professionale.

Eugenio PEGGIO, *Relatore di minoranza.*