# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

# 6ª COMMISSIONE PERMANENTE

**(Finanze e tesoro)**

## RESOCONTO STENOGRAFICO

DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE
E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 1986) (n. 1504)

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1986
E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 1986-1988 (n. 1505)

**Stato di previsione dell'entrata**
**per l'anno finanziario 1986 (Tab. 1)**
*(limitatamente a quanto di competenza)*

**Stato di previsione del Ministero del tesoro**
**per l'anno finanziario 1986 (Tab. 2)**

**Stato di previsione del Ministero delle finanze**
**per l'anno finanziario 1986 (Tab. 3)**

*IN SEDE CONSULTIVA*

# INDICE

## MERCOLEDÌ 9 OTTOBRE 1985

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» **(1504)**

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» **(1505)**

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 1)**
- Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 2)**
- Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 3)**

**(Rapporti alla 5ª Commissione) (Esame congiunto e rinvio)**

PRESIDENTE (Venanzetti - *PRI*) . *Pag.* 5, 10, 12 e *passim*
D'ONOFRIO *(DC), estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504* ..... 5
FIOCCHI *(PLI), estensore designato del rapporto sulla tabella 3* ..... 10
ORCIARI *(PSI), estensore designato del rapporto sulla tabella 2* ..... 12

---

## GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985

**(Antimeridiana)**

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» **(1504)**

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» **(1505)**

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 1)**
- Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 2)**
- Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 3)**

**(Rapporti alla 5ª Commissione) (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)**

PRESIDENTE (Venanzetti - *PRI*), *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504* ..... *Pag.* 15, 17, 18 e *passim*
BERLANDA *(DC)* ..... *Pag.* 33, 37, 38 e *passim*
BONAZZI *(PCI)* ..... 16, 17, 18 e *passim*
BORTOLANI, *sottosegretario di Stato per le finanze* ..... 32
GIURA LONGO *(PCI)* ..... 19
LAI *(DC)* ..... 17, 18, 23 e *passim*
RAVAGLIA, *sottosegretario di Stato per il tesoro* ... 21, 29
VITALE *(PCI)* ..... 33

---

## GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985

**(Pomeridiana)**

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» **(1504)**

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» **(1505)**

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 1)**
- Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 2)**
- Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 3)**

**(Rapporti alla 5ª Commissione) (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)**

PRESIDENTE (Venanzetti - *PRI*), *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504* ..... *Pag.* 44, 45, 54
GIURA LONGO *(PCI)* ..... 44, 45
ORCIARI *(PSI), estensore designato del rapporto sulla tabella 2* ..... 49
SEGA *(PCI)* ..... 60

---

## MARTEDÌ 15 OTTOBRE 1985

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» **(1504)**

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» **(1505)**

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 1)**

– Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 2)**
– Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 3)**
**(Rapporti alla 5ª Commissione) (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)**

PRESIDENTE (Venanzetti - *PRI*) ..... *Pag.* 54, 63, 75
CAVAZZUTI *(Sin. Ind.)* ..... 68
PISTOLESE *(MSI-DN)* ..... 63, 67
POLLASTRELLI *(PCI)* ..... 54, 62, 63
VISENTINI, *ministro delle finanze* ..... 62, 63, 67
VITALE *(PCI)* ..... 72

---

**MERCOLEDÌ 16 OTTOBRE 1985**

**(Antimeridiana)**

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» **(1504)**

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» **(1505)**

– Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 1)**
– Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 2)**
– Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 3)**
**(Rapporti alla 5ª Commissione) (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)**

PRESIDENTE:
– Berlanda *(DC)* ..... *Pag.* 102
– Venanzetti *(PRI)* ..... 75
BONAZZI *(PCI)* ..... 82, 91
CAVAZZUTI *(Sin. Ind.)* ..... 100
D'ONOFRIO *(DC), estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504* ..... 76, 80, 82 e *passim*
FIOCCHI *(PLI), estensore designato del rapporto sulla tabella 3* ..... 84, 85
GIURA LONGO *(PCI)* ..... 85, 100
GORIA, *ministro del tesoro* ..... 97, 100
ORCIARI *(PSI), estensore designato del rapporto sulla tabella 2* ..... 86
VISENTINI, *ministro delle finanze* .. 80, 85, 86 e *passim*

---

**MERCOLEDÌ 16 OTTOBRE 1985**

**(Pomeridiana)**

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» **(1504)**

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» **(1505)**

– Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 1)**
– Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 2)**
– Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 3)**
**(Rapporti alla 5ª Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame congiunto)**

PRESIDENTE (Venanzetti - *PRI*) ... *Pag.* 103, 108, 110 e *passim*
BERLANDA *(DC)* ..... 111, 114
CAVAZZUTI *(Sin. Ind.)* ..... 103, 105 106 e *passim*
D'ONOFRIO *(DC), estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504* ..... 105, 108, 110 e *passim*
FIOCCHI *(PLI), estensore designato del rapporto sulla tabella 3* ..... 116
GIURA LONGO *(PCI)* ..... 115, 116, 117
POLLASTRELLI *(PCI)* ..... 112, 118
VISENTINI, *ministro delle finanze* 105, 106, 107 e *passim*
VITALE *(PCI)* ..... 109, 110

---

**MERCOLEDÌ 12 FEBBRAIO 1986**

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» **(1504-B)**, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» **(1505-B)**, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

– Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 1)**
– Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 2)**
– Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 3)**
**(Rapporto alla 5ª Commissione)**

PRESIDENTE (Venanzetti - *PRI*), *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 2* ... *Pag.* 119, 121, 124 e *passim*
BEORCHIA *(DC), estensore designato del rapporto sul disegno di legge n. 1504-B* ..... 121, 131
BERLANDA *(DC), estensore designato del rapporto sul disegno di legge n. 1504-B* ..... 121, 132
BONAZZI *(PCI)* ..... 126, 128
D'ONOFRIO *(DC), estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504* ..... 120, 131
FIOCCHI *(PLI), estensore designato del rapporto sulla tabella 3* ..... 124
GORIA, *ministro del tesoro* ..... 125, 128, 132 e *passim*
POLLASTRELLI *(PCI)* ..... 129, 135

---

**MERCOLEDÌ 9 OTTOBRE 1985**

**(Pomeridiana)**

**Presidenza del Presidente VENANZETTI**

*I lavori hanno inizio alle ore 10,15.*

**«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» (1504)**

**«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» (1505)**

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 1)**
- Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 2)**
- Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 3)**

(Rapporti alla 5ª Commissione) (Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5ª Commissione, l'esame, per quanto di competenza, del disegno di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)», nonchè del disegno di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988». Dovendo la Commissione esaminare sia la tabella 1 del bilancio dello Stato: «Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986», limitatamente a quanto di competenza, sia la tabella 2: «Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986», sia infine la tabella 3: «Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986», se non vi sono osservazioni, l'esame dei documenti di bilancio si svolgerà congiuntamente.

Prego il senatore D'Onofrio di riferire alla Commissione sulla tabella 1 e sulle parti di competenza della Commissione del disegno di legge n. 1504.

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Signor Presidente, signor Ministro, l'esame del disegno di legge finanziaria, per la parte di nostra competenza, quest'anno presenta alcune caratteristiche, com'è normale, diverse da quelle degli anni scorsi e sulle quali è opportuno che la Commissione soffermi la propria attenzione, in sede di esame preliminare rispetto alla Commissione bilancio.

La mia relazione sarà molto più concentrata sull'insieme degli aspetti di politica delle entrate, che non su alcuni aspetti di dettaglio contenuti nel disegno di legge finanziaria e sui quali, per completezza di esposizione, potrò soffermarmi soltanto in conclusione.

In un certo senso una qualche difficoltà nell'esame del disegno di legge finanziaria e della tabella 1, che contiene l'insieme delle previsioni di entrata, deriva dal fatto che la manovra di politica economica per il 1986 proposta dal Governo si compone di un insieme di provvedimenti legislativi, uno solo dei quali è al nostro esame attualmente in questa sede. L'insieme dei provvedimenti legislativi è dovuto al fatto che si intende fissare obiettivi di politica economica per il 1986 in termini sintetici e generali, ma anche iniziare a correggere difetti strutturali che si ritiene abbiano concorso in modo determinante a far maturare un *deficit* pubblico di dimensioni superiori a quelle tollerabili dal nostro Paese, se esso vuole mantenere capacità concorrenziali rispetto ai paesi con i quali più regolarmente tiene rapporti economici.

Si tratta di una sorta di pacchetto di provvedimenti legislativi che in questa sede non possiamo considerare formalmente in riferimento al disegno di legge finanziaria e al bilancio. Non possiamo peraltro ignorare che nell'altro ramo del Parlamento inizia l'esame del provvedimento concernente la revisione dell'IRPEF, dell'ILOR e dell'IRPEG e che il Governo ha preannunciato la presentazione, a breve, di un altro provvedimento che risulta determinante ai fini della valutazione complessiva della sua politica. Mi riferisco al disegno di legge concernente l'autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali.

Non potendo entrare nel merito di provvedimenti che non sono al nostro esame, ma che praticamente sono determinanti per la comprensione delle caratteristiche di fondo della manovra del Governo, la mia relazione tende appunto a porre in risalto l'interconnessione tra questi provvedimenti, per esprimere complessivamente apprezzamento per la proposta del Governo; non dico nel suo insieme, perchè questo giudizio spetta alla Commissione bilancio, ma per quanto concerne la politica delle entrate, vista nell'insieme dei provvedimenti preannunciati.

Mi sembra che l'ordine logico-politico del nostro ragionamento dovrebbe essere il seguente. Vi è innanzitutto una premessa maggiore (la proposta del Governo) consistente nell'indicazione, quale tasso di inflazione programmato per il 1986, del tasso di inflazione tendenziale del 6 per cento. Non vi è dubbio che, posta tale fondamentàle premessa, le altre considerazioni da fare in ordine agli strumenti per il perseguimento di questo obiettivo sono legate all'accettazione o meno dell'obiettivo stesso della politica governativa. Mi sembra di poter dire che la maggioranza concorda con il Governo in ordine alla fattibilità di un'azione tendente alla riduzione dell'inflazione nel corso dei prossimi dodici mesi, consentendone un abbassamento intorno al 6 per cento e considerando tale obiettivo come a sua volta strumentale per la ripresa dello sviluppo della nostra economia e in particolare dell'occupazione. Questa, secondo me, è la premessa maggiore, sulla quale anche la Commissione è opportuno che si soffermi, e concordare o meno con essa pregiudica in qualche modo le considerazioni che si fanno in ordine alla politica delle entrate e, in altra sede in questo ramo del Parlamento, in ordine ai provvedimenti che concernono i diversi settori di spesa.

Fatta questa premessa, il secondo ordine di considerazioni che la proposta del Governo ci presenta è relativo alla politica delle entrate. Per poter essere coerenti con il perseguimento dell'obiettivo, nel corso del 1986 deve farsi in modo che la pressione tributaria e paratributaria complessiva si mantenga, in termini percentuali riferiti al prodotto interno lordo, nella stessa misura del 1984. Si tratta in altri termini di stabilire un rapporto tra pressione tributaria e prodotto interno lordo, pur nella non scientifica determinabilità assoluta del contenuto monetario del PIL; un obiettivo che nella relazione che accompagna il disegno di legge finanziaria viene accettato dal Governo come presupposto. Questo evidentemente pone alla politica delle entrate un fine e indica gli strumenti per perseguirlo, pur lasciando una discrezionalità significativa in ordine alle diverse leve azionabili. Infatti, posto un certo obiettivo di prodotto interno lordo, si determina la percentuale delle entrate e si possono azionare diverse leve, essendo molteplici i beni sui quali l'imposizione può cadere. Da questo punto di vista vorrei premettere, prima di entrare nel merito della proposta del Governo, che assume rilievo particolare il fatto che nel disegno di legge finanziaria si sia immaginato di non affrontare il problema della finanza locale, che viene ad essere oggetto di un provvedimento distinto. È scaduta infatti la triennalità del precedente provvedimento e si è immaginato di ridurre i trasferimenti dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, in rapporto alla misura che si sarebbe determinata ove l'introduzione, anche se parziale, di un'autonomia impositiva consistente delle Regioni e degli enti locali vi fosse stata. Sicchè il nostro giudizio può essere espresso sugli impegni del Governo che, da quanto risulta, saranno soddisfatti in questi giorni. Ovviamente le drammatiche vicende del sequestro della «Achille Lauro», possono avere influito sui tempi; tuttavia dico ciò per riaffermare la necessaria organicità della valutazione che il Parlamento dovrà esprimere, a fronte di analoga organicità della proposta del Governo. Da questo punto di vista, ritengo necessario e sufficiente per il 1986 che l'autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali sia idonea a coprire almeno i mancati trasferimenti statali. In altri termini, è opportuno un provvedimento che, in merito a questa parte della finanza pubblica — la quale ha concorso non meno di quella statale a realizzare *deficit* intollerabili per la

nostra economia — pur se parziale e limitato, presenti una inversione di tendenza rispetto agli ultimi dieci anni.

Il secondo aspetto importante ai fini di una valutazione politica generale della proposta del Governo, è rappresentato dal fatto che quest'ultimo ha assolto l'impegno, ripetutamente preso anche con il Parlamento, di provvedere ad una revisione della struttura dell'IRPEF e in parte dell'IRPEG e dell'ILOR, a decorrere dal prossimo anno. Non entro nei dettagli del disegno di legge che è all'esame dell'altro ramo del Parlamento, ma desidero sottoporre solamente all'attenzione dei senatori questa proposta da un punto di vista generale, in quanto nella manovra complessiva del Governo si può cogliere il segno e la volontà di riconsiderare i rapporti reciproci tra imposizione diretta ed imposizione indiretta, attraverso una riduzione del carico della prima (come è stato fatto con la proposta sull'IRPEG) e attraverso la possibilità di un aumento della contribuzione con la seconda, ferma restando la nostra consapevolezza che gli effetti della scelta di un allargamento dell'imposizione indiretta rispetto a quella diretta non si limitano alle Aule parlamentari, stante il rapporto fino ad oggi esistente di stretta consequenzialità tra incremento dell'imposizione indiretta e scala mobile. Quindi, su questo aspetto risulterà determinante anche il modo con il quale le parti sociali affronteranno e risolveranno il problema della scala mobile. Questa indicazione si può rilevare anche dalla nota preliminare alla tabella 1 al nostro esame, nella quale viene sottolineato, in modo preciso ed accurato, che sul versante dell'imposizione indiretta vi sono aree che hanno potuto giovarsi, nell'arco degli ultimi due anni, del carattere dell'imposizione, che ha fatto salvi i contribuenti rispetto all'inflazione che sui rispettivi beni non ha finito con il gravare, con il meccanismo dell'imposizione indiretta. In altre parole, mentre le imposte dirette hanno trascinato con sè, in termini anche perversi, l'effetto dell'inflazione, non vi è stato un analogo effetto di trascinamento su alcuni settori significativi dell'imposizione indiretta (basta pensare all'imposizione sulla benzina nel corso degli ultimi due anni).

Le considerazioni fin qui svolte mi inducono a valutare le ragioni per le quali il Governo non ha ritenuto di operare nella politica delle entrate attraverso due strumenti che sono al centro del dibattito politico-sociale: l'imposta patrimoniale e la tassazione dei titoli pubblici. Entrambe le possibilità, ovviamente, comporterebbero l'incremento delle entrate che, in una politica di risanamento, non potrebbe essere destinato ad ulteriori spese ma dovrebbe concorrere a ridurre il *deficit* in misura superiore a quanto ci viene proposto dal Governo con il disegno di legge finanziaria per ottenere appunto un abbassamento più significativo dell'incidenza del *deficit* pubblico sullo stesso prodotto interno lordo. La posizione della maggioranza in ordine ad un'imposizione sul patrimonio non è di pregiudiziale avversione in base a motivi ideologici. La maggioranza non ha prevenzioni di principio ma condivide l'atteggiamento assunto dal Governo, che non ha accettato di seguire questa strada in base alle valutazioni svolte sulla determinazione della massa tributaria reale, al fatto che quest'ultima ai fini di un'imposta patrimoniale consisterebbe quasi esclusivamente in beni immobili e che i beni mobili sarebbero soprattutto quelli afferenti i titoli pubblici, per definizione sottratti alla configurazione della massa patrimoniale medesima (il rispetto dell'esenzione rientra nelle regole fondamentali della vita economica). Inoltre, si considera tuttora in un certo senso insoddisfacente il livello raggiunto nella determinazione della rendita catastale; in altri termini si valuta l'incidenza che il procedimento di riscossione delle imposte potrebbe determinare sul gettito medesimo. Comunque, la questione è tuttora aperta e non si pone in termini di scontro tra maggioranza ed opposizione (in questo caso opposizione di sinistra) o tra maggioranza politica e movimento sindacale il quale, in riferimento a questo problema, ha avanzato la propria protesta nei confronti della proposta governativa. Coloro che hanno proposto la patrimoniale, che può psicologicamente comportare un'ulteriore disattenzione dall'acquisto di immobili e ciò rappresenta una delle cause della caduta di investimenti produttivi nel nostro Paese, dovrebbe-

ro farsi carico di determinare la massa tributaria reale, l'incidenza del costo dell'esazione dell'imposta sul gettito della medesima e il risultato complessivo del sovrapporsi di questa imposizione sulle altre imposte sui patrimoni immobiliari. È indispensabile, inoltre, che chi si oppone possa indicare, nel prosieguo del dibattito in questa Commissione, nella 5ª Commissione permanente ed in Aula, la ragione della inidoneità di tale proposta governativa rispetto alla politica fiscale complessiva del Governo. Comunque, la questione è sempre aperta, nei suoi confronti non sono state manifestate prevenzioni di principio, per cui dovrà essere esaminata con realismo ed assennatezza da parte di tutti i Gruppi politici.

Debbo fare un discorso diverso a proposito della proposta di tassazione dei redditi da capitale derivanti da titoli pubblici, non perchè vi siano pregiudiziali astratte e di carattere assoluto. Molto semplicisticamente è stata prospettata all'opinione pubblica la sottrazione di una massa ingente di redditi alla tassazione. La questione non si pone in questi termini. Tutti sappiamo che il problema essenziale per quanto riguarda i titoli pubblici è quello del mantenimento delle condizioni economiche e psicologiche — che non sono meno importanti delle prime nella vita economica del Paese — della disponibilità dei privati, non soltanto dei grandi operatori economici, a sottoscrivere mensilmente cifre consistenti di titoli del debito pubblico. Questi ultimi servono ad alimentare il funzionamento ordinario dello Stato e delle strutture parastatali, regionali e locali, e gli stessi trasferimenti alle imprese che avvengono nella forma più varia, dal credito agevolato e dal mantenimento di una legislazione sulla cassa integrazione ad una politica sociale che non può essere finanziata ancora oggi soltanto attraverso i proventi fiscali. Tutto ciò richiede il ricorso dello Stato all'approvvigionamento sul mercato di mezzi finanziari e all'emissione di titoli che abbiano la capacità di attrarre investitori soprattutto privati. Dobbiamo tener presente che nel corso degli ultimi 6-7 anni la diffusione dei BOT e dei CCT tra il pubblico ha rappresentato una delle caratteristiche del mutamento strutturale della nostra società rispetto agli investimenti di capitale usciti dalla mitologica appartenenza ad *élites* minori e minoritarie del Paese. Per tali motivi, qualunque proposta di tassazione, che non può essere fatta con la logica delle «grida manzoniane» o soltanto per poter indurre nel panico la gente, deve tener conto di questa situazione, fermo restando che non si può immaginare di sottoporre a tassazione ciò che era esente al momento dell'emissione. Su quest'ultimo aspetto sarebbe opportuno che la 6ª Commissione permanente assumesse un orientamento unanime per far giustizia di tante sprovvedute dichiarazioni, delle quali mi rammarico soprattutto quando provengono da esponenti politici di particolare rilievo. L'eventualità di imboccare la strada della tassazione dei titoli del debito pubblico deve essere valutata con grande serietà, tenendo conto che, in termini di saldo netto per le finanze dello Stato, la possibilità di recuperare una massa tributaria dalla tassazione dei BOT va messa a confronto con gli esborsi ulteriori dello Stato per elevare i tassi d'interesse al fine di mantenere l'appetibilità di questi titoli nei confronti del pubblico. Quindi, se il saldo fosse zero l'operazione sarebbe, da questo punto di vista, un'operazione di pura facciata. Al contrario sarebbe più significativo, se l'obiettivo è quello della riduzione del *deficit* pubblico, potere operare — direi anche con maggior decisione nel corso di queste settimane — una diminuzione dell'interesse su tali titoli, anche mediante una riduzione del tasso di sconto per il quale lo stesso Ministro del tesoro, qualche giorno fa, riteneva esistessero le condizioni. Se quindi noi guardiamo alla finanza pubblica come all'obiettivo al quale tendere quando si discute di BOT e CCT, la riduzione degli interessi, compatibilmente con l'appetibilità di questi strumenti, potrebbe essere una strada per produrre risultati più immediati, senza controindicazioni.

Se invece si imboccasse la strada della tassazione, evidentemente non potrebbe essere considerata se non nella logica della redditività residua dopo la tassazione dei titoli medesimi e, pertanto, anche in questa Commissione, sulla base delle proposte che

altre parti politiche hanno ritenuto di fare, un dibattito che restituisca serietà e dignità ad una vicenda troppo spesso rimessa all'improvvisazione, mi sembra che sarebbe un contributo utile al miglioramento della coscienza economica del nostro Paese.

Un ultimo punto riguarda sempre le considerazioni di ordine generale. Mi sembra innegabile che gran parte delle nostre difficoltà, anche nel poter immaginare una più generosa revisione dell'IRPEF, anche nel potere immaginare, proporre e realizzare un diverso equilibrio tra le entrate e le spese, derivi dal fatto che una massa consistente ed enorme di redditi sfugge, in termini di evasione e non di legale elusione, alle imposizioni fiscali.

Quindi riterrei di chiedere al Governo, qui rappresentato dal Ministro delle finanze, come intende muoversi, nell'arco dell'immediato futuro, per operare un recupero della fascia di evasione che, qualche volta, si può immaginare possibile incrementando e irrigidendo le disposizioni penali, ma che altre volte potrebbe invece richiedere provvedimenti antievasione di più raffinata intelligenza e più capaci, per esempio, di comportare un danno, per chi volesse continuare ad evadere, maggiore del rischio, molto spesso del tutto ipotetico, della perdita della libertà personale.

Faccio un esempio tra i molti. Anche in vista dell'introduzione di un'area impositiva locale, che potrebbe finire con il prendere come punto di riferimento l'alloggio nel quale si esercita una professione, un'attività o nel quale si abita, considerando anche in questo caso un margine di evasione, tuttora consistente, ai fini della imposta sulla nettezza urbana in molti comuni d'Italia, io mi chiedo se non sia il caso di immaginare, come si è fatto nella legislazione antiabusivismo edilizio, una qualche disposizione che comporti la privazione di servizi essenziali, tra i quali la luce, il gas, l'acqua e altro, sulla base di elenchi che gli enti erogatori del servizio hanno e da cui si ricavano le utenze in atto, qualora queste ultime non rendano disponibile nei confronti dello Stato quanto meno una prova del pagamento delle imposte comunali.

Quindi la lotta all'evasione, se la si vuol fare esclusivamente attraverso l'irrigidimento della legislazione penale, può dare anche risultati occasionalmente vistosi, può dare anche qualche momento di particolare preoccupazione per gli evasori, ma non mi sembra che, in termini di massa, fino ad oggi, abbia prodotto risultati consistenti.

Il recupero almeno di una fascia, relativa ma importante, dell'evasione rappresenterebbe, nell'attuale congiuntura italiana, secondo me, il segnale necessario per evitare che questa proposta di legge finanziaria, basata, per le parti non di nostra competenza (mi riferisco alle parti relative alla spesa), sugli accertamenti tributari e sulle dichiarazioni, possa finire col diventare una proposta che dia la sensazione che chi evade non solo non paga le imposte, ma finisce anche col potersi giovare dei servizi sociali in termini di gratuità o di contribuzione più limitata di quanto non capiti per coloro i quali invece le imposte le pagano regolarmente.

Perciò chiedo al Governo quali accorgimenti, quali proposte (non ovviamente da mettere nel disegno di legge finanziaria o, se del caso, se ci sono motivi di consenso politico e ragioni tecniche, si può anche immaginare nel disegno di legge finanziaria), quali strumenti di ulteriore e più raffinata e più intelligente lotta all'evasione abbia in programma e quali strumenti di potenziamento dell'Amminisrazione finanziaria si stiano mettendo in atto, considerando che quando approvammo il cosiddetto «pacchetto Visentini» all'inizio dell'anno lo stesso Ministro ci disse che il potenziamento e la ristrutturazione dell'Amministrazione non potevano essere fatti contestualmente, stante il carattere provvisorio e sperimentale di quel provvedimento. È passato quasi un anno e mi sembra importante acquisire l'informazione del Governo in merito.

Termino con pochissime considerazioni sulle disposizioni in materia di entrate del disegno di legge finanziaria. Esse sono poche: prevalentemente consolidano, in termini di definitività, alcune sovraimposte oppure aliquote considerate provvisorie, alcuni aspetti procedurali dell'autotassazione e quindi non hanno, per così dire, un rilievo politico di grande significato.

Non entrerei (salvo che questo venga ri-

chiesto come oggetto del dibattito della nostra Commissione) invece, nelle previsioni del disegno di legge finanziaria che concernono *tickets*, tasse scolastiche e universitarie, contributi di solidarietà a carico del lavoro dipendente in materia sanitaria ed altro perchè ritengo che, pur facendo parte, in senso molto lato, della politica delle entrate, tali disposizioni siano più correttamente esaminabili dalle Commissioni di merito, perchè ineriscono più alla politica sanitaria, alla politica scolastica, alla politica dei trasporti, alla politica dei servizi che non alla politica delle entrate in generale.

A me sembra preferibile concentrare l'esame in questa Commissione (in vista del dibattito presso la Commissione bilancio) sui punti di grande sintesi politico-economica, perchè questi sono quelli dai quali poi conseguono decisioni operative anche sui versanti della spesa.

Se però i colleghi riterranno di voler affrontare quei problemi, in sede di replica, in sede di conclusione esprimerò la mia opinione anche su di essi.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore D'Onofrio e prego il senatore Fiocchi di riferire alla Commissione sulla tabella 3.

FIOCCHI, *estensore designato del rapporto sulla tabella 3.* Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, la tabella 3 dello stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 evidenzia una spesa di competenza per 10.983 miliardi di lire, con una diminuzione, rispetto alle previsioni assestate per l'anno 1985, di 374 miliardi, pari al 3,3 per cento.

La spesa è ripartita tra le seguenti grandi voci, seguendo lo schema già adottato nelle relazioni degli anni precedenti:

1) competenze al personale civile e militare: 3.429 miliardi, di cui per il personale in servizio 3.257,7 miliardi e al personale in quiescenza 171,5 miliardi, con un aumento, rispetto alle previsioni 1985, del 6,8 per cento. Il personale civile e militare in servizio ammonta a 125.400 unità circa, con una spesa media *pro capite* di 26.000.000 di lire circa, compresi gli oneri a carico dell'Amministrazione;

2) acquisto di beni e servizi: 2.097 miliardi, con un aumento di 14 miliardi, pari al 7,4 per cento. Questa categoria comprende le spese per aggi di riscossione delle imposte dirette e per il servizio di distribuzione di valori bollati, nonchè quelle per commissioni bancarie per la riscossione dell'autoliquidazione e dell'acconto IRPEF e ILOR e dell'IVA sugli scambi interni. Si ricorda che lo stanziamento di questa spesa sul bilancio del Ministero delle finanze si è avuto a seguito della «Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio» (legge 5 agosto 1978, n. 468), in base alla quale le entrate fiscali sono accertate al lordo anche delle spese di esazione e di conseguenza queste ultime, per logica di bilancio, devono essere iscritte per lo stesso ammontare nella spesa.

Quindi, in effetti, le spese per aggi e commissioni bancarie appesantiscono il bilancio delle Finanze; esse costituiscono una partita di giro il cui stanziamento va accreditato in tesoreria sulle varie voci di entrata a compensazione degli aggi e delle commissioni bancarie trattenute, nella misura stabilita dalla legge, dagli esattori e dalle banche al momento della riscossione. Esse ammontano in complesso (capitoli 3853, 3861, 4666, 4667 e 4668) a 1.318 miliardi e assorbono il 63 per cento del totale delle spese per acquisto di beni e servizi.

Per la copertura del totale delle spese per il funzionamento dell'intera struttura civile e militare dell'Amministrazione finanziaria (fitto locali, manutenzione ed adattamento degli stessi, spese di ufficio, acquisto di mezzi tecnici, di arredi, stampati, vestiario ed equipaggiamento del personale militare della Guardia di finanza e spese per l'acquisto e l'esercizio dei mezzi per i loro servizi di istituto, spese per i servizi meccanografici e per l'anagrafe tributaria eccetera) resta una cifra alquanto modesta: 779 miliardi, di cui 235 miliardi destinati a finanziare la convenzione con la «Sogei» (Società generale di informatica), 114 miliardi per l'impianto, l'attrezzatura e il funzionamento dei centri

di servizio delle imposte dirette e l'esecuzione di lavori meccanografici richiesti dallo Stato (capitoli 4654 e 4671), e il modestissimo residuo di 420 miliardi a copertura di tutte le altre spese della categoria per tutti i settori dell'Amministrazione finanziaria e del Corpo della guardia di finanza.

I trasferimenti ammontano a 42 miliardi e sono costituiti in massima parte da somme destinate a equo indennizzo dei militari della Guardia di finanza per la perdita dell'integrità fisica per cause di servizio, da contributi e sovvenzioni a favore di mense e circoli militari e da quote da attribuire ai fondi di previdenza del personale dell'Amministrazione finanziaria.

Gli interessi passivi (954 miliardi) riguardano interessi di mora da corrispondere ai contribuenti sulle somme riscosse dall'erario per imposte dirette, per tasse ed imposte indirette sugli affari, per somme da rimborsare a titolo di IVA e per indennità di ritardato sgravio.

Le poste correttive e compensative delle entrate ammontano a 3.975 miliardi. Esse riguardano restituzioni e rimborsi IRPEF, ILOR, IRPEG (2.000 miliardi, vedi capitolo 4769), restituzioni e rimborsi di altre imposte dirette (327 miliardi, vedi capitoli 4762, 4763, 4764 e 4765, vecchi tributi soppressi nel 1973), restituzione e rimborsi di tasse e imposte indirette (253 miliardi), quote sui canoni di abbonamento alla RAI-TV spettanti al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, alla società concessionaria e all'Accademia di Santa Cecilia (1.120 miliardi), vincite al lotto (270 miliardi); ammortamenti (144 miliardi); somme non attribuibili (40 miliardi).

Gli stanziamenti in conto capitale ammontano a 300 miliardi e sono destinati per la quasi totalità all'acquisto di stabili e terreni.

Terminata la mia esposizione sulla tabella 3 sotto il profilo ragionieristico-contabile, con la quale ho evidenziato le cifre più significative in essa contenute, mi si consenta di procedere alla formulazione di alcune considerazioni che muovono dall'ordine del giorno votato il 31 maggio 1984 sui problemi del fisco.

In quel documento della maggioranza si invitava il Governo ad adottare provvedimenti idonei per realizzare determinati obiettivi nella cui ottica è stata predisposta la stesura della tabella in esame.

Ho voluto deliberatamente ricordare l'ordine del giorno per verificare e dimostrare come l'azione governativa si sia tendenzialmente snodata attraverso provvedimenti e normative finalizzate al raggiungimento dei traguardi delineati nell'ordine del giorno predetto.

L'efficienza dell'Amministrazione finanziaria resta, a mio giudizio, il punto focale del presente dibattito perchè solo aumentando la «produttività» delle strutture è possibile conseguire risultati positivi in ordine all'aumento delle entrate e alla lotta all'evasione tributaria.

Ma non è sufficiente esprimere una volontà politica: occorre procedere in modo pragmatico valutando gli interventi in via di realizzazione e quelli che si intendono realizzare e che devono essere mirati a mio giudizio al personale ed ai mezzi che la moderna tecnologia dell'informatica offre.

Ma quando parlo di personale, desidero sottolineare soprattutto la sua professionalità.

Oggi più che mai si richiede una severa preparazione che non si limiti al campo giuridico nozionistico ma sia completata da cognizioni tecnico-amministrative tali da consentire una più efficace attività accertativa nel quadro di un rapporto aperto e trasparente tra fisco e cittadino.

Evidentemente il giusto rapporto fra cittadino e Amministrazione finanziaria nasce anche dalla chiarezza normativa: il contribuente vuole delle certezze e sicuramente è difficile averle quando ci si deve orientare fra 12.500 leggi, decreti e circolari prodotti dal 1973. Si pone quindi la necessità di procedere all'emanazione di testi unici in tempi brevi, il che oltre a realizzare il sopracitato scopo, ossia di migliorare il rapporto tra Stato e contribuente, porterebbe anche alla riduzione del contenzioso.

Altra esigenza fondamentale per l'Amministrazione finanziaria, ma sentita anche dal cittadino e dagli enti locali, è quella dell'aggiornamento del catasto di cui proprio in

questi giorni, in relazione all'applicazione del condono edilizio, vengono posti in evidenza tutti i gravi ritardi.

Altro argomento che voglio qui richiamare è quello dei controlli sui contribuenti al fine di ridurre l'area di evasione fiscale.

Gli uffici periferici dell'Amministrazione finanziaria e la Guardia di finanza eseguono verifiche ed accertamenti di cui sarebbe utile ed opportuno conoscere dati aggiornati sul numero e i risultati in termini di recupero di gettito fiscale, quale parametro per valutare la produttività dell'Amministrazione in questo importante settore.

Ci sembra di poter cogliere nell'azione del Ministro e nell'articolazione degli stanziamenti della tabella la volontà di sviluppare l'uso della strumentazione tecnica e informatica, sia pure con le limitazioni imposte dalla complessiva politica di contenimento della spesa pubblica, al fine di accrescere la capacità accertativa dell'Amministrazione finanziaria.

L'esigenza della dotazione di strumenti adeguati e della riqualificazione del personale non esaurisce certo i problemi dell'Amministrazione finanziaria.

In ordine all'esigenza di coprire posti vacanti in organico, credo sia necessario ed opportuno arrivare a limitate deroghe del blocco generalizzato delle assunzioni, previsto dalla legge finanziaria anche per il 1986.

Ciò consentirà di affrontare strozzature particolarmente pesanti come nel caso delle dogane, i cui addetti sono di gran lunga inferiori a quelli degli altri paesi europei comparabili con il nostro.

Un altro nodo da affrontare e risolvere in tempi ravvicinati è quello dello snellimento del contenzioso, i cui carichi di lavoro ed i cui tempi di decisione sono francamente eccessivi.

Ed avviandomi alla conclusione, mi si consenta di ricordare che nel dibattito che portò all'approvazione del provvedimento fiscale sui redditi da lavoro autonomo (legge 17 febbraio 1985, n. 17) lo stesso Ministro, molti colleghi ed io mettemmo in evidenza che detta normativa doveva essere considerata come provvedimento-ponte in vista di una razionalizzazione dell'Amministrazione finanziaria e del sistema tributario che contestualmente doveva essere avviata.

Ritengo che la tabella 3, con le limitazioni imposte dalla politica di contenimento della spesa e con le osservazioni da me esposte, si muova in tale direzione.

Propongo quindi alla Commissione di esprimere su di essa un parere favorevole.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Fiocchi per la sua esposizione ampia ed esauriente, degna di tutta l'attenzione della Commissione anche in considerazione del breve tempo che abbiamo a disposizione per l'esame dei documenti finanziari e di bilancio di nostra competenza. Il mio apprezzamento va esteso anche alla relazione poc'anzi svolta dal senatore D'Onofrio, pure essa puntuale e preziosa.

Sospendo brevemente la seduta.

*I lavori vengono sospesi alle ore 11 e sono ripresi alle ore 11,15.*

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori.

Prego il senatore Orciari di riferire alla Commissione sulla tabella 2.

ORCIARI, *estensore designato del rapporto sulla tabella 2.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'impostazione del bilancio 1986 segna una nuova tappa nel percorso di progressivo aggiustamento delle procedure legislative successive e conseguenti all'approvazione delle leggi di bilancio e finanziaria.

Da quest'anno infatti, in attuazione di una disposizione legislativa approvata nel 1985 (articolo 19, quattordicesimo comma, della legge 22 dicembre 1984, n. 887), il bilancio a legislazione vigente non potrà più costituire sede di rideterminazione della dotazione di quei capitoli di spesa per i quali era espressamente prevista tale possibilità giuridica.

La determinazione degli importi che richiedono la riquantificazione finanziaria annua avverrà infatti, d'ora in poi, esclusivamente con la legge finanziaria, attraverso

l'approvazione dell'allegato D che, a partire dal 1986, appunto fa parte integrante della legge finanziaria stessa.

A partire da quest'anno anche i fondi speciali per i provvedimenti legislativi in corso subiranno una diversa procedura di approvazione. La legge finanziaria, infatti, non conterrà più le sole quote di fondi speciali di nuova formazione ma ridefinirà l'intera autorizzazione di spesa dell'esercizio, comprensiva cioè sia delle disponibilità dei fondi provenienti dall'esercizio precedente e non ancora utilizzate, sia delle disponibilità aggiuntive.

Si è ritenuto doveroso fare un breve cenno a queste due rilevanti innovazioni per corredare delle dovute raccomandazioni di cautela l'analisi dei dati quantitativi indicati nello stato di previsione della spesa del Tesoro nella versione legislativa vigente, vale a dire del più consistente stato di previsione della spesa del bilancio statale.

L'ordine di grandezza delle cifre che lo compongono è emblematico della sua rilevanza. La spesa che fa capo al Tesoro rappresenta infatti ben il 69 per cento della spesa totale, il che ci sembra il dato maggiormente espressivo della portata di questo stato di previsione.

Per meglio cogliere i contenuti della tabella, sarà bene esaminare i dati finanziari nelle tre chiavi di lettura che ci sono consentite: quella strutturale, quella della evoluzione che si registra rispetto al passato, quella delle previsioni di cassa.

L'entità della spesa recata dallo stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1986 è pari a 267.229,5 miliardi di cui: 180.273,3 miliardi relativi alla spesa corrente, 40.943,2, miliardi relativi a quella di parte capitale e 46.013 miliardi alla voce «rimborso prestiti».

In questi importi di spesa sono compresi gli accantonamenti dei fondi globali provenienti dal 1985 e non ancora impegnati pari a 29.121 miliardi di cui 12.633,6 di parte corrente e 16.487,4 di parte capitale.

In particolare, con i suoi 180.273,3 miliardi di spesa corrente, lo stato di previsione del Tesoro copre il 68 per cento della spesa corrente complessiva, con i 40.943,2 miliardi di spesa in conto capitale il 65 per cento della spesa in conto capitale totale ed assorbe, ovviamente, il cento per cento del rimborso prestiti (pari a 46.013 miliardi) che istituzionalmente fa capo ai servizi del Tesoro.

La composizione interna della spesa del Ministero del tesoro conferma la strutturale netta prevalenza della componente di parte corrente. Anche nello stato di previsione 1986, la spesa di parte corrente copre infatti una quota del 68 per cento del volume complessivo delle uscite della tabella 2. L'incidenza degli altri due titoli di bilancio — quello delle spese in conto capitale e quello del rimborso prestiti — risulta nel 1986 bilanciata sui livelli, rispettivamente, del 15 per cento e del 17 per cento del totale.

All'interno dei suddetti tre aggregati, la distribuzione della spesa si caratterizza con riferimento alle seguenti principali voci che elenco per ordine di grandezza:

— gli interessi passivi, che hanno raggiunto 70.536,9 miliardi, sono la voce economica più elevata e coprono il 39 per cento della spesa corrente e il 26 per cento della spesa totale del Ministero;

— i trasferimenti correnti, pari a 70.088 miliardi e al 38 per cento della spesa corrente;

— gli accantonamenti 1985 per i fondi di riserva e speciali di parte corrente che ammontano a 43.628 miliardi (il 23 per cento della spesa corrente e il 16 per cento della spesa complessiva);

— le somme non attribuibili di parte capitale, per 18.457 miliardi (il 45 per cento della spesa di parte capitale);

— i trasferimenti in conto capitale, pari a lire 16.934 miliardi e al 41 per cento della spesa in conto capitale complessiva.

Analizzata dal punto di vista della destinazione funzionale ed economica, la ripartizione della spesa del Ministero del tesoro (considerata al netto del rimborso dei prestiti, vale a dire per l'importo complessivo di 221.216,5 miliardi), si dispone in queste proporzioni:

— il 53 per cento della spesa totale, pari a 118.340 miliardi, risulta accorpare oneri

non immediatamente ripartibili alle voci funzionali previste (comprende gli interessi sui BOT e CCT, i fondi di riserva speciali, eccetera);

— il 19 per cento della spesa totale, pari a 43.923 miliardi, è diretto agli interventi in campo sociale e, all'interno di questi, prevalentemente, al finanziamento del piano sanitario nazionale per il quale sono stanziati 40.810 miliardi dei 43.922 considerati;

— l'8 per cento è destinato ai trasferimenti e al pagamento degli interessi relativi alla finanza regionale e locale (17.963 miliardi);

— il 5,7 per cento alle azioni in campo abitativo (14.967 miliardi);

— il 6,2 per cento alla sezione dei trasporti e comunicazioni (13.723 miliardi);

— l'1,2 per cento agli interventi nel campo delle abitazioni (2.726);

— lo 0,9 per cento alle spese di amministrazione generale per un totale di 2.017 miliardi di cui: organi costituzionali 734 miliardi; personale in servizio 292 miliardi (525 se si considera il totale della spesa in conto corrente capitale); personale in quiescenza 10,2 miliardi (13, se si considera il totale delle spese correnti e in conto capitale); acquisto di beni e servizi 618 miliardi; trasferimenti 352 miliardi.

Come risulta dalle cifre illustrate, lo stato di previsione del Tesoro racchiude un insieme complesso ed articolato di poste che comprendono sia categorie di spesa finale, sia anche trasferimenti ad altri soggetti di spesa, fondi di riserva e speciali, oneri per il servizio del debito pubblico e più in generale poste che attengono al governo della finanza pubblica.

Quanto all'altro aspetto dello stato di previsione del Tesoro su cui si vuole soffermare l'attenzione, quello concernente la dinamica che nel corso dell'ultimo esercizio hanno manifestato le poste considerate, si può osservare che le variazioni fra il 1985 e il 1986 hanno riguardato soprattutto la voce del rimborso prestiti che è cresciuta di altri 10.000 miliardi.

A questo punto ritengo necessario richiamare all'attenzione dei colleghi i seguenti dati:

| | 1985 iniziale | 1985 assestato | 1986 |
|---|---|---|---|
| Parte corrente ..... | 185.563 | 183.665 | 180.273 |
| Parte capitale..... | 38.747 | 38.452 | 40.943 |
| TOTALE... | 224.310 | 222.117 | 221.216 |
| Rimborso prestiti ..... | 33.124 | 35.328 | 46.013 |
| | 257.436 | 257.447 | 267.229 |

Come già è stato precisato il bilancio a legislazione invariata non comprende tutta una serie di poste anche rilevanti che si definiscono soltanto in sede di legge finanziaria. Il confronto tra le grandezze 1985 e quelle del 1986, pertanto, si basa su una sottostima di partenza — quella relativa alle previsioni 1986 — che non consente di cogliere l'andamento effettivo dei *trends* di spesa ipotizzabili al 1986.

Risulta tuttavia interessante notare che le manovre di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica adottate ormai da alcuni anni cominciano a dare i loro effetti positivi sulla evoluzione inerziale della spesa.

Il livello su cui si attesta la spesa corrente 1986 è infatti inferiore, in valore assoluto, alle previsioni assestate 1985 (nello stato di previsione a legislazione vigente per il 1985 si era registrata, rispetto al 1984, una crescita di oltre 30 mila miliardi).

L'altro elemento dinamico di segno positivo si coglie dal dato relativo alla spesa in conto capitale che, viceversa, registra già dal bilancio a legislazione vigente una crescita in valore assoluto rispetto al 1985. Tale crescita è indicativa delle azioni intraprese già dallo scorso anno per favorire lo sviluppo della spesa per investimento in sostituzione del contenimento programmato a carico della spesa corrente. L'efficacia di queste manovre è destinata, purtroppo, a dare i primi consistenti frutti soltanto nel medio periodo. Si ritiene tuttavia di poter leggere fin d'ora, in questa evoluzione tendenziale, il sintomo di un miglioramento destinato a progredire progressivamente.

L'ultima considerazione che rimane da fare riguarda i dati relativi alle previsioni di cassa.

La determinazione delle previsioni di cassa è correlata non solo alla quantificazione delle autorizzazioni di competenza ma anche al volume presunto della consistenza di residui che si scaricheranno sull'esercizio 1986.

Le previsioni di cassa sono frutto, pertanto, di un esercizio di stima che gli uffici competenti alla gestione dei singoli capitoli di spesa effettuano per poter disporre in corso d'anno delle disponibilità sufficienti a soddisfare i probabili fabbisogni di liquidità.

Nel complesso le autorizzazioni complessive di cassa (comprendenti cioè le spese correnti, le spese in conto capitale e le spese per rimborso prestiti) danno una previsione di 269.716,5 miliardi, di cui 41.895,6 miliardi in conto capitale, 181.785,4 miliardi in parte corrente e 46.035,4 miliardi per rimborso prestiti.

Le autorizzazioni disposte tengono conto delle stime sul grado di realizzabilità della spesa che vengono effettuate ipotizzando tempi di smaltimento dei residui e della competenza diversi, a seconda del tipo di spesa autorizzata.

In particolare i coefficienti impiegati per la determinazione delle autorizzazioni di cassa dello stato di previsione del Tesoro sono: il 96,05 per cento come coefficiente medio di realizzazione della spesa corrente all'interno della quale si parte da un coefficiente minimo dell'82 per cento, attribuito alle spese per acquisto di beni e servizi, ad un coefficiente massimo del 100 per cento o quasi, stimato per le spese relative agli organi costituzionali o alle spese di personale; il 78,7 per cento come coefficiente medio di realizzazione della spesa in conto capitale con punte del 100 per cento per le «partecipazioni azionarie e conferimenti» e, all'opposto del 54,48 per cento per le concessioni di crediti e anticipazioni per finalità produttive.

In base alle motivazioni che ho esposto, propongo agli onorevoli senatori di trasmettere alla 5ª Commissione permanente un rapporto favorevole sulla tabella n. 2.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Orciari per la sua esposizione.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge, nonchè delle tabelle 1, 2 e 3, è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 11,30.*

---

**GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985**

**(Antimeridiana)**

**Presidenza del Presidente VENANZETTI**

*I lavori hanno inizio alle ore 9,50.*

**«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» (1504);**

**«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» (1505)**

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 1)**
- Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 **(Tab 2)**
- Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 **(Tab 3)**

(Rapporti alla 5ª Commissione) (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE, *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5ª Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)», e: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 — Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (tab. 1) — Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 (tab. 2) —

Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 (tab. 3)».

Riprendiamo l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Comunico ai commissari che per le sedute di oggi sostituirò il relatore D'Onofrio, il quale, a causa di impegni sopraggiunti, non potrà essere presente ai lavori della Commissione.

Dichiaro aperta la discussione generale.

BONAZZI. Signor Presidente, innanzitutto voglio rilevare, perchè non costituisca un precedente, che non c'è nessuno dei due Ministri competenti, come il nostro Regolamento invece prescrive. Mi dispiace fare questa osservazione per un ministro che è sempre così puntuale, come l'onorevole Visentini. Egli avrà certamente le sue giustificazioni, e lo stesso mi auguro valga per il ministro Goria. Comunque una motivazione deve essere data, perchè la norma del Regolamento non è una norma casuale: essa vuole dare rilievo al dibattito che si svolge sui documenti di bilancio.

Per le medesime ragioni devo anche rilevare come, pur essendo ammissibile che manchi il relatore sul disegno di legge finanziaria di cui parlerò quasi esclusivamente, anche perchè è sostituito così autorevolmente dal nostro Presidente, questa assenza rappresenta comunque un altro elemento che sminuisce il valore del dibattito.

Non vorrei — e ciò acquista un significato anche politico — che la maggioranza trascurasse la discussione proprio perchè si rende conto che il dibattito riguarda una materia che essa stessa non apprezza e non si sente di difendere fino in fondo. Questa assenza a nostro avviso sottolinea la ragione fondamentale per cui riteniamo che il bilancio nel suo complesso debba essere respinto o modificato profondamente.

Non mi soffermerò sulle parti generali perchè ne abbiamo già discusso ampiamente nel corso del dibattito in Aula sulla mozione che noi comunisti abbiamo presentato. Voglio solo rilevare quale differenza di livello ci sia tra quel dibattito (che tra l'altro ha provocato anche da parte di esponenti della maggioranza espressioni di consenso per lo meno sulle esigenze che abbiamo manifestato) ed il dibattito che si sta svolgendo ora in Commissione sul bilancio e sul disegno di legge finanziaria. È diverso il punto di partenza: il nostro era un discorso organico di politica economica, qui invece ci troviamo di fronte ad un aggregato — chiamiamolo così — di misure, le quali rappresentano il minimo comune denominatore di un'intesa che sui grandi temi non si è riusciti a raggiungere, e l'espressione molto spesso disordinata, in alcuni punti veramente inaccettabile e perfino odiosa, di una politica antipopolare. Mi sia consentito fare solo qualche esempio.

Mi riferirò innanzitutto ad un dato che il relatore D'Onofrio ha indicato come un aspetto positivo del bilancio, anche perchè mi sembra che costituisca un elemento indicativo rispetto al disegno politico della maggioranza, che emerge disordinato, senza coordinamento e che risulta anche inutile ai fini che la stessa maggioranza si propone di raggiungere. Il senatore D'Onofrio ha indicato nella minore incidenza sul prodotto interno lordo del fabbisogno del settore statale un indice della tendenza alla riduzione del disavanzo del bilancio dello Stato. A parte il fatto che si tratta di uno spostamento dal 15,8 per cento del prodotto interno lordo al 15 per cento (quindi una riduzione molto modesta), credo che non sia neppure vera. Intanto, come si arriva a questo risultato? Nella relazione al disegno di legge finanziaria si legge che il saldo netto da finanziare è di 133.390 miliardi, e che il fabbisogno di cassa per il 1986 si ridurrebbe — questo è il ragionamento più singolare — a 113.850 miliardi, «riconducibili, verosimilmente, in corso d'anno — leggo testualmente — a lire 110.000 miliardi attraverso un attento governo degli andamenti gestionali, come meglio precisato nella relazione previsionale e programmatica per il prossimo anno». Ora, nella stessa relazione previsionale e programmatica, dove dovrebbe essere indicato come si pensa di ottenere questa riduzione, nella parte relativa alla manovra della finanza pubblica si riconosce che nel 1985 è avvenuto esattamente il contrario, e immagino che anche nel 1985, almeno nelle convinzioni del Governo, vi sia stata un'attenta gestione; lo

chiedo ai Sottosegretari qui presenti. Voi avete fra l'altro attribuito questo fatto — lo noto perchè riguarda un tema che ci è particolarmente caro — anche ad un aumento della spesa degli enti locali in corrispondenza delle elezioni amministrative del maggio scorso. Questa è una sciocchezza. Non escludo che ciò possa essere accaduto per alcune amministrazioni comunali (d'altra parte questa affermazione viene dai partiti di maggioranza, che conoscono particolarmente il comportamento delle maggioranze omologhe a livello locale e avranno fatto le loro verifiche), ma anche se fosse così ciò non avrebbe inciso in alcun modo sul disavanzo del bilancio dello Stato.

Infatti, per la parte corrente il fabbisogno delle amministrazioni locali è stato determinato in cifra fissa, e quindi se si è speso di più vuol dire che si sono trovati i soldi da qualche altra parte, mentre per quanto riguarda gli investimenti pure per la prima volta quest'anno la copertura era garantita fino alla concorrenza di 900 miliardi.

La verità è che maggiori spese in corrispondenza delle scadenze elettorali (lo ha riconosciuto, mi pare, il ministro Goria e lo ha detto, sia pure nelle forme diplomatiche che gli sono proprie, il Governatore della Banca d'Italia nella sua relazione svolta durante l'audizione di qualche giorno fa qui in Senato) sono state decise dalla maggioranza in Parlamento prima delle elezioni: e questa sì che è una delle cause che hanno determinato lo scostamento dai 99.900 miliardi ai 106.700 del fabbisogno del settore statale che viene registrato nel 1985.

Ma per quanto riguarda il 1986, le precisazioni della Relazione previsionale e programmatica a cui rimanda la relazione al disegno di legge finanziaria sono le seguenti: «L'insieme di questi interventi dovrà portare il livello del fabbisogno del settore statale a 110.000 miliardi di lire nel 1986, ciò che implicherà una riduzione del rapporto con il PIL e la modifica di specifici meccanismi di spesa.

La legge finanziaria per il 1986 assicura un importante avvicinamento a tale obiettivo; restano tuttavia da individuare ulteriori correttivi in corso d'anno, in relazione sia agli andamenti gestionali che ad eventuali specifici interventi per circa 4.000 miliardi».

Cioè, il disegno di legge finanziaria rimanda alla relazione previsionale e programmatica e quest'ultima rimanda al primo.

LAI. Ma questo è giusto, è normale.

BONAZZI. Sì, ma il fatto è che nessuno di noi, nè voi nè il Ministro del bilancio, nè il Tesoro, nè il Governo in generale, sa come, in corso d'anno, si riuscirà a passare (posto che la previsione sia corretta) dagli oltre 113.000 miliardi ai 110.000. Si affidano ad un attento governo degli andamenti gestionali. Io intanto ripeto che il precedente del 1985 non è incoraggiante: è vero che nel 1986 non ci saranno le consultazioni elettorali, ma ad ogni modo non è mai successo, da qualche anno a questa parte, che il fabbisogno previsto corrispondesse al fabbisogno reale.

LAI. Si deve pur incominciare.

BONAZZI. Si, ma non si comincerà — ne sono certo — nel 1986, anche perchè gli oltre 113.000 miliardi (lo vedremo esaminando anche il capitolo della finanza locale) sono il frutto di disavanzi o di interrogativi che restano ancora aperti o di esigenze che non sono riconosciute: basta pensare al settore sanitario, alle Regioni, ai comuni (ma poi vedremo meglio le cose sui singoli punti).

Il provvedimento è stato poi predisposto anche con molta leggerezza e in fretta (ci sono alcune cose macroscopiche), perchè il dibattito su cosa mettere nel disegno di legge finanziaria (se ne è avuto anche qualche riflesso clamoroso all'esterno) è stato ed è convulso, in particolare sulla finanza locale e regionale. Ma ci sono alcuni casi, un po' divertenti e un po' segno di scarsa responsabilità.

Il più divertente (e che io immagino sia puramente e semplicemente una svista, un errore dovuto a insipienza) è quello delle tasse universitarie.

PRESIDENTE, *ff. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge*

*n. 1504.* Su quello già mi pare che ci siano segni di intenti correttivi.

BONAZZI. Comunque sia, secondo la disposizione prevista attualmente, al quarto anno si pagherebbero circa 425.000 lire di tassa annuale; all'ottavo anno si pagheranno circa 6.033.000 lire; al quattordicesimo anno circa 145 milioni.

LAI. Ma uno, prima del quattordicesimo anno, si sarà pur laureato!

BONAZZI. Non ne sarei tanto certo. E poi, al ventunesimo anno, uno pagherebbe oltre 5 miliardi di tassa annuale.

LAI. È ben improbabile che uno si iscriva addirittura al ventunesimo anno.

BONAZZI. Io conosco persone che a 60 o 70 anni si sono brillantemente laureate!

Ma il bello è, però, che se uno è già iscritto non può rinunciare all'iscrizione: deve pagare l'integrazione!

Andando avanti, un altro caso che penso sia un errore materiale è all'articolo 24, nella determinazione dei criteri di determinazione del reddito familiare. Tale reddito sarebbe determinato «in base alla allegata tabella G con riferimento ai redditi di tutti i componenti il nucleo familiare conviventi con il soggetto interessato».

PRESIDENTE, *ff. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Però prima si dice: «A decorrere dal 1° gennaio 1986 il reddito complessivo del soggetto che intende usufruire delle deduzioni...» e poi prosegue.

BONAZZI. È logico che sia così, però è scritto in modo che, secondo me, si deve intendere che non c'entra l'interessato.

La cosa invece odiosa, anche perchè è un caso di recidiva, è il secondo comma dell'articolo 24, che in qualche modo interessa anche noi. Tale comma riprende una norma che era contenuta in un decreto-legge che il Parlamento, nella conversione in legge, aveva modificato escludendo, tra i redditi esenti che dovevano essere denunciati, proprio i BOT, i CCT e gli altri titoli equipollenti emessi dallo Stato.

La norma che viene riproposta stabilisce di nuovo che chi vuole usufruire dell'esenzione del *ticket* deve denunciare anche i buoni del tesoro, i certificati di credito e gli altri titoli emessi dallo Stato. Ciò comporta che una fascia di reddito di questo tipo venga assoggettata ad una tassazione indiretta. Il senatore D'Onofrio, e non soltanto lui, ha parlato vivacemente e con allarme delle proposte di tassazione dei redditi derivanti da titoli di Stato; ma questa imposizione fiscale indiretta è più odiosa e più ingiusta. Quando venne convertito in legge il decreto-legge che prima ho citato, «Il Sole-24 ore» fece un conto per stabilire l'aliquota di tassazione reale che indirettamente veniva a gravare sui titoli di Stato nel caso che il richiedente avesse per gli altri redditi diritto all'esenzione del *ticket.* Bisogna tener presente che gli interessati sono generalmente soggetti che, senza i redditi dei titoli di Stato, avrebbero un reddito proprio che dà diritto all'esenzione del *ticket;* quindi, si può dedurre che sono i soggetti che hanno un reddito basso. Vi potrà essere su un milione un soggetto che non ha un reddito proprio e che ha molti titoli di Stato, ma la grande maggioranza è rappresentata da piccoli risparmiatori che con un reddito modesto hanno fatto piccoli investimenti. Secondo i calcoli pubblicati da «Il Sole-24 ore» la tassazione a cui in questo modo venivano sottoposti i redditi derivanti da titoli di Stato oscillava dal 4,8 per cento fino al limite massimo del 32,4 per cento con un addensarsi della tassazione dal 10 al 14 per cento. Ritengo che questo sia il modo più odioso e più ingiusto per affrontare la questione dei titoli di Stato. Per tale motivo, mi auguro che il Parlamento — come ha già fatto — modifichi questo punto ed affronti correttamente il tema della tassazione secondo i criteri che il mio Gruppo politico ha indicato qualche settimana fa.

Debbo affrontare un altro aspetto del disegno di legge finanziaria, più sostanziale e meno episodico, che riguarda anche il tema della finanza regionale e locale, che è indice di improvvisazione e di incertezza e che

mette tutti noi in difficoltà. Mi riferisco in particolare al fatto che il disegno di legge finanziaria non presenta — elemento che è stato definito di maggior correttezza — proposte di riforme strutturali. Qualcuna forse è presente, come in sostanza una riforma del sistema sanitario e probabilmente anche del sistema previdenziale degli assegni familiari, ma...

GIURA LONGO. Una controriforma!

BONAZZI. Sì, una controriforma. Tuttavia, il disegno di legge finanziaria non contiene delle norme in riferimento alla finanza regionale e locale e all'IRPEF. Di queste riforme si trova soltanto un cenno nella tabella B che indica tra gli accantonamenti del fondo speciale per i provvedimenti in corso 3.700 miliardi per la riforma dell'IRPEF per il 1986, 6.500 miliardi per il 1987 e la stessa cifra per il 1988; per i comuni e le province (comprese le comunità montane) 23.424 miliardi per il 1986, 24.670 miliardi per il 1987 e 25.717 miliardi per il 1988; per la nuova disciplina della finanza regionale 1.342 miliardi per il 1986, 1.410 miliardi per il 1987 e 1.400 miliardi per il 1988. Nella relazione che accompagna il disegno di legge finanziaria si sottolinea che queste previsioni comportano che siano presentati contestualmente ed approvati i progetti di riforma strutturale della finanza regionale e locale, dell'IRPEF, eccetera. Di fatto, ancora non è stato presentato alcun disegno di legge. Si ha soltanto notizia che la riforma dell'IRPEF è stata approvata dal Consiglio dei ministri e che quella della finanza locale è in faticosa gestazione insieme alla riforma della finanza regionale, di cui si hanno minori informazioni. Allora, il comportamento che viene presentato come più corretto, in sostanza, non crea maggiori difficoltà e quindi è da definire più scorretto? Debbo sottolineare che questi problemi andavano affrontati prima dell'esame del disegno di legge finanziaria, o per lo meno contemporaneamente, come molti altri argomenti. Oggi ci troviamo in una situazione difficile che è stata rilevata ieri abbastanza ampiamente dalla stampa (in particolare da «Il Sole-24 ore»), e sulla quale i Presidenti delle Regioni hanno espresso allarme e preoccupazione. Come possiamo decidere che i 1.342 miliardi stanziati per la finanza regionale sono adeguati al finanziamento dell'attività delle Regioni se non sappiamo quali altre entrate verranno attribuite e quale gettito daranno?

Come facciamo a dire se i 23.423 miliardi previsti per il 1986 per la finanza locale saranno sufficienti o no, se non sappiamo che tipo di autonomia impositiva sarà concessa e quale gettito darà? Sarà il disegno di legge finanziaria che dovrà adeguarsi alle decisioni che si adotteranno su questi temi, o saranno le altre leggi che dovranno accettare il vincolo della legge finanziaria? Teniamo presente che quest'ultima è una legge come le altre. Correttamente dal punto di vista formale tali somme sono indicate nella tabella B (provvedimenti di legge in corso di attuazione), poi si potrà avere un saldo attivo o passivo diverso da quello previsto, ma non si tratta di poste modeste, sia qualitativamente che quantitativamente. Se si giungerà a conclusioni non coincidenti con quelle che sono contenute nel disegno di legge finanziaria, l'intero assetto di quest'ultimo verrà sconvolto. E in ogni caso, possiamo decidere a ragion veduta (lo vedremo in particolare per quanto riguarda la finanza locale) su queste cifre se non sappiamo come e in che misura si provvederà a fornire ai comuni risorse sufficienti ed eque per il 1986? Io non so — e chiedo al Presidente se abbiamo qualche notizia in proposito — in quale sede saranno presentati i provvedimenti riguardanti la finanza locale e quella regionale.

PRESIDENTE, *ff. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Secondo notizie non ancora ufficiali in mio possesso dovrebbero essere presentati in questo ramo del Parlamento, mentre il provvedimento sull'IRPEF sarà esaminato dalla Camera dei deputati.

BONAZZI. Ci occuperemo di questi disegni di legge dopo la sessione di bilancio?

PRESIDENTE, *ff. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Ripeto, si tratta di un'informazione non ancora ufficiale, ma l'orientamento è quello di esaminare il provvedimento sulla finanza locale in Senato, con la deroga prevista dal Regolamento (unanimità dei capigruppo), la prossima settimana, appena completato l'esame di nostra competenza dei documenti di bilancio, mentre la 5ª Commissione proseguirà il suo lavoro.

BONAZZI. Questa però è la prova che aver collocato fuori del disegno di legge finanziaria il provvedimento di riforma della finanza locale è un puro e semplice espediente, visto che poi, appena presentato, si imporrà la necessità di esaminarlo insieme alla «finanziaria». Non mi importano le questioni formali, ma non posso non rilevare il fatto che ancora una volta si arriva ad occuparsi di aspetti così importanti all'ultimo momento e probabilmente con improvvisazioni. Mi pare che ciò si possa affermare se si tiene conto anche di quello che, almeno stando alle notizie apparse su «Il Sole-24 ore», è stato detto dal Ministro delle finanze. Per il 1986 sono previsti per i trasferimenti statali agli enti locali 23.423 miliardi, che rappresentano esattamente la cifra corrispondente in valore monetario ai trasferimenti del 1985, senza nessun incremento proporzionato al tasso programmato di inflazione. È l'unico caso nella finanza pubblica in cui non c'è l'incremento del 6 per cento. I fondi per le Regioni sono stati calcolati in base a questo meccanismo, il fondo di esercizio per i trasporti — di cui parlerò rapidamente in seguito — è stato incrementato del 6 per cento, e così via. Tutto il complesso delle spese statali è stato calcolato in modo da essere contenuto nell'aumento del 6 per cento. L'unica voce che — ripeto — non prevede questo incremento è quella dei trasferimenti per la spesa corrente (23.423 miliardi) degli enti locali e per la spesa per investimenti (900 miliardi, uguale allo stanziamento per il 1985). Per spiegarci tutto questo, possiamo servirci solo di ipotesi, perchè nella relazione non c'è alcuna indicazione che ci aiuti a comprendere bene come stanno le cose. Voglio ripeterlo e non mi stancherò di farlo, anche se so che non serve a niente perchè l'ho già fatto tante volte senza successo: in tutti i disegni di legge, ma soprattutto nella «finanziaria», le relazioni devono servire per la migliore comprensione dei testi.

È possibile che ci venga indicata una cifra come questa senza spiegare in quale modo sarà ripartita tra comuni e province? E come si è arrivati a determinarla? Sono state formulate varie ipotesi, ciascuna delle quali comporta conseguenze diverse. Qualcuno, per esempio, ha affermato che questi 23.423 miliardi contengono già l'incremento del 6 per cento.

Non vorrei che si ripetesse quanto è accaduto rispetto alla SOCOF. Alcuni dei presenti ricorderanno che l'argomento era diventato una specie di Rubicone, una pietra dello scandalo, un punto di conflitto politico acutissimo, che vedeva da un lato strenui difensori e dall'altro accaniti oppositori, i quali accampavano anche presunte incostituzionalità. Ieri il Ministro delle finanze ha ripetuto che la SOCOF ha dato un gettito corrispondente alla diminuzione subìta dall'ILOR. Sono lieto che sia stato riconosciuto quello che noi andavamo sostenendo già in quei dibattiti, ma nello stesso tempo la vicenda mi ha un pò amareggiato.

Perchè abbiamo avuto ragione allora non dobbiamo necessariamente averla anche adesso, ma vi prego di ascoltare con meno sufficienza gli argomenti che oggi proponiamo su questo tema.

Il provvedimento sulla finanza locale dovrebbe consentire di raccogliere risorse corrispondenti a 1.500 miliardi circa, cioè il 6 per cento in più rispetto ai tasferimenti dell'anno scorso. L'impostazione da cui è partito il Ministero del tesoro nel predisporre un disegno di legge in materia risulta invece un'altra. La finalizzazione di questa imposta che tutti hanno sempre sostenuto, almeno coloro che si sono occupati dell'argomento — ad esempio le associazioni dei comuni — era diversa. Ricordo che nel corso del dibattito sul disegno di legge finanziaria lo scorso anno fu presentato un ordine del giorno contenente proprio questa indicazione. Si afferma che doveva essere garantito l'incremento

del 7 o dell'8 per cento (non ricordo bene), perchè soltanto quando ci fosse stata l'autonomia impositiva la ripartizione perequativa avrebbe potuto consentire a chi ha meno del 7 per cento di integrare la propria quota.

Si deve garantire — inoltre — la copertura dell'ammortamento di tutti i mutui, perchè soltanto quando ci sarà l'autonomia impositiva si potrà trasferire (gradualmente o totalmente, dipenderà dall'entità) l'onere di ammortamento dei mutui a carico dei bilanci comunali.

Quindi l'autonomia impositiva per il 1986 dovrebbe: consentire di recuperare il 6 per cento, cioè i 1.500 miliardi di minori trasferimenti; consentire a quei comuni che avranno una ripartizione del fondo perequativo meno favorevole di compensarla; garantire l'ammortamento dei mutui oltre i 900 miliardi che sono stanziati a questo fine nel disegno di legge finanziaria.

Io chiedo: sarà così? Da quello che si sa, no! Anzi, bisogna aggiungere una cosa e cioè che se l'imposta che sarà istituita per i comuni sarà un'imposta sui servizi (come si sente dire), questo comporterà l'abolizione di alcune imposte comunali già esistenti: sicuramente della tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani e probabilmente anche di qualche altra. E quindi la nuova imposta dovrà recuperare anche questa minore entrata. E io chiedo se sarà così. Sembrerebbe di no, ma questa è una materia in cui non dico la confusione, ma la diversità di opinioni è grandissima.

Il Presidente del Consiglio, nelle note che ci ha distribuito il 31 luglio di quest'anno, in occasione del dibattito generale che è stato fatto, ha scritto: «Sarà affrontato il problema di un'area di autonomia impositiva degli enti locali, e in particolare dei comuni, nel duplice indirizzo tuttavia di evitare duplicazioni o aggravi di imposizione per i contribuenti e di evitare il formarsi di nuove burocrazie degli enti locali. Si ravvisa che l'area impositiva degli enti locali possa individuarsi nei fabbricati abitativi con conseguente revisione dell'ILOR. Verrà inoltre studiata, come eventuale soluzione alternativa, la possibilità di sovraimposizioni proporzionali all'imposizione sul reddito, senza aumento dell'onere complessivo per il contribuente. Su tali premesse sarà anche possibile il riordinamento dei trasferimenti agli enti locali, che li ancori alle spese necessarie per fornire ai cittadini i servizi essenziali, secondo criteri più volte enunciati».

Il Ministro delle finanze ha scritto qualche tempo fa un articolo sull'argomento dicendo, tra l'altro: «L'attribuzione di un'area di imposizione ai comuni dovrà avvenire limitando di altrettanto la potestà impositiviva dello Stato», (e quindi, non un'imposta sostitutiva delle tasse comunali già esistenti) «in modo da evitare che nuove imposizioni comunali si aggiungano alle esistenti imposizioni erariali, lasciandole sostanzialmente immutate».

Ieri, il Ministro delle finanze su questo punto ha detto: «Per quanto riguarda la finanza locale preciso che nei prossimi giorni verrà presentato un provvedimento molto circoscritto e molto limitato che riguarda appunto un'imposizione sostitutiva di altre, con un certo maggior avviamento tale da compensare le minori cifre di trasferimento previste dalla legge finanziaria.

Una riforma più strutturale richiederebbe degli approfondimenti e notevoli equilibri».

Che cosa possiamo dedurre da queste dichiarazioni diverse e contrastanti tra loro?

RAVAGLIA, *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Il provvedimento non è ancora stato approvato.

BONAZZI. Ma è proprio questa la situazione in cui ci troviamo. Noi dobbiamo decidere su una cifra, non sapendo se sarà adeguata alle esigenze. Il Ministro delle finanze ha detto ieri (questa è l'informazione più aggiornata) che non sarà la riforma della finanza locale: sarà un provvedimento molto limitato, contenuto, al solo fine di integrare il 6 per cento degli oneri di trasferimento.

Ma allora resta aperta la questione, per lo meno, dell'ammortamento dei mutui e l'altra questione dello scarto per quei comuni che hanno avuto e avranno, nel 1986, un trasferimento inferiore al tasso programmato di inflazione.

Ma è un'imposta sostitutiva totalmente di

entrate proprie dei comuni? Allora non è più sostitutiva di poteri impositivi dello Stato, come dice il ministro Visentini.

E, d'altra parte, al di là delle dichiarazioni, qual è l'obiettivo del trasferimento di un'area impositiva? È di responsabilizzare gli amministratori locali, in modo che se decidono di istituire nuovi servizi, di dare al cittadino servizi a condizioni particolarmente favorevoli o gratuiti, di incrementare certi servizi al di sopra di un livello medio, debbano chiedere ai propri amministrati un concorso e quindi avere non solo un consenso facile, ma un concorso consapevole.

Ora, se l'imposta che viene introdotta serve puramente e semplicemente a coprire l'incremento dovuto al tasso di inflazione programmato (se poi sarà quello, perchè tutto fa prevedere che non sarà solo del 6 per cento) questi fini non verranno assolutamente reaggiunti: non sarà un'imposta facoltativa, non responsabilizzerà nulla perchè la si dovrà applicare necessariamente per mantenere i servizi così come sono e via dicendo.

Più volte, sia il Presidente del Consiglio sia il Ministro delle finanze hanno detto che nel 1986 la pressione fiscale non dovrà essere aumentata. Sarà così? O la nuova imposta sarà totalmente sostitutiva di entrate proprie dei comuni (e, per il momento, parrebbe che nessuna imposta erariale venga soppressa a compensazione della nuova imposta), e allora non si vede come possa coprire il 6 per cento: coprirà puramente e semplicemente la diminuzione delle entrate proprie dei comuni; o non lo sarà: e allora aumenterà la pressione fiscale.

Naturalmente di questo, se le anticipazioni del Presidente si avvereranno, ci occuperemo più ampiamente quando avremo il provvedimento; ma non c'è dubbio che tali sono gli interrogativi che gravano sul disegno di legge finanziaria e su quelle particolari previsioni, per cui noi proporremo che si iscriva il trasferimento ai comuni con in più il 6 per cento.

Caso mai la variazione verrà fatta dopo che si è approvata la legge sulla finanza locale e se quest'ultima garantirà delle risorse corrispondenti alle entrate proprie soppresse, all'incremento del 6 per cento e alla copertura dell'ammortamento di mutui per il 1986. A proposito di questo argomento bisogna tener presente che nel 1985 erano stati stanziati 900 miliardi che avrebbero dovuto coprire totalmente l'ammortamento dei mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti e, fino a concorrenza del tasso di interesse praticato dalla stessa Cassa (che adesso è il 10,5 per cento), l'ammortamento dei mutui contratti con altri istituti, con la riserva che questo 10.5 per cento poteva aumentare o diminuire a seconda delle disponibilità residue, una volta coperti gli ammortamenti dei mutui con la Cassa depositi e prestiti. Dalle notizie che ha fornito il professor Falcone all'assemblea della Lega delle autonomie, a Viareggio, si può evincere che gli ammortamenti dei mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti sono completamente coperti dalla cifra disponibile mentre quelli contratti con altri istituti, quindi al di fuori della Cassa depositi e prestiti, saranno coperti attorno al 5-6 per cento. Dunque, già per il 1985 le amministrazioni locali hanno il problema del reperimento dei mezzi necessari in aggiunta a quelli che derivano dal trasferimento dello Stato e dalle entrate proprie. A questo proposito, debbo sottolineare che è vero che questo fenomeno si è consolidato in quanto il meccanismo e i criteri in vigore hanno creato l'aspettativa che qualunque sia l'entità dei mutui che i comuni contraggono troverà copertura nel trasferimento a carico dello Stato. Un esempio clamoroso di questo fenomeno si è verificato proprio in queste ultime settimane quando sono stati richiesti dei mutui per la riparazione dei danni dovuti al gelo. La legge stanzia 400 miliardi a totale carico dello Stato, ma le richieste pervenute sommate fra di loro corrispondono a quasi 2.000 miliardi, anche con probabili forzature in alcuni casi scandalose. È un altro motivo che ci deve indurre a modificare questo meccanismo, correttamente e seriamente, stabilendo in misura fissa i trasferimenti dello Stato, che possono progressivamente diminuire ma che devono essere sempre compensati dalla facoltà concessa ai comuni di prelevare risorse.

Si verrebbe così a creare un elemento di autolimitazione e di autoresponsabilizzazione nella contrazione dei mutui.

In riferimento al disegno di legge finanziaria debbo aggiungere che — a parte gli effetti che determinerà in base ad alcune norme come quella del condono edilizio, che comporterà un aggravio degli oneri sia pure dilazionato nel tempo (infatti, man mano che le posizioni degli abusi vengono sanate, i soggetti avranno diritto a determinati servizi per cui in alcune zone si tratta di centinaia e, nel complesso, di migliaia di miliardi) — contiene una norma che introduce un ulteriore aggravio di non trascurabile entità. Mi riferisco all'articolo 30 il quale stabilisce che: «A decorrere dal 1° gennaio 1986 sono posti a carico del bilancio dei rispettivi comuni di residenza gli oneri corrispondenti alle quote di partecipazione alla spesa sanitaria non corrisposte dai soggetti esentati in base all'articolo 27, comma 4». In questo modo, le prestazioni sanitarie, effettuate a favore di chi ha diritto all'esenzione del pagamento del *ticket*, sono poste a carico, dal 1° gennaio, non più del sistema sanitario ma del bilancio delle amministrazioni locali.

LAI. Come era una volta!

BONAZZI. Come era una volta e come in seguito si è voluto modificare con la riforma sanitaria. L'articolo 26 dà una indicazione dell'entità di questo onere perchè nel determinare la misura del fondo sanitario nazionale precisa che: «Detti stanziamenti saranno adeguati in misura corrispondente ai miglioramenti conseguenti all'applicazione dei successivi articoli 27 e 30. Salvo diversa determinazione, da adottarsi contestualmente al provvedimento legislativo di cui all'articolo 17, comma primo, della legge 5 agosto 1978, n. 468, l'adeguamento da apportare per l'anno 1986 viene fissato in lire 915 miliardi». Da stime molto approssimative ma attendibili (solamente con un minimo margine di errore) si può calcolare che i comuni dovranno sostenere un onere di 500 miliardi per le prestazioni sanitarie. Con quali entrate verrà coperto il nuovo onere dei comuni? Non viene esteso anche a questi ultimi il principio generale in base al quale non si possono prevedere nuovi oneri senza indicare la copertura? Con tale incertezza e grave allarme viene affrontata la questione della finanza locale e, sotto determinati aspetti, quella regionale; allarme ed incertezza che si presenta con entità maggiore rispetto agli anni passati. Dobbiamo tener presente che se non verranno approvati entro il 1° gennaio tutti i provvedimenti relativi a tale settore, dalla stessa data non esisterà più una finanza comunale e regionale. È vero che siamo abituati a risolvere con gli espedienti più strani simili situazioni, però forse il Paese e lo Stato in questo caso sono particolarmente impreparati.

In riferimento a tale materia debbo richiamare una considerazione fatta da tutti, anche dal mio Gruppo politico. È stato sostenuto che l'esperienza regionale si è risolta in modo deludente e che le Regioni non hanno assolto pienamente quel ruolo chiave per cui erano state concepite. Ma come avrebbero potuto assolvere a quel ruolo (debbo sottolineare questo aspetto per lo meno come attenuante) con una finanza regionale che nei primi anni è stata transitoria e che da 5 anni è inesistente? Quali programmi avrebbero potuto attuare? Le Regioni dovrebbero avere un ruolo importante nell'assetto programmatorio del Paese.

Come si fa a programmare quando a distanza di due mesi dal prossimo anno non si sa di quali mezzi si potrà disporre, e non dico a distanza di tre-quattro anni?

Debbo aggiungere, concludendo, alcune considerazioni sulle norme riguardanti le assunzioni ed il settore dei trasporti, temi che hanno attinenza con la finanza locale: il primo direttamente, il secondo perchè per i trasporti gli eventuali disavanzi non coperti dallo Stato e dalle risorse raccolte con le tariffe sono a carico dei bilanci comunali.

Per quanto riguarda il primo argomento, devo purtroppo rilevare che si continua con la ormai anacronistica disposizione del blocco delle assunzioni, prevedendosi invece giustamente che le aziende le quali non hanno goduto dei contributi dello Stato e hanno chiuso il bilancio in pareggio siano svincolate da tale obbligo. Ora, in una finanza locale

che ha queste caratteristiche per cui è obbligatorio il pareggio del bilancio ed i trasferimenti statali sono stabiliti in cifra fissa, che ragione c'è di porre limiti alle assunzioni di personale? Lo dico in linea di principio, perchè in pratica, non essendoci i mezzi, più che le norme contenute nell'articolo 4 vale il vincolo finanziario. Ma in linea di principio, in una finanza locale che — ripeto — ormai ha queste caratteristiche di obbligo di bilancio in pareggio, di trasferimenti statali determinati in cifra fissa, di entrate proprie che devono tendere ad una certa elasticità e che quindi sono ampliate o ridotte a discrezione e a responsabilità degli amministratori locali, mi chiedo che ragione c'è di stabilire un divieto generalizzato. Mi sembra sbagliato, anche perchè, come sappiamo bene, i divieti generalizzati sono «grida manzoniane». Quante deroghe infatti ha disposto il Presidente del Consiglio? Migliaia. Ciò è inevitabile, perchè come si fa a stabilire una regola unica per una miriade di comuni che si trovano in situazioni diversissime tra di loro e devono affrontare esigenze le più imprevedibili e particolari, con orientamenti ed umori diversi? Ci può essere ad esempio un comune disposto a spendere molto per il personale, per assicurare un certo servizio. Noi gli dobbiamo chiedere di restare nei limiti di spesa che sono stabiliti dal meccanismo cui ho fatto prima riferimento, ma se il comune vuole spendere più per gli asili nido che per la manutenzione delle strade, entro certi limiti, faccia lui! Questa è l'osservazione di fondo che volevo fare, e in ogni caso è certo che si tratta di un vincolo che ha poco senso e che deve essere rapportato ai mezzi finanziari disponibili.

Ci sono poi alcune norme particolari che a mio avviso non si comprendono bene. Ad esempio, tra le eccezioni al divieto di assunzioni vi è quella riguardante i lavoratori stagionali nello stesso numero di quelli assunti nell'anno precedente, ma analoga eccezione — sempre nella misura dell'anno precedente — non è prevista per quanto riguarda i lavoratori trimestrali e i supplenti. Non si capisce perchè, anche considerato che l'anno scorso invece vi era questa disposizione.

Per quanto riguarda i trasporti, bisogna dare atto che il trasferimento a carico dello Stato è stato incrementato del 6 per cento. Con tale incremento e con l'aumento delle tariffe (del 20 per cento le tariffe normali e del 50 per cento le tariffe per i biglietti a validità oraria) si presume di coprire il costo dei servizi. Se mi è consentito, vorrei fare un'osservazione al riguardo, prescindendo dall'opportunità o meno di un aumento delle tariffe.

Secondo alcuni calcoli tale aumento, ad utenza invariata (e molti ritengono che ci sarà una diminuzione di utenza proprio a causa dell'aumento di tariffe), dovrebbe dare un maggior gettito di 600-700 miliardi l'anno. Ma l'aumento del biglietto singolo per i trasporti è una delle voci del «paniere» che determina gli scatti di contingenza, e una delle più pesanti (se non erro, vi è un rapporto di 1,8, che è piuttosto alto). Anche sulla base di questo rapporto, l'economia nel suo complesso — quindi anche il settore pubblico — avrà un maggior gravame di 1.800-2.000 miliardi di lire. Quindi le aziende di trasporto incasseranno 600-700 miliardi in più, ma gli enti sborseranno 1.800-2.000 miliardi in più. Ora, c'è chi afferma che è un meccanismo perverso. Non voglio affrontare l'argomento perchè non è la sede adatta, ma il problema c'è e non si può ignorarlo. Il disegno di legge finanziaria infatti non propone variazioni al riguardo e quindi dobbiamo giudicare — diciamo così — a legislazione invariata. La manovra è criticabile da vari punti di vista, compreso quello degli effetti che produce sull'inflazione. Si tolgono infatti alle famiglie 600 miliardi (quindi con minori consumi) ma poi — ripeto — si redistribuiscono in misura addirittura tripla. In definitiva quindi si tratta di una disposizione ad effetto inflattivo, che comporta un aumento dei consumi delle famiglie, ed è un aspetto che, finchè esiste questo meccanismo, non si può ignorare.

Ma quello che mi preme di più rilevare è che di qui scaturisce un fattore di aggravio dei bilanci locali, se non si opereranno modificazioni e se non ci saranno gli opportuni adeguamenti. Anche in questo caso invito i colleghi della maggioranza a valutare attentamente ora tali argomentazioni, per non

doverle recepire poi, come è accaduto per gli anni 1982 e 1983, per cui, dopo aver disatteso le nostre richieste di incremento dei trasferimenti per il fondo trasporti, ora, con un disegno di legge che il Ministro del tesoro ha presentato alla Camera qualche settimana fa, si propone l'aumento del fondo stesso di 420 miliardi. Noi l'avevamo richiesto già allora. E non si può dire che quelle sono sopravvenienze impreviste, che sono disavanzi dovuti alla gestione: no, sono prevedibili fin da ora. Il costo complessivo del settore del trasporto pubblico locale nel 1986 sarà attorno ai 7.700 miliardi; il ricavo complessivo dagli utenti sarà intorno ai 2.400 miliardi; il disavanzo è di 5.300 miliardi che non viene coperto dai 4.292 miliardi: ne restano fuori 1.008.

Se le nuove entrate daranno un maggior gettito di 600-700 miliardi il disavanzo diminuirà di tanto, ma resterà sempre una quota attorno ai 300-400 miliardi che, per il 1986, non sarà coperta e che si aggiungerà alla quota non coperta del 1984 (anche questo lo avevamo previsto fin dall'inizio in maniera sostanzialmente esatta) e che prima o poi il Ministro del tesoro si dovrà indurre a coprire con un provvedimento successivo che sarà più o meno utile, perchè frattanto le aziende avranno dovuto ricorrere al credito, con le conseguenze che si conoscono, per fronteggiare le spese che non sono coperte dai trasferimenti.

Queste, onorevoli colleghi, sono le osservazioni che volevo fare particolarmente sui temi della finanza locale. Ringrazio i pochi, ma attenti presenti per avermi ascoltato fino ad ora pazientemente.

PRESIDENTE. *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e del disegno di legge n. 1504.* Ringraziamo lei, senatore Bonazzi, per il suo interessante intervento, così ampio e particolareggiato; procediamo il dibattito.

LAI. Onorevole Presidente, onorevoli rappresentati del Governo, onorevoli colleghi, innanzi tutto mi corre l'obbligo di ringraziare i tre relatori che, con una puntuale e precisa, anche se sintetica relazione, ci hanno illustrato le risultanze che dobbiamo discutere sulla base dei disegni di legge che abbiamo da esaminare.

È stato detto che l'obiettivo di fondo della politica economica del Governo, per il 1986 è certamente l'ulteriore riduzione del tasso d'inflazione e questa riduzione si tende a collocarla al 6 per cento. Questo è l'obiettivo principale del disegno di legge finanziaria.

La maggioranza, che non ha trascurato niente da questo punto di vista, è stata puntuale nel presentare, attraverso il Governo, il disegno di legge finanziaria, il bilancio e tutti gli allegati nel termine previsto del 30 settembre: stiamo infatti discutendo adesso in sessione di bilancio, proprio perchè puntualmente la maggioranza, attraverso il Governo, ha presentato il disegno di legge finanziaria e il bilancio. Quindi non vi è stata alcuna trascuratezza da parte della maggioranza.

Certo, niente è perfetto, tutto è perfettibile e noi siamo qui per questo, per discutere se effettivamente ci sono ancora delle questioni da perfezionare nell'ambito delle leggi che stiamo esaminando, senza dimenticare che esiste, in questo disegno di legge finanziaria, un obiettivo unitario che è quello di diminuire le spese, senza possibilmente aumentare le entrate, in modo tale che vi possano essere nuovi investimenti per dare nuova occupazione o maggiore occupazione o migliore occupazione. Questo è il risultato a cui tende il disegno di legge finanziaria.

Si è parlato dell'incidenza del *deficit* sul prodotto interno lordo. Io ho letto bene quello che il relatore D'Onofrio ha detto: egli ha affermato che l'incidenza del *deficit* sul PIL è inferiore al 15 per cento mentre negli anni precedenti tale cifra era superiore; quindi non è uguale, ma è certamente inferiore.

Dobbiamo ricordarci che ci troviamo di fronte a leggi previsionali e quindi a leggi che danno un indirizzo, ma che possono certamente essere corrette nel tempo, quindi l'ammontare del *deficit* generale è di 133.000 miliardi, mentre invece poi, come previsione di fabbisogno di cassa, si riporta a 110.000 miliardi. Quindi sono sempre previsioni che certamente si tende a confermare, a confron-

tare nell'ambito delle necessità dello Stato, ma che possono anche essere variate nel corso del tempo.

Si è detto anche che mancano riforme strutturali: ebbene non è così; noi sempre, negli anni precedenti, ci siamo lamentati che la legge finanziaria era una legge *omnibus*, come si dice, una legge nella quale, in pratica, si volevano comprendere tutti i provvedimenti inerenti a questo argomento. Quest'anno si è voluto fare un disegno di legge finanziaria snello, consono solo ed esclusivamente a quelli che sono i dettami di una legge finanziaria. Saranno presentati (così ha detto il Governo e questo io ripeto) certamente provvedimenti che strutturalmente ne toccano le risultanze, per esempio, sappiamo già che il Ministro delle finanze ha presentato un provvedimento per la revisione delle aliquote IRPEF. A questo proposito, mi consenta, signor Presidente, di dire che anche a me dispiace che non sia presente il Ministro delle finanze; riconosco che i rappresentanti del Governo, i Sottosegretari che sono qui presenti, hanno certamente tutta la possibilità e la facoltà di fare il loro dovere nella nostra Commissione, ma le cose che desidero, in sede soprattutto di esame del disegno di legge finanziaria, è suggerire — questo è il termine che voglio usare — ai Ministri e, in particolare, al Ministro delle finanze, per me, perchè mi sono più congeniali le questioni finanziarie, e al Ministro del tesoro...

PRESIDENTE. *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e del disegno di legge n. 1504.* Già all'inizio di seduta avevamo rilevato con dispiacere che non c'era nè il Ministro del tesoro nè il Ministro delle finanze.

LAI. Certe cose che, nel corso del mio breve intervento, dirò, sono dirette ai Ministri e, quindi, per i Ministri, i Sottosegretari si faranno parte diligente nel riferire.

Detto questo, debbo ricordare che è stato presentato già un disegno di legge che ristruttura e ridisegna le aliquote IRPEF e ristruttura l'IRPEF anche attraverso le detrazioni; non solo, ma sarà presentato anche (come ha ricordato il collega Bonazzi) un disegno di legge sulla finanza locale.

BONAZZI. Ma nessuno è stato ancora presentato!

LAI. No, infatti: è stato presentato al Consiglio dei Ministri e da questo approvato.

Debbo altresì ricordare che noi avevamo in discussione proprio la settimana scorsa disegni di legge per la riforma dell'IRPEF per il 1985: l'abbiamo sospesa e vedremo che fine farà questo nuovo disegno di legge.

È stato affrontato anche il problema dell'autonomia impositiva degli enti locali. Ricordo che una delle ragioni della riforma tributaria, attuata con la legge-delega del 1971 e con i successivi decreti del Presidente della Repubblica, era stata proprio quella di assicurare una unicità di imposizione e un accentramento dei tributi nello Stato, che aveva l'amministrazione idonea. Tuttavia nell'abolire l'imposizione da parte degli enti locali, era stata trasferita a questi ultimi quella parte di finanza che è stata indicata come finanza locale «derivata». Comunque, ad un certo momento determinate situazioni dello Stato e degli enti locali si sono incancrenite in modo tale da rendere necessaria l'adozione di provvedimenti come, per esempio, il «decreto Stammati», con il quale gli enti locali vennero autorizzati ad avere un rimborso a pie di lista di tutte le spese sostenute. Siamo arrivati, quindi ad un enorme disavanzo del bilancio dello Stato anche a causa di tale indirizzo che ha contribuito in maniera sostanziale al suo deterioramento. Si è cercato di correre ai ripari, soprattutto negli anni '80, e si sta cercando adesso di adottare nuove misure. L'autonomia impositiva per gli enti locali è necessaria se vogliamo responsabilizzarne gli amministratori, ma come deve essere attuata? È stato sostenuto che verranno abolite certe attuali imposizioni degli enti locali (come la tassa sui rifiuti solidi urbani) per applicare una nuova imposizione sui servizi, della quale non conosco la natura, cioè se potrà essere ricompresa tra le tasse o tra le imposte. Questa nuova imposizione dovrà aggiungersi alle imposte e ai contributi locali attuali e, quindi, essere complementare e non sottrattiva, altrimenti, come ha giustamente sostenuto il senatore Bonazzi, non si capisce per

quale motivo il disegno di legge finanziaria stanzia in riferimento alla finanza locale «derivata» 23.500 miliardi di lire per i comuni e le provincie, senza cioè prevedere l'aumento del 6 per cento dovuto all'inflazione. Dobbiamo tener presente che la SOCOF, esempio che ha richiamato anche il senatore Bonazzi, non ha determinato gli effetti desiderati; infatti nel diminuire l'ILOR (non si poteva fare diversamente in quanto altrimenti avremmo applicato sempre su immobili e fabbricati una doppia tassazione), ciò che si è racimolato da una parte si è perso dall'altra. Dobbiamo stare attenti a questi effetti, per cui nell'applicare e nel riordinare una nuova imposizione dobbiamo accertare che non si verifichi l'annullamento della nuova entrata da parte dello Stato verso gli enti locali o viceversa. In altri termini l'imposizione risulterebbe soltanto una materia di discussione senza concretamente raggiungere lo scopo prefisso di responsabilizzare gli amministratori locali — come ha giustamente sottolineato il senatore Bonazzi — non soltanto nelle spese dei servizi ma anche nelle spese aggiuntive rientranti nel così detto «effimero», spese che in questo periodo hanno gravato in pratica sempre sullo Stato. Chi desidera queste spese aggiuntive rientranti nell'«effimero» le paghi e le faccia pagare ai cittadini. Sono d'accordo che da un punto di vista culturale le spese devono essere senz'altro adeguate alle necessità dei cittadini ma è anche giusto che questi ultimi debbono pagarsi tali spese. Questa è una delle ragioni per cui si vogliono responsabilizzare gli amministratori locali attraverso un'autonoma imposizione per gli enti locali. Al tempo stesso, comunque, non bisogna aumentare il prelievo fiscale perchè la pressione fiscale complessiva, come lo stesso Ministro delle finanze ha dichiarato, è giunta ad un limite estremo, ad un *top* quasi invalicabile. Tutto ciò non significa che non esiste l'evasione fiscale ma che chi paga, paga molto; si è giunti a livelli tali che non si riesce più a reperire nuova linfa impositiva ed è pertanto necessario prestare particolare attenzione a questo aspetto.

Nel momento in cui viene prevista una nuova autonoma imposta locale, si debbono considerare attentamente gli effetti: se, per esempio, si riferisce agli immobili, ed in particolare ai fabbricati, bisognerà o diminuire o abolire l'ILOR in quanto si tratta sostanzialmente di un'ulteriore imposizione sul reddito, anche se commisurata al patrimonio, per cui comporterebbe in pratica una duplicazione delle attuali imposte. Per quanto riguarda l'effetto di un aumento del prelievo fiscale debbo ricordare che l'IRPEF, l'IRPEG e l'ILOR sono state revisionate. Lo stesso Consiglio dei ministri ha approvato e presentato un progetto di legge tendente a riformulare l'IRPEF soprattutto in riferimento alla curva delle aliquote. Al momento di esaminare questo provvedimento dovremo soprattutto considerare che le imposizioni statali hanno subito e subiscono gli effetti dell'inflazione. La maggior parte dei redditi viene influenzata dal tasso di inflazione che permane, pur se progressivamente in diminuzione, anche se per il 1986 prevediamo — e mi auguro che ciò sia esatto — un tasso di inflazione fermo al 6 per cento. Quindi, mi debbo dichiarare favorevole ad una revisione dell'IRPEF, dell'IRPEG e dell'ILOR.

Proprio per questi motivi qui è stata sostenuta, e l'ho riscontrato anche nella relazione che accompagna il disegno di legge finanziaria, una maggiore incidenza percentuale delle imposte indirette sul prelievo totale rispetto a quella della imposizione diretta. Tale proposta mi lascia perplesso perchè da quando ho calcato le soglie dell'Università mi è stata sempre insegnata l'opportunità di un divario tra le imposte dirette e quelle indirette al fine di una distribuzione equa per tutti i cittadini. Infatti, l'imposta indiretta è quella dei poveri, e la pagano tutti, mentre l'imposta diretta incide in proporzione sempre maggiore...

PRESIDENTE, *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* La vecchia scienza delle finanze.

LAI. Sono teorie vecchie, però ancora valide.

PRESIDENTE, *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge*

*n. 1504.* Anche la scienza delle finanze è in evoluzione, perchè cambiano le strutture dei consumi.

LAI. Certo, però è altrettanto vero che le imposte indirette incidono su tutti i cittadini. Questa perplessità mi fa considerare che una possibilità di aumentare l'introito imposte indirette esiste, se è vero che per esempio l'IVA, l'imposta indiretta per eccellenza, che tocca i consumi di tutti i cittadini, dovrebbe dare allo Stato un gettito molto più consistente. Può darsi che qui si debba tener conto in maggior misura dell'evasione, però è vero che tali imposte vanno riviste, ristrutturate e riammodernate in modo che possano rendere quanto devono secondo i dettami delle norme che abbiamo varato in proposito.

Si è parlato dell'introduzione di un'imposta ordinaria sul patrimonio. Personalmente sono contrario, innanzitutto perchè essa presuppone una diminuzione o una abrogazione di altre imposte dirette, altrimenti, visto che si tratta di un'imposta sul reddito (anche se commisurata al patrimonio), questo reddito verrebbe tassato due volte. Infatti, se lasciamo l'IRPEF, l'IRPEG e l'ILOR così come sono è chiaro che i redditi vengono già tassati; se poi sono trasportati in patrimonio e questo dà un reddito, tale reddito ha già pagato l'imposta. Quindi, se vogliamo istituire un'imposta ordinaria sul patrimonio in pratica dobbiamo innanzitutto abolire l'ILOR, perchè è un'imposta sul reddito del patrimonio, come ho già detto prima, e forse dovremmo anche diminuire in proporzione — a seconda di quello che vogliamo realizzare con la nuova imposta sul patrimonio — l'IRPEF e l'IRPEG. Ma, arrivati a questo punto, conviene fare una operazione del genere in alternativa? Se fosse in aggiunta, potrei anche essere d'accordo, perchè effettivamente si introdurrebbe una nuova imposizione, ma così non è.

E c'è di più. Portando a regime un'imposta ordinaria sul patrimonio rischiamo di far diminuire sempre di più la base imponibile. Infatti una parte del patrimonio se ne va attraverso il pagamento dell'imposta, quindi se non esiste nuova ricchezza in pratica questo patrimonio subisce sempre di più un effetto distruttivo, facendo venir meno — ripeto — la stessa base imponibile.

Diverso sarebbe invece — così come è sempre accaduto nella storia dell'imposizione italiana — introdurre un'imposta straordinaria sul patrimonio. Quando si parla di grandi ricchezze, infatti, una misura di tal genere può venire in soccorso. Del resto, l'abbiamo già applicata nel periodo intercorrente fra il 1947 ed il 1953, ma si trattava di un'imposta straordinaria istituita dopo una guerra. Allora vi chiedo: oggi siamo in queste condizioni? Applichiamo un'imposta straordinaria sul patrimonio, se proprio intendiamo farlo, ma non un'imposta ordinaria. Non è possibile ad un certo momento far convivere imposte dirette che gravano sul reddito con un'altra imposta diretta gravante sul reddito del patrimonio, che non è altro che la capitalizzazione di quei redditi che hanno già pagato un'imposta. Ripeto, ci sarebbe una duplicazione di pagamenti e non so se da un punto di vista costituzionale ciò sarebbe ammissibile. Quindi, riassumendo, sono contrario all'istituzione di un'imposta sul patrimonio, a meno che non si aboliscano contestualmente altre imposte, ma allora si tratterebbe soltanto di sostituire un'imposta con un'altra.

Si è anche ipotizzata una tassazione dei titoli pubblici. Tante volte ci riempiamo la bocca parlando della grande evasione esistente in Italia (si afferma che essa ammonterebbe a 30.000 miliardi circa). Una parte di questa evasione è rappresentata dai titoli pubblici, non c'è dubbio. Facendo sommariamente un conto, risulta che sui 70.000 miliardi di interessi che lo Stato deve pagare ad un tasso, per ipotesi, del 15 per cento, cioè piuttosto modesto...

PRESIDENTE, *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Però in questo caso non si può parlare propriamente di evasione.

LAI. L'evasione è calcolata sul prodotto interno lordo, quindi tutto rientra in questo conto.

PRESIDENTE, *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Intendevo sottolineare che, essendo prevista dalla legge, non si può parlare di evasione, ma semmai di titoli esenti.

LAI. Io sto ragionando in generale; l'evasione, ripeto, è stimata sul prodotto interno lordo intorno ai 30.000 miliardi. Una *tranche* di evasione quindi è legalizzata, un'altra grossa parte — non affermo, badate, che l'evasione vera e propria non esiste — si registra nel settore dell'agricoltura. Sono contrario a tassare i proventi di queste attività, perchè si tratta di un comparto fondamentale rispetto al quale anzi siamo fortemente tributari nei confronti dell'estero, però dobbiamo pur renderci conto di come stanno le cose, altrimenti continuiamo a parlare senza comprendere pienamente il fenomeno.

Nell'agricoltura esiste un'evasione legalizzata, perchè l'agricoltore in pratica paga le imposte sulla moltiplicazione per un coefficiente determinato biennalmente dei redditi dominicali e agrari; so che per esempio agricoltori anche della mia regione, la Sardegna, che hanno vaste colture, incassano il miliardo e mezzo-due miliardi di lire l'anno, ma quanto pagano d'imposta? Ripeto, non si deve tassare l'agricoltura, ma quando ci si riempie la bocca parlando di evasione, quando si dice che in Italia esistono 30.000 miliardi di evasione, bisogna tener presente che una parte di essa è legalizzata (vedi i BOT e i CCT, vedi l'agricoltura, cui mi sono ora riferito) e a me può anche star bene da questo punto di vista.

Agli effetti della tassazione — o presunta tassazione — dei titoli pubblici bisogna anche considerare che essi indubbiamente servono (il Sottosegretario al tesoro lo sa meglio di me) per l'approvvigionamento dei mezzi finanziari dello Stato.

Però una soluzione bisogna trovarla: il debito pubblico ormai sta aumentando di molto e allora il suggerimento è di diminuirlo gradatamente in modo tale da diminuire anche la pressione degli interessi: 70.000 miliardi non sono uno scherzo e sappiamo che qualche volta si devono emettere nuovi BOT per pagare gli interessi.

RAVAGLIA, *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Strutturalmente è così.

LAI. Io volevo essere anche più eufemistico, ma lei giustamente mi ha detto, con cognizione di causa, che strutturalmente è così, che oggi «il cane si morde la coda». Dovremmo arrivare a stabilire che il debito pubblico ormai è arrivato ad un *trend* tale che più avanti non si può andare.

Per risolvere questo problema bisogna diminuire le spese, anche perchè il contribuente italiano pagherebbe più volentieri se sapesse che si possono diminuire certe spese (perchè certe spese vanno diminuite e si possono diminuire), piuttosto che aumentare sempre le imposte per pagare tutto o per arrivare ad una situazione per la quale non si riesce a trovare soluzione.

Ebbene, una soluzione è che si ponga fine all'aumento del debito pubblico e quindi all'aumento del pagamento degli interessi sul debito pubblico.

Per quanto riguarda i tagli delle spese, è chiaro che nel disegno di legge finanziaria questi esistono; nella relazione del collega Orciari è stato detto quando e come tali tagli vanno fatti. Agli effetti del *ticket,* per esempio, (anche quello è un taglio di spesa — in realtà — perchè la spesa è trasferita in parte al soggetto che usufruisce della sanità pubblica) è stato detto che in riferimento ai redditi bassi, i titolari dei quali sono autorizzati a non pagare il *ticket,* si debbono sommare i redditi derivanti dai BOT e dai CCT; almeno per stabilire se il reddito globale del soggetto sia esente o no agli effetti del *ticket.*

Da questo punto di vista sono d'accordo, altrimenti si fa sempre discriminazione. Certo, ci sono dei casi limite, come ha detto il collega Bonazzi, di persone che fruiscono della pensione sociale e poi hanno 100 milioni di BOT: capita anche questo! Però ci sono certi soggetti che hanno pensioni normali o inferiori alla norma, per cui potrebbero non pagare il *ticket,* ma che magari hanno 50, 60, 100 milioni di BOT che rappresentano una

bella rendita di 5, 10, 15 milioni. Non si tratta di tassare i BOT, è diverso il concetto: si tratta di stabilire se effettivamente uno deve o non deve pagare il *ticket*. Non è una tassazione indiretta dei BOT: è un sistema per stabilire almeno l'appartenenza del cittadino ad una fascia o ad un'altra ai fini dell'esenzione del pagamento del *ticket*.

Questo volevo ricordare al collega Bonazzi: non si tratta di una nuova tassazione o di una tassazione indiretta dei BOT e dei CCT, ma di stabilire un reddito effettivo per esentare o meno il cittadino dal pagamento del *ticket*.

Nell'esaminare la tabella del Ministero delle finanze, giustamente il relatore Fiocchi ha fatto notare che per il 1986 previsionalmente si evidenzia una spesa di 10.983 miliardi. C'è stato altresì detto che il personale civile e militare del Ministero delle finanze è di 125.400 unità. Ebbene, a me questa cifra non sembra piccola: se le mettiamo tutte insieme, vediamo che 125.400 persone che si interessano dell'attività impositiva in Italia sono sufficienti. E allora, che cosa manca perchè l'Amministrazione finanziaria, pur avendo questo numero di personale, sia efficiente e sia soprattutto efficace? È che le strutture della Amministrazione finanziaria sono ancora da ammodernare! Basta pensare che l'anagrafe tributaria ancora non funziona perfettamente; ne sto discutendo dal 1971, da quando c'era il progetto «Athena»: ma siamo nel 1985. Guardate che con quei «piccoli» mezzi che l'Amministrazione finanziaria deve usare per l'anagrafe tributaria, in America sono andati sulla luna, e ancor prima del 1971!

PRESIDENTE, *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504*. Nel 1969, per l'esattezza!

LAI. Perchè non riusciamo a migliorare? Dov'è la cattiva volontà? È questo che io volevo chiedere al Ministro delle finanze e che chiedo, per il Ministro, al Sottosegretario. Perchè non si riesce ad andare avanti? Su una spesa di 2.097 miliardi per acquisto di beni e servizi, tolta quella occorrente per l'esazione delle imposte (poi ne parleremo), risultano soltanto 779 miliardi (questo lo apprendo dalla relazione del collega Fiocchi) per il resto, di cui 235 miliardi destinati a finanziare la convenzione con la Società generale d'informatica. A che punto siamo con questa convenzione? Funziona la «Sogei»? E se funziona, perchè allora l'Amministrazione finanziaria non funziona? Questo è quello che io mi chiedo. Perchè, badate, sulla lotta all'evasione possiamo fare le leggi migliori del mondo: ultimamente il Parlamento ha varato la famosa «legge Visentini»...

BONAZZI. Non è la migliore del mondo!

LAI. Non intendevo dir questo: il Parlamento ha varato la famosa «legge Visentini *ter*» (il ministro Visentini ne aveva già presentate altre due, ma buone, quelle), però chi deve applicare queste leggi, onorevole Sottosegretario? L'Amministrazione finanziaria! Ma se questa non è efficiente, se manca dei presupposti per operare con cognizione di causa, se non funziona la Sogei, se non funziona l'anagrafe tributaria, come facciamo ad applicare le leggi? Le quali leggi possono essere discutibili (come diceva il collega Bonazzi), ma comunque ci sono e vanno applicate.

A questo punto, vorrei avere dei chiarimenti sull'attività dei super-ispettori. C'ero anche io in Parlamento quando venne istituito questo nuovo corpo e se non ricordo male il Servizio centrale degli ispettori tributari doveva indirizzarsi verso lo studio dei settori economici, assicurando un sostegno all'Amministrazione del fisco, al fine del recupero e del reperimento dell'evasione. Dal 1980-1981 (mi sembra che in quegli anni venne istituito tale Servizio) non mi risulta che sia stato varato uno studio in campo nazionale dei settori economici. Al contrario, ho potuto accertare che i super-ispettori vanno in giro per gli uffici dell'Amministrazione attiva espletando l'attività di un ispettore qualsiasi. In proposito comunico ai Commissari, l'onorevole Sottosegretario sicuramente ne sarà a conoscenza, che è stato deferito alla Corte dei conti, proprio per opera dei super-ispettori, il direttore dell'ufficio delle imposte di Nuoro perchè in sede di precedente applica-

zione del condono (era stata emanata una circolare — per me sbagliata — con la quale si invitavano tutti gli uffici, in via cautelativa, ad affrettarsi a fare le dovute rettifiche in modo tale che i contribuenti potessero usufruire del condono su quella nuova base) aveva omesso la notificazione. Tra l'altro ho saputo che non è colpa sua perchè due giorni prima aveva incaricato il messo di procedere ad una notificazione e questo se ne è dimenticato. Quel direttore è stato chiamato a rispondere di un miliardo e mezzo — cifra ipotetica che non so proprio come sia stata calcolata — verso una società del Nuorese proprio perchè la notificazione è stata fatta in ritardo. Sono questi i compiti dei super-ispettori? Mi sembra proprio di no; per espletare tale attività bastano gli ispettori compartimentali. Il mio suggerimento (esercito la professione forense nell'ambito del diritto tributario da 40 anni) è di dare maggiore responsabilità ai direttori degli uffici e far sì che gli ispettori, sia compartimentali che addetti all'ispettorato compartimentale, svolgano veramente i compiti loro attribuiti e non facciano i passacarte come sta succedendo attualmente. A che cosa servono gli ispettori compartimentali e quelli addetti se non vanno ad ispezionare gli uffici dell'Amministrazione attiva? Onorevole Sottosegretario, l'ufficio di Cagliari è privo di ispezioni da 20 anni; sono arrivati tre super-ispettori che svolgono questa attività e basta. Ritengo che, così come stabilito nel 1980 al momento dell'istituzione del Servizio centrale degli ispettori tributari, i super-ispettori debbano avere tutt'altri compiti, per i quali fra l'altro sono pagati anche molto bene. Condivido questo tipo di pagamento, — magari fossero retribuiti così tutti i funzionari dell'Amministrazione attiva — perchè più si dà a una persona più rende e meno è soggetta ad alcuni pericoli. Comunque, la situazione va chiarita e non occorrono, onorevole Sottosegretario, stanziamenti in più ma è necessario in via definitiva stabilire i compiti degli uni e degli altri, responsabilizzare i direttori degli uffici, eliminare i passacarte degli atti attraverso gli ispettorati compartimentali e prevedere che gli ispettori tributari studino i settori economici al fine del recupero dell'evasione assicurando all'Amministrazione attiva quel sostegno di cui attualmente è priva. Onorevoli senatori, l'ultimo studio in campo nazionale dei settori economici fatto dall'Amministrazione finanziaria risale al 1970, studio di cui tuttora gli uffici si avvalgono in quanto non hanno nessun altro supporto. Mi sembra che tutti si lamentino — e ciò risulta nella tabella 3 — che si paga molto per i rimborsi. L'onorevole Sottosegretario sa perfettamente che questa situazione deriva dalla larga responsabilità assegnata agli uffici competenti sulla facoltà di correggere gli errori nelle dichiarazioni; in questo caso dovrebbero intervenire gli ispettori. Di conseguenza il contribuente deve per forza chiedere il rimborso, per cui nella tabella 3 sono stanziati 3.975 miliardi. Tutto ciò deriva dalla applicazione (prego l'onorevole Sottosegretario di smentirmi se non è vero) del famigerato articolo 36-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

L'altro aspetto della tabella che desidero affrontare è quello relativo alla riscossione delle imposte. Certamente un pagamento dovrà essere corrisposto, ma mi sembrano eccessivi gli oneri che comporta la riscossione. Innanzitutto, dobbiamo decidere se mantenere la figura dell'esattore, argomento del quale si sta parlando da tanto tempo senza riuscire a trovare una soluzione. Non si è ancora deciso sull'opportunità di mantenerli, comunque ritengo che sia un problema legato al passato (mi ricordano i tempi dei Borboni) anche se può darsi che abbiano ancora una loro funzione. Gli eccessivi oneri della riscossione sono poco giustificati anche per le commissioni bancarie. Paghiamo troppo le banche che — bisogna tenerlo presente — intanto trattengono per qualche giorno i soldi che incassano e ciò potrebbe già rappresentare la loro retribuzione. Sono connessi al grande ammontare di rimborsi (i famosi 3.975 miliardi) i 954 miliardi di interessi passivi dovuti sempre alla stessa causa; d'altra parte i rimborsi avvengono dopo 4-5 anni, periodo di tempo che potrebbe benissimo essere ridotto se garantissimo una maggiore efficienza all'Amministrazione finanziaria. Per questo motivo ritengo irrisorio lo

stanziamento in conto capitale previsto nella tabella del Ministero delle finanze; 420 miliardi sono pochi se vogliamo dare all'Amministrazione finanziaria quell'efficienza di cui sto denunciando l'urgenza. In un provvedimento approvato nel 1982 (allora era Ministro delle finanze l'onorevole Formica) era stato previsto uno stanziamento di 500 miliardi.

BORTOLANI, *sottosegretario di Stato per le finanze.* Sono stati spesi tutti o almeno impegnati.

LAI. Mi sembra che i risultati non si vedano.

BORTOLANI, *sottosegretario di Stato per le finanze.* Stiamo provvedendo all'istituzione dei centri di servizio.

LAI. Quanti sono?

BORTOLANI, *sottosegretario di Stato per le finanze.* Ne sono stati previsti 14, ma ne istituiremo soltanto 10.

LAI. Mi sembra che funzionino soltanto quelli di Milano e di Roma.

BORTOLANI, *sottosegretario di Stato per le finanze.* Milano, Roma e Bologna; gli altri centri sono in fase di avanzata realizzazione.

LAI. Signor Presidente, concludo il mio intervento e mi scuso se mi sono dilungato tanto, auspicando che l'ordine del giorno citato dal senatore Fiocchi ed approvato dal Parlamento il 31 maggio 1984 possa trovare puntuale riscontro.

In pratica si parlava di dare mezzi moderni e professionalità all'Amministrazione finanziaria, nonchè chiarezza normativa.

Al riguardo vorrei sottolineare l'importanza dei testi unici. Ormai abbiamo una nuova normativa dal 1973 (entrata in vigore il 1° gennaio 1973 per quanto riguarda la legislazione sulle imposte indirette, il 1° gennaio 1974 per quanto concerne i provvedimenti sulle imposte dirette). I testi unici sono necessari, anche perchè ormai la legislazione non solo si è aggiornata, ma è andata avanti in modo così farraginoso che i contribuenti, compresi quelli che trattano la materia in modo specifico, non riescono più a comprendere, non dico niente, ma certamente molto poco. Quindi è necessaria la chiarezza normativa e risultano sempre più utili i testi unici.

Anche per quanto riguarda la riforma del catasto stiamo parlando dell'argomento da decine di anni e mi sembra che le cose non vadano bene.

Per quanto concerne poi i controlli e le verifiche, ho visto che si sta varando un nuovo «minicondono» proprio per questa ragione, perchè la maggior parte delle verifiche è dedicata non alle evasioni concrete, ma alle risultanze formali, in cui l'errore è sempre comprensibile. Vorrei chiedere che l'Amministrazione finanziaria e quindi i preposti ad essa, Ministro e Sottosegretari, nel dare contezza del recupero del gettito per mezzo delle verifiche stralcino le pene pecuniarie. Normalmente, infatti, si dice che ad esempio sono stati reperiti 500 miliardi, e di essi 400 sono costituiti da pene pecuniarie che passano quasi sempre attraverso il contenzioso. Ecco perchè è meglio stabilire qual è il vero gettito recuperato e quale somma riguarda invece le pene pecuniarie.

In proposito, mentre mi fa piacere la notizia pubblicata oggi sui giornali che a Torino è stato effettuato un *blitz* da parte della magistratura ordinaria per verificare i redditi dei professionisti che hanno dichiarato meno di 20 milioni annui, devo rilevare che effettivamente la legge n. 516 del 1982 (la famosa legge sulle «manette agli evasori») va ritoccata, se è vero che ad Ascoli Piceno si sono condannati duramente taluni imprenditori per il solo fatto di aver ritardato di cinque giorni il pagamento delle ritenute effettuate, pagamento che deve avvenire ogni volta entro il 9 o il 15 del mese. Anche in virtù dell'applicazione del famoso articolo 92 del provvedimento n. 602 del 1973, sono stati tutti denunciati e condannati a quattro o cinque mesi di reclusione, oltre al pagamento dell'ammenda. Ora, a me sembra che quando si tratta di infrazioni di minima portata non sia il caso di applicare la reclu-

sione, anche perchè il pagamento è stato effettuato e quindi l'evasione non esiste. Pertanto vorrei invitare i responsabili dell'Amministrazione finanziaria a rivedere tale questione o attraverso circolari ministeriali, o tramite contatti con la magistratura, o mediante una proposta di legge che si occupi del problema. Quando abbiamo approvato questi provvedimenti, infatti, non era certamente nostra intenzione mandare in galera piccoli imprenditori per il fatto di aver ritardato di tre o quattro giorni il pagamento delle ritenute. Per tale infrazione è prevista già una forte penalità che arriva fino al 50 per cento dell'imposta non versata.

Con queste precisazioni (e chiedo scusa se mi sono un po' dilungato, ma mi sembrava che certe puntualizzazioni andassero fatte), sono dell'avviso che debbano essere approvata le tabelle di bilancio di nostra competenza ed il disegno di legge finanziaria in esame.

VITALE. Signor Presidente, se mi è consentito vorrei fare un breve intervento di ordine procedurale. Per quanto riguarda il nostro Gruppo, prenderanno la parola, oltre al sottoscritto, tre colleghi in sede di discussione generale: i senatori Giura Longo, Sega e Pollastrelli. Però, poichè abbiamo bisogno di approfondire alcune questioni sulle quali stiamo lavorando, le avanzo la richiesta, da sottoporre alla valutazione della Commissione, di procedere nei nostri lavori oggi e sconvocare la seduta di domani mattina, con l'impegno ben preciso, almeno per quanto riguarda i nostri interventi, di consentire la conclusione della discussione generale nella serata di martedì in modo che sia possibile affrontare le repliche mercoledì e svolgere l'esame degli emendamenti giovedì mattina, restando ampiamente nei termini previsti, dovendo trasmettere il rapporto alla Commissione bilancio entro la giornata di giovedì prossimo. Affido alla cortesia dei colleghi questa richiesta, perchè — ripeto — abbiamo l'esigenza di approfondire alcune questioni sulle quali stiamo lavorando e che diventeranno oggetto di precise e concrete proposte di emendamento.

PRESIDENTE, *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504*. Vorrei ricordare ai commissari che gli emendamenti, sia di iniziativa parlamentare che governativa, al disegno di legge finanziaria devono essere presentati esclusivamente alla Commissione bilancio. Ove respinti, possono essere ripresentati in Aula anche dal solo proponente. Gli emendamenti al bilancio — e anche in questo caso sia quelli di iniziativa parlamentare che governativa — devono essere, invece, presentati nelle Commissioni competenti per materia. Qualora accolti da queste, vengono trasmessi come proposta della Commissione alla Commissione bilancio. Gli emendamenti respinti sia in seno alla Commissione competente per materia sia in seno alla Commissione bilancio possono essere ripresentati in Assemblea anche dal solo proponente. Ne consegue pertanto che, salva la facoltà del Presidente di cui all'ultimo comma dell'articolo 128 del Regolamento, in Aula non possono essere presentati emendamenti che non siano stati preventivamente sottoposti all'esame delle Commissioni permanenti nei modi testè ricordati.

Per quanto riguarda gli ordini del giorno alle tabelle, non c'è dubbio che questi seguono la stessa procedura degli emendamenti, tanto è vero che gli uni e gli altri vengono stampati in allegato alla Relazione sul bilancio, insieme ai rapporti delle Commissioni sui singoli stati di previsione.

Fatte queste precisazioni, procediamo nella discussione generale.

BERLANDA. Signor Presidente, colleghi, intervengo su due argomenti: uno riguarda il disegno di legge finanziaria per la parte concernente il nostro parere e le nostre considerazioni; l'altro riguarda la tabella delle Finanze.

Chiedo scusa al Sottosegretario per il tesoro, ma limito le mie osservazioni a questi due argomenti.

Per quanto riguarda il disegno di legge finanziaria, sul quale già, per conto del nostro Gruppo, il collega D'Onofrio ha anticipato le linee di fondo di un giudizio (salvo alcune precisazioni che nel corso del mio intervento riterrò di fare), mi pare che si possano trarre (anche perchè pure questa Commissione è competente a fare valutazioni

su un tema di così grossa portata) alcune conclusioni sintetiche che, a mio parere, si possono dare del disegno di legge finanziaria in questa fase della discussione. E le conclusioni preliminari al dibattito, che però devono essere fatte qui perchè altre non ne avremo in 6ª Commissione, se non riferendoci alla Commissione bilancio o ad altra Commissione, sono le seguenti.

La situazione economica è estremamente preoccupante: forse non è pienamente avvertita dai cittadini anche perchè le mine principali sono all'interno del settore pubblico; all'esterno si vedono la domanda, i consumi, il *boom* della Borsa, e via dicendo, ma le mine vere sono all'interno del sistema.

Occorre avvertire che i pericoli sono di tale entità che possono determinare una crisi finanziaria grave a breve o a medio termine.

Si potrebbe argomentare anche sul perchè, ma mi limito a fare una sintesi di considerazioni.

I comportamenti del Governo, in particolare del Ministro del tesoro, soddisfano la dignità del Governo in un momento come questo e meritano pertanto pieno sostegno; nella linea di fondo indicata anche in un documento di partito (mi riferisco al documento approvato dalla Direzione centrale della Democrazia cristiana), in sostanza è detto che occorre concentrare l'attenzione su alcuni princìpi politici, al di là anche dell'opposizione di questo o quel Ministro, delle finanze o del lavoro o di altri settori particolari, e cioè fissarsi sui princìpi, che sono quelli di creare lo spazio per lo sviluppo (che è ancora possibile, per il Paese) riducendo la concorrenza tra debito pubblico e accumulazione.

Ancora, occorre non fare leggi per sostenere i settori industriali o investimenti (settori che, anche quest'anno, hanno «tirato» senza assistenza); portare le tariffe almeno a livello dell'inflazione; ottenere l'autonomia impositiva degli enti locali, anche contestualmente (non come contropartita) alla revisione della curva IRPEF e smontare l'illusione di fantastiche operazioni finanziarie, di cui qualche volta si parla ricorrendo all'ingegneria finanziaria invece che alla scienza politica.

Per quanto riguarda la gestione del debito pubblico ho dei dubbi sulla possibilità di contenere il disavanzo del 1986 in 100.000 miliardi. Bisogna porre attenzione, senza anticipazioni o cicalecci inutili e pericolosi, o rimpalli di argomento tra questo o quel Ministero, all'ultima frase del documento che ho citato dove si parla molto sobriamente di una manovra concertata tra Tesoro, Banca d'Italia e sistema bancario. È inutile esemplificare argomenti così delicati in via anticipata quando il Governo li ha già presenti perchè la strada che persegue con filosofia il disegno di legge finanziaria è quella tendente ad un contenimento degli interessi, misura molto più importante ed idonea, anche come entità, rispetto alle altre proposte. Questo è il giudizio di sintesi che debbo esprimere nella fase preliminare dell'esame del disegno di legge finanziaria; esso indica un sostegno convinto ad una linea che non esclude il miglioramento delle probabili distorsioni ma che è motivata da una scelta politica da adottare in questo particolare momento della vita economica del Paese.

In riferimento alla manovra economica perseguita dal disegno di legge finanziaria debbo esprimere perplessità che non riguardano — ripeto — il Ministero delle finanze, ma la politica generale delle entrate nell'ambito della legge finanziaria. Potrei fare anche delle osservazioni marginali ma preferisco riferirmi in particolar modo alla politica delle entrate da un punto di vista generale. Condivido la decisione di mantenere invariata la pressione fiscale del 1986 visto il livello che è stato raggiunto nel complesso e visto soprattutto che esso è stato raggiunto considerando le varie voci di pressione fiscale o parafiscale che già esistono nel nostro Paese e che vengono aggravate nel disegno di legge finanziaria; tuttavia, anche se sono contenute in articoli che non sono di nostra stretta competenza, dobbiamo tornare ad esaminare e a dichiararci contrari e perplessi su quelle misure che sembrano parafiscali e che consistono di fatto in un aumento della pressione fiscale complessiva. Comunque, anche se sono d'accordo sull'opportunità di mantenere invariata la pressione fiscale, doveva essere esplicitato maggiormente un cenno in riferimento alla politica del Governo, non del Ministro delle finanze, sulla composizione

della pressione fiscale nel nostro Paese. Questo aspetto è già oggetto di dibattito, non soltanto in Parlamento, ma anche tra autorevoli esponenti di partito, come è accaduto ieri sera all'ABI, dove erano presenti oltre al ministro De Michelis anche La Malfa, Andreatta ed altri autorevoli uomini politici. È stato annunciato uno sgravio dell'IRPEF da anni atteso in modo legittimo, ma noi dobbiamo affrontare il problema di come compensare quegli sgravi se vogliamo mantenere la pressione fiscale uguale a quella attuale. È vero che questo discorso riguarda il recupero dell'evasione fiscale e tanti altri aspetti, ma è anche collegato a scelte di fondo, soprattutto in riferimento all'imposizione indiretta. Non sono d'accordo con quanto ha sostenuto il senatore Lai, che ha studiato nel mio stesso periodo ed ha ricordato la preminenza e l'importanza che allora veniva sottolineata delle imposte dirette sulle indirette. Con il passare degli anni gli stessi economisti e studiosi che allora ci insegnavano quei princìpi oggi sono indirizzati a una teoria diversa ma giustificata. Quando una società evolve, quando varia la composizione sociale di un certo Paese, è chiaro che cambia il modo di vita ed allora se una società è caratterizzata prevalentemente dal fenomeno consumo e spesa, anzichè da quello risparmio e accumulazione, le imposte indirette sono più idonee anche teoricamente oltre che essere certamente più efficaci ed immediate nella riscossione (anche se generalizzate). Inoltre, il peso delle imposte indirette deve gravare giustamente su tutti i consumi e le esenzioni devono riguardare eventualmente i soggetti, non il tipo di consumo e il tipo di imposta. Ritengo che su questo argomento si possano adottare delle scelte diverse, anche perchè siamo a metà legislatura e ciò ci consente di approvare non soltanto un disegno di legge finanziaria per il 1986 ma una vera programmazione per concludere una legislatura che è da considerare eccezionale per stabilità, per durata e per consensi elettorali. Questa materia deve essere affrontata non in riferimento a singoli episodi, ma da un punto di vista generale anche perchè è stata messa in evidenza dai discorsi dello stesso Ministro delle finanze, pur se è stata gestita con capacità e temporalmente ben collocata. Dobbiamo parlare di imposte di successione quando affronteremo la riforma dell'IRPEF e dobbiamo parlare di sgravi IRPEF quando si affronterà il costo del lavoro. In questo modo si possono adottare delle scelte politiche generali, non solamente tecniche, tenendo presente la situazione complessiva.

A proposito della riforma dell'IRPEF deve essere prestata particolare attenzione al trattamento tributario delle famiglie monoreddito, battaglia che il mio Gruppo politico sta conducendo da dieci anni e sulla quale è riuscito a trovare un consenso unanime da parte del Senato della Repubblica quando, tanto tempo fa, l'Assemblea ha approvato un ordine del giorno in materia. Quest'ultimo metteva in evidenza il problema e sottolineava come la sua soluzione fosse essenziale per le sperequazioni che andavano verificandosi a carico delle famiglie monoreddito; più forti di quelle che si determinavano a carico dei lavoratori dipendenti. La discussione su tale aspetto si svolse proprio in questa Commissione ed il Governo concluse un accordo di sgravio fiscale dell'IRPEF attraverso le detrazioni con i sindacati. In quell'occasione il mio Gruppo politico ha insistito particolarmente su due aspetti. Innanzitutto avevamo evidenziato che era sbagliato mantenere il sistema delle detrazioni di imposta, in quanto veniva ad accentuarsi la progressività e questa che allora era la nostra tesi è diventata la bandiera attuale delle forze sindacali che sostengono l'opportunità di modificare il sistema. In secondo luogo, avevamo sottolineato la gravità del prelievo per i contribuenti interessati e per l'incidenza fiscale del trattamento tributario della famiglia monoreddito che risulta tuttora discriminata. Questo aspetto è stato affrontato dal disegno di legge di riforma dell'IRPEF, attualmente all'esame della Cammera dei deputati, per cui lo considereremo successivamente. Comunque, è evidente che queste sono le scelte giuste, come anche quella prospettata in un progetto di riforma delle imposte di successione che pure i nostri colleghi hanno illustrato e lo stesso relatore, senatore Lai, ha presentato come elemento di discriminazione che purtroppo va a danno di chi ha avuto

un lutto in famiglia. Questo è un altro problema da risolvere.

Tutti gli argomenti che ho evidenziato sono molto importanti e vanno considerati nella manovra complessiva nei confronti della quale debbo esprimere alcune perplessità. Infatti, non bisogna adottare solamente degli strumenti di emergenza nell'ultimo mese e all'ultimo giorno (per esempio aumentando la benzina). Sono provvedimenti ai quali siamo abituati ma come giustamente ha lamentato il Presidente questa serie sussultoria di provvedimenti adottati negli anni scorsi non davano una visione generale e non permettevano di vedere dove si andava a finire. Dobbiamo sicuramente meditare sulla situazione che abbiamo davanti anche perchè sono tante le misure che si possono disporre e sono molti gli effetti che si manifestano.

Voglio ricordare che per esempio uno dei motivi della «esplosione» della spesa pubblica, dei guai del Paese, riguarda anche il Parlamento; non è che la colpa sia della categoria A, B o C. È infatti questo Parlamento che ha approvato la legge n. 270 del 1982 sui cosiddetti «precari» della Pubblica istruzione, stanziando una copertura, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, che prevedeva 31,2 miliardi. La Commissione tecnica per la spesa pubblica ci ha informato l'altro giorno in sede di Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato che accertamenti successivi hanno dimostrato come gli oneri siano stati di molto superiori. Ci sono colpe per tutti certamente sia sul lato delle spese che su quello delle entrate.

Nella stima del fabbisogno siamo passati attraverso esperienze diverse che ci hanno portato a registrare negli anni scorsi le seguenti cifre. Nel 1981 il disavanzo dello Stato previsto era di 30.000 miliardi, a consuntivo è risultato di 53.087 miliardi, con una differenza di 23.087 miliardi ed una percentuale del 77 per cento in più; nel 1982 la previsione del disavanzo era di 50.000 miliardi (il famoso «tetto»), a consuntivo sono risultati 70.924 miliardi, con una differenza di 20.924 miliardi ed una percentuale del 42 per cento in più. Andando avanti con queste cifre, si può notare che lo scostamento tra le previsioni ed il consuntivo è sceso dal 77 per cento del 1981 al 42 per cento del 1982, al 34 per cento del 1983, al 5 per cento del 1984 e all'11 per cento del 1985. Ciò è importante perchè vuol dire che ci si trova di fronte a stime che confrontate con l'esito della conduzione di bilancio e della spesa pubblica risultano sempre più aderenti a quello di cui si parla.

L'onorevole La Malfa ieri sera ha affermato che non è vero che il disavanzo è fissato nel disegno di legge finanziaria in relazione a determinati programmi, ma che si prende il risultato dell'anno precedente e lo si fissa come previsione per l'anno successivo. Se anche fosse vera questa teoria, preferisco verificare che i saldi si discostano del 5 per cento dalle previsioni e non del 77 per cento. Dico questo per quanto riguarda la spesa, ma anche per l'entrata è la stessa cosa.

Sotto tale profilo, una delle polemiche che si è recentemente sviluppata (bisogna spersonalizzare la vicenda, non è che debba nascere uno scontro tra il senatore Carollo ed il ministro Visentini, perchè il problema deve riguardare tutto il Parlamento ed il Governo) riguarda il livello di stima delle entrate. Sono pienamente d'accordo con quei Ministri — in questo caso il minstro Visentini — che dimostrano cautela nel valutare le entrate, così almeno non si hanno sorprese. Infatti si possono registrare dei «buchi» su alcune imposte tipo l'IVA, come è avvenuto negli anni scorsi, per cui invito alla massima attenzione possibile nel valutare le previsioni. Ricordo che nel 1982, allorchè discutemmo in questa Commissione ed in Aula il provvedimento cosiddetto di condono, si svolse un lungo dibattito con il Ministro di allora per valutare gli effetti di quel disegno di legge, che l'attuale Ministro delle finanze contestava per motivi di fondo, non di gettito. Anche rispetto al gettito previsto, comunque, si determinarono dei dissensi. A tale proposito ricordo che come relatore svolsi delle considerazioni e feci dei calcoli. A fronte dei gettito previsto dal disegno di legge in 8.000 miliardi divisi in più anni, la mia stima, basata sull'esito dei condoni precedenti e sull'inflazione, prevedeva un gettito di 11.837 miliardi. Giorni fa è stato pubblicato

l'esito complessivo del condono che, come avevo sostenuto, è risultato superiore agli 11.000 miliardi. Anche in questo caso si è registrato uno scollamento (di ben 3.000 miliardi) fra le previsioni contenute nel disegno di legge ed il consuntivo.

L'approssimazione più vicina a quello che è umanamente prevedibile può evitare polemiche in certe Commissioni sul fatto che le entrate siano soprastimate o sottostimate ed in secondo luogo permette di dare una sensazione più esatta della direzione verso la quale si va.

La mia perplessità riguarda anche l'autonomia impositiva degli enti locali. Regioni e comuni stanno aspettando di conoscere la propria sorte e dopo anni di rinvii hanno ragione di chiedere quali sono le misure che verranno a compensare il taglio operato dalla «finanziaria» rispetto all'anno scorso, nonchè di sapere verso quale direzione ci si muove.

BONAZZI. Il ministro Visentini ha detto che si tratta di un provvedimento molto limitato.

BERLANDA. Personalmente mi interessa di più conoscere la direzione verso la quale si va che l'importo ipotizzabile.

Ci sono anche altre anomalie che ci inducono a considerare la necessità di un aggiustamento dei conti. La Commissione tecnica per la spesa pubblica — i cui rappresentanti abbiamo recentemente ascoltato — fra i vari elementi rispetto ai quali propone provvedimenti correttivi ha segnalato per esempio un *trend* molto elevato di crescita dei trasferimenti dello Stato verso le Regioni a statuto speciale. I tassi di crescita annuale sono stati rispetto all'anno precedente per il complesso di quelle Regioni del 56 per cento nel 1982, del 36 per cento nel 1983, del 41 per cento nel 1984, del 29 per cento nel 1985. Si tratta di *trend* di vari livelli che, se possono essere stati giustificati in certi anni per alcune Regioni, oggi stanno creando disavanzi di cassa notevolissimi, al punto che nel disegno di legge finanziaria è previsto un prelievo dai 3.600 miliardi di cui dispone la Regione siciliana per trasferirli a Roma ed equilibrare la cassa. Non mi pare giusto che le Regioni a statuto ordinario chiedano di diventare Regioni a statuto speciale; è certo però che se le leggi esistenti creano tali distorsioni vanno modificate.

Voglio esprimere i miei complimenti al Servizio studi del Senato per averci fatto pervenire la nota informativa sulla *deregulation* negli Stati Uniti che avevamo richiesto a completamento dei nostri lavori. Ora chiedo che in tema di autonomia impositiva lo stesso Servizio metta a disposizione della Commissione una raccolta di opinioni e di esperienze italiane e straniere, in modo che sia possibile disporre di un quadro preciso in materia. Prego quindi il Presidente di inoltrare formalmente tale richiesta a nome della Commissione, mentre è *in itinere* il disegno di legge sull'autonomia impositiva degli enti locali.

Eventualmente in aggiunta vorrei sollecitare anche uno studio in tema di IRPEF — il cui provvedimento di riforma verrà esaminato dal Senato —, in questo caso raccogliendo pure le esperienze che sono scaturite dal dibattito svoltosi quando abbiamo approvato la revisione della curva dell'IRPEF nell'VIII legislatura, poi modificata dalla Camera dei deputati. Ma al di là delle singole vicende parlamentari il discorso di fondo che si è sviluppato al Senato è documentato e credo che valga la pena di metterlo a nostra disposizione in modo organico.

Ritornando al tema dell'autonomia impositiva degli enti locali — che per il nostro Gruppo rappresenta una questione fondamentale — vorrei ricordare che si tratta di un patto di Governo che attende soluzione, di una battaglia che va definita. Ripeto: voglio conoscere innanzitutto la direzione verso la quale si va e cosa si intende per autonomia impositiva, non mi importa la cifra che risulterà in via iniziale.

Ho avuto la ventura di leggere «Il Sole-24 ore», recante alcune prime indiscrezioni sul provvedimento (in base alle quali la restituita autonomia impositiva si baserebbe su una cosiddetta tassa sui servizi), e di ricevere contestualmente un accertamento del mio comune (Bergamo) riguardante la tassa per la raccolta dei rifiuti, per uno studio che ho appena ampliato.

Guardando la tabella del Governo, vedo che gli immobili si dividono in sette categorie e in quattro classi; sette categorie che, dalla più bassa alla più alta, vanno da 900 a 3.000 lire al metro quadrato. Io ho preso in considerazione la più alta, quella riguardante gli uffici, poi ho guardato l'accertamento del comune di Bergamo per la sola tassa sulla raccolta dei rifiuti relativa a 200 metri quadrati e ho trovato che tale accertamento dava come risultato oltre 680.000 lire, il che vuol dire oltre 3.000 lire al metro quadrato per la sola tassa sulla raccolta dei rifiuti. Questo perchè per Bergamo (come per altri comuni, in Italia) una legge del 1982 ha stabilito che la tassa sulla raccolta dei rifiuti deve coprire i costi.

Ora, cosa succede se la tassa sui servizi (che riguarda anche i cani, per esempio) è uguale, in sostanza, a quella che oggi già lo Stato fa applicare dai comuni ai suoi cittadini per la sola raccolta dei rifiuti? Si tratta quindi di una tassa sui servizi che nella entità andrà misurata attentamente. La tassa sui servizi può essere giustificata come impostazione contingente, nel senso di partire da qualcosa che c'è, però è chiaro che ogni comune deve sapere qual è la superficie abitabile che esso serve.

Io capisco il pragmatismo con cui ci si avvicina a queste vicende, però non mi pare di vedere una scelta impositiva giusta.

PRESIDENTE, *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Potrebbe essere opportuno (dell'autonomia impositiva ho avuto modo di parlare anche fuori da questa sede, ufficialmente) far sì che chi è convinto della necessità di recuperare una certa autonomia impositiva desse una indicazione precisa.

BERLANDA. Mi pare che sia un discorso che investe il Governo, nel senso di sapere in quale direzione si va, perchè in sostanza questa (lo dico con tutta la stima che ho per il ministro Visentini) non può essere una battaglia da «cavaliere solitario» che difende una certa concezione, mentre c'è gente che, senza neanche affrontare le possibilità, ne fa una bandiera in altro senso; a me è successo di sentire rivolgere domande sull'autonomia impositiva dei comuni e di sentire qualcuno affermare che bisogna combattere il vizio illuministico di chi vede ancora la finanza tutta accentrata e che, anzi, c'è il sospetto che questa resistenza contro l'autonomia impositiva sia una resistenza contro le autonomie in vista di ulteriori movimenti in altra direzione. È una frase che io ho riportato nella sostanza e che sta a simboleggiare come, evidentemente, a fronte di questi che possono essere discorsi da comizio o da platea si debba capire in quale direzione si procede: secondo me la tassa sui servizi non è la soluzione per il lungo periodo, sulla quale portare avanti il discorso delle autonomie: una battaglia giusta che la nostra parte politica porta avanti da anni.

Passiamo a parlare di un altro argomento: l'imposta patrimoniale.

Forse il collega D'Onofrio ha un po' calcato l'accento sulla non esistenza di pregiudiziali in tema di imposta patrimoniale. Ora, certo, non siamo qui a fare alcuna pregiudiziale preconcetta sulle imposte patrimoniali, ma allora occorre che qualcuno aggiunga qualcosa di più, come il collega Lai, il quale, egregiamente, ha già detto buona parte di quello che l'esperienza detta a questo riguardo. Perchè non rimangano ombre si può dire: «Sì: nessuna pregiudiziale», ma allora vediamo le cose in altri termini.

Possiamo omettere di richiamare tutte le ragioni teoriche che ci hanno insegnato a scuola tanti anni fa (per esempio, a proposito dell'assurdità di una imposta patrimoniale che assorba le imposte sui redditi si è pronunciato Einaudi), e superando quelle vicende, parliamo di una imposta patrimoniale oggi. Al giorno d'oggi, altri paesi vicini a noi, come il Belgio e la Svizzera, hanno imposte sui redditi e imposte patrimoniali, ma sono cose chiare: uno sa cosa va a pagare e perchè! L'imposta patrimoniale viene presentata in due modi: qualcuno ne fa un argomento di equità fiscale e perciò tratta di una imposta patrimoniale ordinaria; qualcun altro ne fa un argomento di finanza straordinaria perchè per un rientro del disavanzo pubblico

non c'è altro che un introito straordinario: cioè è importante l'entità, non quello che si fa.

Io ho un po' cercato di pensare sia all'una che all'altra (più a quella straordinaria che a quella ordinaria) e devo dire che faccio queste considerazioni per giustificare l'assenza di pregiudiziali.

Per pensare ad un'imposta patrimoniale «*una tantum*», bisogna cominciare a mettersi d'accordo su cosa è il patrimonio degli italiani. Ora, io escludo che noi stiamo pensando di fare diventare questo solo un discorso di bandiera (come è accaduto in Francia, dove la battaglia tra le forze sociali si è conclusa con un gettito irrisorio, quasi nullo, e con vicende politiche gravi in quel paese, con sconvolgimento nei rapporti anche politici); cioè io non penso che si voglia farne solo una questione di bandiera, perchè direi: «La faccia pure chi è convinto di doverla fare; mi potrà anche convincere che politicamente è una necessità, ma non venga a parlarne nella Commissione finanze e tesoro».

Se invece si deve trattare di un'imposta ordinaria esaminiamo cosa vuol dire «patrimonio» degli italiani. Il patrimonio degli italiani è fatto prevalentemente da muri. In una ipotesi che l'allora ministro Formica ci portò in questa Commissione (questi sono i discorsi che si devono fare quando si tratta annualmente della situazione generale dell'Amministrazione finanziaria perchè è l'unica occasione che noi abbiamo per farli, in quanto sono slegati dall'esame di provvedimenti particolari) le stime, dicevo, che allora il Ministro delle finanze faceva erano consistenti per la parte degli immobili (mi riferisco ai terreni e ai fabbricati), in quanto si parlava, se non erro, di circa 3 milioni di miliardi. Stime più recenti che ho visto pubblicate su riviste specializzate in tema di casa, invece, rifacendosi a stime ISTAT e a valutazioni di costo moderate, cioè al mercato fermo, non a momenti di *boom*, parlano di un valore complessivo di 1,5 milioni di miliardi per i fabbricati esistenti in Italia (solo fabbricati; parlo di case).

Io non so se sia giusta l'ipotesi di allora del Ministero delle finanze o quella di adesso, però si tratta di elementi di giudizio interessanti. La seconda stima, in particolare, si riferisce a dati ISTAT e quindi i dati analitici indicati sono credibili, non sono immaginari.

La ricchezza finanziaria del Paese qual è? La cosiddetta «ricchezza finanziaria» è costituita da titoli di Stato (per circa 600.000 miliardi) e dalle azioni in borsa e viene stimata complessivamente (mi riferisco a dati che arrivano fino a qualche mese fa) in un milione e mezzo di miliardi.

PRESIDENTE, *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Come le case: *fifty-fifty!*

BERLANDA. Esatto.

A questo punto, se quelle stime valgono, c'è un patrimonio immobiliare e finanziario di circa 3 milioni di miliardi, e se si decidesse un'imposta patrimoniale ordinaria annuale all'1 per cento, si ricaverebbero 30.000 miliardi che a fronte dei 100.000 circa del disavanzo annuale o del debito esistente sono una cosa significativa.

Quindi, se la premessa è giusta, se le cifre sono esatte e se quella è la strada da seguire, il discorso da fare, quando affrontiamo questo problema, siccome prevalentemente le voci più ingenti sono rappresentate dal patrimonio immobiliare, è che tutti devono pagare. Sottolineo questo aspetto perchè è già successo che durante il terremoto del Friuli (momento importante per il nostro Paese) tutta l'Italia s'è commossa e da diversi esponenti politici è stato proposto un grande sforzo di solidarietà, cioè di far pagare 10.000 lire per ogni vano agli italiani che avevano la casa in piedi per aiutare coloro che l'avevano persa. Questa proposta imitava un'esperienza della Germania che, per ricostruire le case distrutte dopo la guerra, aveva tassato le abitazioni che non erano state danneggiate. In occasione appunto del terremoto del Friuli si suggerì di stabilire un'imposta di 10.000 lire per vano, *una tantum*, per fronteggiare la situazione di emergenza. Ho seguito con molta attenzione il dibattito che allora si svolse e mi sono accorto di un fatto molto strano: man mano che passavano i mesi tutti i rappresentanti dei partiti (ripe-

to, di tutti i partiti) scoprivano che i loro elettori nella maggior parte erano proprietari di case. La proposta venne accantonata in quanto evidentemente toccava gli interessi di tutta la popolazione italiana. Con la medesima chiarezza posso dire che non sono contrario pregiudizialmente al principio, tuttavia non si può pensare di affrontare questo discorso esentando la prima casa, quella della zia, quella della nonna, quella dei parenti e quella dove si lavora perchè altrimenti alla fine non resta più niente...

BONAZZI. I titoli di Stato!

BERLANDA. Quindi, è con questa chiarezza che ritengo si debba affrontare il tema della cosiddetta imposta patrimoniale.

Inoltre, collegandomi a quanto ha sostenuto il senatore Lai, è necessario procedere ad una revisione — sia pure solo per un'esigenza di pulizia — organica di tutta l'imposizione che grava oggi sul settore della proprietà immobiliare in quanto l'attuale sistema (l'imposta di registro, l'IVA, l'INVIM, l'imposta di successione e l'ILOR) crea confusione...

BONAZZI. Anche l'imposta sui servizi.

BERLANDA. ...e il suo gettito, tra l'altro, non è paragonabile al discorso che stiamo facendo. Ho voluto affrontare questo argomento con chiarezza perchè non volevo che l'affermazione del collega D'Onofrio rimanesse priva di precisazione. Via libera sì, ma in questi termini o perlomeno tenendo presente la realtà, altrimenti rischieremo di assumere un atteggiamento di «bandiera».

Passando ad esaminare l'articolato del disegno di legge finanziaria debbo dichiararmi nettamente contrario ai commi decimo e quattordicesimo dell'articolo 31 ed invito il relatore ad inserire tale osservazione nel rapporto alla 5ª Commissione permanente. Questo articolo stabilisce nella misura del 9 per cento il contributo sociale di malattia a carico dei lavoratori autonomi nonchè una ritenuta, nella misura del 6,3 per cento, a titolo di contributo sociale di malattia per i soggetti percepienti compensi da determinati enti e società. A questo proposito debbo ricordare che già in occasione della discussione della legge finanziaria del 1984, mi sono astenuto in Aula il 23 novembre 1983 dall'approvazione dell'articolo 26, motivando questa mia posizione che differiva dall'atteggiamento assunto dal mio Gruppo politico e sottolineando l'inopportunità di un aumento del 4 per cento del contributo di malattia (quello che oggi è previsto del 9 per cento). In quell'occasione ho pronunciato il seguente discorso: «Ho fatto già presente al Governo e ai colleghi della maggioranza le disparità di trattamento e l'inopportunità della norma, così come è formulata. Ho segnalato e segnalo qui, anche a tutti i colleghi, una situazione che si sta determinando anche per il fatto che diversi pretori hanno già rimesso alla Corte costituzionale la questione della legittimità dei contributi di malattia dovuti dai professionisti. Sono attualmente in corso (parlo per la Lombardia, il cui ambiente conosco bene) iniziative diverse che vanno dall'autoriduzione dei contributi da parte di alcune categorie professionali a inviti a pagare e a presentare immediato ricorso, fino alla raccolta di deleghe per promuovere azioni presso tutti i pretori». In conseguenza di quelle azioni, posso dire oggi che gli avvocati e i dentisti hanno già visto dichiarare l'illegittimità di quei contributi; comunque la questione è pendente sempre davanti alla Corte costituzionale. «Il clima che si sta creando in questi giorni» dicevo nel 1983 e ripeto oggi «è lo stesso clima che ha portato a presentar ricorsi contro l'ILOR, convinti — coloro che stanno conducendo questa azione — di vincere anche questa battaglia così come si vinse quella dell'ILOR. Mi spiace solo che in quella circostanza — quella dell'ILOR — il Governo» in particolare il ministro Visentini «fosse contrario al criterio che il Parlamento aveva adottato; in questo caso lo stesso Parlamento, anche se sollecitato, sembra non rendersi conto di queste ragioni».

Quelle vicende che ho illustrato nel mio intervento del 1983 sono ancora in corso; ad alcune categorie, quelle che hanno presentato ricorso, è stato riconosciuto il diritto a non pagare. Esprimo il mio parere contrario nei confronti dell'articolo 31 del disegno di

legge finanziaria oltre che per le ragioni di fondo che ho già espresso in Aula il 23 novembre 1983 anche per un altro motivo. Il quattordicesimo comma dell'articolo 31 del disegno di legge finanziaria stabilisce che determinati enti e società devono operare all'atto del pagamento (al lordo dei compensi dei professionisti), a titolo di contributo sociale di malattia, una ritenuta del 6,3 per cento. In queste categorie rientrano non soltanto gli avvocati, di cui si parla molto spesso, ma anche i dentisti, gli ingegneri e gli architetti i cui ricavi, che comprendono in gran parte i costi e l'ammortamento di sofisticati macchinari (basta consultare le statistiche del Ministero delle finanze ed i coefficienti IVA stabiliti l'anno scorso per gli accertamenti forfettari), risultano il doppio o il triplo dell'imponibile netto che rimane alla fine. Pertanto è stato già dimostrato che con una ritenuta IRPEF, per esempio, del 18 per cento sul lordo tali categorie di lavoratori autonomi, la cui aliquota marginale dei redditi raggiunge il 43-45 per cento, alla fine dell'anno si trovano in credito di imposta. Quindi, se la ritenuta di acconto è del 6,3 per cento sul lordo, queste categorie pagano il 12 o il 18 per cento dell'imponibile solamente perchè i loro ricavi per un terzo sono sottoposti all'imponibile netto e per due terzi sono imputati ai costi. Questo sistema è sbagliato in quanto la ritenuta del 6,3 per cento comporta a fine anno un onere più alto di quello che può comportare il contributo del 9 per cento. Ho già espresso la mia contrarietà in via principale nei confronti della norma che porta al 9 per cento il contributo sociale di malattia. Proprio ieri dicevo al Presidente che bisogna tener presente che vi sono alcune categorie che attendono che il Parlamento approvi, come ha già fatto per gli avvocati nei confronti dei quali è stata già attivata ed è entrata in vigore la Cassa di previdenza, un disegno di legge — adesso all'esame del Senato — che basa la previdenza di tali categorie non più sui contributi dello Stato ma su un versamento pari al 10 per cento dell'imponibile. Se a questo versamento viene aggiunto il 9 per cento per il contributo di malattia o di solidarietà, giustamente questa fascia di lavoratori si domanda dove si andrà a finire. Qual è la soluzione? La soluzione c'è: è quella di evadere, ritenendosi legittimati a farlo, perchè ad un livello di tassazione che arriva intorno al 70 per cento (con ricavi di tre-quattro volte l'imponibile netto) non si vede perchè non si dovrebbe evadere. Si tratta di attività che — ripeto — non sono poche, che si devono tenere in piedi pagando della gente alla quale si offre il posto di lavoro. Questo discorso va affrontato.

La cassa malattia è giusto che ciascuno se la paghi, ma bisogna mettersi d'accordo, perchè non è pensabile che qualcuno che conosco debba pagare già oggi, già quest'anno con il 4 per cento, 6 milioni di cassa malattia, che diventerebbero 15 l'anno venturo, quando qualche assicurazione di Stato — l'«Assitalia», ad esempio — offre per lo stesso servizio 3 milioni e mezzo. Uno si domanda perchè deve versare 9 o 15 milioni e cosa ne fanno dell'altro 45-50 per cento che comunque paga sull'imponibile.

Per questi motivi, ricollegandomi ad atteggiamenti assunti in precedenza e che trovano conferma in pronunciamenti di pretori negli ultimi anni, chiedo che nel rapporto da trasmettere alla 5ª Commissione sia manifestata la contrarietà all'articolo 31.

Mi avvio rapidamente alla conclusione passando alla trattazione dei problemi connessi alla tabella 3 riguardante il Ministero delle finanze ed invito i Sottosegretari qui presenti a riferire al ministro Visentini il contenuto del mio intervento.

Ritengo che le occasioni più importanti in cui si possa parlare non di argomenti contingenti pur se rilevanti, ma delle linee di fondo della politica economica, siano proprio quelle in cui si affronta l'esame delle tabelle dei Ministeri delle finanze e del tesoro, e ringrazio i relatori che diligentemente ci hanno fornito in proposito un quadro sintetico ed esattamente delineato. Ringrazio in particolare il senatore Fiocchi, il quale ha aggiunto alla parte di esposizione della tabella alcune considerazioni, richiamandosi ad ordini del giorno e pronunciamenti del Senato concernenti il problema della riforma dell'Amministrazione.

Al riguardo vorrei svolgere alcune conside-

razioni, perchè ci sono delle cose che non mi convincono. Mi riferisco a vicende che conosco personalmente, e se mi è consentito farò alcuni esempi. A Milano sono state sospese le udienze pomeridiane della Commissione tributaria di secondo grado per mancanza di personale idoneo a garantire l'apertura degli uffici, per cui in questo momento si registra questa grave disfunzione. In un rapporto inviato recentemente alla Direzione generale del contenzioso a Roma, una nota della Commissione tributaria di Milano ha segnalato che le 50 sezioni milanesi del contenzioso, con un personale di 54 impiegati, nel 1984 hanno deciso in merito a 46.092 ricorsi, mentre si è ricordato che la stessa Commissione tributaria di primo grado dispone di 105 impiegati per 30 sezioni. Si tratta di una grave disfunzione che, al di là del gettito, crea un discredito enorme in una Regione che fra l'altro è obbligata a pagare più tasse di altre.

Ma dirò di più. In questi giorni un dirigente superiore molto bravo e noto in Lombardia, di cui non farò il nome, è andato in pensione all'età di 47 anni ed ha aperto uno studio privato. Penso di non sbagliare nel ritenere che i 25 milioni annui del suo stipendio attuale, più 5 di compensi per le lezioni tenute alla scuola tributaria, non farà fatica a guadagnarli lordi in uno o due mesi. In quell'ufficio di Milano un suo collega è andato in pensione — questa volta con i normali limiti di età — e anche egli ha aperto uno studio. A fine anno il capo compartimento di Milano, altra persona stimata e capace nell'ambito dell'Amministrazione generale delle finanze, va in pensione, e gli esempi potrebbero continuare. Le preoccupazioni vengono anche dai contribuenti, perchè sapere che funzionari bravi e stimati si trovano in condizioni tali da preferire un altro mestiere non fa certo bene all'Amministrazione, ma non fa bene neanche ai cittadini. Ci sarà magari una motivazione per ciascuno di questi casi, ma essi restano emblematici di una grave situazione e mi è sembrato opportuno citarli perchè se non si fanno esempi si rischia di parlare a vanvera.

Voglio ricordare che nei rapporti, nei pareri redatti gli scorsi anni per questa Commissione (pareri che risalgono anche a tre legislature fa) dal collega di allora Grassini, e poi da me, dal senatore Pavan, dal senatore Fiocchi, eccetera, abbiamo sempre sollevato il discorso dello stato dell'Amministrazione, delle carenze esistenti, richiamando la necessità di avere un quadro generale in materia.

Questa volta non mi limito a fare un'osservazione sull'anno 1986: voglio ricordare la serie di documenti, studi e provvedimenti che hanno affrontato questo argomento nel corso degli ultimi anni. Si è iniziato con una nota sulla situazione del personale e sullo stato dell'Amminisrazione finanziaria presentata al Parlamento dal ministro Visentini nell'aprile 1975; puntuale, appena varata la riforma, siccome tutti sostenevano che il problema vero non era solo quello di approvare le leggi, ma di conoscere lo stato dell'Amministrazione, è arrivata la nota illustrativa, la quale in sostanza ne riconosceva tutti i difetti, riaffermando l'esigenza di porvi tempestivamente soluzione. Sono seguìti poi gli atti della Commissione di studio per la revisione delle procedure e per la riforma delle strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione finanziaria, presentati nel febbraio 1978 dal ministro Pandolfi. Poi è arrivato il programma di ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria 1979-1981 presentato dal ministro delle finanze Malfatti il 15 marzo 1979; quindi ci sono state le relazioni di altri ministri: Reviglio, Formica, Forte eccetera.

Con la legge finanziaria 1980 è stata prevista l'istituzione dei centri di servizio. Quelli di Milano e di Roma sono in funzione e nel 1986 lo saranno anche quelli di Bari, Pescara e Venezia; ci è stato assicurato che si sta provvedendo in tal senso. Credo non sia necessario ricordare la famosa vicenda dei superispettori. Tutto il bene o il male che si poteva dire riguardo al Servizio centrale degli ispettori tributari l'ho detto come relatore facendo bocciare l'articolo 7 e modificando, d'intesa con il Ministro, quello che non andava bene, però mi sembra quanto meno esagerato il fatto che nella relazione allegata alla tabella di questo anno — me lo consenta il Sottosegretario — quando si parla di detto Servizio ci si annunci trionfal-

mente che si è attuato il collegamento con quattro terminali al servizio informativo del Ministero delle finanze. Noi vogliamo sapere cosa fa concretamente questo Servizio, anche perchè quando è nato l'ambizione di chi lo sosteneva era che esso si occupasse non solo di eseguire le verifiche dovute, legittime ed utilissime su singoli settori per accertare se vengono pagate o no le imposte sulle cedole dei titoli delle banche popolari oppure sull'editoria, ma anche di dare direttive e consigli sul funzionamento dell'Amministrazione, cosa che allora era combattuta dall'Amministrazione stessa ma anche dal Parlamento per avere una distinzione di compiti. Ora, su questo io vorrei sapere qualcosa.

Ma andiamo avanti. È arrivato poi, in questa Commissione, un rapporto interno del Ministero delle finanze (se non ricordo male, allora era il professor Reviglio il ministro, in quanto sto parlando dell'epoca 1979-80) sulla produttività degli uffici: ricordo che era impostato sul criterio per cui fatta pari a 1 la produttività media in Italia, per esempio, tale produttività era di 1,89 in una certa località e di 0,34 in un'altra.

È stata fatta allora un'indagine per valutare le disfunzioni, per valutare il fatto (comprensibilissimo) che il personale meridionale assunto nelle sedi del Nord desiderava tornare alle località di origine, per cui si creava un'esuberanza degli uffici periferici meridionali rispetto alle carenze di quelli settentrionali.

Poi c'è stato però un disegno di legge presentato durante il secondo governo Cossiga dal ministro Reviglio, concernente la delega per la riforma dell'Amministrazione finanziaria, approvato, con modificazioni, dal Senato, in Aula, nel 1980. Si riteneva che l'impronta di quel provvedimento fosse nata anche come conseguenza del «rapporto Santalco», con una visione un po' corporativa, cioè che tale provvedimento fosse nato proprio all'interno dell'Amministrazione rispetto alle esigenze di medio periodo. Queste erano opinioni ricorrenti. Però il Senato un segnale l'aveva dato, approvando quel disegno di legge e la Camera non aveva ritenuto di raccoglierlo.

Io mi domando: possibile che dal 1980 al 1985, quasi 1986, il Governo su queste cose non si sia più mosso? Il Ministro ci deve dire perchè non si parla più di questa vicenda. Questa è la perplessità che esiste, anche perchè capita più o meno a tutti i partiti di essere nella maggioranza, per esempio, a Roma, ed essere invece nella minoranza in un altro comune. L'Amministrazione finanziaria fino al 1979 veniva imputata di non fare certe cose, ma dal 1979 addirittura non c'è. Io non capisco come sia possibile che dal 1980 non si parli più di quel provvedimento, perchè non sono mancati provvedimenti parziali che noi abbiamo condiviso, sostenuto e approvato.

Da ultimo, in questa serie di cose, ricordo l'articolo 4 della legge 17 febbraio 1985, n. 17, che ha convertito un decreto-legge, articolo che ha istituito quel famoso compenso incentivante, per l'anno 1985, di 30 miliardi, che nel disegno di legge finanziaria per il 1986, è stato elevato a 70 miliardi (articolo 32, terzo comma). Vorrei sapere qualcosa di più circa la destinazione e gli effetti di questa spesa.

Ricordo quando il collega Visentini diceva in questa Commissione che il Ministro delle finanze migliore che un paese possa avere è un Ministro di cui non si sa il nome e che l'importante è che ben lavori e non sbagli; oggi mi pare che ci sia un Ministro capace che però, in questa vicenda, non può essere un «cavaliere solitario», ma deve essere espressione del Governo nella sua collegialità, sia pure nella scelta delle leggi.

Comunque sul tema dell'Amministrazione finanziaria io ritengo che si debba ritornare e che se qualcosa non è possibile fare si debba dire il perchè. Ci sono provvedimenti per i quali (senza, ripeto, voler fare di un caso una questione) ritengo si abbia il dovere da parte nostra, ma anche del Governo, di dare indicazioni sulla linea che, nell'ambito delle cifre della tabella delle Finanze, si intende perseguire per quella che è l'attività ordinaria di un Ministero che oggi riguarda 125.400 soggetti, che fino a pochi anni fa erano 110.000 (ma quelli attuali possono anche essere pochi).

Ho concluso il mio intervento con queste considerazioni che io pregherei poi il relato-

re sulla tabella di includere nel rapporto, almeno per quanto riguarda il richiamo a questa serie di vicende, anche per sottolineare l'attenzione della nostra Commissione e il sostegno che essa ha sempre dato a provvedimenti che riguardano questa materia, cioè sia a disegni di legge generali sia a provvedimenti particolari, i quali non hanno mai trovato ostacoli in 6ª Commissione (forse ostacoli abbiamo trovato alla prima versione, per poi approvare la versione modificata).

PRESIDENTE, *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Poichè non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge, nonchè delle tabelle 1, 2 e 3, è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13.15.*

---

**GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1985**

**(Pomeridiana)**

**Presidenza**
**del Presidente VENANZETTI**

*I lavori hanno inizio alle ore 16,05.*

**«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» (1504)**

**«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» (1505)**

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 1)**
- Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 2)**
- Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 3)**

(Rapporti alla 5ª Commissione) (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5ª Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)», e: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 - Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (tab 1) - Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 (tab. 2) - Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 (tab. 3)».

Riprendiamo l'esame sospeso nella seduta antimeridiana, proseguendo nella discussione generale.

GIURA LONGO. Signor Presidente, vorrei esprimere, seppur brevemente, alcune considerazioni riguardanti sia il giudizio complessivo sulla manovra economica prevista dal disegno di legge finanziaria e dal bilancio di previsione del 1986, sia su alcune questioni particolari che ritengo comunque di sufficiente attualità e che concernono l'organizzazione dell'Amministrazione finanziaria, e quindi il bilancio di previsione per il Ministero delle finanze.

Già questa mattina il collega Bonazzi ha richiamato alcuni dei problemi essenziali, o che comunque noi comunisti riteniamo tali, in riferimento alla contraddittorietà ed all'inefficacia complessiva della manovra economica che si ricava dai documenti in discussione, sia per quel che riguarda il risanamento finanziario, sia per quel che riguarda un intervento che limiti le disfunzioni, gli sprechi e le inefficienze, quello che complessivamente si definisce da parte di tutte le forze politiche il parassitismo dell'attuale organizzazione della nostra società, dello Stato sociale, o — come forse sarebbe più appropriato dire — dello Stato assistenziale, considerato il carattere che in Italia lo Stato sociale ha assunto soprattutto negli ultimi anni.

Riteniamo cioè che la situazione della finanza pubblica sia a questo punto estremamente pesante, e a tale proposito basta considerare il fatto che ormai l'ammontare del debito pubblico, entro alcuni mesi, sarà pari

o si avvicinerà moltissimo al valore del reddito nazionale. Questo crea una situazione preoccupante in cui il Governo si limita a ricorrere ancora una volta a meccanismi quali gli aumenti dei contributi e dei *tickets*, dimostrando probabilmente di non avere la coscienza e la consapevolezza della necessità di operare in direzioni molto più larghe e più impegnative per una politica economica adeguata alla situazione. Interventi quali quelli previsti dal disegno di legge finanziaria appaiono un inutile ed ingiusto espediente per riportare in qualche modo sotto controllo la spesa pubblica — almeno nelle intenzioni del Governo — senza però cambiare nulla, o cambiando pochissimo la qualità e la produttività della spesa pubblica e dell'iniziativa politica dello Stato e del Governo.

È evidente che ci troviamo di fronte ad una manovra che il collega Bonazzi ha definito confusa, ed osservazioni e preoccupazioni di questo genere riteniamo di averle colte anche nell'intervento del senatore Berlanda che questa mattina ha addirittura richiesto che su alcuni specifici punti del disegno di legge finanziaria sia resa manifesta la perplessità o addirittura il parere negativo di questa Commissione. Noi per conto nostro, condividendo ed anzi esprimendo un giudizio negativo e di perplessità più complessivo di quello espresso dal senatore Berlanda riteniamo che alcune parti del disegno di legge finanziaria debbano essere stralciate; non si tratta di una richiesta nuova, perchè in occasione di precedenti discussioni di disegni di legge finanziaria, abbiamo già sollevato una questione del genere. Richiediamo un esame approfondito degli aspetti riguardanti i problemi della sanità e dei punti specifici richiamati dal senatore Berlanda attinenti il disegno di legge finanziaria. Riteniamo cioè che argomenti estranei ad esso debbano trovare una giusta discussione nelle sedi più appropriate, tanto più che proprio ieri sera l'altro ramo del Parlamento ha approvato il piano sanitario nazionale e ciò pone di fatto gli articoli di questo provvedimento riguardanti la sanità in una posizione completamente anomala.

Chiediamo questo stralcio come chiederemo di cancellare le proposte governative più ingiuste, quali quella della semestralizzazione della scala mobile per i pensionati, o quella che riduce l'indennità di maternità. Mi soffermo sia pur brevemente su questi argomenti anche incoraggiato dall'intervento del senatore Berlanda che ha chiesto in modo esplicito che su alcuni articoli del disegno di legge finanziaria, anche su quelli che potrebbero in apparenza non riguardare direttamente le competenze della 6ª Commissione...

PRESIDENTE. *f.f. estensore designato del parere sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Per la verità il senatore Berlanda ha toccato un solo punto relativo alla parte non fiscale.

GIURA LONGO. Il senatore Berlanda si è espresso anche su argomenti che non sono oggetto del parere di questa Commissione, quindi altrettanto legittimamente possiamo esprimere un parere critico nei confronti di altre parti del disegno di legge finanziaria, salvo poi accertare se quelle critiche sono state espresse dal senatore Berlanda a titolo personale, o se costituiscono la posizione stessa della maggioranza e del Governo.

Per quel che riguarda alcuni aspetti particolari, sui quali voglio soffermarmi, credo che anche le questioni relative alla confusione, che si viene a determinare in modo particolare nella finanza regionale, vadano ribadite. Giustamente questa mattina il senatore Bonazzi richiamava il fatto che nel disegno di legge finanziaria questi argomenti sono trattati, ma non in presenza di un testo, che andrebbe discusso e approvato in maniera contestuale; un testo che attendiamo e che il Governo ha promesso da tempo per il sostegno e il riordino della finanza regionale e locale, soprattutto in merito al tema estremamente dibattuto dell'autonomia impositiva degli enti locali.

Vorrei a questo punto riferirmi alle tabelle che ci sono state consegnate per il bilancio di previsione del Tesoro e delle Finanze, se non altro per porre una questione sulla quale credo il Ministro potrà dare i necessari chiarimenti, cioè proprio la questione della finanza regionale. Troviamo nella tabella 3,

relativa al Ministero delle finanze, il capitolo 1974 «Versamenti da effettuare alla Regione siciliana in corrispondenza di entrate erariali riconosciute di spettanza regionale, riscosse dallo Stato». Non troviamo assegnata alcuna somma in corrispondenza di questo capitolo: c'è la solita voce «per memoria», sia per il 1985, che per il 1986.

Qual è la confusione sulla quale chiedo un primo chiarimento? Il fatto è che alla tabella 2, capitolo 4534, del Ministero del tesoro sono previste sotto la voce «Somme occorrenti per la regolazione contabile delle entrate erariali, relative anche ad anni precedenti, riscosse dalla Regione siciliana» per l'anno finanziario 1986 (previsioni di cassa) ben 7.500 miliardi di lire: una somma enorme, tra l'altro esattamente raddoppiata rispetto a quella dell'anno precedente. Mi sembra veramente strano un simile andamento, tanto più che — ripeto — non mi pare ci sia concordanza, a proposito di queste voci, tra le tabelle 2 e 3.

Inoltre, nella relazione alla tabella 2, si fa riferimento ad una voce analoga spettante alla Regione sicilia nell'ambito della somma più generale degli interventi a favore della finanza regionale e locale. Quindi tutta la questione relativa alle somme previste per questa voce, a mio giudizio meriterebbe un chiarimento, anche per quanto concerne i problemi sottolineati dal senatore Bonazzi questa mattina sullo stesso argomento.

Passando ora ad un esame, sia pure sommario, che riguardi più da vicino le questioni presenti sia nella relazione del senatore Fiocchi, sia in alcuni degli interventi che abbiamo ascoltato questa mattina sullo stato dell'Amministrazione finanziaria e quindi sulla tabella 3 relativa alla previsione di spesa per il Ministero delle finanze, credo che alcune questioni possano essere qui sinteticamente richiamate. Infatti il dibattito sull'Amministrazione finanziaria ormai è estremamente ampio ed inoltre il Parlamento ha più volte sollecitato il Governo a prendere iniziative adeguate nella direzione di un potenziamento dell'efficienza dell'Amministrazione finanziaria.

Il Governo ha ritenuto in qualche modo di dover recepire queste sollecitazioni del Parlamento. Dobbiamo in primo luogo rilevare che, nonostante lo sforzo che in qualche modo si è compiuto in questi anni per affrontare alcuni dei problemi relativi alla migliore utilizzazione e organizzazione del personale del Ministero delle finanze, ci sono ancora determinati punti che non sono stati completamente risolti.

Questa mattina mi sembra che il collega Lai (ma anche il senatore Berlanda) abbia citato alcune cifre presenti nella relazione, così come nei documenti del Governo.

Indubbiamente vi è stato un incremento dei posti coperti nell'organico del Ministero delle finanze. Il Ministro lo scorso anno aveva denunciato l'assenza di 20.000 unità; leggendo i documenti che ci sono stati consegnati, ci siamo resi conto che non tutti i vuoti sono stati colmati. Molti infatti sono ancora i posti in organico scoperti in vari settori dell'Amministrazione finanziaria, alcuni dei quali estremamente importanti ai fini della migliore organizzazione della politica del prelievo e della lotta all'evasione.

Secondo le tabelle che ci sono state consegnate dal Governo mancherebbero 5.076 posti in organico nelle imposte dirette; 2.043 posti in organico nell'amministrazione centrale e nelle intendenze di finanza; 1.620 posti in organico nelle dogane; 1.428 posti nel catasto e negli uffici tecnici ed erariali; 1.080 posti nell'organico della direzione centrale delle tasse e delle imposte dirette. Si tratta, complessivamente, di un vuoto che si aggira intorno ai 12.000 posti.

Le inefficienze o, meglio, la situazione di paralisi che è stata denunciata da molti degli intervenuti nel dibattito trova piena rispondenza in queste cifre e credo sia giusto sollevare, proprio nel corso della discussione dei documenti di bilancio, se non vogliamo trasformare il dibattito in un rito puramente formale, un problema che è tra i più gravi dell'Amministrazione finanziaria, tanto più se si pensa che queste carenze riguardano tutti i livelli, ma in particolar modo le qualifiche dirigenziali. Secondo un calcolo approssimativo, addirittura, nei settori dell'Amministrazione finanziaria cui facevo prima riferimento, le qualifiche dirigenziali sono scoperte per il 35 per cento dei posti; è

questo un problema di grande rilievo ai fini dell'efficienza e di un migliore funzionamento del Ministero stesso.

In determinati settori dell'Amministrazione finanziaria è grave la carenza dei quadri tecnici ed amministrativi che costituiscono il nerbo dell'Amministrazione finanziaria, soprattutto periferica: sono essi infatti che assicurano il lavoro quotidiano e quindi la tenuta complessiva dell'attività di questo Ministero che riveste oggi, per l'attuale situazione economica, un ruolo di primo piano.

Non credo che il Parlamento sia stato insensibile alla situazione che ho ora delineato e che non abbia chiesto al Governo di operare per risolvere i vari problemi, anche se purtroppo è stata abbandonata, nell'ambito della maggioranza, l'idea di portare avanti la riforma organica dell'Amministrazione finanziaria, che pure nella scorsa legislatura era stata approvata in questo ramo del Parlamento.

Nell'ultimo provvedimento del ministro Visentini, il decreto-legge n. 853 del dicembre 1984, convertito in legge n. 17 del febbraio 1985, l'articolo 4 riguarda il potenziamento e la riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria, con particolare riferimento alle questioni del personale. Noi chiediamo al Ministro come è stata applicata questa parte del decreto, in che misura, invece, tale provvedimento sia ancora inapplicato e cosa si intende fare per renderne più spedita l'applicazione, se è vero che il Ministro stesso sottolineò l'importanza di determinate norme in esso contenute per lottare contro l'evasione e rendere più moderna l'organizzazione dell'Amministrazione finanziaria.

Dobbiamo lamentare, in particolare, che è ancora del tutto inapplicato il comma 14-*bis* dell'articolo 4 di quel decreto — di cui sottolineiamo ancora l'importanza — che riguarda l'estensione di determinati benefici a quei quadri tecnici amministrativi intermedi del Ministero delle finanze che furono penalizzati da provvedimenti precedenti. Con l'introduzione di questo articolo Parlamento e Governo hanno appunto cercato di sanare la situazione.

Ancora mi risulta che il comma 14-*bis* dell'articolo 4 del cosiddetto «decreto Visentini» è inapplicato a causa di resistenze opposte all'interno dell'Amministrazione finanziaria, da parte di alcuni dirigenti del Ministero e pare che la questione sia stata addirittura rimessa al Consiglio di Stato, cosa che non era mai avvenuta in precedenza. Ci permettiamo perciò di segnalare tale situazione, sulla quale vorremmo presentare un ordine del giorno che impegni il Governo a risolvere alcuni problemi che sono, non da oggi, oggetto di discussione.

Tant'è vero che se argomenti di questo genere sono presenti nella discussione di quest'anno lo erano anche in quelle degli anni precedenti. Ad esempio, il rapporto che la Commissione finanze e tesoro del Senato presentò lo scorso anno sullo stato di previsione del Ministero delle finanze, nella parte conclusiva, poneva l'accento sulla copertura dei posti in organico, sulle questioni relative al personale e a determinate categorie come quelle che ho sinteticamente indicato.

Altro problema, sempre riguardante la migliore organizzazione dell'Amministrazione finanziaria, è quello sollevato sia dal relatore, sia dallo stesso svilupparsi della discussione di questa mattina e che si riferisce al sistema di riscossione delle imposte. Sappiamo che il cinquanta per cento delle spese relative alla fornitura di beni e servizi del Ministero delle finanze è assorbito dalla spesa per aggi esattoriali, integrazioni di aggio, compensi vari agli esattori per la riscossione delle imposte. Siamo ormai oltre i mille miliardi. Eravamo riusciti negli anni precedenti, per iniziativa del Parlamento, ma anche per convinzione propria del Governo, a ridurre in qualche modo il tasso di aumento degli aggi esattoriali.

Ora, invece, si deve costatare che per l'esame del disegno di legge n. 1159, già approvato dalla Camera dei deputati e diretto alla riforma del sistema di riscossione, si è giunti ad un blocco della discussione, anche perchè — a mio giudizio — mentre il nostro Gruppo ha già presentato i suoi emendamenti al disegno di legge, altri Gruppi, in modo particolare quelli della maggioranza, pur avendo in qualche modo anticipato l'annunzio della presentazione di emendamenti, non vi hanno

ancora proceduto, evidentemente perchè all'interno della maggioranza stanno emergendo di nuovo ostacoli al varo della riforma. Nel momento in cui chiediamo al popolo italiano, a tutti i contribuenti, a tutti i cittadini, uno sforzo ulteriore, un sacrificio pesante e — ripeto — per molte fasce sociali anche ingiustificato ed iniquo, per il risanamento della finanza pubblica e per il sostegno della nostra economia, è veramente grave che determinati Gruppi riescano a ritardare la resa dei conti su profitti enormi che sono stati accumulati negli anni e che ora tendono di nuovo a salire: siamo arrivati, come ho detto, ad oltre mille miliardi di spesa per aggi esattoriali e ritengo che ciò sia intollerabile per la coscienza stessa del Paese, prima ancora che per la sua situazione finanziaria ed economica.

Penso, quindi, che alcune iniziative si possano prendere anche in occasione della discussione e dell'approvazione del disegno di legge finanziaria, per cercare di limitare la crescita, che ha ormai raggiunto livelli intollerabili, di questi aggi esattoriali e ribadisco la convinzione che occorre accelerare i tempi per giungere ad una riforma, cioè al superamento di quel sistema che anche il senatore Lai questa mattina ha definito superato e di stampo borbonico.

Un terzo argomento su cui credo vada richiamata l'attenzione del Governo, è quello relativo alla riorganizzazione del catasto. Anche tale questione è stata più volte dibattuta in questa Commissione e nelle Aule del nostro Parlamento ed era ben presente nel parere che lo scorso anno la 6ª Commissione espresse sul disegno di legge finanziaria 1985. Si affermava, in esso, che un efficiente funzionamento del catasto è particolarmente importante per una seria lotta all'evasione fiscale nell'ambito dei redditi immobiliari. Dal momento che si torna a parlare anche in questa Commissione dell'introduzione dell'imposta patrimoniale, credo sia giusto guardare sotto questo profilo anche la riorganizzazione del catasto.

Per questo con una certa preoccupazione abbiamo letto nella relazione che accompagna la tabella di previsione del Ministero delle finanze un'annotazione che non ci pare risponda a verità, se le nostre informazioni sono esatte, e cioè che si starebbe per assegnare alla «Sogei» la realizzazione del progetto di aggiornamento del catasto, in modo particolare l'elaborazione della cartografia numerica. Se, come ho detto, le notizie di cui disponiamo sono esatte, tale annotazione dovrebbe venire corretta, giacchè a noi risulta che un apposito Comitato tecnico ha preso in esame varie proposte e non soltanto quella della «Sogei», in ordine all'affidamento da parte del Ministero delle finanze di questo importante lavoro di ammodernamento e di aggiornamento e che, tra di esse, non abbia indicato il progetto della «Sogei» come il più affidabile ed il più utile per quanto riguarda i fini che dovrebbero essere perseguiti, ma abbia dato la sua preferenza, per ragioni obiettive, tecnicamente dimostrate, alla proposta dell'«Enidata».

Mi permetto, quindi, di chiedere al Ministro delle finanze alcuni chiarimenti.

In tal senso sollecitiamo il Governo a chiarire al più presto la questione, anche perchè ormai sono vari mesi che non si riesce a prendere una decisione in merito e allora, quando si parla di sfascio del catasto, la responsabilità è anche di chi non risolve questi problemi, non accelera la riorganizzazione del catasto; la responsabilità è del Governo che ostacola anche le iniziative che nascono dal suo stesso seno e per sollecitazione del Parlamento nel suo insieme. Di fronte agli argomenti che ho voluto sinteticamente richiamare, ponendo determinati problemi anche su questioni specifiche, preannunciamo un ordine del giorno che presenteremo in questa stessa Commissione come previsto dal Regolamento.

In conclusione, ho voluto richiamare alcuni problemi estremamente importanti e che andavano sottolineati proprio perchè secondo noi l'impegno cui il Parlamento in questo momento è chiamato è quello di cercare di risolvere per quanto sarà possibile i problemi della finanza pubblica e alcuni problemi in direzione di una politica del prelievo più equa e per il superamento delle molte ingiustizie che ancora caratterizzano il nostro sistema fiscale nel suo complesso. Riteniamo che queste cose debbano essere ribadite non

in maniera formale, ma affinchè il Parlamento possa esprimere con chiarezza la propria opinione e possa sottoporre le proprie decisioni al Governo.

ORCIARI, *estensore designato del rapporto sulla tabella 2.* Signor Presidente, signor Ministro, intervenendo nella discussione generale con riferimento al bilancio del Ministero delle finanze, vorrei brevemente ricordare le difficoltà finanziarie nelle quali si dibatteva l'economia nazionale gli anni scorsi, con una politica economica mirata ad una migliore utilizzazione delle entrate, al taglio di alcune spese o superflue o eccessive, a recuperare l'evasione fiscale, ad eliminare sprechi e disfunzioni, a mettere ordine in certi settori statali e non, a tentare di arginare il continuo espandersi della spesa pubblica, necessaria forse se si voleva tentare il salvataggio della nostra economia dall'inflazione galoppante, ormai in quegli anni dell'ordine del 16 per cento che rodeva principalmente gli stipendi dei lavoratori e proiettava conseguenze nefaste sulle attività produttive e quindi sull'occupazione.

Risultati positivi si sono ottenuti (anche se le difficoltà non sono mancate e non mancano) perchè si avvertono segni inconfutabili di ripresa produttiva che lasciano ben sperare anche per il rilancio dell'occupazione. Però, l'operazione di risanamento è ben lungi dall'essere compiuta, occorre continuare su questa strada correggendo eventuali deviazioni se inopportune, percorrendola fino al raggiungimento del traguardo di un effettivo miglioramento della condizione generale del Paese, il cui vero segnale in tal senso sarà dato dalla riduzione anche se graduale degli interessi passivi che lo Stato paga per il debito pubblico, attualmente dell'ordine di 70.500 miliardi, una cifra impressionante che copre il 39 per cento della spesa corrente e il 26 per cento della spesa totale del Tesoro.

Occorre quindi che per il 1986 non venga infranto il muro dei 110.000 miliardi, anche se ritengo che debba essere possibile all'interno di questo muro apportare qualche variazione che non intacchi ovviamente l'ammontare di tale «tetto», ma permetta di migliorare alcuni aspetti della operazione contenuta nel disegno di legge finanziaria al nostro esame.

Voglio anche dire che sarà molto importante conoscere, ai fini di un giudizio complessivo su questo disegno di legge finanziaria, i contenuti del provvedimento che il Governo sta per emanare a proposito della finanza locale e, in particolare, per quanto concerne l'autonomia impositiva ai comuni, in merito alla quale il Gruppo socialista è d'accordo, pur esprimendo preoccupazioni che derivano dal come verrà attuata l'autonomia. Ci interessa conoscere questo aspetto per essere in grado di formulare un giudizio complessivo.

Vorrei ora soffermarmi sulla parte relativa agli interventi nei confronti dello «Stato sociale». Contestualmente all'adozione di provvedimenti che intervengano nel sociale, occorre confermare all'opinione pubblica che da parte del Governo e del Parlamento si continua a percorrere la strada del risanamento della spesa pubblica, dei servizi, dei Ministeri, degli enti locali così come si sta operando, anche se tra molte difficoltà, al recupero delle evasioni fiscali, anche se ridotte dall'intervento della cosiddetta «legge Visentini», per giungere alla perequazione fiscale, per conseguire la quale vi sono ancora larghi margini di intervento. Così pure, importante è l'entrata in funzione dell'anagrafe tributaria, l'aggiornamento del catasto, l'eliminazione di carenze e inefficienze di molte strutture dovute a vari motivi, colpendo soprattutto i meccanismi che favoriscono l'aumento del *deficit.*

Do atto al Governo di aver mantenuto l'impegno di diminuire, a partire dal 1986, le aliquote IRPEF riducendo un carico fiscale che colpiva i redditi medio-bassi in particolar modo. Tale carico fiscale incideva proprio sugli stipendi dei lavoratori e questa modifica è molto importante anche perchè appunto rappresenta il mantenimento di un impegno assunto dal Governo.

Detto questo, e ritornando all'aspetto sociale del provvedimento al nostro esame, devo esprimere qualche perplessità su alcune indicazioni contenute nel disegno di legge finanziaria per quanto riguarda, ad esempio, l'aumento delle tasse scolastiche. Con ciò

non vorrei essere mal interpretato perchè è chiaro che quando si opera un taglio vi sono soggetti che si lamentano, anche se il problema è stato ridimensionato dalla correzione intervenuta. Così l'aumento del costo dei servizi, la semestralizzazione della scala mobile per i pensionati, l'aumento del *ticket* in relazione alla limitatezza del «tetto» (un «tetto» di 12 milioni e 853 mila lire lorde è abbastanza basso in quanto rappresenta un netto di circa 8 milioni all'anno compresa la tredicesima), costituiscono aspetti che vanno tenuti presenti.

Vorrei quindi sapere se fosse possibile verificare l'opportunità di aumentare questo tetto anche perchè chi dovrebbe pagare il *ticket*, viene ad essere colpito sia con l'aumento del *ticket* sui medicinali dal 15 al 20 per cento, sia con l'aumento del *ticket* sull'emissione della ricetta da 1.000 a 2.000 lire; si tratta di provvedimenti che nel corso dell'esame da parte della Commissione di merito potranno essere ritoccati.

Dove invece non sono d'accordo — e lo dico con molta franchezza anche se non ne faccio una questione di vita o di morte — è sulla eliminazione dell'assegno per il primo figlio per i lavoratori che hanno un reddito superiore a 4.728.000 lire, un reddito talmente basso che si avvicina quasi alla pensione sociale. L'eliminazione di questo assegno, a prescindere dal fatto che si tratta di una somma di 19.000 lire al mese, che può non pesare per una famiglia che abbia più di un reddito ma che pesa per le famiglie che hanno soltanto un reddito, determina nell'opinione pubblica un effetto dirompente provocando una grossa protesta da parte dei lavoratori che ritengo influisca soprattutto sul piano psicologico. Credo sarebbe molto positivo rivedere questo provvedimento anche perchè la cifra risparmiata con questo primo assegno si aggira sui 400 miliardi, e, anche se può sembrare molto elevata, è invece bassa rispetto al generale problema del pareggio del disavanzo del bilancio per il 1986.

La nostra Commissione si limita ad esprimere un parere, ma ritengo che da parte nostra vi debba essere l'impegno di proporre nella Commissione di merito delle modifiche che possano affrontare, se possibile, questo argomento in termini nuovi e meno negativi di quanto non sia attualmente previsto nel disegno di legge finanziaria che stiamo esaminando.

Vorrei fare una ultima considerazione circa i tagli che il provvedimento si prefigge soprattutto nel sociale; da più parti viene detto che questi tagli sarebbero più facilmente accettabili da tutti i cittadini se si applicassero delle tasse sul patrimonio o sui titoli di Stato. Il discorso può sembrare facile, ma, se viene posto in questi termini, è invece demagogico perchè il problema è molto più complesso di quanto non possa sembrare, soprattutto per le implicazioni che potrebbero derivarne in un momento così difficile per la nostra economia. Ritengo tuttavia che il problema debba essere posto, non per essere risolto subito, ma perchè è un problema che esiste, è sentito da molti ceti sociali e la soluzione di esso andrebbe in qualche modo a sanare delle sperequazioni attualmente esistenti in questo settore; inoltre presenta implicazioni sociali che non vanno sottovalutate e che non potranno essere perennemente rinviate.

Concludendo, esprimo un giudizio complessivamente favorevole alla manovra finanziaria presentata dal Governo, anche se all'interno di questo giudizio permangono le perplessità di cui ho parlato poc'anzi.

SEGA. Signor Presidente, nel mio intervento vorrei richiamare l'attenzione sul problema dell'adeguamento delle pensioni di guerra. Sarò molto breve perchè la nostra Commissione è già stata più volte investita di tale questione; all'esame della Commissione giace infatti un pacchetto di proposte, in modo particolare il disegno di legge n. 656, firmato da quasi tutti i Gruppi parlamentari, e un disegno di legge di ispirazione della Associazione nazionale dei mutilati ed invalidi di guerra.

La nostra Commissione è già stata ampiamente sensibilizzata per aver trattato l'argomento e per aver nominato un comitato ristretto che ha seriamente affrontato il problema, impegnando ripetutamente il rappresentante del Governo al fine di rimuovere il

principale ostacolo alla soluzione del problema stesso. Tale esame si è nuovamente riproposto la settimana scorsa in sede di Commissione, salvo poi bloccarsi all'inizio della discussione degli emendamenti presentati ad un nuovo testo predisposto dal relatore, quale testo unificato dei vari disegni di legge.

L'impegno del Parlamento a risolvere in modo equo e definitivo il problema delle pensioni di guerra, più volte ribadito negli ultimi due anni, aveva trovato uno dei suoi momenti qualificanti in sede di discussione del disegno di legge finanziaria per il 1985, allorquando alla Camera dei deputati venne approvato un emendamento sottoscritto da tutto lo schieramento politico relativo allo stanziamento dei 227 miliardi per il riassetto generale dei trattamenti pensionistici di guerra. Bisogna premettere che a monte di questa decisione imposta l'anno scorso dal Parlamento al Governo, vi è stata la legge di delega del 23 settembre 1981, n. 533, ed il decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1981, n. 834, che disattendeva in modo clamoroso le indicazioni del Parlamento, che soltanto per senso di responsabilità e per l'esigenza di risarcire i pensionati delle ingiustizie subite, ha deciso di accoglierlo, fermo restando un giudizio estremamente negativo sull'applicazione della delega da parte del Governo.

Bisogna inoltre premettere il fatto che il decreto del Presidente della Repubblica n. 834 del 1981, introduceva per la prima volta come elemento di novità un meccanismo di indicizzazione sulla base di scatti annuali; però si trattava di un meccanismo imperfetto e inadeguato rispetto all'esigenza di seguire il costo della vita e di mantenere il valore reale delle pensioni di guerra. Questo meccanismo ha prodotto un'indicizzazione complessiva, dall'inizio del 1982 a oggi, del 39 per cento, rispetto invece a una indicizzazione reale e a una perdita di potere d'acquisto, che si è verificata nel corso di questi quattro anni, del 71,5 per cento, con una conseguente perdita di potere d'acquisto delle pensioni di guerra, del 32,5 per cento.

Già in occasione delle lunghe discussioni che abbiamo svolto in sede di comitato ristretto e in Commissione, ho avuto modo di chiedere al Governo come potesse giustificare il fatto che le pensioni dipendenti dal Ministero del tesoro (faccio riferimento a tutti i pensionati) dal 1981 ad oggi siano state incrementate del 71 per cento, mentre le pensioni di guerra hanno avuto un aumento soltanto del 39 per cento, con una perdita di valore reale a causa del quale lo squilibrio si è accentuato a tal punto da diventare insopportabile e inaccettabile.

Da qui non soltanto l'esigenza di un provvedimento tampone, di un contentino dell'ordine di 227 miliardi, ma soprattutto l'esigenza di introdurre un meccanismo di indicizzazione reale tale da risolvere il problema una volta per tutte. Tra l'altro non è necessario inventare per la prima volta una tale procedura, ma è sufficiente riferirsi al meccanismo di indicizzazione utilizzato per le pensioni della previdenza sociale e per il salario medio dei lavoratori dell'industria, cioè i parametri abituali per le altre pensioni e per tutti i sistemi non solo pensionistici, ma anche salariali.

I mezzi finanziari dovevano consentire l'avvio dell'esame di proposte di legge concernenti miglioramenti delle pensioni di guerra, ma non potevano essere considerati sufficienti a coprire gli oneri derivanti dalle suddette proposte. Questa è la valutazione puntualmente emersa in seno al comitato ristretto, che recentemente ha esaminato nel dettaglio le varie proposte relative al riassetto delle pensioni di guerra.

La Commissione e il comitato ristretto hanno espresso il parere unanime o comunque largamente maggioritario (l'unica eccezione è stata quella rappresentata dal Presidente della Commissione) che lo stanziamento di 227 miliardi sarà insufficiente al fine di varare un provvedimento idoneo a soddisfare le legittime esigenze delle categorie interessate. Va rilevato anche come un'ennesima leggina frammentaria e incompleta sarebbe in netto contrasto con gli impegni assunti dal Parlamento e vanificherebbe, proprio nel quarantesimo anniversario della fine della seconda guerra mondiale, le attese dei cittadini particolarmente benemeriti verso la Nazione.

A fronte di questa situazione, la Commis-

sione ha chiesto più volte al Governo di integrare lo stanziamento di bilancio previsto per il 1985. Va anche precisato e sottolineato ancora una volta che, nel corso dell'esame dei vari disegni di legge, nel corso delle consultazioni con le associazioni di categoria, sia queste che il comitato ristretto hanno dimostrato un ampio senso di responsabilità e di disponibilità; quindi non posizioni velleitarie e massimalistiche, se è vero — come è vero — che si è proposto di seguire una strada che consentisse di risolvere il problema per il 1985 senza alcun maggior onere per il bilancio dello Stato previsto per lo stesso anno, prevedendo cioè un adeguamento delle pensioni a partire dal primo luglio 1985 e ipotizzando lo scaricamento dei maggiori aggravi negli anni successivi.

Va tenuto presente che nella valutazione dei costi delle pensioni di guerra opera un meccanismo di proiezione dei costi rovesciato. Questo accade oggettivamente per la diminuzione delle partite, per la diminuzione del numero dei pensionati che è destinato a scendere progressivamente. Infatti siamo ormai a quarant'anni dalla fine della seconda guerra mondiale e i sopravvissuti scompariranno con ritmo progressivo. Da qui la considerazione che il costo relativamente al bilancio non può essere quello che risulta da un calcolo matematico, ma si deve tenere conto di questa ulteriore componente, a causa della quale i futuri miglioramenti sono in qualche modo pagati dalla scomparsa degli interessati e quindi dalla diminuzione delle partite; come del resto viene sempre sottolineato nelle numerose assemblee dei mutilati e invalidi di guerra, alle quali siamo invitati a partecipare.

Qual è la questione che si pone a questo punto e quali sono i nodi da risolvere? La questione prioritaria è cercare di risolvere il problema definitivamente, evitando di ritrovarci nei prossimi anni a riesaminarlo. È necessario introdurre anche per le pensioni di guerra un meccanismo di indicizzazione tale da permettere l'adeguamento al processo di inflazione. Potrebbe comunque essere utilizzato lo stesso meccanismo che si applica per gli altri pensionati, in particolare per quelli della previdenza sociale.

Credo che questo sia l'obiettivo principale, anche se, ovviamente, le richieste delle categorie non sono così limitate.

Vi è un oggettivo processo di impoverimento della pensione-base di guerra, quella su cui viene calcolato il meccanismo di indicizzazione. Il problema è quindi quello di un'adeguata, se non totale, rivalutazione delle pensioni-base. Vi ricordo ancora una volta che la pensione-base di prima categoria — cento per cento di invalidità — ammonta a 306.000 lire. Moltissimi pensionati di guerra, medaglie d'oro al valor militare con il cento per cento di invalidità, come ad esempio Gina Borellini, medaglia d'oro della Resistenza, ricevono una pensione-base di 306 mila lire.

Solo le categorie di super-invalidi percepiscono anche degli assegni aggiuntivi, ma i super-invalidi sono solo poco più di 20.000 in tutta Italia. Di questi, 3.000 ricevono altri assegni aggiuntivi, per cui la loro pensione supera i 2 milioni di lire al mese.

Il nostro punto di riferimento rimane, comunque, la pensione-base degli invalidi che hanno diritto ad un risarcimento da parte dello Stato per l'invalidità subita, risarcimento che dovrebbe mantenersi costante e non esaurirsi ad opera del processo inflattivo. Viene proposto quindi un adeguamento minimo della pensione base che la porti, secondo le richieste delle categorie, a 500 mila lire rispetto alle attuali 306.000; io credo che sarebbe nostro dovere elementare portare la pensione-base a 400.000 lire.

Vi è poi un'altra richiesta avanzata nel disegno di legge suggerito dalle associazioni, che abbiamo sottoscritto anche noi, e che concerne la reversibilità della pensione alle vedove dei grandi invalidi. Si pongono a tale riguardo problemi umani delicatissimi: pensate, ad esempio, alla vedova di un grande invalido che abbia assistito suo marito per 40 anni e si trovi a 70 anni, dopo il decesso del coniuge, a percepire solo 150.000 lire di pensione. Di qui la richiesta degli enti di un adeguamento anche della reversibilità nell'ordine del 70 per cento della pensione percepita dal marito. Questa richiesta è avanzata — ripeto — solo per le vedove dei grandi invalidi.

Le famiglie dei caduti e dei dispersi in guerra giustamente sollevano una eccezione: come si può stabilire una pensione di annata in annata rispetto ad una data di morte che non è certa? È una questione assai seria che riguarda migliaia di persone. Credo perciò che non possiamo restare insensibili a tale richiesta, anche se non ritengo che si debbano mettere sullo stesso piano una vedova che ha assistito per quarant'anni il marito grande invalido ed una vedova che nel frattempo si è risposata o ha trovato una occupazione lavorativa.

Mi riferisco solo alle vedove e non ai collaterali, scorporando gli effetti della sentenza della Corte costituzionale che equiparava i collaterali dei mutilati come inabili al compimento dei 65 anni. Questo effetto si è, per così dire, riverberato sul legislatore, ma non vi è stato al riguardo un provvedimento specifico. Di tale questione si potrebbe discutere, anche se la sentenza della Corte costituzionale diventa un diritto acquisito, e non si capisce perchè il diritto acquisito di un direttore di banca, o di un direttore generale di una grande azienda di Stato sia intoccabile mentre quello di una persona che abbia un reddito inferiore a 6 milioni all'anno dovrebbe essere eliminato. Per quanto riguarda il problema delle vedove non si può, come è stato correttamente rilevato, legiferare oggi bloccando le pensioni di centinaia di migliaia di vedove che, nel corso di questi anni, hanno visto le loro pensioni ridursi e che percepiscono al massimo 150.000 lire.

Quindi ritengo che anche per quanto riguarda le vedove dei grandi invalidi di guerra dobbiamo assumere una linea tale da assicurare una copertura della perdita di valore che le pensioni hanno subito nel corso degli anni. Ecco i punti principali che, a mio avviso, devono essere risolti.

Di fronte alla rigidità manifestata dal Governo in questa sede a trovare la necessaria copertura, la Commissione aveva interrotto i propri lavori, rimettendosi alla possibilità di introdurre in sede di esame del disegno di legge finanziaria una copertura adeguata ad affrontare, non in termini massimalistici o irresponsabili, la questione. Quindi l'esigenza è che la «finanziaria» recepisca, senza alcun aggravio sul bilancio dello Stato per il triennio 1986-87-88, uno stanziamento aggiuntivo di almeno 227 miliardi, oltre a quelli già previsti. Con questa cifra, ma anche con una cifra minore, in presenza, inoltre, del meccanismo di riduzione delle partite, credo sarà possibile dare soluzione all'annoso problema delle pensioni di guerra, soprattutto introducendo un meccanismo automatico di adeguamento reale di esse, giacchè ritengo vergognoso e addirittura scandaloso continuare a parlare di un simile argomento a quarant'anni dalla fine dell'ultima guerra mondiale.

Sarebbe, quindi, un'ingiustizia non solo per le categorie interessate, ma una vera e propria mortificazione per le istituzioni e per il Parlamento se tra qualche anno la questione fosse ancora di fronte a noi ed al Paese.

Abbiamo la possibilità di affrontare tali problemi in sede di esame del disegno di legge finanziaria. È, pertanto, necessaria un'azione che si muova lungo queste tre direttrici principali: indicizzazione del meccanismo di adeguamento delle pensioni di guerra; adeguamento delle pensioni-base; reversibilità, almeno del 70 per cento, delle pensioni alle vedove dei grandi invalidi di guerra. Trasferiremo tali punti in emendamenti che presenteremo alla Commissione bilancio.

In questa occasione voglio, infine, invitare i colleghi degli altri Gruppi se non ad associarsi alla nostra proposta, almeno a mantenere fede agli impegni da essi assunti allorchè hanno sottoscritto i disegni di legge all'esame del Parlamento, ed a quanto i Gruppi a livello centrale ed i singoli parlamentari nelle diverse province, vanno ripetendo ai mutilati ed agli invalidi di guerra, i quali chiedono che giustizia sia fatta. Come sapete l'associazione di categoria ha scritto una lettera a noi tutti e sta promuovendo una serie di iniziative; mi sembra che sia prevista una manifestazione per il 30 ottobre. Ora, io non credo che il Parlamento debba condizionare le proprie decisioni a pressioni esterne, ma credo che debba avere una sua valenza anche la pressione morale che una categoria come quella dei mutilati e degli invalidi di guerra può esercitare ed esercita nel Paese,

quale punto di riferimento ideale e morale.

Per questi motivi dobbiamo compiere uno sforzo comune affinchè venga data soluzione positiva al problema.

PRESIDENTE. *f.f. estensore designato del parere sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Poichè non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge, nonchè delle tabelle 1, 2 e 3, è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 17,35.*

---

**MARTEDÌ 15 OTTOBRE 1985**

**Presidenza del Presidente VENANZETTI**

*I lavori hanno inizio alle ore 16,20.*

**«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986) (1504)**

**«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» (1505)**

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 1)**
- Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 2)**
- Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 3)**

(Rapporti alla 5ª Commissione) (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5ª Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)», e: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 - Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (Tab. 1) — Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 (Tab. 2) — Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 (Tab. 3)».

Riprendiamo l'esame sospeso nella seduta pomeridiana di giovedì 10 ottobre, con la prosecuzione della discussione generale.

POLLASTRELLI. Un quadro panoramico della situazione finanziaria ed economica del nostro Paese lo possiamo anche rilevare dal recente rapporto economico annuale della Comunità economica europea, che considera l'Italia, nell'ambito della CEE, come il plotone di coda e quindi sottolinea un *record* in senso negativo per il nostro Paese per quanto riguarda le previsioni che questo rapporto economico ha fatto, e che anticipano un'inflazione per il prossimo anno che si attesterà intorno al 6,5, contro una media europea del 3,9. La disoccupazione in Italia, secondo questo rapporto, arriverà al 13,1, contro una media europea dell'11,1, mentre il debito pubblico si attesterà, sempre per il 1986, intorno al 12,8, contro un 4,8 considerato come media comunitaria.

Allo stesso tempo il debito consolidato nel nostro Paese raggiungerà nel prossimo anno il 69 per cento del prodotto interno lordo, contro il 58,1 di media a livello comunitario. Queste cifre hanno alti e bassi, ma noi siamo sempre al di sopra della cifra media.

Quindi il quadro della nostra situazione non è sicuramente roseo e il Gruppo comunista anche per questo esprime un giudizio molto critico sulla manovra complessiva del Governo e sul disegno di legge finanziaria, pur auspicando nelle sedi competenti, ad iniziare dalla 6ª Commissione, un confronto possibilmente serio e approfondito con i Gruppi di maggioranza per ricercare possibili convergenze su alcuni punti specifici. Del resto credo che oggi ci sia più che mai consapevolezza della eccessiva gravità della spesa pubblica, sempre in maggiore espansione e con sempre minori controlli, così come della priorità che va riconosciuta al tema del risanamento finanziario come condizione essenziale per una contemporanea politica di sviluppo duraturo del Paese.

Al risanamento finanziario — a nostro avviso — è strettamente collegato l'adeguamento del prelievo fiscale, improntato a maggior equità e giustizia rispetto all'attuale, e una seria politica delle entrate che recepisca, sempre con più equità e giustizia, le risorse necessarie al risanamento, al fine di puntare anche allo sviluppo economico e dell'occupazione.

Infatti, il risanamento è puramente illusorio se non si garantisce e si assicura contemporaneamente lo sviluppo. Inoltre, le misure prospettate nel disegno di legge finanziaria e nei documenti di bilancio appaiono non soltanto inique, in quanto volte per esempio ad intaccare un patrimonio di grandi conquiste sociali, ma soprattutto inadeguate perchè non incidono affatto sulla cause effettive dell'attuale dissesto economico del Paese e quindi non avviano alcun risanamento produttivo della nostra economia. La manovra del Governo, quale emerge dal disegno di legge finanziaria e dai documenti di bilancio del 1986, è dunque economicamente inutile oltre che socialmente iniqua ed il giudizio critico che esprime il Gruppo comunista riguarda quell'insieme di tagli, contenimenti ed interventi settoriali privi di una coerente visione in prospettiva dell'economia italiana che sono ripetitivi rispetto a come è stata affrontata tutta la materia negli ultimi anni. Con questo disegno di legge finanziaria, il Governo è riuscito brillantemente, per paradosso, a raggiungere il massimo di impopolarità con il minimo dei risultati, soprattutto in prospettiva, senza alcun segnale di graduale rientro dal disavanzo concreto ed effettivo (la confusione stessa e la presa di distanza all'interno della maggioranza ne sono la prova evidente), dal momento che l'incidenza della manovra sui bilanci delle famiglie meno abbienti con queste misure sarà con ogni probabilità consistente, mentre l'effetto di contenimento del fabbisogno, e quindi la portata reale della manovra, appare trascurabile. Ancora una volta la manovra del Governo è guidata soltanto dalla necessità, puramente contabile, di contenere anno dopo anno l'evoluzione spontanea del disavanzo pubblico. Con queste argomentazioni, nessuno, nemmeno da parte del mio Gruppo politico, vuole contestare la necessità di ridurre il disavanzo pubblico e l'esigenza di pervenire ad una revisione di alcuni istituti dello Stato sociale, ma si vuole contestare invece il fatto che gli interventi non avvengono secondo criteri accettabili e soprattutto non sono inseriti in una prospettiva credibile di politica economica. Il «rapporto Gorrieri», ad esempio, indica la strada per una razionalizzazione al fine di fornire un sostegno consistente ai meno abbienti e risparmiare anche qualche migliaio di miliardi nella spesa, ma ha suggerito anche che in riferimento alla fascia di reddito questo sostegno andrebbe effettuato esclusivamente per interventi integrativi a favore dei poveri — dei poveri veri — e che i limiti di reddito di riferimento dovrebbero variare a seconda del tipo di prestazione considerata o anche a seconda della diversa fonte di produzione del reddito, per evitare situazioni di trappola di povertà (per cui restare poveri potrebbe risultare anche conveniente rispetto all'alternativa di perdere i benefici assistenziali) e per evitare che nella fascia dei meno abbienti restino i falsi poveri. Chi meglio dei componenti di questa Commissione, per la loro competenza in materia, può esprimere un giudizio di merito sui livelli di reddito presi come limiti dal disegno di legge finanziaria? Certamente non si può essere contrari come principio ma per individuarli occorrono criteri e parametri seri. A questo proposito debbo porre delle domande: oggi sono attendibili i valori di reddito che vengono desunti dal fisco italiano? Se ci si affida, per esempio, alle dichiarazioni dei redditi, tutti o quasi tutti i lavoratori dipendenti diventano, chi più chi meno, tutti benestanti; allora occorre riformare seriamente il sistema fiscale del nostro Paese? È necessario fare emergere le masse di reddito imponibile erose o eluse che permette l'attuale sistema? Oggi non sono sommerse fonti di produzioni del reddito ingentissime da lavoro autonomo, da impresa, da patrimoni mobiliari ed immobiliari e da rendite finanziarie, non escluso il settore dell'agricoltura? Dunque se un raffronto va fatto andrebbe fatto sui redditi prima di tutto in modo omogeneo e con parametri diversi; ma come si fa a rendere omogenei dei redditi

che sfuggono alla conoscenza del fisco e ad applicare i parametri ad entità sconosciute? Nelle condizioni attuali, quindi, fasce e tetti non hanno alcun senso e tendono ad aggravare ancora di più le ingiustizie già esistenti; rappresentano una soluzione impraticabile e poco conveniente oltre che foriera di nuove ingiustizie se è vero come è vero che oggi al di sopra della effettiva e reale soglia della povertà (fotografata tra l'altro nel «rapporto Gorrieri») nell'attuale sistema fiscale non esiste alcun redditometro attendibile. Se si vuole lavorare per iniziare a costruire un redditometro certo, bisogna iniziare a uniformare il sistema fiscale attuale per farlo funzionare come strumento di misura dei redditi reale ed attendibile.

Discutere seriamente sulla politica delle entrate del Governo significa affrontare un tema delicato che non può limitarsi — come abbiamo sostenuto anche nella nostra mozione — ad evidenziare soltanto il livello delle entrate, delle spese e del disavanzo ma anche gli effetti che si intendono perseguire in relazione alla possibilità di stimolare una maggior produzione di ricchezza, sostitutiva di importazioni, ed una migliore efficienza del sistema economico nazionale, aspetto di cui è assolutamente carente la proposta di legge finanziaria del Governo. Non si riesce a comprendere dai documenti di bilancio per quale riforma del fisco e per quale riforma delle politiche assistenziali il Governo intende impegnarsi in modo tale che queste ultime possano essere più selettive e più giuste. Prendendo lo spunto da questa situazione, ritengo opportuno tirare le somme della riforma tributaria del 1971, a dodici anni dalla sua entrata in vigore, analizzando le premesse, le previsioni e gli obiettivi che ispirarono quella modifica del sistema tributario. I princìpi cui si è ispirata la riforma erano che non cambiassero e risultassero stazionarie ed inalterate le fonti di produzione del reddito tradizionale, che la parte preponderante fosse costituita dal reddito da lavoro dipendente, che la ricchezza mobiliare ed immobiliare restasse sotto controllo e che l'Amministrazione finanziaria opportunamente ristrutturata fosse in grado di esercitare i necessari controlli ed accertamenti su tutte le fonti di produzioni del reddito diverse da quelle da lavoro dipendente. A distanza di dodici anni, queste previsioni sono risultate erronee, ed i lavoratori occupati — come faceva rilevare il senatore Cavazzuti in occasione della conferenza stampa in cui è stata presentata la nostra mozione — sono diminuiti considerevolmente (meno 700.000), mentre sono considerevolmente aumentati i disoccupati e i cassaintegrati; vi è stata quindi una diminuzione del reddito, mentre sono aumentati i cosiddetti lavoratori indipendenti di qualche centinaia di migliaia di unità.

È dunque mutato il rapporto che esisteva e che si prevedeva rimanesse inalterato, tra lavoro dipendente, lavoro autonomo ed imprese; sono sostanzialmente mutate le fonti di produzione del reddito. È per esempio aumentata la massa imponibile del reddito diverso dai redditi da lavoro dipendente, ed è mutato il modo di produzione della ricchezza, ma anche del consumo e della accumulazione.

La riforma ha fatto dunque un completo fallimento, e non è stata capace di controllare e seguire nè la formazione dei redditi diversi da quelli da lavoro dipendente, nè il modo di consumarli, tantomeno quello di patrimonializzarli o assicurarli. La riforma non ha fallito soltanto sul fronte dei lavoratori dipendenti, attraverso il meccanismo della ritenuta alla fonte e dei sostituti d'imposta; ciò è avvenuto in modo diabolico e perverso perchè ha permesso ai Governi, compreso l'attuale, di fare affidamento su un'entrata più cospicua attraverso quella imposta occulta, mai votata dal Parlamento, che è costituita dal drenaggio fiscale.

L'Amministrazione finanziaria è peraltro demotivata e dequalificata, possiamo dire che è allo sfascio; la professionalità, che pur esiste, è scoraggiata, e con una Amministrazione finanziaria in queste condizioni, non si va lontano. Per la verità c'è chi vuole mantenerla così come è perchè ha interesse a mantenere le cose come stanno, ed in questo risiede la responsabilità di tutti i Governi degli ultimi dieci anni.

Questa Amministrazione finanziaria è infatti in grado di controllare solo lo 0,7 per cento delle dichiarazioni dei redditi, solo il 3

per cento delle dichiarazioni IVA; gli adempimenti catastali in arretrato sono 9 milioni; i residui attivi soltanto nel settore delle tasse ammontano a 5.000 miliardi, ed i ricorsi pendenti con contenzioso sono due milioni. Noi comunisti abbiamo avanzato le nostre proposte con la mozione presentata e discussa in Senato, proposte finalizzate a controllare sul fronte del fisco i diversi modi della produzione del reddito e della ricchezza, e riteniamo che occorrano procedure diverse per accertare la capacità contributiva del cittadino se si vuole essere coerenti con il dettato costituzionale.

Dato lo stato attuale dell'Amministrazione finanziaria, se si vuole allargare la base imponibile riportando sotto il controllo del fisco i redditi che attualmente sfuggono, è illusorio continuare a seguirli nel momento in cui si formano, ma è possibile e necessario seguirli e controllarli nel momento in cui si consumano e soprattutto nel momento in cui si patrimonializzano. Non è già questa una buona ragione per recuperare a tassazione — come noi proponiamo — l'attuale ingiustificata erosione esistente sui patrimoni immobiliari e mobiliari, e su parte ingente delle rendite finanziarie?

È senz'altro positivo che dal lato delle entrate il Governo si sia finalmente deciso a presentare il suo progetto di riforma dell'IRPEF per eliminare il *fiscal drag* prodottosi fra il 1983 e il 1985. Preoccupa comunque che il Governo progetti una riforma quantitativamente e qualitativamente insufficiente, una riforma che tende a restituire poco più della metà del drenaggio fiscale, che abbiamo quantificato in 11.000 miliardi e che il Governo restituirebbe solo per 6.400 miliardi; il Gruppo liberale, che ha presentato una proposta al riguardo, ha stimato il recupero del drenaggio fiscale in misura superiore agli 11.000 miliardi, e ciò significa che è inconsistente e quantitativamente insufficiente la proposta presentata dal ministro Visentini.

Vi è anche il rischio che con la proposta governativa, alcune categorie di contribuenti non beneficeranno di alcuno sgravio, o subiranno addirittura un aggravio d'imposta; dal momento che il Governo sembra giustamente intenzionato a ridurre in modo consistente l'incidenza sui redditi medio-alti (come ritengo faccia anche meglio la proposta da noi presentata), è probabile che ad essere penalizzati saranno ancora una volta i contribuenti con redditi bassi, per esempio quelli della fascia fino ad 11 milioni di reddito dove si trovano tutti i pensionati ed i giovani occupati come apprendisti. Sono gli stessi contribuenti che dovranno sostenere in modo proporzionalmente superiore i costi della legge finanziaria come per esempio i monoredditi con moglie e due figli a un milione al mese pari a circa 15 milioni l'anno che dovranno sobbarcarsi l'onere dell'aumento dei *tickets*, o delle tasse scolastiche; a costoro si dà poco mentre si toglie molto.

La nostra proposta di riforma dell'IRPEF va in tutta altra direzione e, coordinata alle altre proposte avanzate nella mozione, intende realizzare sul piano della distribuzione del reddito effetti redistributivi nel quadro della riaffermazione chiara e netta della utilità e della necessità di una politica di solidarietà da perseguire non soltanto con la completa eliminazione del drenaggio fiscale, ma anche attraverso miglioramenti di qualità e di efficienza delle spese e delle prestazioni sociali, nonchè con una maggiore articolazione dei livelli contributivi richiesti per poter usufruire di prestazioni più efficienti rispetto a quelle che vengono erogate con i servizi. Proponiamo una riforma delle stesse politiche assistenziali e della politica fiscale in senso più selettivo e democratico, facendo pagare di meno chi oggi è troppo percosso dalla progressività del prelievo, recuperando risorse sul fronte delle rendite patrimoniali e dei redditi finanziari, senza bloccare — come sembra fare ad una prima analisi il progetto di legge del Governo — la progressività del prelievo.

A questo proposito infatti non collimano con la recente proposta della «Commissione Gorrieri» sia i progetti di riforma dell'IRPEF del Governo, sia le stesse misure del disegno di legge finanziaria. Non si tratta dal lato delle entrate di mantenere, così come afferma il Governo, l'invarianza del prelievo complessivo della pressione fiscale ordinaria sulla ricchezza nazionale, quanto invece — come sosteniamo nella nostra mozione — di

garantire almeno che non discenda, superando l'evasione e l'erosione e modificando la composizione stessa del prelievo tra imposizione diretta e indiretta. Sull'IVA non credo possano essere fatte operazioni di questa natura, in quanto tutti sappiamo che è un'imposta sui consumi e, quindi, aumenti di aliquote potrebbero rappresentare un incentivo all'aumento dei prezzi e, di conseguenza, un incentivo inflazionistico.

Si potrebbe, invece, nell'ambito delle imposte indirette, adeguare all'inflazione e all'aumento dei prezzi al consumo tra il 1983 ed il 1986 le imposte indirette e le tasse a cifra fissa, insieme ad altre misure di razionalizzazione del prelievo, così come abbiamo proposto in modo preciso e specifico nel nostro progetto di riforma dell'IRPEF che — è bene dirlo — presenta anche, diversamente da altre proposte, in modo responsabile e serio, la relativa copertura, pari a circa 7.000 miliardi per il 1986 (perchè si tratta soltanto di questo, giacchè andrà poi a regime nel 1987, in quanto tutti i redditi da lavoro autonomo e di impresa beneficeranno della riforma sull'IRPEF solo a consuntivo, con la dichiarazione che faranno nel maggio 1987).

Con una tale operazione non è detto che la pressione fiscale debba rimanere necessariamente invariata. Per noi non è tassativo il discorso di mantenere costante la pressione fiscale in rapporto al PIL. Anzi, potrebbe anche aumentare (intanto perchè anche il Ministro ha ricordato nella sua audizione che è aleatorio il calcolo circa una quantificazione del PIL), articolandola meglio all'interno della sua composizione, a condizione però di non utilizzare le eventuali maggiori risorse per ulteriori spese correnti non produttive, ma indirizzandole invece al finanziamento di spese per investimenti, le quali potrebbero essere finanziate anche attraverso uno *stock* di finanziamento che potrebbe essere in *deficit* sulla parte in conto capitale. Questo è l'unico modo di far sì che le entrate fiscali possano coprire le spese correnti — tagliando comunque gli sprechi che pur ci sono — senza che prendano altre destinazioni.

Sul fronte dell'imposta sul reddito delle persone fisiche va inoltre denunciata con forza, come già abbiamo fatto in Aula nella discussione della nostra mozione, ma anche in Commissione in questi ultimi giorni, la mancata restituzione del drenaggio fiscale del 1985 che, a nostro avviso, è un atto dovuto, indipendentemente dall'andamento e dall'esito della trattativa tra sindacati e Confindustria sul costo del lavoro. Anzi, aver affrontato per tempo questo discorso, o affrontarlo oggi e risolverlo, come il Governo ha più volte riconosciuto anche se poi a tale riconoscimento non ha fatto seguire alcun provvedimento effettivo, avrebbe significato aver facilitato nel passato e facilitare ancora oggi la trattativa tra le parti sociali sul costo del lavoro. I senatori del Gruppo comunista, quindi, ritengono che contestualmente al disegno di legge finanziaria il Parlamento possa e debba discutere in parallelo ed in modo coordinato sia la proposta di riforma strutturale dell'IRPEF, affinchè essa entri in vigore dal 1° gennaio 1986, sia la nostra proposta di restituzione del *fiscal drag* per il 1985. Chiederemo, anzi, di inserire tale proposta all'interno della «finanziaria» stessa, senza peraltro fare alcuna innovazione nel metodo, giacchè lo stesso Governo negli ultimi due anni ha inserito nella legge finanziaria l'adeguamento delle detrazioni per recuperare parte del *fiscal drag* prodottosi negli anni. Quindi insistiamo affichè una simile misura venga introdotta subito nel disegno di legge finanziaria, senza attendere di riprendere il discorso in un momento successivo. Proponiamo, anzi, che la norma relativa alla restituzione diventi parte integrante del provvedimento al nostro esame.

Ci preoccupa, inoltre, una gestione del debito pubblico che sembra incapace di ridurre i rendimenti reali dei titoli di Stato, nonostante sia oggi assai pesante il servizio pubblico degli interessi sul *deficit* e sul disavanzo del nostro Paese. Si continua ancora a rinviare, o a scartare (queste sono le due ipotesi) ogni soluzione che preveda la tassazione dei titoli pubblici. Essa, a nostro avviso, non è essenziale solo ai fini del gettito per l'Erario, ma è necessaria ed inderogabile come punto di partenza per disboscare l'ingiustificata giungla che oggi esiste nel trattamento tributario di tutte le rendite finanzia-

rie. Sarebbe, pertanto, opportuna una sua razionalizzazione, parificandone, come abbiamo proposto, la tassazione ad un'aliquota unica pari a quella minima del 17 per cento dell'aliquota IRPEF. Molti sostengono, a mio giudizio anche in modo strumentale, per non arrivare al disboscamento di questa giungla, che per altre rendite finanziarie oggi tassate in modo insufficiente, o comunque in maniera eccessivamente agevolata, tale agevolazione è necessaria proprio perchè la raccolta del risparmio in direzione dei titoli pubblici è fortemente concorrenziale nell'ambito dell'attuale politica finanziaria. Occorre, quindi, rimuovere questo ostacolo. Se non si comincia con l'adottare gli opportuni provvedimenti non si potrà mai approdare in questo campo ad un risultato positivo.

Questa razionalizzazione, insieme alla tassazione graduale dei titoli di Stato di nuova emissione, quindi mantenendo fermi gli impegni che lo Stato ha assunto nei confronti dei vecchi sottoscrittori, dovrebbe essere mandata a regime per un periodo di tre anni e con una modesta aliquota iniziale pari al 4 per cento, anche considerando la diminuzione di entrata derivante dall'abbassamento positivo del prelievo sui depositi bancari, che con questa manovra scenderebbe dal 25 al 17 per cento, e con l'aumento delle aliquote su tutta la restante giungla delle altre rendite finanziarie. Tale operazione darebbe per il 1986 un saldo positivo di circa 900 miliardi. Quindi, anche se la sottoscrizione dei titoli pubblici scenderà a quota zero, il disboscamento più generale produrrà effetti anche sul fronte del gettito.

Ma per compiere questa manovra è necessario convincersi che è indispensabile iniziare a tassare anche i titoli pubblici di nuova emissione, che oggi costituiscono la massa più consistente di imponibile eroso, come misura anche propedeutica all'introduzione di una, se pur modesta, imposta patrimoniale ordinaria. Iniziare a tassare i titoli pubblici può costituire, come taluno paventa, un rischio psicologico tra i risparmiatori. Però noi siamo convinti del contrario. Intanto per un fatto molto semplice: i risparmiatori sottoscrivevano titoli pubblici qualche anno fa, quando il tasso di rendita era pari e comunque non superiore all'inflazione, quando l'inflazione era al 20 per cento e il rendimento dei titoli era pari a questo tasso. Eppure le sottoscrizioni non mancavano.

Oggi invece la situazione è molto diversa rispetto a qualche anno fa e quindi esiste un margine di manovra, perchè gli attuali tassi di rendimento dei titoli pubblici sono superiori al tasso d'inflazione di sei o sette punti. Di conseguenza vi è già un primo aspetto che non dovrebbe provocare nessun tipo di panico tra i risparmiatori.

Siamo peraltro convinti (e richiamo la considerazione svolta dal senatore Cavazzuti nella conferenza prima ricordata) che la grande massa dei titoli pubblici è oggi in possesso di famiglie, cioè di piccoli risparmiatori, che non credo possano essere individuati come speculatori che operano sul mercato finanziario. Per cui, considerando la forbice oggi piuttosto larga tra tasso d'inflazione e tasso di rendimento di questi titoli, essendo grande la massa dei risparmiatori, non esisterebbe pericolo di riflusso o comunque di inconvenienti tali da far rifuggire da queste operazioni.

L'investimento finanziario in titoli pubblici — val bene ricordarlo — è ancora altamente remunerativo; di conseguenza una tassazione iniziale in modo graduale, come abbiamo proposto per le sole nuove emissioni, al 4 per cento equivarrebbe solamente a poco più di mezzo punto sul tasso di rendimento. Ripeto che c'è ancora un margine di sei o sette punti tra l'inflazione e l'attuale tasso di rendimento. Non credo che questo potrebbe generare il panico.

Qualcuno vuole sostenere la possibilità di un panico generalizzato artatamente e strumentalmente, perchè non vuole arrivare all'obiettivo che noi invece intendiamo raggiungere, ossia alla tassazione dei titoli pubblici, non solo come operazione fine a se stessa, ma per risanare anche tutte le altre rendite e mettere ordine nel sistema dei titoli.

Il dibattito in materia si è ulteriormente arricchito in questi ultimi tempi, anche con pronunciamenti autorevoli sia di esperti e specialisti sulla questione, sia anche di importanti forze politiche della stessa maggio-

ranza, come ad esempio i compagni socialisti. Riveste un certo fascino l'ipotesi di recente avanzata di poter accompagnare l'iniziale modesta tassazione sui titoli di sola nuova emissione con il lancio di un grande prestito nazionale a lunga scadenza. Uno dei problemi che abbiamo è quello della scadenza a breve dei titoli pubblici e quindi della necessità di continue nuove emissioni. L'obiettivo altamente positivo sarebbe quello di un consolidamento del debito pubblico con una operazione di questa natura e con conseguente minor peso del servizio pubblico sull'interesse nel breve e medio periodo nell'ambito del bilancio dello Stato; operazione che avrebbe anche la conseguenza positiva di diminuire le emissioni di nuovi titoli da sottoscrivere per far fronte al pagamento dei titoli in scadenza e non rinnovati.

Non scartiamo un'ipotesi come questa; siamo aperti anzi al dialogo e al confronto. Essa va valutata seriamente, per cui ci dichiariamo sin da ora disponibili a dare anche il nostro contributo per esaminarne modalità, strumenti e tempi di attuazione anche già nella discussione sul disegno di legge finanziaria. Possiamo anzi fin da ora avanzare un eventuale suggerimento al riguardo, cioè che il lancio di un'eventuale emissione di titoli a lunga scadenza, per l'ultima volta esente da tasse, potrebbe essere un'operazione che consentirebbe ai possessori di titoli ancorchè non scaduti, fissando un termine preciso dal lancio del suddetto prestito nazionale, di trasformarli nei nuovi titoli a lunga scadenza, con l'esplicito avvertimento che le nuove emissioni saranno le ultime a sfuggire alla tassazione.

Un'operazione tale, attuata congiuntamente alla tassazione dei titoli e alla razionalizzazione della tassazione di tutte le rendite, nonchè accompagnata da un'azione concertata tra Ministero del tesoro, Banca d'Italia e sistema bancario, aiuterebbe a contenere il debito pubblico, a disboscare la giungla finanziaria e a ridurre le spinte inflazionistiche, oltre agli stessi tassi d'interesse.

Questo oggi è dunque il panorama finanziario del nostro Paese. C'è la nuova consapevolezza che esiste una quantità notevole di liquidità nelle famiglie e nelle imprese. Soprattutto queste ultime, specialmente quelle di una certa grandezza, è dimostrato che sono in grado, per le avvenute ristrutturazioni, per l'innovazione che vi è stata nel settore industriale, per i profitti che pure esistono in certi settori industriali nel nostro Paese, di autofinanziarsi a sufficienza. Lo dimostra anche il fatto che il credito rimesso alle banche da parte delle imprese, pur dipendendo anche dal tasso d'inflazione, è però conseguenza di questa massa di liquidità che esse hanno a disposizione e che permette l'autofinanziamento.

Questa massa di liquidità è calamitata, anzichè verso reinvestimenti produttivi, nella direzione di investimenti finanziari, perchè (come nel caso dei titoli pubblici) sono a rischio zero, sono ad alto rendimento e sono o esentasse o poco tassati. Così avviene che una diversa fonte di produzione del reddito fuori del controllo del fisco produce grandi masse liquide di danaro, che o viene in parte consumato in beni voluttuari, indice di agiatezza e di grande ricchezza, o viene patrimonializzato in medie o grandi fortune, il più delle volte esentasse.

Se questo è il panorama italiano, è dunque assolutamente indispensabile, come dicevamo all'inizio, dotare meglio il fisco per porlo in condizione di seguire questi redditi e questi profitti, più che quando si formano e si producono (cosa che non riesce a fare), nel momento in cui si patrimonializzano.

È quindi dallo stato dei fatti che, per una vera inversione di tendenza e per una riforma fiscale, è necessario partire dal recupero di massa imponibile erosa ed evasa, affrontando così anche il tema — come noi proponiamo — della tassazione delle rendite finanziarie, come ho detto, ma anche degli stessi patrimoni mobiliari e immobiliari.

Da queste considerazioni nasce quindi l'esigenza, a nostro avviso, dell'introduzione di un'imposta patrimoniale ordinaria ad aliquota modesta, commisurata al valore dei beni patrimoniali mobiliari e immobiliari. Un'imposta quindi non punitiva, un'imposta che gravi su tutta la massa dei patrimoni con un'amplissima base imponibile, ad un'aliquota modesta e proporzionale che può già

essere quantificata per un considerevole gettito di qualche decina di migliaia di miliardi.

Ci si è cimentati, si dice (mi scuso di non aver ascoltato il collega Berlanda), nel ricercare se si tratta di un'imposta patrimoniale ordinaria generalizzata: comunque, pure ad aliquota modesta, si tratta di avere un gettito consistente e da non sottovalutare, distribuito su una grande massa di contribuenti e comprendente la stessa ricchezza mobiliare e quindi anche gli investimenti finanziari; comunque si deve trattare di un'imposta patrimoniale ordinaria che sia però anche sostitutiva (come è possibile, secondo una ipotesi che anche da altre parti viene avanzata) di altre imposte e tasse. Un'imposta non punitiva, dicevo, perchè colpirà tutta la ricchezza e, guardate bene, quella ricchezza che si è formata, nella stragrande maggioranza dei casi, grazie alle grandi maglie che il fisco ha lasciato aperte per l'evasione e per l'erosione d'imposta. Questa nuova imposta sarà o potrà essere sostitutiva di altre imposte, come quelle che, per esempio, colpiscono, come avviene oggi, i redditi di origine patrimoniale e immobiliare come le stesse case ed i terreni, sopprimendo, per esempio, l'INVIM e l'ILOR e regolando in maniera diversa la stessa imposta di registro e la stessa imposta di successione, come è già previsto nel disegno di legge del Governo presentato insieme a quello per l'IRPEF. Una nuova imposta che, per il suo maggior gettito, può permettere (ed è l'unica strada percorribile se si vuole raggiungere questo scopo) di ridurre l'eccessiva attuale progressività del prelievo sui redditi, oltre che avere nuove risorse per accrescere lo sviluppo e l'occupazione. Un'imposta patrimoniale ordinaria non può concepirsi, infatti, che in aggiunta all'imposta generale sul reddito, mantenendo il carattere del prelievo o la progressività, riducendone però l'incidenza così come oggi si verifica sui redditi da lavoro dipendente, con la funzione anche di discriminare il carico tributario a favore dei redditi non patrimoniali e di accrescere la misura di discriminazione, se questa è già attuata (come è attuata dall'IRPEF attuale).

Presenteremo, a questo riguardo, proposte di impegno per il Governo, per un'urgente definizione di tempi precisi e strumenti efficaci: uno di questi è la tassazione delle rendite finanziarie, comprendente i titoli pubblici, come anche la ricostruzione e l'aggiornamento del catasto da cui si possa risalire ai valori dei patrimoni immobiliari, così come una reale e autonoma attività impositiva degli stessi enti locali. L'autonomia impositiva degli enti locali, a nostro avviso, non potrà corrispondere a quel «mostriciattolo» di imposta sui servizi di cui si parla e che non è altro che una quasi riscoperta della SOCOF di deprecata memoria.

Siamo quindi per l'introduzione di un'imposta ordinaria e generale sul patrimonio basata su autodenuncia, su autotassazione da parte del contribuente.

A proposito dell'autonomia impositiva degli enti locali e della tassa sui servizi, da alcuni conti che sono stati fatti soprattutto nelle grandi città è risultato che sopprimendo la tassa di raccolta dei rifiuti solidi urbani il gettito della nuova imposta sui servizi non sarebbe sufficiente a ricoprire il minor gettito soppresso. Quindi è illusorio quanto il Governo si prefigge, cioè di garantire, da questo versante, i 1.500 miliardi di trasferimenti ai comuni per giungere alla parificazione dei trasferimenti all'inflazione del prossimo anno.

C'è chi va sostenendo e paventando che l'introduzione di un'imposta ordinaria patrimoniale potrebbe far correre il rischio di una graduale distruzione della fonte stessa dell'imposta per il graduale esaurimento del patrimonio. Ebbene, a nostro avviso, se un patrimonio è messo a frutto e ad esso corrisponde un reddito effettivo, il rischio non esiste; anzi, per i patrimoni infruttiferi per esplicita volontà assenteista, per esempio, dei proprietari, una tassa ordinaria patrimoniale, come noi proponiamo, può fungere anche da incentivo a rendere produttivo il proprio patrimonio, e da incentivo anche all'utilizzazione dello stesso patrimonio immobiliare. Quindi un'imposta come questa può anche svolgere una funzione sociale.

L'unica azione punitiva di un'imposta patrimoniale ordinaria ad aliquota modesta sarebbe quindi, al massimo, rivolta solo nei confronti dei proprietari di immobili urbani e rustici che siano assenteisti.

È la stessa Costituzione che, all'articolo 42, riconosce e garantisce sì la proprietà privata, ma è alla legge (così recita la Costituzione) che è demandata la determinazione dei modi di godimento e dei limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale.

Tale funzione sociale può essere assicurata infatti, per quanto riguarda, ad esempio, la proprietà terriera privata, imponendo ad essa obblighi e vincoli al fine di conseguirne il razionale sfruttamento e di stabilire equi rapporti sociali. È l'articolo 44 della Costituzione che detta questo princìpio.

Non è conciliabile con la Costituzione repubblicana ed è anzi antisociale lasciare enormi quantità di superfici agrarie incolte o lasciare un numero assai rilevante di alloggi sfitti, come i dati statistici più recenti dimostrano, insieme con i danni che una tale politica provoca soprattutto nei grandi agglomerati urbani.

Con riferimento all'ipotesi di libero mercato e di accertamento annuale dell'imponibile immobiliare, va riconosciuto all'imposta commisurata al patrimonio il vantaggio di favorire anche il trasferimento dei beni ai soggetti e ai settori presso cui fruttano di più, premiando la buona gestione e punendo quella cattiva quando è improntata non al carattere sociale, ma ad un carattere antisociale.

Per concludere vorrei fare alcune brevi considerazioni anche sulla tabella delle entrate.

Abbiamo assistito (ma non è la prima volta) ad una polemica tra il Ministro del tesoro ed il Ministro delle finanze su una disparità dei dati di flussi reali d'entrata. Il ministro Visentini dichiara queste disparità come causate da ragioni tecniche, da vischiosità o da metodi diversi di rilevazione; anzi, il ministro Visentini parla di «dati erratici» sul modo di incassare le imposte, in modo particolare quelle delle ritenute sul pubblico impiego. A questo proposito devo dire che ci sono scarti tutt'altro che modesti. Per l'ILOR, per esempio, il Tesoro calcolava, fino ad agosto 1985, un 25,9 per cento in più rispetto al 1984, mentre le Finanze calcolano, per lo stesso periodo, un 86,6 per cento in più. Per l'IRPEF il Tesoro calcolava, un 4,2 per cento in meno, mentre le Finanze calcolano, con dati certi oltre un 28 per cento in più.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* I calcoli del Tesoro arrivano fino al 30 giugno. Comunque si consideri che tanto alla fine dell'anno le cose finiscono per coincidere sempre.

POLLASTRELLI. Per la verità i calcoli del Tesoro non coincidono mai, nemmeno alla fine dall'anno, perchè poi c'è il problema delle trattenute del pubblico impiego che vengono contabilizzate a febbraio.

La manovra, quindi, di previsione sulle entrate consente al Ministro del tesoro di drammatizzare l'entità del disavanzo e magari insistere sull'esigenza di ridurre la spesa.

Noi abbiamo esaminato le varie appostazioni d'entrata, capitolo per capitolo, e dobbiamo dare atto al ministro Visentini di appostazioni senz'altro più realistiche rispetto alle previsioni del Tesoro; diamo anche atto allo stesso Ministro di considerare le appostazioni fatte con una certa cautela, anche se lui stesso riconosce il difetto, rispetto a quello che potrà essere poi il dato certo del consuntivo alla fine dell'anno: presumibilmente le entrate tributarie a dicembre possono attestarsi anche al di sopra dei 174.000 miliardi previsti se alcune previsioni di entrate degli ultimi mesi si verificheranno come, in modo ottimale, dovrebbero realizzarsi.

Ora anche noi, con uguale cautela e altrettanta ragionevole dose di ottimismo, abbiamo voluto cimentarci, sulla base dei dati certi e conosciuti fino ad agosto 1985 e facendo le proiezioni da settembre a dicembre sulla base anche dei dati certi relativi allo stesso periodo del 1984, e pensiamo che, in modo realistico, si possa, alla fine dell'anno, superare il tetto dei 174.000 miliardi per il 1985.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Non è un tetto: speriamo di andarci sopra! È come i tetti del fabbisogno di spesa per gli anni scorsi. È un obiettivo.

POLLASTRELLI. Certo, anche se noi consideriamo fuori dalla realtà la possibilità di arrivare a maggiori entrate per conseguire risultati, come qualcuno ha sostenuto addirittura di oltre 180.000 miliardi.

PRESIDENTE. Quest'anno?

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Si, quest'anno. Comunque domani risponderò.

POLLASTRELLI. Quindi concludo il mio intervento dichiarando l'augurio mio e del Gruppo comunista (se la discussione si svolgerà senza ideologismi e senza questioni di principio anche sulle proposte che andremo ad avanzare o che anche altri della stessa maggioranza intenderanno avanzare), il nostro auspicio, dicevo, che ci sia un confronto serio e responsabile; siamo aperti a qualunque confronto e quindi anche ad un dialogo proficuo intorno a queste proposte, se esse mirano ad un effettivo risanamento finanziario, e per una politica economica che miri davvero allo sviluppo e all'occupazione, auspicando e ricercando, per quanto ci sarà possibile, anche quelle intese che riteniamo necessarie e non solo auspicabili, ma anche possibili tra la nostra opposizione e la stessa maggioranza. E voglio qui fare un riferimento specifico anche alle proposte o, quanto meno, ai pronunciamenti che sono stati fatti in questi ultimi tempi da autorevoli esponenti del Partito socialista alcuni dei quali ricalcano un poco le proposte che siamo andati ad avanzare all'interno della nostra mozione.

Noi auspichiamo quindi che, attraverso un confronto serio e responsabile, si possano realizzare intese proficue.

PISTOLESE. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli senatori, l'esame del disegno di legge finanziaria è l'occasione per una valutazione della politica economica del Governo e di tutte le implicazioni che ne derivano.

Debbo subito dare volentieri atto al ministro Visentini che con la sua fermezza è riuscito a impedire un aggravamento della pressione fiscale.

Debbo però, al tempo stesso, dire che comunque il partito al quale il Ministro appartiene partecipa alla coalizione di Governo e, come tale, è e rimane corresponsabile di tutto l'indirizzo della politica economica che è stata effettuata dal Governo stesso.

Abbiamo sostenuto in Assemblea, nella scorsa settimana, un dibattito sulla politica economica; abbiamo presentato una mozione nella quale abbiamo precisato il nostro pensiero e abbiamo effettuato proposte precise alle quali ci riportiamo: preghiamo l'onorevole Ministro di volere esaminare quella mozione perchè trasferiremo in emendamenti tali proposte in sede di esame del disegno di legge finanziaria.

Abbiamo dichiarato, nel corso di questo dibattito, che è mancata nella maniera più assoluta una politica economica, un governo dell'economia da parte dell'attuale Esecutivo e che gli effetti negativi di questa politica mancante o comunque sbagliata hanno pregiudicato e pregiudicano lo sviluppo del settore produttivo con indiscutibili riflessi sull'occupazione e sull'intera vita sociale della Nazione.

È certamente inesatto e direi falso quanto pubblicato a grandi titoli da giornali come «Il Corriere della Sera», cioè che non vi sono state ulteriori imposte, nessuna tassa in più e che, viceversa, i tagli avrebbero potuto alleggerire e migliorare il bilancio dello Stato, se è vero che questi tagli effettuati incidono in minima parte sul bilancio dello Stato, ma si trasferiscono pesantemente a carico dei cittadini attraverso tutti gli aumenti previsti dalle varie disposizioni per aumenti di tutti i contributi, aumenti delle tariffe, aumenti dei trasporti pubblici, aumenti di tutti i *tickets* del settore sanitario, aumenti delle tasse scolastiche.

Quindi non si può dire al popolo italiano che lo si grava di meno con le tasse, ma al tempo stesso gravare i cittadini di nuovi oneri che non hanno l'aspetto, dal punto di vista tecnico, dell'imposizione fiscale, ma che sono sostanzialmente oneri maggiori a carico delle famiglie.

Allora, quando i giornali annunciano queste cose dicono cose false, dicono cose inesat-

te: e dico ciò con piena convinzione, come sono solito fare per le cose in cui credo.

Nel corso del dibattito sulla politica economica abbiamo fatto un rapido *excursus* su quello che si è fatto in pratica, ma senza una programmazione reale della politica economica. È da anni che si seguono gli stessi criteri e cioè il contenimento dei consumi interni (era il famoso *slogan* di Andreatta), alti tassi di interesse per combattere l'inflazione e questa volta, con questo Governo, si è aggiunto anche il sistema della politica dei redditi. Ma questa politica dei redditi in cosa è sfociata? È sfociata soltanto nel cercare di contenere il costo del lavoro che, come tutti sappiamo, non è il costo del lavoro, ma è il costo di questo Governo, di questo sistema, di questo regime, perchè più del 50 per cento del costo del lavoro rientra nelle casse dello Stato: e questo non dobbiamo dimenticarlo. Quindi, è uno *slogan* spiacevole a sentirsi; tra di noi dobbiamo dirci delle verità. Quando parliamo del costo del lavoro dobbiamo tener presente che questo è gravato da ritenute che fanno sì che almeno la metà dell'esborso complessivo dei datori di lavoro rientra nelle casse dello Stato. Quindi, bisogna dire non costo del lavoro ma costo di questo regime perchè è quest'ultimo che spende male le sue disponibilità e scarica sul lavoratore una parte minima della retribuzione quando la maggior parte rientra nelle casse dello Stato.

Debbo ringraziare l'onorevole Ministro per aver presentato una proposta di legge di restituzione del drenaggio fiscale; anche il mio Gruppo politico ha presentato un disegno di legge in tal senso per cui penso che si svolgerà un esame congiunto dei provvedimenti in Parlamento. Tuttavia voglio soltanto ricordare a me stesso ed ai colleghi che il Ministro aveva promesso a gennaio che probabilmente per la seconda parte dell'anno 1985 sarebbe stato attuato un rimborso parziale del *fiscal drag*. Evidentemente la situazione economica del Paese non l'ha permesso; comunque volevo ricordare che il Ministro, quando esaminavamo il provvedimento per i lavoratori autonomi, aveva formulato questa promessa alla quale avevamo prestato molta fede. In quell'occasione sia il mio Gruppo politico sia il Gruppo comunista avevano presentato degli emendamenti tendenti a modificare la curva dell'IRPEF. Gli emendamenti furono respinti ma il Ministro dichiarò che si sarebbe potuto ottenere un miglioramento nella seconda parte dell'anno 1985. L'IRPEF, in pratica, rappresenta una tassa sull'inflazione che colpisce sempre gli stessi cittadini, cioè i lavoratori dipendenti, che sono sempre più bersagliati come avviene anche nel disegno di legge finanziaria.

Fatto questo breve *excursus* da un punto di vista generale, debbo esprimere delle considerazioni particolareggiate sul disegno di legge finanziaria. Tutti quanti sappiamo, per esperienza, che il limite massimo del saldo netto da finanziare costituisce un'affermazione teorica che non trova riscontro in sede di consuntivo e di bilancio di assestamento, così come resta una dichiarazione di puro principio la determinazione dell'inflazione programmata e fissata nel 6 per cento. Abbiamo potuto vedere come si è evoluta la situazione del 1985: il tetto è stato sfondato e l'inflazione ha superato il tasso programmato. Quindi sono affermazioni che indicano soltanto buone intenzioni, pur nella consapevolezza che queste previsioni non saranno realizzate.

Sono stati effettuati numerosi ritocchi con l'articolo 2 del disegno di legge finanziaria, ma l'aliquota dell'ILOR rimane — a nostro giudizio — incostituzionale. Come sicuramente l'onorevole Ministro sa è stata annullata a suo tempo per i professionisti e non può che seguire la stessa sorte anche nell'attuale legislatura. Per questo motivo, il mio Gruppo politico presenterà un emendamento tendente a sopprimere l'imposta locale sui redditi prevista dall'articolo 2 del disegno di legge finanziaria.

Per quanto riguarda la finanza regionale e locale l'articolo 4, prevedendo l'aumento delle tariffe minime di trasporto pubblico, determina oneri eccessivamente gravosi a carico soprattutto di quei lavoratori che sono costretti ad utilizzare il mezzo pubblico subendo così il peso di questo aumento sul proprio già modesto bilancio familiare. Contro tali aumenti il Movimento sociale italiano-Destra nazionale, assumerà una posizione

ferma e decisa, non ostruzionistica, presentando delle proposte alternative per la tutela delle categorie meno abbienti che con il disegno di legge finanziaria sono gravemente colpite da oneri insopportabili soprattutto se si tiene presente che nello stesso documento vengono limitati gli incrementi alla retribuzione. Quindi, mentre è prevista una riduzione del tasso di incremento delle retribuzioni, contemporaneamente è contemplato un aumento degli oneri a carico dei lavoratori; sono dati di fatto che non possiamo non riconoscere e sottolineare.

Sempre in tema di finanza locale debbo esprimere il mio giudizio negativo sulla preannunciata autonomia impositiva degli enti locali. Ho già avuto occasione in Aula di ricordare una frase dell'illustre Giolitti il quale, riferendosi proprio alla possibilità di un'imposizione autonoma per gli enti locali sosteneva che quest'ultima determina un aumento del divario tra le zone a più alto reddito *pro capite* e le zone del Mezzogiorno maggiormente disagiate e che inoltre comporta l'incentivazione di cosche locali e di strapotere di personaggi delle varie zone con pregiudizio di una reale e corretta equità fiscale. Non sono parole mie ma di un personaggio che ha avuto un grande prestigio nella storia politica italiana. In questo caso, non posso che ripetere queste argomentazioni e cioè che sono contrario ad una autonomia impositiva per gli enti locali. Questa mia contrarietà trova un altro argomento di valida opposizione nella stessa riforma tributaria che aveva introdotto una grande innovazione accentrando l'imposizione fiscale nell'ambito dello Stato per una maggiore giustizia distributiva fra le zone più favorite e quelle meno. Le ragioni sulle quali fondiamo il nostro giudizio critico sono sufficientemente valide e su di esse baseremo la nostra opposizione decisa; inoltre dimostrano la falsità delle famose comunicazioni sui giornali. Il Governo ha dichiarato che l'autonomia impositiva per gli enti locali non rappresenterà una nuova imposta mentre essa, come risulta dallo stesso disegno di legge finanziaria, sicuramente accrescerà il prelievo fiscale globale. Bisogna tener presenti le varie situazioni politiche locali, le possibili rappresaglie e la mancanza di criteri uniformi; comunque nel momento in cui verrà presentato il disegno di legge preciseremo il nostro pensiero e la nostra posizione.

Debbo dichiararmi ugualmente contrario ad una imposizione patrimoniale. Da molto tempo si sta parlando di quest'argomento ed il Gruppo comunista insiste su tale richiesta, ma la mia parte politica è decisamente contraria per infinite ragioni. Innanzitutto la proprietà privata è già gravata da una serie di oneri eccessivamente pesanti ed è stata penalizzata dalla famigerata legge sull'equo canone che — a mio avviso — rappresenta uno degli sconci di questo Paese ed è la causa principale del rallentamento dello sviluppo. Attraverso lo sviluppo dell'edilizia vi è uno sviluppo collaterale del Paese; senza l'equo canone ci sarebbero state imprese che avrebbero lavorato e prodotto occupazione e non vi sarebbero state migliaia di famiglie senza un tetto. La legge sull'equo canone rappresenta uno dei prodotti deteriori della fase politica della «solidarietà nazionale». Ricordatevi che in quei tre anni avete varato le due leggi più gravose per l'Italia: quella dell'equo canone e quella della riforma sanitaria. Questi avvenimenti non si possono dimenticare perchè la storia non può essere cancellata. Oggi tutti dicono che sono due leggi che vanno riviste e che sono state delle riforme sbagliate, però non si ha il coraggio di riesaminarle.

Per quanto riguarda le norme in materia di personale debbo esprimere qualche considerazione con particolare riferimento al blocco delle assunzioni. Come si può coordinare quest'ultimo blocco con il progetto del ministro De Michelis di assegnare 100.000 posti ai disoccupati? Anche questa è solo un'affermazione di principio, per cui leggeremo sulla *Gazzetta Ufficiale* ogni giorno i motivi di esonero a favore di quella impresa o di quell'ente. Allora non esprimiamo questa affermazione di principio e lasciamo le cose come stanno.

Circa il problema delle pensioni di guerra mi debbo richiamare all'ottimo intervento del senatore Sega che, con molti particolari e con dati precisi, ha dimostrato le ingiustizie che esistono nei confronti di questi citta-

dini. Il senatore Sega ha chiaramente spiegato come e perchè le pensioni di guerra sono ancora penalizzate e, quindi, ha evidenziato la necessità di adeguare i fondi previsti soprattutto dalla legge finanziaria di quest'anno al sostegno e alla tutela delle esigenze di una categoria di cittadini che resta indubbiamente benemerita della nostra patria (se abbiamo ancora il coraggio di chiamarla in questo modo). Per quanto riguarda gli interventi in campo economico, vengono rinnovati i finanziamenti integrativi a favore della SACE, dell'EAGAT, della BEI, dell'IRI, dell'ENI e dell'EFIM, ed in proposito presenteremo degli emendamenti; riteniamo per esempio che, per quanto riguarda la SACE, occorrano dei controlli: la SACE infatti come compagnia di assicurazione garantisce i costruttori che effettuano opere a grande rischio in paesi africani, e credo che su questa attività sia necessario disporre maggiori controlli da parte della Corte dei conti. Riteniamo che anche per quanto riguarda l'EAGAT sia necessaria maggiore chiarezza e soprattutto un maggiore coordinamento tra le imprese termali pubbliche e quelle private. Presenteremo degli emendamenti affinchè i flussi finanziari destinati agli enti a partecipazione statale — IRI, ENI ed EFIM — siano prevalentemente utilizzati nel Mezzogiorno; sosterremo questi emendamenti con la massima energia possibile sia in Commissione che in Aula.

Dalle tabelle abbiamo rilevato che al Mezzogiorno è stata praticamente assegnata una quota parte inferiore a quella prevista dalla legge sul Mezzogiorno approvata dal Senato, attualmente ancora all'esame della Camera dei deputati. Si parla di 8.000 miliardi per il primo anno, 5.000 per il secondo e 5.000 per il terzo, quando nella legge sul Mezzogiorno erano stati previsti 120.000 miliardi in nove anni.

Dobbiamo esprimere un giudizio negativo in relazione agli aumenti delle tariffe telefoniche; nella nostra mozione abbiamo indicato la possibilità dell'aumento di queste tariffe, ma a condizione di un controllo sull'efficienza e sulla validità dei bilanci della SIP, perchè aumentare le tariffe non significa aumentare l'efficienza dei servizi; siamo lieti che la SIP abbia avviato una certa privatizzazione che consentirà agli azionisti dell'ente di partecipare alle assemblee delle società e valutare, ed eventualmente denunciare in quella occasione le irregolarità che certamente ci saranno in questi enti che nessuno controlla se non il CIPE, che però è un organo a competenza troppo generale per entrare nel merito dei bilanci dei singoli enti. Abbiamo chiesto che ogni aumento tariffario venga coordinato con l'efficienza e la funzionalità dei servizi, possibilmente attraverso la partecipazione dei privati alla gestione di tali enti.

Riteniamo, passando ad un altro argomento, assurda la riduzione degli assegni familiari; non voglio dilungarmi su questo argomento perchè tutti sanno che l'unico fondo attivo dell'INPS è quello degli assegni familiari, la cui erogazione viene invece contenuta; siamo arrivati all'assurdo che ben poche famiglie potranno beneficiare degli assegni familiari, almeno stando alla tabella che è stata presentata con una vera e propria espropriazione dei fondi dei lavoratori che con i loro contributi e con quelli dei datori di lavoro hanno creato un fondo speciale per gli assegni familiari. Se un fatto simile avvenisse fra privati, ci sarebbero gli estremi di una denuncia per appropriazione indebita perchè si tratta di una utilizzazione diversa dalla finalità per la quale il fondo era stato creato. Presenteremo un emendamento alla tabella prevista per l'assegnazione degli assegni familiari; si tratta di un altro colpo gravissimo ai bilanci familiari, soprattutto tenendo conto delle ampie disponibilità che il fondo detiene presso l'INPS.

Sono inoltre assurde e gravose le norme che riguardano la semestralizzazione della perequazione automatica delle pensioni; più assurdo ancora è il contributo del 2 per cento da parte di enti che nulla hanno avuto dallo Stato perchè i fondi previdenziali autonomi sono costituiti con i versamenti dei lavoratori e delle imprese e non sono finanziati dallo Stato. Se un fondo che è amministrato bene ed è attivo deve cedere ad un fondo amministrato male non si fa della mutualità, ma della falsa mutualità; sotto l'usbergo della mutualità si vuol nascondere

una espropriazione a danno dei fondi autonomi senza alcun indennizzo, in violazione dell'articolo 42 della Costituzione. Chiederemo la soppressione di questi articoli e proporremo soluzioni alternative.

Per quanto riguarda il settore sanitario, abbiamo preparato degli emendamenti alle norme che riguardano il reddito complessivo della famiglia: vogliamo riportare tali norme al reddito individuale in quanto il reddito familiare complessivo è un concetto contrastante con l'ordinamento giuridico del nostro Paese. L'aumento dei vari *tickets*, delle ricette e del costo delle prestazioni costituisce ancora una volta una conferma del fallimento di tutte le riforme. La riforma sanitaria è fallita, dobbiamo avere il coraggio di dirlo e di ricominciare da capo; non insistete ancora su una riforma sbagliata che continua ad arrecare giorno per giorno ulteriori danni. Allo *slogan* di allora: «assistenza gratuita per tutti», oggi dobbiamo sostituire lo *slogan*: «assistenza con pagamento per tutti». È questa la realtà in quanto tutti pagheranno i *tickets* perchè le fasce esenti sono bassissime, basti pensare che il 50 per cento dei pensionati non potrà godere dei benefici delle esenzioni.

Altri aumenti delle contribuzioni vengono disposti ancora una volta per i professionisti, per i lavoratori autonomi, per i commercianti che vengono colpiti da contributi molto gravosi e non so se il Ministro delle finanze abbia un fatto personale con queste categorie. Il Ministro si aspettava molto dalla legge relativa all'imposizione fiscale sui lavoratori autonomi, ma non ci ha mai detto quanto ha recuperato grazie ad essa e spero che ci possa dare qualche chiarimento in proposito. Una conseguenza indiscutibile di questa legge è però la ripresa dell'inflazione.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Gli effetti della legge saranno noti il prossimo anno.

PISTOLESE. Comunque quella legge è stata la causa determinante della ripresa di un'inflazione che a dicembre sembrava contenuta: i commercianti infatti hanno scaricato immediatamente sui prezzi il maggiore onere derivante dalla legge.

A Torino sono state compiute le indagini e sono stati individuati commercianti che evadevano, e questo va benissimo. È giusto colpire l'evasione fiscale ma non si può pensare che aumentare l'imposta per tutti i commercianti rappresenti un vantaggio per la collettività quando invece è a tutti evidente il contrario.

Desidero fare un'ultima considerazione per quanto riguarda le tasse scolastiche; abbiamo visto che il ministro Falcucci ha rettificato l'originaria formulazione della legge finanziaria. «Il Corriere della Sera» ha mostrato come uno studente per venti anni fuori corso, cosa possibile per uno studente lavoratore, dovrebbe pagare circa 2 miliardi di iscrizione in quanto la tassa per i fuori corso è progressiva, aumentando quel 70 per cento si ha una progressione geometrica e si arriva, quindi, dopo venti anni, a cifre da capogiro.

Per quanto riguarda lo stato sociale abbiamo detto, discutendo la mozione, che per noi le conquiste sociali sono irrinunciabili, bisogna soltanto colpire le cattive attuazioni dello Stato sociale, quindi coloro che beneficiano di sussidi non dovuti, di pensioni di invalidità non dovute. Non bisogna, invece, colpire lo Stato sociale come il ministro Goria voleva intendere con la sua affermazione «meno Stato, più mercato». Desidero, anzi annunciare, signor Presidente, onorevole Ministro, che su questo provvedimento il Gruppo del MSI-DN svolgerà nella Commissione bilancio ed in Aula una netta opposizione. Ancora una volta, ci riserviamo di dimostrare che essa non è mai di principio, in quanto con i nostri emendamenti proponiamo delle alternative anche se non scendiamo a trattative poichè non siamo un'opposizione che, contemporaneamente, sta al Governo: rispondiamo, quindi, del nostro operato di fronte all'elettorato.

Si deve capire al di fuori del Parlamento che questo disegno di legge propone soluzioni assurde. Per incidere sulla finanza pubblica non sono sufficienti tagli occasionali, provvedimenti congiunturali, o di ingegneria finanziaria. Occorre intervenire sui meccani-

smi perversi che determinano il continuo incremento della spesa pubblica, occorre controllare la cosiddetta spesa storica degli enti locali, che è semplicemente una spesa virtualmente sbagliata in un anno dato, e che poi si trascina di anno in anno con l'aumento del tetto del 6 per cento. Gli enti locali vanno controllati; bisogna sopprimere il Comitato regionale di controllo, arrivando ad un controllo della Corte dei conti, perchè non è un organismo che può funzionare, in quanto composto da coloro che fanno parte dei consigli comunali.

È poi necessario commissariare le unità sanitarie locali. Lei sa, onorevole Ministro, che solo le retribuzioni dei componenti dei consigli di amministrazione e delle assemblee ammontano a 1.000 miliardi. Si tratta di somme che potrebbero, invece, essere risparmiate ed in questo mi trovo in contrasto con quanto sostenuto alla Camera dei deputati dal Gruppo comunista. È necessario, in sostanza, incidere sulle cause che determinano l'aumento della spesa pubblica e non limitarsi a questa continua rincorsa tra entrate ed uscite.

Abbiamo formulato le nostre proposte in sede di discussione della mozione da noi presentata e trasformeremo quelle indicazioni in concreti emendamenti, in modo da offrire soluzioni alternative e dare alla nostra opposizione la concretezza di valide e globali proposte.

CAVAZZUTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, farò soltanto alcune notazioni su determinate parti della manovra economico-finanziaria del Governo. Desidero, anzitutto, porre una domanda. Mi chiedo se si sia effettivamente valutato ciò che capiterà alla fine del prossimo anno. È ragionevole ritenere che a tale data lo *stock* del debito pubblico raggiungerà il 102-103 per cento del prodotto interno lordo. Se non vogliamo usare il termine del cento per cento, che ha un effetto di forte drammatizzazione, ragioniamo pure sulle differenze dei tassi di crescita e diciamo, allora, che tra la fine del 1976 e la fine del 1986 questa percentuale è cresciuta di circa 50 punti in materia di prodotto interno lordo, assumendo, tra l'altro, che la previsione del Ministro del tesoro di un fabbisogno pari a 110.000 miliardi sia esatta, punto su cui vi sono molti interrogativi.

Il primo nasce dal sospetto che il Ministro del tesoro nel presentarci il fabbisogno tendenziale si sia concesso un largo sconto, senza contare che quest'anno non possiamo fare alcun controllo, dal momento che le tabelle che normalmente consentivano di verificare il passaggio tra le autorizzazioni e le stime di cassa questa volta non sono state fornite dal Ministro del tesoro. Ragionando sui dati che egli ha fornito, la manovra di un fabbisogno di 110.000 miliardi è coerente con un attivo di tesoreria dell'ordine di 25-26 mila miliardi. Sarebbe un *record* storico avere un attivo di tesoreria di questa dimensione: la tesoreria è stata tradizionalmente passiva negli anni passati, in pareggio nel 1983, in leggero attivo nel 1984, parzialmente attiva nel 1985. Ma da un modesto attivo ad un attivo fantastico, dell'ordine di più 20.000 miliardi, corre una gran differenza, soprattutto in considerazione del fatto che alcune norme sono singolarmente scomparse dal disegno di legge finanziaria, in particolare quelle che cercavano di limitare la possibilità per alcuni enti di prelevare dal conto del Tesoro.

C'è, quindi, un'incertezza di tipo normativo che fa presupporre che nel passaggio tra le autorizzazioni di cassa e il fabbisogno tendenziale il Ministro del tesoro si sia resa più facile la manovra del rientro, concedendosi qualche sconto. Mi chiedo se stiamo valutando con sufficiente freddezza e realismo questo fatto e se cerchiamo di comprendere quali sono in parte le cause che hanno portato a questo problema, che forse non è più soltanto di maggioranza e di opposizione, ma riguarda l'assetto dell'economia.

Se, facendo una semplificazione, analizziamo le due componenti della crescita dello *stock* del debito pubblico, da un lato la spesa pubblica per interessi passivi e dall'altro tutto il restante fabbisogno, vediamo che il 1980 è un anno di inversione significativa. Sono in possesso soltanto dei dati dal 1977 in poi, ma mentre tra questo anno ed il 1980 gli interessi passivi hanno, nella media, un peso del 9,7 per cento l'anno, concorrono

cioè ad aumentare lo *stock* del debito pubblico per questa cifra, mentre tutte le altre spese in disavanzo concorrono per il 16,1 per cento, quindi il peso di esse è circa il doppio di quello degli interessi passivi, nel 1980 l'effetto interessi passivi decisamente cresce, per arrivare ad una proiezione per il 1986 in cui, a fronte di una crescita dello *stock* del debito pubblico del 17 per cento, il 10 per cento è imputabile ad interessi passivi, il 7 per cento a tutte le altre componenti. Quindi, la spesa per interessi passivi è oggi quella che guida la crescita. Dobbiamo allora avere il coraggio di cominciare a pensare come questo Parlamento legifera in materia di spesa pubblica e in materia di entrate, perchè non valgono tanto gli appelli morali, ma sono importanti gli strumenti di lavoro. Mi chiedo se, in occasione di questi anni in cui il debito pubblico ha raggiunto circa il cento per cento del PIL, non potremmo invocare un qualche ufficio, come esiste in molti Parlamenti, che aiuti a prendere decisioni un poco più meditate in materia di spesa pubblica.

Se queste sono osservazioni di tipo frammentario, la cosa che invece non capisco è come, a fronte del problema del debito pubblico, la nostra autorità di governo si presenti totalmente spogliata di strumenti. Allora mi domando in che cosa consiste la politica delle entrate pubbliche e se esiste una politica della spesa pubblica. Forse le autorità di governo non immaginano l'esistenza di una politica del debito pubblico.

Basterebbe rileggersi alcune pagine del Bresciani-Turroni; basterebbe osservare l'esperienza realizzata tra la fine degli anni '40 e la fine degli anni '50, che portò ad una successiva situazione in cui non ci fu nessuna emissione netta di buoni del tesoro. Questi esempi basterebbero per immaginare la complessità di una politica del debito pubblico. Invece in questo nostro singolare Paese tale politica è confinata ad un miserrimo strumento nelle mani del Ministero del tesoro e si crea così il divorzio tra quest'ultimo e la Banca d'Italia. La politica del debito pubblico, che tutti i paesi svolgono e che è riportata in tutti i manuali di economia, in questo Paese non esiste, ma coincide con l'idealizzazione di un mercato regolato dal rapporto tra Tesoro e Banca d'Italia, dove si suppone che il tasso d'interesse sia quello di equilibrio e che si realizzi così l'equilibrio tra domanda e offerta. Affermazione che non si sostiene neppure nei manuali di economia più elementari.

Non ci si rende conto che la politica del debito pubblico richiede una molteplicità di strumenti, non solo di mercato, ma anche amministrativi. Per quale motivo gli strumenti amministrativi nella gestione del debito pubblico in questo Paese non possono più essere evocati? Nessuno immagina una gestione esclusivamente amministrativa, ma perchè quest'ultima non deve essere affiancata ad una gestione di mercato (leggasi livello dei tassi d'interesse), dato che la gestione amministrativa ha lo scopo di rendere meno fluida questa massa di ricchezza?

Chi ne ha voglia può andare a rileggere gli scritti di un premio Nobel per l'economia: mi riferisco a Hicks. Nei suoi saggi parla di introdurre degli attriti sui mercati e, secondo lui, la parola attriti si riferisce proprio alla gestione del debito pubblico; quindi si tratta di strumenti amministrativi quali il vincolo di portafoglio, la segmentazione dei mercati, l'innovazione dei prodotti e così via: in sostanza una politica amministrativa dei tassi d'interesse.

In questo Paese invece, in omaggio al mercato, ci stiamo spogliando di strumenti per gestire la politica economica. È necessario iniziare a riflettere un po' su questa situazione. Oggi abbiamo di fronte il debito pubblico e dobbiamo evitare che questo aumenti ulteriormente, altrimenti si avranno effetti sociali devastanti e un enorme impennata inflazionistica. Non sono i piccoli risparmiatori quelli che determinano gli esiti della nostra economia, ma in assenza di una gestione amministrativa del debito pubblico viene data via libera agli operatori più sofisticati, più raffinati, il cui mestiere è la speculazione.

Altri paesi non permettono queste speculazioni a un tale livello, tranne gli Stati Uniti, ma noi non abbiamo un'economia come quella nordamericana e non siamo in grado

di esercitare un eguale potere sugli altri paesi.

Non possiamo tornare a pensare, nell'ambito della legge finanziaria, di dare un messaggio che indichi come il problema della politica del debito pubblico non possa seguire la politica di bilancio. Trovo disarmante questo messaggio che proviene dal Ministro del tesoro e dal Governatore della Banca d'Italia, i quali affermano che è necessario prima sistemare il bilancio e poi farlo seguire dalla politica monetaria. Come se quest'ultima, mutuando uno *slogan* della CGIL di alcuni anni fa, fosse diventata una variabile indipendente, come allora era il salario.

Quindi la mia prima osservazione è di sconforto nel vedere come, a fronte di un problema drammatico, si insiste ad aver paura del fatto che milioni di risparmiatori potrebbero fuggire da un tipo di investimento, grazie al quale tra l'altro hanno lucrato un interesse che era ben oltre le loro più rosee aspettative. Basti dire che nel 1980 continuavano a sottoscrivere a tassi reali negativi e questo è un male, perchè non si può imporre una tassa di inflazione; però, da investimenti reali negativi ad investimenti reali altamente positivi ce ne corre.

In problema va affrontato riconoscendo che la questione del debito pubblico va risolta con i necessari strumenti, cioè con un *mix* di politica amministrativa e di politica di mercato. Non facendo questo, abbiamo proprio il disegno di legge finanziaria al nostro esame, che non è altro che un affannoso inseguimento tra entrate e maggiori spese.

Non è stata aumentata la pressione tributaria in senso stretto, vale a dire quella relativa alle imposte dirette e indirette; però è stata evitata in qualche modo l'opposizione del ministro Visentini, giocando sulle entrate che non sono di natura tributaria. Si è proceduto all'aumento dei contributi sociali di malattia, dei *tickets* e di tutto ciò che non è classificato tra le imposte dirette o indirette. Si è operato cioè mediante un prelievo dai redditi dei cittadini.

È vero che abbiamo fatto delle distinzioni contabili; per esempio, alcuni aumenti della spesa da parte dei cittadini, come l'abolizione delle agevolazioni ferroviarie che appare come una minore spesa pubblica in termini di minori trasferimenti alle aziende delle ferrovie (ma evidentemente nell'economia dei singoli cittadini è vissuta come un aumento di un servizio). Quindi, se depuriamo tutti gli elementi del lordo e del netto possiamo notare come l'effetto principale del disegno di legge finanziaria sia l'aumento di tasse. Quest'ultimo rappresenta un primo elemento di preoccupazione sul quale sarebbe opportuno riflettere.

Sempre in materia di politica del debito pubblico debbo osservare che sono state stravolte tutte le regole con le quali si procede ad un buon bilancio, e quando parlo di un buon bilancio mi riferisco ad un bilancio che abbia un valore in sè. Innanzitutto, è regola di un buon bilancio che si trovi copertura agli interessi sul debito pubblico. Se rileggiamo di nuovo gli ottimi manuali di scienza delle finanze e le precise indicazioni dei keyneisiani della prima generazione, quelli cioè che hanno inventato un ruolo attivo, vi è sempre un punto fermo: gli interessi sul debito pubblico debbono trovare adeguata copertura nel bilancio in termini di entrate o in termini di maggiori spese. In altre parole, se rivediamo alcuni interessanti osservazioni degli studiosi che negli anni '40 hanno gestito il tema del debito pubblico originato dalla guerra possiamo costatare che tutti hanno sottolineato (a questo elemento si collega il mio sconforto) che la gestione del debito pubblico richiede una fortissima componente di redistribuzione. Il problema fondamentale della gestione del debito pubblico non è tanto l'ambito della sua dimensione, se gestito opportunamente con strumenti di mercato e strumenti amministrativi, ma è un problema squisitamente redistributivo in quanto pone il delicato problema che imposte o che minore spesa pubblica debbono trovare uno spazio finanziario per il pagamento degli interessi passivi. Quindi, questo problema redistributivo impone tra l'altro la scelta su chi far ricadere l'onere del debito. Lo sconforto che manifesto nei confronti del disegno di legge finanziaria è dovuto al fatto che il problema redistributivo non è percepito nell'impostazione di questo provvedimento; in

altre parole, la soluzione del problema viene rinviata alle generazioni future. Ma se i tassi di crescita del debito pubblico sono molto forti, la soluzione risulterà fra breve tempo assolutamente impraticabile. Ed è questa la situazione attuale: non riusciamo più a rinviare alle generazioni future la soluzione del delicato problema rappresentato dalla questione redistributiva associata al debito pubblico. Quindi, sottolineo la gestione della quantità e la gestione della redistribuzione, aspetti che non sono assolutamente presenti nel disegno di legge finanziaria; anzi si possono riscontrare elementi di forte degrado che mi fanno pensare che non soltanto questi problemi non vengono affrontati ma che addirittura si lavori per aumentare il degrado stesso. A questo proposito debbo riportare alcuni esempi senza nessuna pretesa di sistematicità. Sono rimasto soprattutto colpito dal fatto che le università siano state trasformate in enti esattori per conto del Tesoro. Tutti i paesi del mondo, che non si possono permettere di non accumulare e di non investire in capitale umano, procedono a questi investimenti riconoscendo l'autonomia delle università. Nel nostro singolare Paese (anche se questo problema è importantissimo per la crescita) le università vengono trasformate in enti esattori con inconvenienti notevoli dal punto di vista tecnico. Si assiste alla totale negazione e allo svilimento delle autonomie universitarie. A proposito delle tasse sui fuori corso debbo dire incidentalmente che queste ultime possono essere aumentate perchè in nessun paese del mondo è contemplata la figura dei fuori corso; però nelle altre Nazioni — dove appunto non esistono i fuori corso — vengono organizzati molti corsi per la nuova cultura delle vecchie generazioni.

In riferimento al problema del personale devo far notare che è stata inserita una norma, a parer mio, drammatica: il blocco delle assunzioni e la deroga al blocco delle assunzioni, cioè possono essere coperti i posti che verrano messi a disposizione in base alle graduatorie dei tre anni precedenti. Ma questo è un paese sadico nei confronti dei giovani! Infatti, le graduatorie dei tre anni precedenti lasciano da parte tutte le nuove generazioni, favorendo coloro che erano presenti al momento dell'espletamento di quei concorsi. Si potrà accedere ad una Pubblica amministrazione soltanto tramite le graduatorie dei concorsi espletati nei tre anni precedenti; al contrario, bisognerebbe bandire nuovi concorsi per persone nuove rinnovando la Pubblica amministrazione in base a nuove regole e non procedendo all'assunzione di nuovi soggetti in base a vecchi schemi.

I due esempi che ho riportato mettono in evidenza l'immagine della Pubblica amministrazione, che deriva dal disegno di legge finanziaria, che non esito a definire di forte degrado e che non può essere che la conseguenza del tipo di proposta. Se penso che qualunque gestione di politica economica richiede un'amministrazione efficiente, non posso che essere molto preoccupato se questa è l'ipotesi di gestione dell'amministrazione. Ho già detto che la gestione amministrativa del debito pubblico richiede in qualche modo un intervento adeguato della Pubblica amministrazione, ma se questa è la cultura che sta dietro la nostra amministrazione non posso che manifestare perplessità ed una forte preoccupazione.

Sempre in riferimento al disegno di legge finanziaria devo fare una osservazione totalmente diversa dalle considerazioni precedenti. Oggi di fronte a noi c'è un problema drammatico che non viene neanche preso in considerazione dal disegno di legge finanziaria: la profonda trasformazione che sta subendo la nostra economia, e precisamente il passaggio dalla grande alla piccola impresa, dalla media alla piccola impresa, dalla piccola impresa al settore degli indipendenti. Non so se sia un fatto negativo o positivo; la situazione si può desumere anche dai dati sull'occupazione. Qual è l'immagine del settore pubblico di fronte a tali profonde trasformazioni? Anche a questo proposito debbo comunicarvi la mia preoccupazione. Infatti, mi chiedo se per caso l'economia non si stia evolvendo secondo schemi diversi da quelli immaginati dai padri della riforma tributaria. Ritengo che la responsabilità sia anche del ministro Visentini che come è noto ha partecipato a quella riforma; comunque vorrei verificare se è vero che quando è stata varata la riforma tributaria si riteneva che

l'economia italiana si sarebbe sviluppata su grandi poli, imprese pubbliche o private. Allora, il sistema di portare i contribuenti al fisco mediante meccanismi di ritenuta oggi risulta difficilmente applicabile in quanto l'economia si sta sviluppando per piccole imprese. Per questo motivo la produzione di reddito è molto meno certificabile rispetto a quanto poteva avvenire se l'economia si fosse sviluppata per grandi concentrazioni; in questo caso sarebbe stato più facile intervenire mediante alcuni strumenti.

Se può non essere vero che l'economia si evolve in questo modo, come adeguare l'intervento del fisco in un'economia in così rapida evoluzione? Non so se il problema sia quello di un'imposta patrimoniale anche perchè di ciò la «finanziaria» non parla e non credo neanche che sia la sede adatta per introdurre un'imposta patrimoniale che ritengo difficile da studiare, e da applicare con grande cautela. Nella «finanziaria» si parla però di contributi sociali. A fronte di una economia nella quale l'innovazione è indirizzata al risparmio di lavoro e la ristrutturazione si attua in termini di espulsione di forza lavoro dal processo produttivo, una classe di governo avvertita comincerebbe ad introdurre strumenti che quanto meno non penalizzino il lavoro. Dalla letteratura economica è noto che uno degli strumenti che penalizza il lavoro sono i contributi sociali, ed è altrettanto noto sia dalla letteratura che dall'esperienza che in particolare i contributi sociali a carico dei datori di lavoro sono un incentivo a risparmiare lavoro e comunque a non assumere nuova forza lavoro, mentre nel disegno di legge finanziaria si ritrova puntualmente l'aumento dei contributi sociali sia a carico del lavoratore che dei datori di lavoro. Con la «finanziaria» si approntano quindi degli strumenti fiscali perfettamente in linea con la ristrutturazione e l'espulsione della forza lavoro, e su questa strada si contribuisce ad indebolire il motore delle entrate fiscali.

Non ho evidentemente una conclusione da indicare; avevo avvertito della mia intenzione di voler soltanto esporre alcuni *flashes*, e non posso che concludere affermando che questa manovra finanziaria è drammaticamente lontana per dimensione, impostazione e cultura dai problemi che oggi — non riuscendo più a rinviarli alle nuove generazioni — dovremo in qualche modo affrontare.

VITALE. Signor Presidente, signor Ministro, limiterò il mio breve intervento allo svolgimento di una considerazione di ordine generale, posto che i colleghi del mio Gruppo che mi hanno preceduto hanno messo in rilievo alcune questioni fondamentali contenute nel disegno di legge finanziaria.

Voglio dire subito che, rispetto al dibattito che si era aperto nel Paese tra le forze politiche quando furono annunciate alcune misure del disegno di legge finanziaria, quando crebbe l'attenzione politica e il dibattito tra i partiti di Governo da una parte, e l'opposizione di sinistra e i sindacati — che tra l'altro il 9 ottobre hanno dato vita ad una manifestazione di lotta — dall'altra, divenne aspro, devo rilevare con preoccupazione che salvo alcuni interventi come quello significativo del senatore Cavazzuti, non mi è parso che la discussione svolta fino a questo momento abbia mantenuto le caratteristiche che aveva assunto all'inizio, quando si erano accese le polemiche. Credo che ciò sia dovuto alla prospettiva di uno stallo totale perchè ancora una volta — esprimo il mio convincimento e mi auguro di sbagliare — la coalizione di Governo ha già deciso, e mostra di avere in animo — e lo verificheremo nei fatti — di rinviare le scelte fondamentali e necessarie per il rilancio dello sviluppo senza riaccendere l'inflazione. Mi riferisco alle grandi scelte necessarie a realizzare una seria politica dell'occupazione e mettere sotto controllo, come tutti affermano di volere, la situazione economica.

Non credo che tra la Democrazia cristiana da un lato ed il Partito socialista dall'altro non esista un reale contrasto sulle scelte da compiere ed una diversa visione della strategia necessaria ad affrontare i problemi, ma proprio perchè questo contrasto è reale e profondo, il rischio che corriamo — volendo evitare la rottura — è che esso venga attenuato e tutto finisca col ridurre la vicenda del provvedimento finanziario, come è accaduto altre volte, ai «conti della serva» prele-

vando qualche migliaia di miliardi in più, tagliando questo o quel servizio sociale cosa che tutti sappiamo non servirà a nulla ma che inevitabilmente sarà l'alto prezzo che questo Paese pagherà per non avere al suo interno una reale alternativa. Ritengo, e non sono il solo in questa convinzione, che sia un errore molto grave chiudere gli occhi davanti ad un dissesto che ancora non si è presentato in tutta la sua gravità e non soltanto per ciò che attiene alla spesa pubblica che ormai sembra essere impazzita e fuori controllo, ma anche riguardo al sistema tributario che si avvia verso l'ingovernabilità come ha peraltro giustamente rilevato anche la Corte dei conti.

I redditi da lavoro dipendente sono la sola base sicura del nostro sistema tributario ma tendono a ridursi, come ha dimostrato egregiamente il senatore Cavazzuti, per cause strutturali mentre cresce il numero dei disoccupati e cadono di conseguenza i contributi. Inoltre non basta più la sola imposizione diretta in un Paese dove la ricchezza patrimoniale è sempre crescente e dove crescono vertiginosamente le rendite finanziarie esentasse. Siamo in presenza di un paradosso incredibile: da un lato abbiamo le banche piene di soldi, un'enorme liquidità che non trova sbocchi per le imprese e per gli impieghi produttivi, dall'altro abbiamo il fisco che tira a mala pena in virtù del drenaggio fiscale e che ha saccheggiato e continua a saccheggiare il ceto medio a reddito fisso e gli operai.

Si tratta di capire meglio la natura del *deficit* italiano; non credo che il *deficit* sia dovuto come si sostiene da alcune parti agli sprechi, o ai sindacati, o ad una sinistra populista, o a un Parlamento spendaccione. Forse anche a tutto questo, ma credo invece che la natura del *deficit* rappresenti l'espressione più radicata di un disegno politico e di un sistema di potere che ha prodotto un certo modello sociale nel corso di questi anni. Si tratta non tanto di una spesa pubblica eccessiva — basti per esempio pensare alla funzione della spesa sanitaria americana — quanto invece del disegno di fare della spesa pubblica un duttile strumento del potere che preferisce trasferire risorse alle imprese con metodo discrezionale piuttosto che finanziare serie politiche industriali; che preferisce elargire sussidi improduttivi piuttosto che creare servizi efficienti; che preferisce (come sta facendo) usare il fisco come giungla di controlli per elargire esenzioni o per infliggere punizioni piuttosto che come strumento trasparente di una politica economica, di un'equità sociale.

Io credo che, nel momento in cui da più parti e da troppo tempo ormai si punta, per esempio, il dito contro il *deficit* del Servizio sanitario o del sistema pensionistico si debba affermare che il problema reale esiste: noi per primi lo abbiamo riconosciuto e abbiamo riconosciuto l'esigenza di una razionalizzazione in questo senso.

Ma non c'è dubbio che quanto diceva or ora il collega Cavazzuti, cioè il fatto che è cambiato il modo di essere della nostra società, dovrebbe indurci tutti ad una riflessione; siamo ormai lontani, cioè, dalla società industriale degli anni '60 e perciò il vecchio impianto dello stato sociale è in crisi nella società cosiddetta post-industriale. E quindi dobbiamo aspettarcelo, dobbiamo saperlo che settori quali, per esempio, l'educazione, la cultura, la salute, la previdenza, nuovi servizi sociali legati al tempo libero sono destinati ad espandersi inevitabilmente.

Il dilemma dunque, signor Ministro, onorevoli colleghi, oggi non è più quello se bisogna dire più «sì» o più «no» ai tagli; credo che per questi servizi tutti i paesi moderni (e sono cifre che non ho inventanto io) spendano del loro prodotto interno lordo più di quello che spende il nostro. Ma il dilemma invece è di riformare o di controriformare (ed è qui che si accende inevitabilmente lo scontro), cioè se accentuare le gerarchie sociali e quindi gettare nella miseria e nella mancanza di assistenza milioni di persone creando nuovi quartieri-ghetto, terribili lacerazioni sociali, nuovi dissesti nella finanza pubblica, oppure gestire con più rigore, razionalizzandola, la spesa pubblica, trovando cioè un nuovo rapporto tra essa e i servizi: anche questo io credo faccia parte del grande tema della lotta per creare nuove occasioni di lavoro nel nostro Paese, perchè, dopo tutto (anche qui son d'accordo con il senato-

re Cavazzuti), la caduta dell'occupazione, secondo me, è la causa principale della crisi dello Stato sociale nel nostro Paese, anche perchè la nuova frontiera dell'occupazione oggi si avvia ad essere rivitalizzata attraverso le attività pubbliche e sociali indotte dai bisogni di una società moderna in cui si redistribuisce lavoro e si creano nuove interrelazioni tra la fabbrica, i servizi, la formazione professionale.

Qui invece, signor Ministro, onorevoli colleghi, si va, con le scelte che si fanno nel disegno di legge finanziaria, in direzione opposta. Voglio fare un solo esempio. Il lavoro dipendente, che rappresenta il 70 per cento (lavoratori dipendenti e loro famiglie) della popolazione assicurata, finanzia, nel settore sanitario, oltre il 90 per cento del prelievo contributivo; è vero che formalmente i contributi vengono pagati anche dalle imprese, ma lo Stato li restituisce in buona parte con oltre 10.000 miliardi di fiscalizzazione, ed essi si scaricano sui salari, si riducono cioè ad una sorta di imposta sul lavoro traslata sulle buste-paga, mentre i ceti indipendenti, che hanno accesso pari e, a volte, superiore a quello dei lavoratori dipendenti, ma che forniscono minore contribuzione e minori tasse, hanno trasformato questo meccanismo in *deficit*.

Analoghe considerazioni credo si potrebbero fare per quanto attiene al *deficit* dell'INPS, ma anche qui il sistema pensionistico — bisogna saperlo — sta saltando perchè sull'INPS il Governo scarica puntualmente spese clientelari, operazioni assistenziali, persino finanziamenti indiretti che nulla hanno a che vedere con le pensioni. Così il *deficit* diventa incontrollabile e non perchè si spenda troppo: l'Italia spende meno — torno a dirlo — di quasi tutti i paesi europei; ma perchè la spesa diventa inefficiente e incontrollabile? Perchè è saltato appunto il rapporto tra mezzo e scopo, tra chi contribuisce e chi invece usufruisce, riceve i benefici. Così tutto diventa ingiusto e cresce inevitabilmente (come è stato felicemente detto) la convenienza a rifugiarsi nella speculazione e nell'economia nera.

Discutere quindi, signor Presidente, onorevole Ministro, sul disegno di legge finanziaria senza pensare, senza indicare neanche un'inversione di tendenza, senza immaginare neanche di riformare i meccanismi del bilancio in questo Stato sociale è perfettamente inutile.

Come si può ridurre la spesa sanitaria? Facendo pagare una parte del servizio ai più abbienti, quando il solo indicatore (come diceva il senatore Pollastrelli) della capacità contributiva è l'IRPEF, secondo cui, come è dimostrato, un operaio risulta più ricco di un avvocato e forse arriveremo anche a vedere i commercianti andare gratis all'ospedale e i lavoratori dipendenti pagarsi la clinica privata? A questo assurdo si può arrivare!

Come si può sperare di superare il problema della previdenza, dell'assistenza se continua questa vergogna dell'evasione fiscale e contributiva? Soprattutto io credo che non sia serio parlare di rigore e di sviluppo in un Paese dove fare investimenti e creare occupazione è difficilissimo, per l'esistenza anche di un sistema fiscale che colpisce solo il lavoro, la produzione ed esenta le rendite e il patrimonio. Questo io credo sia il nodo principale da sciogliere.

Quindi, se si vuole fare una valutazione realistica delle proporzioni del dissesto finanziario, bisogna pensare che non basta ridurre le spese. Tuttavia anche il modo per ridurle richiede un fisco che valuti reali capacità patrimoniali e reali capacità di consumo.

Io credo che da troppo tempo ormai sia giunta l'ora di parlare con molta chiarezza anche tra noi: si punta il dito e si sostiene da più parti che bisogna realizzare una politica dei redditi nel nostro Paese e che bisogna riformare il costo del lavoro. E allora mi chiedo e vi chiedo: come? Lasciando l'attuale sistema di contributi, che rappresentano la metà delle entrate, per cui un salario di un milione ne costa due all'impresa? Ma quale politica dei redditi si vuole realizzare in questo Paese se non si abolisce il drenaggio fiscale sulla busta paga e si compensa contestualmente con una patrimoniale questo minore gettito (e questo tanto più in presenza

di una graduale diminuzione di lavoratori dipendenti)?

Qualcuno si oppone a questa linea, a questa tendenza che abbiamo anche stasera riproposto: e allora ci si spieghi come si vuole superare questa difficoltà, come si vuole ridurre la spesa corrente, come si vuole riqualificare la spesa pubblica se lo Stato spende 70.000 miliardi di interessi passivi, pari ai due terzi del suo *deficit*! Ci si spieghi perchè il fisco è intoccabile, quando si stanno raggiungendo cifre astronomiche per ciò che attiene alle ricchezze finanziarie, che sono pari a un milione e mezzo di miliardi!

Ho voluto fare queste considerazioni, signor Presidente, signor Ministro, per ribadire e sottolineare il giudizio negativo che è stato espresso nel corso degli interventi del nostro Gruppo in questa discussione. Il nostro giudizio è altamente critico e la nostra opposizione, appunto per questo, sarà ferma.

Abbiamo già delineato, e le formalizzeremo, specifiche proposte che trasformeremo in richieste di modifica ben precise; fin d'ora, però, debbo esprimere, come ho fatto inizialmente, la mia preoccupazione e la mia delusione per un dibattito che non presenta una tensione adeguata alla circostanza, che ripete quasi stancamente un rituale, come se in alcuni Gruppi, o nella gran parte dei colleghi, vi fosse una sorta di sfiducia rispetto alla possibilità di fare qualcosa, vi fosse una strisciante rassegnazione che mi preoccupa profondamente. Da questa rassegnazione cercheremo di scuotervi per tentare di allacciare un discorso con le forze sane, riformatrici, che pure sono presenti negli altri Gruppi in questo Parlamento, e all'interno della stessa maggioranza e faremo questo, come sempre, nell'interesse del Paese.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge, nonchè delle tabelle 1, 2 e 3, è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 18,40.*

---

**MERCOLEDÌ 16 OTTOBRE 1985**

**(Antimeridiana)**

**Presidenza del Presidente VENANZETTI indi del Vice Presidente BERLANDA**

*I lavori hanno inizio alle ore 9,50.*

**Presidenza del Presidente VENANZETTI**

**«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» (1504)**

**«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» (1505)**

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 1)**
- Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 **(Tab 2)**
- Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 **(Tab 3)**

(Rapporti alla 5ª Commissione) (Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5ª Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)», e: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 — Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (tab. 1) — Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 (tab. 2) — Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 (tab. 3)».

Riprendiamo l'esame sospeso nella seduta di ieri, con la replica dei relatori.

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Signor Presidente, desidero anzi tutto chiedere una cortesia prima di iniziare la replica. Vedendo il resoconto della seduta antimeridiana di giovedì, alla quale non ho potuto intervenire, ho dovuto costatare che il collega Bonazzi ha lamentato l'assenza del relatore. Per la correttezza di rapporti tra colleghi della Commissione preciso che mercoledì scorso informai il Presidente della Commissione ed il ministro Visentini di una imprevista e necessaria richiesta venuta dal Ministero degli esteri di partecipare ad un convegno a Philadelphia il giorno dopo, quando i rapporti con gli Stati Uniti erano ancora improntati alla massima cordialità.

Chiesi al Presidente Venanzetti, nel pieno rispetto delle regole, se avesse potuto sostituirmi nell'ascolto degli interventi di giovedì; è questa la ragione per la quale in quella seduta non sono stato presente. Il Presidente mi ha informato degli interventi ed ho letto il resoconto sommario delle sedute; posso quindi riferirmi a tutti gli interventi dei colleghi intervenuti in discussione generale.

Articolerei la replica in tre parti. La prima sulle questioni di ordine generale in senso assoluto, la seconda in riferimento alle scelte del disegno di legge finanziaria nel contesto della politica economica di questo anno, la terza su questioni collegate alla finanza locale ed alla riforma dell'IRPEF che indirettamente fanno parte della manovra economica per il 1986.

Mi sembra importante che nel dibattito sia emersa, con particolare forza soprattutto nell'intervento del senatore Cavazzuti, una domanda al Governo — e avremo la possibilità di ascoltare la replica del Ministro delle finanze — sul raccordo che esso individua tra il mutamento della struttura del lavoro nel nostro Paese negli ultimi quindici anni, e la politica tributaria che per sua natura deve essere ancorata alla struttura del lavoro e della produzione. Mi sembra di poter dire che c'è molto di vero, di acutamente vero, nelle affermazioni del senatore Cavazzuti, riprese anche da altri senatori del Gruppo comunista sulla disarmonia che si è creata nel nostro sistema tributario tra la riduzione — se non in termini assoluti, in termini percentuali del lavoro dipendente sia pubblico che privato — e l'espansione del lavoro autonomo di piccola impresa che evidentemente prefigura un sistema tributario diverso, in qualche misura profondamente diverso da quello che ha retto il nostro Paese, almeno nei princìpi di fondo dall'entrata della riforma tributaria del 1971-1972.

La difficoltà che emerge è quella di elaborare una legislazione dell'entrata, che per sua natura deve essere caratterizzata da una certa stabilità nel tempo, rispetto ad una struttura del lavoro e della produzione che invece sono caratterizzate da una notevole mobilità e varietà nelle modalità di lavoro, tra lavoro dipendente pubblico, dipendente privato, e lavoro autonomo.

La legge finanziaria non è certamente la sede nella quale si possano mettere in moto meccanismi di riforma profonda della struttura del sistema tributario, che è invece oggetto di una legislazione differenziata. A me sembra di poter dire che il Governo — anche se certamente con qualche difficoltà — mostra di cogliere la necessità di un intervento molto più articolato del sistema tributario, e la politica degli ultimi due anni tradottasi in leggi anche rilevanti, dimostra di aver colto questo mutamento sia per quanto riguarda la tassazione di forme di reddito da capitale che si erano venute sviluppando nel corso degli ultimi cinque anni, sia per quel che riguarda la politica delle entrate concernenti il lavoro dipendente e il lavoro autonomo, sia — forse in un certo senso questo è il punto finora più debole — nella ricerca di strumenti più moderni di lotta all'evasione che in un periodo di estensione del lavoro autonomo o del lavoro *part-time* trova modalità di realizzazione molto più ampie che non in un sistema nel quale la prevalenza spetta al lavoro dipendente. Mi sembra quindi importante che nel corso della discussione del disegno di legge finanziaria per il 1986 si sia posto in risalto questo aspetto strutturale della politica delle entrate e rimane merito della 6ª Commissione aver operato in un contesto di volontà comune per far sì che i princìpi inerenti l'imposizione fiscale non venissero distorti, violati o

evasi, con danni che si riproducono in modo molto grave quando si affrontano i problemi più urgenti.

Passo alla seconda considerazione che riguarda l'entità del *deficit* pubblico, la sua incidenza sulla politica antinflattiva che il Governo intende perseguire, il rapporto tra la politica del debito pubblico ed una politica delle entrate e delle spese che costituiscono il trittico fondamentale della politica economica di qualunque Governo.

In questo contesto, nel costatare che dalla discussione non sono venute indicazioni a mio giudizio alternative sul versante del contenimento della spesa pubblica — e non mi riferisco a quella parte della finanziaria che prevede forme indirette di tassazione attraverso l'elevazione dei contributi dei destinatari delle prestazioni erogate dallo Stato e dalle Amministrazioni pubbliche inerenti servizi sociali — aggiungo di aver visto emergere soltanto indicazioni un po' generiche sugli effetti perversi della spesa pubblica senza individuare i settori sui quali intervenire in modo diverso rispetto all'incremento di contributi dei privati.

Ciò mi sembra un fatto sintomatico della difficoltà oggettiva nella quale si trovano complessivamente le forze politico-parlamentari quando sul versante della spesa si deve passare dall'indicazione di una generica volontà di contenerne l'espansione, a specifiche indicazioni dei settori e delle modalità dei tagli. Se questo può essere di conforto al Governo, vi è la costatazione di come al di là della certezza della gravità del fenomeno, il modo in cui le forze politiche sono raccordate alla società nazionale, alle sue componenti ed ai suoi sottosegmenti, fa del contenimento della spesa pubblica il tallone di Achille del nostro sistema. L'invocazione di tagli è generalizzata, le richieste di riduzione del *deficit* sono comunemente avvertite, la percezione che quella è la strada maestra per dare segnali di una inversione di tendenza è sulla bocca di tutti, ma la difficoltà di operare una inversione di tendenza sulla spesa che non consista soltanto in interventi marginali, è in un certo senso la controprova dell'*impasse* nel quale si trova il nostro sistema e finisce per essere la ragione fondamentale per la quale si opera o sul versante delle entrate, o su quello della politica del debito pubblico in termini che non risultano, presi isolatamente, idonei a contrastare il grave fenomeno sul quale ci si è soffermati.

Dando un valore evidentemente politico alle mie affermazioni, intendo dire che al di là di alcuni mitologici e generici riferimenti alla famosa e famigerata spesa militare che comunque nel nostro Paese non rappresenta in percentuale sul prodotto interno lordo un'entità di particolare incidenza, non ho ascoltato neanche in questa Commissione, indicazioni precise tali da poter essere introdotte praticamente nella «legge finanziaria 1986».

Questo, ripeto, è con rammarico che lo affermo perchè se ci trovassimo in presenza di una proposta governativa inadeguata ai bisogni del Paese e di una proposta senza condizioni al Governo all'altezza della situazione sul versante dei tagli alla spesa, noi avremmo quanto meno la possibilità di scegliere tra due soluzioni un poco diverse. La mia sensazione è che queste due soluzioni non si manifestino come alternative.

E vengo più specificatamente alle critiche mosse alla politica del debito pubblico per la quale, ieri, il collega Cavazzuti ha svolto un intervento; questo ha dimostrato, con un grande senso di equilibrio, di poter essere un intervento di concorso alla ricerca di soluzioni tutte tese a perseguire l'interesse generale. Il senatore Cavazzuti ha posto al centro della sua critica politico-tecnica la impostazione sia del disegno di legge finanziaria sia, più in generale, della politica economica del Governo. Se non ricordo male, il collega Cavazzuti ha detto che, in sostanza, di fronte all'entità gigantesca del debito pubblico, che nel 1986 potrà raggiungere e superare l'entità del prodotto interno lordo, quali che siano le incertezze nella determinazione del prodotto stesso, lui avverte qualche inadeguatezza, anzi una inadeguatezza grave nella politica finanziaria, cioè nella gestione del debito pubblico, un'inadeguatezza che finisce col rendere poco credibili sia le indicazioni offerte sul versante del taglio della spesa sia quelle offerte sul versante della politica delle entrate.

Il senatore Cavazzuti ha affrontato un problema di indubbia oggettività e lo ha affrontato secondo una impostazione di princìpio teorico-pratica secondo la quale il debito pubblico sarebbe gestito, in questa fase della vita economica del nostro Paese, esclusivamente con il ricorso al criterio del mercato, ossia in base alla appetibilità, per i sottoscrittori, in termini di rendimento, dei titoli emessi e non anche secondo i criteri seguiti, per esempio nell'immediato dopoguerra, e che sarebbero adoperati in paesi vicini a noi per struttura del sistema economico; in particolare (diceva il senatore Cavazzuti) occorre un *mix* tra il ricorso al criterio del mercato e il ricorso a strumenti amministrativi di gestione del debito pubblico.

Io non solo ho l'impressione che il problema, nella sua consistenza assoluta, esista, ma credo che siamo tutti consapevoli della sua magnitudine, e che tuttavia le indicazioni offerte dal senatore Cavazzuti possano, nel migliore dei casi, servire ad alleviare, nei margini estremi ed esterni del debito pubblico, la consistenza del fenomeno attuale.

Se non ho interpretato quanto detto dal senatore Cavazzuti nel senso di proporre forme di consolidamento coatto, egli si è riferito alla duttilità degli strumenti di governo del debito pubblico, dalla introduzione dei vincoli di portafoglio alla emissione di titoli per operatori selezionati, ad una diversa politica dell'arco temporale di scadenza, e, comunque, ad una indicazione che cerchi di affrontare «per le corna» questo «toro infuriato» della nostra vita economica. Di fronte all'entità del fenomeno giustamente messo in risalto dal collega Cavazzuti, nel 1986 noi dovremmo immaginare una sottoscrizione di qualcosa come 30.000 miliardi al mese, cioè di circa 360.000 miliardi che vengono in scadenza fra interessi e capitale.

Allora, se abbiamo questo ordine di problemi, se questa è la dimensione del fenomeno, dobbiamo con molta assennatezza istituzionale e politica chiederci che cosa succederebbe se la propensione al risparmio degli italiani, che si manifesta anche nella tendenza a sottoscrivere questi titoli, per ragioni le più varie, dalle difficoltà economiche alla ristrettezza psicologica, facesse saltare l'entità del rinnovo nel corso dell'anno, tanto da causare sbandamenti dell'ordine di 30-40.000 miliardi.

CAVAZZUTI. Mi scusi, senatore D'Onofrio, ma hanno dato giusto ieri il premio Nobel per l'economia a Franco Modigliani, proprio per i suoi studi sulla stabilità della propensione al risparmio! Quindi l'avvenimento che lei prospetta sarebbe smentito dalla premiazione di ieri!...

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Non facciamo battute: una cosa è il premio Nobel per gli studi fatti e un'altra è la propensione al risparmio, di queste dimensioni, in un paese come l'Italia!

BONAZZI. Tra il dire e il fare c'è di mezzo il mare, è chiaro!

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Io sto cercando di seguire il ragionamento serio e assennato del senatore Cavazzuti, però portandolo sui numeri, che sono quelli dell'anno che abbiamo di fronte.

Una propensione al risparmio di questa entità ci può far immaginare e temere che lo scarto fra la necessità dello Stato per il 1986 e la disponibilità dei privati e delle istituzioni a sottoscrivere potrebbe addirittura superare, e non di poco, l'entità della manovra economica che per il 1986 abbiamo tutti valutato intorno a 20.000 miliardi. Cioè la discussione si è concentrata, per il disegno di legge finanziaria 1986, sul contenimento della spesa, sull'aumento delle entrate e su manovre per i contributi che sono nell'ordine di 20.000 miliardi. E questo ordine è inferiore alla necessità finanziaria dello Stato per un solo mese (in media annua).

Quindi c'è un rapporto tra le necessità di finanziamento della spesa per il 1986 e l'entità della manovra economica, che può anche essere ritenuto insufficiente.

Allora, voglio seguire, perchè le ritengo di centrale rilevanza, le argomentazioni del senatore Cavazzuti. La prima è di immaginare

di operare con strumenti come, per esempio, il vincolo di portafoglio; ebbene il vincolo del portafoglio, che viene adoperato dalla Banca d'Italia in ordine ad altri strumenti di credito, se si considerassero anche i titoli pubblici tra i titoli oggetto di vincolo al portafoglio, le alternative rimarrebbero anche in questo caso due: o questa parte vincolata viene sottratta al credito delle banche all'economia e quindi spingiamo ulteriormente verso il credito allo Stato la ripartizione del risparmio nazionale (oggi siamo nell'ordine di due terzi del risparmio nazionale allo Stato e di un terzo all'economia), cioè prendiamo una parte del risparmio nazionale e lo vincoliamo alla spesa pubblica mediante il vincolo di portafoglio, oppure lasciamo libero il sistema bancario di avere quel tipo di portafoglio senza limiti nell'erogazione del credito, e allora sarebbe come se creassimo una nuova base monetaria. Cioè questo strumento del vincolo di portafoglio, che è uno degli strumenti amministrativi principali, non potrebbe operare se non in una parte marginale del debito pubblico in scadenza nel 1986 e certamente non potrebbe andare oltre il 5, 8 o 10 per cento della scadenza del 1986, cosicchè saremmo di fronte a poche migliaia di miliardi, da questo punto di vista (parlo della parte aggiuntiva per il 1986 prevista dal disegno di legge finanziaria), e quindi sarebbe marginale, nella sua consistenza quantitativa, e si porrebbe il problema se si configurasse un'ulteriore sottrazione di risorse all'economia o se invece si proponesse una formula tecnica con la quale creare una nuova base monetaria.

Per quanto riguarda l'emissione per soggetti selezionati, per investitori istituzionali o altro, anche in questo caso abbiamo ipotesi di collocazione di parte del debito che non può raggiungere dimensioni significative rispetto alla «montagna» mostruosa che abbiamo davanti nel 1986 e quindi, anche in questo caso, pur non negando che tale mossa possa avere qualche impatto, siamo sempre nell'ambito della grande marginalità del governo del debito pubblico.

Quale linea il Governo ha iniziato a seguire con più consistenza e d'intesa con la Banca d'Italia? Quella dell'allungamento delle scadenze che, per così dire, rendono meno ossessiva la necessità del ricorso alla sottoscrizione. L'allungamento delle scadenze (sebbene, ovviamente, si sconti un pizzico di interesse in più perchè più s'allungano le scadenze e più si deve coprire il rischio di svalutazione da parte dell'acquirente) è la strada di governo del debito pubblico che tende ad avere un arco di tempo davanti a sè non di un anno o di due, ma (considerando che questa montagna si è formata, a sua volta, non in un anno o due, ma almeno in 6-7 anni, per intenderci, rispetto al 1985) di almeno 3-4 anni, con segnali di inversione di tendenza, attraverso la previsione di una riduzione del *deficit* pubblico stesso sul prodotto interno lordo.

Perchè dico queste cose? Non, in un certo senso, in polemica di principio con l'analisi del senatore Cavazzuti, ma alla ricerca di strumenti possibilmente convergenti di inversione di tendenza, non immaginando di poterla ottenere con strumenti di immediata e rapida applicabilità, senza incidere invece sulla causa strutturale dell'accrescimento della «montagna» su sè stessa, il fatto cioè che, di anno in anno, al debito pregresso si aggiunga una quantità di debito nuovo che, come tale, evidentemente, opera in modo da mangiare i risultati stessi degli strumenti posti in essere per ridurre il *deficit* in atto.

Non vorrei che passasse sotto silenzio anche in questo caso l'altra considerazione, espressa nell'ambito delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento riunite, che la politica di questi ultimi anni — la quale ha inteso sottrarre sostanzialmente risorse ai consumi privati attraverso l'appetibilità degli interessi (infatti era un modo per impedire che la creazione di risparmio si volgesse verso forme di consumi privati anzichè verso forme di investimento come quella che indirettamente si può realizzare con l'aumento dell'emissione dei titoli pubblici) — non sia riuscita ad ottenere un risultato che rimanga decisivo per affrontare il problema che abbiamo di fronte: quello cioè della compressione di alcuni consumi che invece, continuando a crescere, hanno concorso a portare il *deficit* esterno della nostra economia a livelli preoccupanti; infatti il

livello dell'indebitamento estero dello Stato e dei privati ha raggiunto 30 miliardi di dollari (quasi 60.000 miliardi di lire) con un'esposizione complessiva superiore all'entità delle stesse riserve della Banca centrale.

Se consideriamo che a questo *deficit* della bilancia dei pagamenti della parte corrente concorrono misure determinanti come la partita dell'energia e quella alimentare (certamente non le sole ma quelle la cui somma finisce con il configurare la parte di *deficit* del 1986 al netto degli interessi da pagare sul debito pubblico esistente) ci rendiamo conto che la strada da imboccare accanto a quella del contenimento della spesa improduttiva e della spesa assistenziale, rimane e non può non rimanere un'altra che, sul versante dell'energia, è quella tendente ad attuare una politica energetica che faccia fronte ai bisogni del Paese salvaguardando allo stesso tempo gli equilibri ecologici ed economici. Quindi, chiunque si è opposto nell'arco degli ultimi dieci anni all'attuazione del piano energetico nazionale in Parlamento e fuori (negli enti locali e nella cultura nazionale) ha concorso a mantenere altissimo il livello di un *deficit* sul quale poi ci scontriamo di anno in anno. Allora è bene che il Paese sappia con estrema precisione che alcune scelte, che vengono definite di civiltà (inerenti per esempio alla non attuazione del piano nucleare o alla non attuazione del piano energetico con le centrali a carbone) comportano tagli, sacrifici, contributi e *tickets*. Vi sono delle scelte che costano alla comunità nazionale decine di migliaia di miliardi, che qualcuno alla fine deve pagare; se non le paga nessuno le paghiamo tutti con l'inflazione.

Sul piano agricolo-alimentare non vi è dubbio che da un lato le carenze della nostra agricoltura e dall'altro l'innegabile inciviltà della nostra alimentazione che ci trasciniamo come un paese assurto solo di recente ad una coscienza dell'alimentazione moderna, hanno comportato e comportano un *deficit* di parte corrente che per un paese come l'Italia dovrebbe essere inesistente. Quindi, la politica agricola in quanto tale, quella comunitaria e quella nazionale e la insufficiente educazione alimentare (che possiamo ammettere senza vergogna perchè tale è la realtà delle cose) rappresentano un'altra causa...

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Perchè?

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Perchè basta considerare che il nostro *deficit* di carne bovina è inimmaginabile rispetto ad un paese con un ventaglio di alimentazione in cui il taglio del filetto non rappresenta un taglio principale. Per esempio, la Germania ha un panorama variegato nell'alimentazione...

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Perchè mangiano più maiale!

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Mangiano più maiale ma anche altri cibi. È una alimentazione che riesce a far fronte alle esigenze economiche del Paese.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Dipende anche dai gusti!

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Mi sembra di dire cose di assoluta e di comune percezione.

Il terzo aspetto che comporta un *deficit* ed una spesa improduttiva è il settore sanitario. In questo caso si deve parlare più impropriamente di improduttività perchè molto spesso la spesa sanitaria è alimentata dagli stessi contribuenti e la parte di contributo statale è solamente aggiuntiva. In questo settore si può riscontrare un intreccio molto spesso perverso tra un'educazione sanitaria ancora rudimentale, per un paese che vi è giunto con grande ritardo e quindi ha una sorta di cupidigia nei confronti dei medicinali (questo è quanto abbiamo potuto accertare negli ultimi dieci anni) e gli interessi del ceto sanitario, delle industrie farmaceutiche e delle strutture pubbliche che non facilitano la maturazione di una coscienza sanitaria nel nostro Paese. In sede di replica, quindi, parlo anche di quei settori (contributi sanitari, quelli scolastici, quelli sulle libere profes-

sioni e quelli previdenziali) che non sono di competenza della nostra Commissione, ma che alcuni senatori hanno richiamato, in quanto la sostanza della crisi fiscale del nostro Stato si è incentrata in questi anni su questi tre pilastri: politica energetica, politica sanitaria e politica dell'alimentazione, la cui somma ha sempre rappresentato una parte decisiva del *deficit* strutturale di anno in anno. Non dico che tutti gli altri aspetti non hanno valore (dalla politica del pubblico impiego alla politica degli interventi «a pioggia») ma nella sostanza hanno rappresentato e rappresentano quantitativamente degli elementi marginali del nostro *deficit*.

Per questo motivo, pur avendo colto con molto interesse il livello qualitativo degli interventi dei giorni passati durante la discussione generale, circa il mutamento del lavoro e della produzione nel nostro Paese con la conseguente necessità di ristrutturare la politica tributaria assicurandole strumenti più moderni ed agili (facile a dirsi ma difficile a tradursi in provvedimenti legislativi), ho notato una qualche indifferenza nel momento in cui si criticava la gestione del debito pubblico verso le ragioni strútturali del *deficit* che certamente coinvolge delle responsabilità. Quando mi riferisco a responsabilità comuni non intendo estendere le responsabilità della maggioranza e del Governo ad un indistinto parlamentarismo ma voglio sottolineare che non ho visto emergere proposte alternative in ordine alla parte strutturale del *deficit* sulla politica energetica, sanitaria ed agro- alimentare. Circa i suggerimenti dati dal senatore Cavazzuti, certamente interessanti e da prendere in considerazione, debbo dire che sono inidonei da soli a garantire un 1986 più tranquillo sul versante della provvista dei mezzi finanziari dello Stato.

Fatte queste considerazioni sul testo del disegno di legge finanziaria, devo passare ad analizzare alcune proposte a cui ho accennato nella mia relazione introduttiva, come l'imposta patrimoniale, la tassazione dei titoli pubblici e, sul versante della finanza locale, l'autonomia impositiva per gli enti locali. I senatori interventuti nella discussione generale hanno fatto riferimento anche al disegno di legge di riforma dell'IRPEF presentato dal Governo, considerandolo come strutturalmente collegato al disegno di legge finanziaria, ma ovviamente lo analizzeremo soltanto quando sarà al nostro esame.

Colgo l'occasione per rilevare che nel dibattito è stato dato atto al Governo di aver mantenuto l'impegno a presentare il disegno di legge di riforma dell'IRPEF, facendosi con esso carico — e l'hanno rilevato in molti — non soltanto di un generico recupero del *fiscal-drag* ma anche di ristrutturare le aliquote dell'IRPEF per fare giustizia a favore dei redditi da lavoro dipendente qualitativamente caratterizzati da alta professionalità, cioè quei redditi medio-alti che nel corso degli ultimi 15 anni sono stati penalizzati maggiormente dalla tendenza equalizzatrice e dalla politica sindacale e della scala mobile. Ovviamente, le modifiche che comportano ulteriori perdite di gettito devono farsi carico del reperimento delle fonti ulteriori di intervento in quanto non si può accettare che vengano proposte soltanto delle riduzioni dell'IRPEF. È facile dire che le tasse devono essere pagate in misura minore!

Vengo alle altre parti per dire che certamente le disposizioni che nel disegno di legge finanziaria concernono la finanza regionale e la finanza locale sarebbero, per loro natura, se dovessero rimanere solo esse approvate nel 1985, inidonee a consentire il funzionamento quotidiano delle amministrazioni locali e regionali poichè i finanziamenti previsti scontano tutti ulteriori strumenti legislativi, sia quelli, per così dire, dei fondi globali sia quella «singolare» disposizione dell'articolo 30 del disegno di legge finanziaria che mette a carico delle finanze comunali la parte di spesa sanitaria non introitata perchè si tratta di persone non abbienti che hanno diritto alla esenzione dal *ticket;* dico «singolare» perchè innegabilmente quell'articolo 30 presuppone, tra l'altro, una struttura amministrativa comunale che viene poi impedita nel momento in cui si mantiene un blocco generalizzato di assunzioni, anche se con deroghe poi di volta in volta da decidere.

Ma io mi preoccupo della enorme difficoltà non dico solo finanziaria, ma strettamente amministrativa nella quale finirebbero col trovarsi i comuni se dovessero, persona per

persona, spesa per spesa, ricetta per ricetta, quantificare l'onere che va a carico del comune e poi provvedere al suo pagamento. È un impianto burocratico gigantesco che finirebbe col costare alla collettività più di quello che si vuole invece risparmiare con i *tickets* medesimi.

Dicevo quindi che la parte della finanza locale e regionale nel disegno di legge finanziaria è, per sua esplicita ammissione, incompleta e quindi il giudizio rimane obiettivamente sospeso da parte di questa Commissione fin quando non sia chiaro che la parte non trasferita viene ad essere potenzialmente copribile con gli strumenti legislativi integrativi...

BONAZZI. Quando lo sapremo?

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Abbiamo detto e ripetuto che, entro il 31 dicembre, legge finanziaria e provvedimenti collegati devono essere approvati: noi oggi operiamo in una situazione che potrebbe essere una situazione di interruzione dell'attività governativa per ragioni politiche che non attengono alla legge finanziaria e questo ovviamente decide anche dei tempi e dei modi della risposta del Governo.

Se non si fosse creata una situazione di tensione all'interno del Governo in questi giorni, come il Ministro delle finanze ci aveva detto la settimana scorsa, lui stesso avrebbe provveduto ad esaminare il disegno di legge sull'autonomia impositiva locale in termini tali da coprire la parte che manca nel disegno di legge finanziaria; si parlava di un provvedimento capace di assicurare un gettito di 2.000 miliardi: non quindi la ricostruzione di un'autonomia impositiva generale, ma un provvedimento capace di assicurare la parte di trasferimento che, allo stato attuale, non c'è nel disegno di legge finanziaria, e tale quindi da ridurre il *deficit* da trasferimento e da non incrementare la pressione tributaria complessiva. Queste erano state le indicazioni del Governo che ascolteremo ancora adesso dal Ministro.

Quindi io non vado oltre questa affermazione di ordine puramente politico, e non entro nei dettagli tecnici; non abbiamo provvedimenti approvati dal Governo e trasmessi al Parlamento e dico che la parte di finanza regionale e locale del provvedimento al nostro esame è approvabile o meno a seconda che la parte integrativa legislativa ci consenta di dire se è approvabile o no. Mi sembra comunque di poter dire fin d'ora che sarebbe necessario (proprio perchè si va verso forme nuove di imposizione locale) prevedere, come fu fatto nella «finanziaria 1985», anche se in modo solo parziale, che qualora il gettito della nuova imposta, anche se emessa a livello massimo, non garantisse la copertura delle spese 1985 più l'incremento dell'inflazione, si dovrà garantire una sorta di «paracadute» da parte dello Stato, cioè si dovrà fare in modo che il comune che abbia fatto ricorso all'autonomia impositiva e l'abbia esercitata fino in fondo, se non è in grado di ottenere l'incremento necessario per funzionare, dovrà ottenere, come fondo globale dello Stato, una garanzia di copertura.

Rimangono gli ultimi due punti riguardanti rispettivamente l'imposta patrimoniale ordinaria e il trattamento fiscale dei titoli pubblici.

Nella relazione avevo detto, a nome della maggioranza, che su tali questioni non vi erano opposizioni di tipo ideologico o di principio e che quindi sull'uno e sull'altro versante la discussione poteva essere avviata sin da ora sulla base di due condizioni.

Per quanto riguarda la patrimoniale, la definizione dei beni sui quali un'imposta del genere dovrebbe gravare, la definizione della sostitutività di questa imposta rispetto al regime attuale dell'imposizione soprattutto sui beni immobili sia di abitazione sia di tipo aziendale e, in un certo senso, il contesto quindi del suo gettito rispetto al costo della esazione del tributo che, secondo indicazioni e stime ripetutamente fatte anche dal ministro Visentini e comunque dal Governo, sarebbero tali da annullare, o quasi, nella sostanza, il gettito della patrimoniale.

Prendo atto che su questo punto il Gruppo comunista, che aveva affermato l'opportunità, in altre circostanze, di affrontare il problema è tornato sull'argomento, e a me sembra di poter dire che vi è tornato in un modo

che non richiede l'introduzione della patrimoniale nel disegno di legge finanziaria (ciò che sarebbe anche tecnicamente impensabile), ma richiede che la discussione si approfondisca in termini di orientamento del Governo per il futuro ad entrare in questa materia.

Si vedrà quali saranno le proposte operative perchè, dagli interventi ascoltati ieri e da quelli di cui ho letto i resoconti sui bollettini, ritengo che il grado di avvicinamento a una definizione legislativa possibile sia ancor oggi in larga misura approssimativo e che su questo punto il dialogo continui: non vi sono obiezioni pregiudiziali, ma non mi sembra che ci siano maturazioni di orientamenti tali da farlo diventare oggetto di legislazione per quest'anno.

Per quanto riguarda i titoli pubblici, ribadisco la preoccupazione che il parlarne in modo, per così dire, «minatorio» finisca con lo smuovere le radici di fondo della propensione al risparmio degli italiani e della loro disponibilità a sottoscrivere i titoli stessi. È molto importante che sia stato ribadito nella sede ufficiale del Senato, e della Commissione finanze e tesoro, da parte di tutti i Gruppi intervenuti sul punto, che comunque quando si parla di questo, non se ne parla in riferimento ai titoli in esistenza, ciò che avrebbe alimentato preoccupazioni, evidentemente, che possono provocare immediati smobilizzi o la non sottoscrizione di titoli emessi in sostituzione dei titoli in scadenza, con quelle pericolose sbandate e impennate inflazionistiche che si potrebbero accendere se soltanto una o due delle scadenze in arrivo trovassero ostilità da parte dei sottoscrittori.

Quindi, ribadito questo perchè è importante ai fini della percezione, da parte degli italiani, della serietà con la quale si discute di questi problemi, mi sembra di poter dire che (è stato ribadito, in fondo, anche dall'intervento del senatore Pollastrelli) la tassazione dei BOT (parlo dei BOT per usare un termine generico) potrebbe portare a un saldo zero ai fini del *deficit* pubblico tra la parte consistente nel gettito derivante dalla tassazione introdotta e la parte derivante da incremento di interessi o mantenimento di interessi più alti di quelli che altrimenti si potrebbero introdurre, per mantenere l'appetibilità della sottoscrizione.

Quindi il problema (questo è importante che venga chiarito) è stato soltanto molto marginalmente considerato, in riferimento solo alla riduzione del *deficit* pubblico che rimaneva, anche nella mia relazione, la «stella polare» del ragionamento; cioè il problema della tassazione dei BOT è un problema che allo stato delle cose, da parte del maggior Gruppo di opposizione, viene visto più sul versante, per così dire, della eguale sottoposizione a imposizione di tutte le fonti di reddito che non sul versante del contenimento del *deficit* pubblico, stante il fatto che il contenimento del *deficit* (questa è una opinione del tutto ovvia) è raggiungibile anche mediante il contenimento degli interessi oggi pagati sui titoli pubblici.

E quindi, se è vero che può essere ottenuta una riduzione del *deficit* mediante una riduzione degli interessi e se è vero che può essere ottenuta una riduzione del *deficit* mediante una tassazione, a fronte della quale, però, la riduzione degli interessi dovrebbe essere molto minore o inesistente, sul versante della partita maggiore, quella dell'entità del *deficit*, la questione «tassazione» è ininfluente. Rimane quindi l'altro problema, cioè quello della sottoposizione a tassazione di qualunque reddito, in questo caso di una rendita.

E allora io chiedo (sempre nella totale disponibilità ad approfondire il dialogo su questo punto), ammesso che i titoli pubblici restino, per loro natura, «al portatore», come si possa salvare l'affermazione che la loro sottoposizione a tassazione finirebbe con il concorrere a formare la base imponibile della patrimoniale configurando nei titoli pubblici gran parte dei beni mobili aggiuntivi ai beni immobili sui quali si muoverebbe la patrimoniale?

Perchè la patrimoniale abbia una «polpa» che non sia data prevalentemente dagli immobili, occorre che ci sia la ricchezza mobile, i risparmi bancari, i titoli, le azioni e la ricchezza finanziaria. Mi chiedo, una volta scontata la irrilevanza della tassazione dei BOT ai fini del contenimento del *deficit* pubblico, o comunque la sua alternatività rispet-

to alla riduzione degli interessi, come possa il Gruppo comunista sostenere che tale proposta è in grado di garantire un gettito aggiuntivo derivante da un patrimonio meglio accertato. Se la proposta fosse quella della nominatività dei titoli pubblici, sarebbe ingestibile e comunque sarebbe qualcosa di molto diverso dalla generica tassazione dei BOT.

Ribadisco anche in questo caso che da parte della maggioranza, fermo restando il pieno gradimento dell'affermazione unanimemente accolta in Commissione, la proposta in materia è *de futuro* e comunque non è l'unico strumento per contenere il *deficit* pubblico; potendosi conseguire il contenimento mediante la riduzione degli interessi, il discorso si sposta sulla definitività di questa ipotesi ai fini fiscali; in questo mi è sembrato di cogliere un avvicinamento progressivo ad una proposta spendibile immediatamente e non l'intenzione di avanzare soltanto — cosa che non credo — una proposta puramente demagogica.

Anche da questo punto di vista continuiamo a ragionare ed a discutere; si tratta di problemi di supremo interesse nazionale: l'entità del *deficit* ha raggiunto dimensioni che possono imprevedibilmente ed improvvisamente non essere più governabili da nessun Governo e da nessun Ministro del tesoro. La responsabilità nazionale esige la ricerca di soluzioni sulle quali il consenso sia il più largo possibile, e mi sembra che su entrambi i versanti la discussione è aperta e si possano condurre ulteriori approfondimenti.

FIOCCHI, *estensore designato del rapporto sulla tabella 3*. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, ho ascoltato e seguito attentamente gli interventi che hanno spaziato — ritengo giustamente — in prevalenza sui grandi temi di politica economica, e in misura minore, ma non meno valida, sugli aspetti specifici della tabella 3.

Sono grato ai colleghi della maggioranza e della minoranza perchè certamente i loro interventi hanno contribuito a mettere a fuoco i problemi che investono l'Amministrazione finanziaria. Nella mia replica cercherò di integrare, con ulteriori dati ed elementi la relazione un po' sintetica a causa del tempo limitato a disposizione per l'esame di tutta la documentazione inerente l'Amministrazione finanziaria. Dalla disamina degli interventi è possibile individuare alcuni argomenti comuni sui quali i colleghi si sono soffermati con osservazioni e critiche, ed alcuni precisi quesiti e richieste di chiarimenti rivolte espressamente al Ministro che risponderà nella sua replica.

È possibile affermare senza tema di smentita che il problema dell'efficienza della Pubblica amministrazione, è il punto fondamentale ed il traguardo cui maggioranza e minoranza tendono. Quando parliamo di efficienza della Pubblica amministrazione non possiamo non collegare una serie di aggregati dalla cui sommatoria deriva l'efficienza stessa. Passando ad analizzare questi aggregati comincerò dal personale.

Il senatore Lai ha giudicato eccessivi i 125.600 dipendenti, cifra da me indicata nella relazione; devo altresì rendere noto che il SALFI (Sindacato autonomo lavoratori finanziari) indica in 15.334 il numero dei posti vacanti nell'Amministrazione finanziaria. Credo non ci sia una contraddizione fra quanto afferma il senatore Lai e quanto afferma il sindacato in quanto occorre fare una valutazione sia numerica, sia di qualità e di professionalità. Pertanto il problema che si pone è quello di riqualificare ed incentivare il personale.

Nel suo intervento il senatore Berlanda ha segnalato che molto spesso assistiamo all'esodo di funzionari preparati e competenti che abbracciano la libera professione proprio perchè non sono sufficientemente remunerati dall'Amministrazione; giustamente pertanto il Ministro, nel corso della discussione della legge 17 febbraio 1985, n. 17, aveva richiesto lo stanziamento di 30 miliardi che nella legge finanziaria sono stati portati a 70, all'articolo 32, terzo comma. Parlando di personale non possiamo prescindere dai mezzi tecnici di cui dispone e mi riferisco espressamente ai centri meccanografici e ai terminali di cui dovrebbero essere dotati gli uffici periferici dell'Amministrazione finanziaria.

Un altro elemento che a mio giudizio deve essere considerato è la managerialità della

gestione, e lo snellimento delle procedure; anche su questo argomento il senatore Lai ha citato un esempio con il quale evidenziava la managerialità dei funzionari e dei responsabili dell'Amministrazione finanziaria, che rappresenta un elemento qualificante e determinante dell'efficienza.

Un altro argomento che vorrei segnalare è quello della semplificazione della normativa che potrebbe contribuire non soltanto a stabilire un rapporto più aperto e trasparente tra il fisco ed il contribuente, ma anche a snellire ed a accelerare i tempi tecnici per il disbrigo delle pratiche.

Soffermandomi su alcuni aspetti, che sono stati citati e ripresi anche dai colleghi, debbo indicare la necessità di migliorare sostanzialmente l'efficienza del catasto, che certamente costituisce uno dei punti essenziali per una valutazione globale delle capacità contributive di tutti i cittadini; il problema delle esattorie i cui aggi incidono negativamente per l'importo di lire 1.318 miliardi ed assorbono il 63 per cento del totale per acquisto di beni e servizi; il problema del contenzioso tributario che con la cifra di 3.975 miliardi rappresenta anch'esso un punto sul quale deve essere accentrata la nostra attenzione e la richiesta della realizzazione in tempi brevi dei testi unici. Inoltre, voglio ricordare, come hanno già fatto altri senatori, gli interessi passivi da corrispondere ai contribuenti sulle somme riscosse dall'Erario pari a 954 miliardi. Con questa esemplificazione non possiamo soffermarci ad una analisi di carattere esclusivamente statistico ma dobbiamo anche procedere all'esame delle cause che possono aver determinato e possono aver influenzato l'efficienza dell'Amministrazione finanziaria, la quale forse non è allo sfascio come ha affermato il collega Pollastrelli, pur avendo certamente bisogno di interventi molto incisivi. A mio giudizio, la mancata realizzazione di questa efficienza dipende anche dal Parlamento. Abbiamo più volte ascoltato in questa sede l'onorevole Ministro sollecitare l'approvazione di determinati disegni di legge che avrebbero certamente contribuito a migliorare le voci della tabella 3. Faccio un esempio: la legge sulle esattorie deve essere ancora approvata definitivamente.

GIURA LONGO. È la maggioranza che non vuole far andare avanti questa riforma.

FIOCCHI, *estensore designato del rapporto sulla tabella 3.* Questo lo vedremo! Volevo solamente indicare le cause dell'inefficienza ed una di queste è di origine parlamentare. Desidero ribadire che in questa sede anche da parte del Ministro è stata sollecitata più volte l'approvazione di determinati disegni di legge. Inoltre debbo rilevare una ritardata attuazione dei provvedimenti già approvati dal Parlamento, come per esempio la legge del 17 febbraio 1985, n. 17, citata anche dal senatore Berlanda, dove all'articolo 4 erano stati stanziati 30 miliardi che non sono stati ancora erogati ed attivati. Su questo punto invito l'onorevole Ministro a fornirci dei chiarimenti.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Deve essere così. Comunque fornirò in seguito i chiarimenti che mi sono stati richiesti.

FIOCCHI, *estensore designato del rapporto sulla tabella 3.* Si incontrano difficoltà oggettive nella concreta opera di modernizzazione dell'Amministrazione finanziaria connesse alla normativa sul pubblico impiego e alla limitazione delle risorse finanziarie disponibili. A proposito dell'Amministrazione finanziaria ricordo che nel 1980 era stato presentato dal Governo al Parlamento un disegno di legge che è stato poi approvato dal Senato della Repubblica l'11 novembre 1981. La Camera dei deputati non l'ha potuto esaminare per lo scioglimento anticipato delle Camere. In questa legislatura, il Governo non ha presentato alcun progetto di legge però esistono tre disegni di legge e precisamente il n. 173 della Democrazia cristiana, il n. 665 del Partito comunista e il n. 851 del Partito socialista che riguardano la riforma e la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria.

Prima di concludere il mio intervento desidero sottolineare che le risorse accantonate per la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria sono consistenti; infatti sono stati stanziati 133.150 milioni di lire per il 1986, 393.200 milioni per il 1987 e 500.000 milioni per il 1988. Ritengo che con l'orientamento e

l'intendimento che traspaiono dalle misure anzidette si potrà pervenire ad una sostanziale efficienza dell'Amministrazione finanziaria, come auspicato da tutti i senatori.

Pertanto propongo l'espressione di un rapporto favorevole sulla tabella 3.

ORCIARI, *estensore designato del parere sulla tabella 2.* Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi, il dibattito, al quale hanno portato un valido contributo tutti gli intervenuti, si è incentrato soprattutto su questioni di politica generale, sulle problematiche sollevate dai contenuti del disegno di legge finanziaria 1986, sulle proposte in materia di autonomia impositiva per gli enti locali, sull'opportunità di tassare i titoli di Stato e sulle conseguenze che derivano allo Stato sociale da alcuni tagli previsti dal provvedimento che stiamo esaminando, sulla politica economica del Governo e sul funzionamento delle strutture ministeriali.

Non sono state avanzate proposte specifiche di modifica alla tabella 2, ad eccezione di una proposta del senatore Sega in relazione allo stanziamento per i miglioramenti economici delle pensioni di guerra, della quale ho preso conoscenza poc'anzi; tabella che è stata approntata dal Ministero del tesoro in modo responsabile dal momento che fa riferimento concreto a situazioni reali. Non intendo spaziare in valutazioni difficili e complesse di politica economica generale che lascio alla competenza del Governo e che non possono comunque essere recepite in questa fase di approvazione della tabella. Quindi, come estensore del rapporto, non posso che confermare i contenuti della relazione svolta, proponendo alla Commissione di esprimere parere favorevole sulla tabella 2.

L'unica precisazione che intendo fare in questo momento riguarda l'intervento del senatore Sega, il quale si è riferito alla riforma delle pensioni di guerra in esame in questa Commissione, chiedendo che il bilancio del 1986 preveda maggiori stanziamenti a tal fine. Come componente del comitato ristretto appositamente costituito da questa Commissione, non posso non concordare sul fatto che per varare una riforma più completa e più equa nei confronti degli interessati occorrerebbe una maggiore disponibilità finanziaria perchè quella prevista — come abbiamo avuto modo di accertare nel corso delle riunioni che si sono svolte — è insufficiente. Da notizie pervenute dal Ministero competente non risulterebbero però margini di manovra per l'accoglimento di tale richiesta per cui, pur essendo favorevole in linea di principio ad essa, ne rimetto l'esame alle eventuali valutazioni che in proposito vorrà esprimere il Ministro del tesoro.

Proponendo di trasmettere un rapporto favorevole sulla tabella 2 alla 5ª Commissione permanente, ritengo opportuno, se la Commissione è d'accordo, evidenziare la necessità di reperire maggiori risorse per il miglioramento delle suddette pensioni.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Signor Presidente, onorevoli senatori, devo ringraziare innanzitutto i relatori e tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito. Per quanto sia superfluo, devo fare inoltre presente che il senatore D'Onofrio, estensore del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504, non è potuto esser presente nei giorni scorsi per ragioni che si possono definire di forza maggiore in quanto era utile ed opportuno che egli partecipasse ad un convegno a Philadelphia.

A proposito delle domande che sono state fatte in questa sede gli onorevoli senatori sapranno che mi sono sempre considerato incaricato di un settore molto specifico e circoscritto, come quello tributario, in una posizione di indirizzo e di subordinazione (in quanto questo deve essere il rapporto tra Finanze e Tesoro) a quella che è la politica più generale del Tesoro. Quindi, pur essendovi una corresponsabilità governativa globale, spetta al Ministro del tesoro, che lo farà egregiamente, rispondere in Parlamento sugli indirizzi generali. D'altra parte non posso rispondervi su problemi come quelli in materia sanitaria o sull'alimentazione degli italiani; forse personalmente (mi consenta di dirlo il senatore D'Onofrio scherzosamente) contribuisco un po' al disavanzo della bilancia commerciale dell'Italia per la parte alimentare mentre non ho mai fatto spendere una lira per quella sanitaria — e mi auguro che ciò continui per molto tempo perchè l'impor-

tante è morire sani secondo il detto dei nostri nonni. Non ho alcuna intenzione di morire ma intendo rimanere sano in vita, mangiando e contribuendo al *deficit* della bilancia dei pagamenti. Per questo motivo, mi sono permesso di interrompere il senatore D'Onofrio.

Vengo ora ai problemi che riguardano più strettamente il mio Dicastero. Desidero fare ancora una notazione di ordine generale. Il senatore Cavazzuti ha fatto un intervento di rilievo per quanto riguarda i problemi del debito pubblico. Anche su questo punto, evidentemente, non risponderò poichè non spetta a me, ma al Ministro del tesoro. Dico questo perchè tale argomento ha avuto anche una risonanza esterna e ciò non perchè ne abbia parlato io, se non in un momento successivo. Su di esso, infatti, vi sono stati nel Consiglio dei Ministri alcuni miei interventi che richiamavano con una certa vivacità e fermezza l'attenzione sulla necessità di una «gestione», di fare cioè qualcosa di attivo e non inerziale per quanto riguarda il debito pubblico. Dopo averne parlato nella sede competente, appunto il Consiglio dei Ministri, ho avuto occasione di fare alcuni accenni esterni, anche e soprattutto per le conseguenze tributarie che sono quelle che devono riguardare e che riguardano me direttamente.

Del resto, mi sembra che su «Il Corriere della sera» di oggi vi sia una «coda» di questa disputa. Attualmente, quindi, nell'incarico che ancora ricopro, non devo dire niente di più, perchè altri risponderanno nel senso che riterranno opportuno e su cui la maggioranza si è ritrovata. Naturalmente ritengo che un Ministro debba per alcuni anni tacere, quando non ricopre più tale carica, sugli argomenti di sua specifica competenza, quindi non parlerò più di tasse, ma forse parlerò di debito pubblico, quando sarò liberato dall'attuale incarico, il che mi sembra imminente, può darsi con soddisfazione di alcuni parlamentari e con una certa nostalgia da parte mia per le loro persone, non certo per l'incarico, o per il palazzo così lugubre in cui esso si svolge.

Ciò detto, vengo ai problemi più specificamente tributari. Anche qui si è parlato di molte cose ed io le riprendo. Si è parlato, ad esempio, delle esattorie. Non ho che da lasciare, in via testamentaria, che qualcuno si occupi di esse, poichè tale problema non è soltanto quello della nuova struttura che si impone in relazione a qualcosa di nuovo (che è però in piedi già da dieci anni in Italia, cioè il rovesciamento che abbiamo fatto dell'iniziativa già dell'Amministrazione, oggi dei contribuenti, per portare al Fisco la materia imponibile), ma di una norma molto importante, anche ai fini del gettito immediato e dell'Amministrazione, che è quella del trasferimento della parte di esecuzione coattiva dei crediti in materia di registro, di IVA, di imposte successorie (particolarmente importante anche agli effetti del Registro), alle esattorie. Si parla a volte di 4.000 miliardi e credo che la cifra sia oggi sostanzialmente esatta, l'ultima rilevazione era dell'ordine di 2.500-3.000 miliardi. L'Amministrazione non può occuparsi di tali riscossioni, dovrebbe infatti mettere in movimento diversi enti (Avvocatura dello Stato e così via), non è adatta a svolgere queste attività. Esse quindi dovrebbero essere trasferite, e lo saranno il giorno che le disposizioni sulle esattorie verranno approvate, affinchè le esecuzioni coattive vengano svolte dagli organi esattoriali e con la procedura delle esecuzioni esattoriali, molto più rapida ed efficace, e non con le normali procedure esecutive applicabili nella specie.

Mi permetto di riprendere anch'io, perchè è stato qui richiamato, il problema del contenzioso che giace, parlando di un provvedimento che però solo in questi giorni, dopo cinque mesi dall'approvazione governativa, giacchè era rimasto fermo presso il Tesoro, è stato presentato alle Camere. Si tratta di un provvedimento che non può fare perno sulla grande riforma, perchè ci sono altri disegni di legge che vogliono trasferire tutto all'autorità giudiziaria, ordinaria o specialistica che sia (sezioni speciali), ma ciò vuol dire non farne assolutamente nulla, giacchè tutti sappiamo che mentre in passato per avere una sentenza di Cassazione occorrevano sei mesi, per non parlare dei Tribunali o delle Corti d'Appello, oggi occorrono dai tre ai quattro anni dal momento in cui è stato presentato il ricorso. Del resto sappiamo per quali ragioni obiettive l'autorità giudiziaria è congestiona-

ta: i processi al terrorismo, i processi sulle varie forme di corruzione. Pertanto, oggi non è pensabile risolvere il problema semplicemente in termini giuridico-formali come noi italiani, giuristi o legulei, facciamo, ma attraverso soluzioni empiriche.

Quella che indicavo come prima cosa da realizzare è un ruolo speciale delle segreterie delle Commissioni tributarie, con arricchimento del personale, anche a livello dirigenziale presso la Commissione centrale, la più importante, perchè sappiamo tutti che un organo del contenzioso, non dico giurisdizionale anche se giurisdizionali sono le Commissioni, funziona bene se funzionano bene le cancellerie o le segreterie. Quindi mi auguro che, senza rimproverare ma per ricordare questo problema al Ministro delle finanze, si approvino tali provvedimenti, poichè essi contengono l'indicazione di come il ruolo deve essere composto. Oggi quando un funzionario viene distaccato dal suo ufficio per essere mandato alla Commissione non ci va volentieri perchè non è più, per così dire, sotto il benevolo sguardo di chi si interessa anche delle promozioni, senza considerare gli orari disagiati, perchè i magistrati fanno lavorare le Commissioni al pomeriggio essendo la mattina impegnati nel loro normale lavoro. Si tratta di aspetti che nella disciplina di un ruolo speciale devono essere previsti, anche in termini di incentivazione e di compensi speciali, per i particolari orari in cui il lavoro deve essere svolto.

Personalmente, come parlamentare e come italiano, faccio molto affidamento su quel provvedimento. Occorre infatti dotare le segreterie di mezzi opportuni (non esistono, ad esempio, dattilografi, avevamo cercato di affidare le copie all'esterno, ma c'è stato detto che ciò viola il segreto di ufficio). Si tratta, certo, di fatti meramente organizzativi, che sono tuttavia quelli che mandano avanti le cose, altrimenti rischiamo di evocare grandi princìpi che però non cambiano mai la situazione.

Si è parlato — e ringrazio coloro che lo hanno fatto — dei testi unici. A tale riguardo posso dire di aver già inviato alla Commissione bicamerale quello sull'imposta di registro. Avevo chiesto sei mesi di proroga, e si è poi ritenuto di concedermi un anno, ma non si trattava di una proroga chiesta in bianco perchè è stato appunto presentato il testo unico sul registro, ed ho presentato anche il testo unico più difficile e più complesso nella materia delle imposte dirette, quello dell'IRPEF, fin dal maggio-giugno scorso. So comunque che occorre del tempo per esaminarli, i novanta giorni previsti dalla legge non sono sufficienti, e quindi la Commissione esprimerà il suo parere quando lo riterrà opportuno, con l'approfondimento di cui il relatore ha parlato.

Proprio in questi giorni, ho presentato il testo unico dell'imposta sulle persone giuridiche e dell'imposta locale sui redditi, oltre alle disposizioni comuni, che sono quelle sulle liquidazioni, sulle fusioni e via dicendo.

Quindi in materia di testi unici credo che qualche passo in avanti sia stato fatto, pur rimanendone alcuni difficili da elaborare. Uno di essi è quello sull'accertamento che forse, visto poi in concreto, è meno difficile, perchè le nostre norme attuali sono abbastanza chiare: le ritenute alla fonte vanno coordinate con le innovazioni.

Abbastanza difficile è quello sull'IVA perchè deve riprendere tutta una legislazione che parte dal 1972 (con il decreto n. 633), ma che ha cominciato il giorno dopo ad essere cambiata: basta pensare a quelle tabelle che sono state, con le varie aliquote, distrutte immediatamente da un provvedimento che faceva riferimento ad alcune tabelle dell'IVA.

Comunque quel problema l'abbiamo superato con la legge n. 17 del febbraio scorso (in esecuzione della quale ho emanato i decreti ministeriali che, per i diversi prodotti, ricavano l'aliquota applicabile), con una specie di implicito testo unico.

Quindi credo che, anche per questo, comunque un testo da cui partire ci sia e che naturalmente questo richieda del tempo e molto impegno perchè (almeno così mi sono regolato io) c'è qualcuno che fa una prima elaborazione, ma poichè quella è la materia più delicata che esista, il Ministro deve guardare uno per uno gli articoli, non i testi unici! Deve guardare all'interno dell'articolo 1, poi del 2, poi del 3 e via dicendo, per poi

arrivare al 140 o al 150 o quel che sia, valutandoli bene prima di trasmetterli perchè egli è responsabile politicamente.

Credo quindi di avere risposto alle osservazioni che a questo riguardo sono state fatte e alle richieste giustamente avanzate in proposito: su altri specifici aspetti, risponderò in seguito.

Per quanto riguarda altri punti in particolare che sono stati richiesti, posso comunicare (ma credo che la Commissione lo sappia) che sulla base della legge n. 17 del febbraio scorso è stato stipulato, già da alcuni mesi, il contratto con la «Sogei» per quanto riguarda il catasto dei fabbricati e così anche questo si è messo in moto in termini, mi pare, piuttosto ragionevoli.

Nello stesso tempo, con un provvedimento mio, si è sostituito, come voi sapete, il sistema della verifica (che, per ogni caso, doveva essere fatta dall'Amministrazione, appartamento per appartamento), con il sistema della comunicazione del contribuente e col controllo successivo da parte dell'Amministrazione circa la rispondenza al vero della comunicazione.

Anche qui, invertendo il vecchio principio per cui l'Amministrazione doveva essere elemento attivo riscontrando tutto appartamento per appartamento, col sistema nuovo (che è nuovo perchè è innovativo, ma che è vecchio se si considera la sua semplicità e basta pensarci su un momentino, a certe cose, per farle) il contribuente presenta la sua dichiarazione e l'Amministrazione controlla la concordanza per eventualmente, in qualche caso, decidere delle sanzioni.

Quindi quello che era il dato di fondo della legge n. 17 ha trovato esecuzione con l'appalto dato alla «Sogei».

È stato chiesto se questa ditta era stata indicata da un comitato e se era stata tenuta in considerazione l'«Enidata»; in effetti il comitato ha valutato tutta la materia anche confrontando le due possibilità e alla fine ha dato una indicazione in base alla quale abbiamo deciso di affidare questo incarico alla «Sogei» perchè più opportuno, con questo senza voler in nessun modo tener fuori l'«Enidata» per questioni ideologiche, ma solo per questioni tecniche.

Sulla stampa molto inopportunamente e fuori dalla realtà si è parlato quasi di un conflitto che ci sarebbe stato tra i repubblicani che volevano la «Sogei» e i socialisti che volevano l'«Enidata», ma tutto questo non è assolutamente vero; tra l'altro io, nel 1975, per l'anagrafe tributaria, diedi l'incarico all'allora «Italsiel» (che poi scorporò la «Sogei»), non solo perchè allora era l'unica che svolgeva questo tipo di attività, ma perchè si conosceva di quale valore tecnico fosse l'«Italsiel» e di quale indipendenza fosse, tutto a dimostrare come la politica partitica non c'entrasse nulla.

Però all'«Enidata», che è una organizzazione pregevole e che non va quindi trascurata in simili valutazioni, in questi giorni ho disposto che richiedano una valutazione e un progetto, pagandoli il meno possibile (perchè sono cose che vanno pagate poco) per quanto riguarda un programma relativo ai prodotti petroliferi.

Cioè (lo dico perchè qui si è parlato di «Enidata») col tempo (tante cose non si riesce a farle o non si riesce a farle tutte in tempo) ritengo indispensabile che ci sia un sistema informativo che segua tutti i prodotti petroliferi, dal momento in cui entrano in un porto e passano una frontiera a quando vanno al consumo ed hanno pagato l'imposta. Dopo che hanno pagato l'imposta se ne vadano nelle pompe o nei depositi perchè ormai sono, appunto liberi da imposta; ma bisogna che prima di pagare l'imposta si segua tutto.

Ho fatto nominare una commissione presieduta egregiamente dal presidente Anelli, già mio capo di gabinetto e oggi presidente del TAR di Roma, nonchè presidente di sezione del Consiglio di Stato e, sulla base delle indicazioni di questa commissione, ho disposto che fosse dato un incarico all'«Enidata» perchè faccia la configurazione di un sistema che ci consenta di seguire tutti i prodotti petroliferi: dove vanno, come sono i vari depositi nei quali vanno a finire (quei depositi dei quali ho grandissima preoccupazione e che ho cercato di ridurre per quanto possibile, ma ci sono delle questioni ostative anche sindacali per ragioni di lavoro e via dicendo).

Per quanto riguarda il catasto dei terreni, è stato dato l'incarico alla «Sogei» per la gestione del complesso dei dati in sede locale nelle otto province della Toscana. Perchè la Toscana? Intanto perchè bisogna cominciare con una Regione e lì qualche cosa era stato fatto: questo evidentemente non posso dire che sia sperimentale perchè è già in sede attuativa; per cominciare a vedere come andavano le cose, il piano è scattato con Arezzo per quanto riguarda le conservatorie, ed è stato esteso, quindi, dalle conservatorie al catasto; tutto ciò per vedere i primi risultati e poi, eventualmente, un po' alla volta, estendere il progetto a tutta la Toscana.

Il lavoro dovrà essere compiuto entro un anno e mezzo circa per quanto riguarda la Toscana ed è in sospeso il problema di quale società se ne debba occupare: è stato dato l'incarico puramente sperimentale, e limitato ad alcuni centri, alla «Sogei» per il cosiddetto catasto numerico, che rappresenta una notevole semplificazione in rapporto alla situazione attuale. Però, avendo carattere innovativo, il lavoro si svolge in via sperimentale.

Tengo a disposizione di tutti gli onorevoli senatori che me la chiedano una documentazione a questo riguardo anche con la illustrazione del significato di certe parole non dico misteriose, ma un pochino tecniche.

Questo è tutto per quanto riguarda la parte del catasto.

Per quanto riguarda il personale, dal punto di vista numerico le cifre sono quelle che venivano qui richiamate, con notevoli vuoti; anche in questo caso metterò a disposizione le varie tabelle che indicano le situazioni, con qualche leggero miglioramento ma di carattere numerico e in misura minore di carattere qualitativo.

Già sappiamo, e mi sia consentito ricordarlo, quali sono le difficoltà e i tempi per bandire i concorsi: a causa del blocco delle assunzioni bisogna chiedere delle autorizzazioni, quindi svolgere i concorsi, e non sempre i docenti esaminatori sono altrettanto solerti nello svolgere questo compito di quanto lo sono — a livello di categoria — nel sollecitare in sede parlamentare la celerità delle procedure.

Vi è infine il grave fenomeno di quelli che vincono i concorsi e non accettano la nomina, sia perchè hanno fatto una serie di concorsi e se per esempio trovano una banca che li assume non si sognano neanche lontanamente di lavorare presso l'Amministrazione, sia perchè quando l'Amministrazione li destina in una bellissima città come Modena non ci vogliono andare. Vogliono tutti andare verso l'Italia meridionale e non riusciamo ad inviare personale là dove ci sono i vuoti, cioè proprio nell'Italia settentrionale. Gli uffici più sguarniti e che hanno bisogno di maggiore presenza, anche perchè fiscalmente rendono di più, sono quelli di Bergamo, Milano, Brescia ed altri dell'Italia settentrionale.

Il disegno di legge relativo all'IRPEF che è attualmente all'esame della Camera dei deputati contiene un articolo che non tocca nè l'IRPEF, nè le altre norme di carattere fiscale, ma riguarda il controllo di eventuali errori nelle somme delle dichiarazioni dei redditi. L'attuale sistema prevede che vengano controllate tutte le denunce, cosa che equivale a bloccare per due anni l'Amministrazione soltanto allo scopo di rilevare differenze di poche lire; questa norma assegna invece un carattere di campione ai controlli in modo che l'Amministrazione possa essere alleggerita da tali compiti ed occuparsi di cose più impegnative come gli accertamenti ed i controlli di merito. Stando a quello che ho ascoltato ieri al congresso della SALFI, mi sembra che questa modifica sia stata apprezzata dagli stessi funzionari che in un certo senso sono immiseriti in questo lavoro; la stessa disposizione inoltre dovrebbe poter liberare per altri compiti una quantità di personale.

Inoltre una certa quantità di personale dovrebbe essere a disposizione quando in base al provvedimento sulle esattorie si dispenseranno gli uffici del registro dagli atti esecutivi, trasferendoli alle stesse esattorie. Altri funzionari inoltre dovrebbero essere disponibili se nel testo unico sul registro — e chi di dovere terrà ben presenti le osservazioni della Commissione — si adotteranno sistemi oggettivi di valutazione che permetteranno di evitare sistemi di contrattazione

— contrattazione nel senso migliore del termine — che comunque è bene evitare.

Come i senatori sanno la disposizione prevista per il nuovo testo unico non è vincolante, e se il soggetto dichiara almeno una certa somma non è passibile di revisione: sistema che mi sembra valido. Il testo unico sull'imposta di registro non è andato avanti, dopo il parere della Commissione, non per pigrizia o per mancanza di tempo, ma per una ragione che viene risolta adesso dalla proroga. Era infatti sorto il dubbio che i testi unici, dopo essere stati approvati dal Governo e da una Commissione parlamentare, dovessero essere esaminati anche dal Consiglio di Stato, cosa che mi sembra contraddittoria. Due autorevoli ex presidenti di sezione del Consiglio di Stato, Potenza e Lari, hanno escluso che la norma che prevede l'esame dei testi unici da parte del Consiglio di Stato si possa anche applicare ai testi unici di carattere legislativo; siccome però in Italia c'è sempre qualcuno che ricorre alla Corte costituzionale e — pur con tutto il rispetto verso questo organo non si sa mai come possa andare a finire — è meglio eliminare il dubbio. Nel disegno di legge sulla proroga che è già stato approvato dalla Camera dei deputati si esclude esplicitamente che occorra il parere del Consiglio di Stato, tra l'altro incomprensibile trattandosi di un testo unico di carattere legislativo. È questa la ragione per cui è rimasto in vigore l'attuale sistema del registro.

BONAZZI. L'applicazione di un testo unico come quello sull'IRPEF richiede che le esenzioni siano regolate tramite altri testi?

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Direi di no. Le norme sul registro possono entrare in vigore prima delle norme sulle esenzioni perchè queste non saranno modificate neanche di una riga; spero che non se ne aggiungano di nuove ma sarà pressochè impossibile eliminare quelle vecchie e pertanto non mi sembrano un elemento condizionante. Il testo unico dell'imposta di registro può entrare in vigore qualunque giorno perchè non è una imposta a periodo, mentre l'IRPEF o l'ILOR debbono entrare in vigore in periodo di imposta e quindi dal primo gennaio 1987 anche se verranno emanati nei primi mesi del 1986.

Si è parlato del provvedimento sull'IRPEF e non sto ad illustrarlo perchè sarebbe evidentemente fuori luogo; ritengo che il provvedimento debba entrare in vigore dal 1° gennaio del 1986, quindi per i redditi 1986, con l'accorgimento che le ritenute per i primi due mesi del 1986 si facciano ancora con la vecchia disciplina con un conguaglio a dicembre. Ciò perchè è facile immaginare, indipendentemente dai rinvii che possono derivare da fatti più generali, che difficilmente il provvedimento sarà pubblicato in tempo per essere applicato dal 1° gennaio 1986. Questo accorgimento mira inoltre ad attenuare la caduta di gettito in quanto il conguaglio di dicembre interesserà l'esercizio 1987.

Quindi, nei primi mesi del 1986 si manterranno le vecchie ritenute e il conguaglio verrà realizzato successivamente, in base a questa proposta. Per quanto riguarda il merito di questo provvedimento, il Parlamento lo esaminerà prossimamente, comunque è difficile riuscire a trovare una quadratura del cerchio in materia. Quello che si potrà accertare dalle tabelle è che chi ha persone a carico, moglie e due figli (questo è uno degli esempi, poi ognuno può configurare dei casi diversi: io che ho quattro figli starei molto meglio) avrà una riduzione. Quest'ultima sarà minore per quelli che hanno un reddito fino a 10-12 milioni perchè hanno già usufruito del largo beneficio della legge del 1983 la quale aveva stabilito riduzioni che andavano molto al di là del cosiddetto drenaggio fiscale. Quindi con questo provvedimento non si vogliono favorire i grandi redditi che al contrario vengono maggiormente tutelati dal progetto di legge presentato dal Gruppo comunista.

Qualcuno ha osservato — a mio parere molto inopportunamente — che nella situazione attuale non si sarebbe dovuto proporre una riduzione dell'IRPEF. Devo dire che prima di tutto recuperiamo gettito da altre fonti — come specificherò successivamente — ed in secondo luogo, come è stato già giustamente rilevato, correggiamo quella maggiore onerosità che non deriva da dispo-

sizioni legislative ma dall'inflazione. Quindi, tenendo conto di questo elemento, con qualche beneficio in più o con qualche beneficio in meno (è impossibile considerare ogni singolo caso) si riporta la situazione a quella che era originariamente prima che venisse deformata dall'inflazione. Non occorre riportare molti esempi, ne basta uno solo. Un reddito di 20 milioni del 1983 (poi ognuno può fare dei calcoli diversi) tenendo conto dell'inflazione del 1984, del 1985 e del 1986 diventa un reddito di 25.600.000 lire (moltiplicato per 1,28 coefficiente che corrisponde all'inflazione di questi anni). Chi in base a questo reddito nel 1983 doveva pagare 4.104.000 lire di imposta con il medesimo reddito (in termini reali) paga 5.741.000 lire. Naturalmente va tenuto presente che paga in moneta svalutata, aspetto che nei calcoli dei sindacati spesso viene omesso; ha un reddito in moneta svalutata ma paga anche in moneta svalutata. Quindi, rivalutando la cifra di 4.104.000 lire e adeguandola alla svalutazione della moneta dovrebbe corrispondere 5.253.120 lire. Subisce un drenaggio fiscale e una maggiore imposta di 488.000 lire, il che vuol dire che l'inflazione gli comporta un aumento dell'8 per cento. La soluzione proposta annulla in questo caso quasi interamente, con una differenza di 20.000 lire quello che è il fenomeno dell'aggravio reale di imposta in conseguenza della progressività delle aliquote e della maggiore espressione nominale dei redditi che sono rimasti invariati in termini reali. Con questa argomentazione ritengo di non dover ulteriormente affrontare il provvedimento relativo all'IRPEF.

Debbo chiedere scusa agli onorevoli senatori se affronto nuovamente la materia del personale ma mi è stata posta una domanda a proposito dell'articolo 4 della legge n. 17 del 1985.

I 30 miliardi che venivano stanziati da questo articolo verranno attivati solamente dall'anno prossimo; non potevano operare nel 1985 perchè erano indirizzati a ciò che veniva realizzato nel 1985 il cui riconoscimento potrà essere effettuato solamente a fine anno. L'articolo 4 della citata legge n. 17 stabilisce espressamente che nel 1986 si daranno incentivi sulla base dei risultati del 1985.

Per quanto riguarda le questioni di carattere generale e quasi metodologiche che sono state sollevate in questa sede, il senatore Cavazzuti ha detto che non si tiene adeguatamente conto della diversità di rapporti che l'economia moderna crea tra lavoro dipendente ed altri tipi di lavoro (lavoro professionale, piccola impresa, quello che generalmente viene chiamato lavoro autonomo). Senatore Cavazzuti, lei sa con quanta stima ascolto le sue osservazioni ma mi consenta di dirle che in questo caso ha indicato uno schemino e non la realtà. Una delle finalità, tra le altre, della legge n. 17 è stata proprio quella di tener conto di alcune categorie importanti che non solo sfuggivano o sfuggono all'imposizione (e ci vorrà del tempo per recuperarle) ma per le quali addirittura (ripeto i concetti espressi in sede di approvazione di quel provvedimento) mancava, come per tutta la piccola impresa, una definizione del reddito imponibile. In altre parole non si sapeva quale fosse il reddito delle picole imprese. Proprio per l'importanza di quelle categorie è stato creato un regime transitorio che assicurerà alcuni risultati anche se con l'approssimazione di un regime transitorio rozzo, come ho ripetuto più volte; in seguito, è prevista la realizzazione di un regime definitivo. Il senatore Cavazzuti, inoltre, avrà potuto accertare che nel testo del disegno di legge di riforma dell'IRPEF è stata introdotta una nuova definizione del reddito imponibile per le piccole imprese, definizione che attualmente manca. Tutto ciò deriva dal riconoscimento dell'importanza di queste categorie; non potevamo lasciar fuori dalla disciplina legislativa il complesso, numericamente assai rilevante e quantitativamente molto consistente, delle piccole e medie imprese. Per ora è previsto questo regime transitorio, in seguito si dovrà pervenire ad uno definitivo che potrà essere parzialmente quello proposto nel disegno di legge. Debbo far notare che d'altra parte la stessa riforma tributaria del 1972, ed i successivi provvedimenti del 1975, in considerazione del fenomeno, aveva introdotto il sistema dell'autotassazione in forma generalizzata, proprio perchè questo

complesso numericamente assai vasto di soggetti non poteva essere seguito individualmente dall'Amministrazione. Sempre riferendomi all'Amministrazione, oltre ai fatti numerici e qualitativi dei quali si è parlato ve ne sono alcuni di qualificazione.

Abbiamo oggi alcuni uffici maggiori che sono scoperti perchè i funzionari non vogliono andarci, non solo per un problema di spostamento tra Nord e Sud, ma perchè non hanno interesse se non viene attribuito loro un riconoscimento di grado dirigenziale in conseguenza dei grandi uffici che dovrebbero gestire, altrimenti ciò si risolve soltanto in una crescita di responsabilità senza che ad essa corrisponda alcun riconoscimento professionale ed anche economico, che è molto importante.

Ho chiesto ed ottenuto nei giorni scorsi l'indicazione della situazione nel settore delle imposte dirette, dove si vede come il numero dei funzionari a livello dirigenziale sia assolutamente inadeguato all'importanza che hanno assunto determinati uffici. Occorre, quindi, ridurre il numero di certi livelli inferiori, ma dare un riconoscimento al numero di certi livelli superiori. Qui naturalmente ci si scontra anche con problemi della Funzione pubblica e del Tesoro, di cui sono consapevole, ma non si tratta a mio parere di cifre tali da impedire l'attuazione del progetto. Concludo, pertanto, riaffermando una convinzione: l'Amministrazione tributaria (e, ritengo, anche altre amministrazioni) può avere un riassetto solo se si esce dalla uniformità della Pubblica amministrazione.

Occorre, insomma, riconoscere la specialità di questo settore per dare ad esso un altro assetto, certo con deleghe che allora però hanno un senso e non semplicemente per mezzo di riforme strutturali che lasciano tutto come prima. Questo è il punto principale, se per l'avvenire si vorrà veramente porre mano in questo settore ai problemi reali che sono di procedura e metodi di lavoro.

Passerò ora alle cifre. Nel 1984 abbiamo avuto un gettito tributario complessivo di 161.887 miliardi, la previsione era di circa 160.000 miliardi. Gli accertamenti provvisori, cioè quelli fatti tra la fine di gennaio e i primi di febbraio, davano circa lo 0,2 in meno della previsione, cioè 159.700 miliardi. A tali accertamenti seguono ogni anno, nei mesi successivi, quelli definitivi. Nel 1984 la differenza fra gli accertamenti provvisori e quelli definitivi è stata di 2.147 miliardi, questo per i sistemi di contabilizzazione del Tesoro (non vuole essere una critica: si tratta di sistemi di contabilizzazione che in una amministrazione di quel tipo richiedono certe procedure e certi tempi, sono venuti nei mesi successivi e quindi abbiamo avuto questo risultato di gettito). Tra gli accertamenti provvisori e quelli definitivi vi è normalmente l'1,2, l'1,3 di differenza, in qualche esercizio è più bassa e in un lontano esercizio vi fu anche una rettifica in senso leggermente diminutivo. Perciò sino alla fine non si possono fare calcoli.

Quest'anno avevamo 166.000 miliardi e 500 milioni di previsione iniziale, vi era poi una nota che diceva che si potevano avere altri 9.600 miliardi di gettito, di cui, si diceva allora, 5.600 dal noto provvedimento (ed io comunicai che con le modifiche che si facevano il provvedimento sarebbe già stato molto se ne avesse dati 4.000 e ritengo — rispondo alla richiesta del senatore Pistolese — che li darà, e avremo quindi 1.600 miliardi in meno), per il resto si trattava di provvedimenti da individuare, che per ragioni politiche di opportunità non sono stati introdotti. Ciò nonostante il gettito in sede di assestamento arrivò a circa 172.000 miliardi. Ci fu verso la fine di settembre un ulteriore esame ed indicai la cifra di 174.000 miliardi.

Non mi meraviglio e credo che nessuno si meravigli di queste successive approssimazioni, perchè si tratta di cifre che vanno valutate con molta prudenza e poi via via rettificate in base all'andamento. A mio parere andrebbero fatte delle rettifiche mensili, specialmente in relazione a certi mesi che sono significativi. Ad esempio, il mese di agosto è un mese importante anche perchè ci sono i versamenti trimestrali IVA che quest'anno sono stati positivi. Trasmetto, quindi, ogni mese il fascicolo contenente tutte le informazioni che si possono desiderare e credo che il mio successore sarà altrettanto a disposizione per completarle. In questa ulti-

ma comunicazione c'è una tabella aggiunta che è la percentuale di realizzazione, che è normalmente ciò che fanno le aziende sul fatturato vedendo così ogni mese quanto hanno realizzato in rapporto all'anno precedente per verificare, per così dire, il loro stato di salute.

Abbiamo qui dei dati molto positivi. Nei primi otto mesi dell'anno abbiamo realizzato il 64,2 per cento di quella nuova meta dei 174.000 miliardi. Lo scorso anno avevamo il 62,2 per cento di quello che è stato il risultato provvisorio, cioè 159 miliardi. Spiego inoltre nella nota perchè bisogna prendere il risultato provvisorio: perchè quello che abbiamo oggi mese per mese è il risultato degli accertamenti provvisori, nei sei mesi dell'anno successivo vengono forniti i dati definitivi di rettifica. Questo mi fa ritenere, con tutta la prudenza che è propria della mia natura e che deriva anche dalla responsabilità di queste materie, che i 174.000 miliardi, sulla base dei dati del mese di agosto che sono stati positivi, se non vi saranno mancanze di contabilizzazioni in certe voci, e questa non vuole essere una critica, dovremo sicuramente superarli. A cosa si arriverà? Ritengo che con gli accertamenti definitivi si dovrebbe giungere con una certa facilità ai 176.000 miliardi. Probabilmente si arriverà a questa cifra anche sulla base degli accertamenti provvisori e quindi avremo come maggior guadagno quella che è la normale differenza che si verifica tra accertamenti provvisori e definitivi.

Ecco allora che arriveremo, anche senza provvedimenti, anche senza anticipazioni inopportune, al mantenimento della percentuale sul prodotto interno lordo di cui tanto si è parlato e che è un qualcosa che va fatto e non solo teoricamente affermato. Ripeto qui cose dette molte altre volte: ci troviamo in una situazione di difficoltà, perchè il 25 per cento del gettito si raccoglie negli ultimi due mesi e dipende in parte notevole dai versamenti d'acconto. Poichè quello di novembre lo conosciamo alla fine di dicembre e quello di dicembre lo sappiamo a fine gennaio, spesso il gettito arriva quando non abbiamo più possibilità di intervenire; ma io mi sono rifiutato di introdurre provvedimenti compensativi di un gettito che eventualmente poteva mancare, pure se devo dire che l'andamento economico di quest'anno fa ritenere che i versamenti d'acconto arriveranno adeguati, anche perchè il maggior incremento dell'IRPEF non è stato e non è nel lavoro dipendente ma nell'autotassazione, cioè quella che abbiamo avuto in maggio, cosa che mi fa ritenere (almeno mi piace ritenerlo) potrà risultare come un immediato effetto indiretto del noto provvedimento perchè la gente ha cominciato ad avere qualche preoccupazione e ha cercato di mettersi in ordine.

Infatti noi per l'autotassazione di quest'anno abbiamo avuto un incremento del 26,7 per cento, mentre per il lavoro dipendente abbiamo avuto incrementi del 14,9 per cento (quello privato) e del 14,2 per cento (quello pubblico), dato che è ancora insufficiente.

Il mese di settembre è poco significativo perchè ogni anno è sempre bassissimo: vedremo come sarà quest'anno. Settembre rappresenta sì e no il 5 per cento circa del gettito e quindi dovremmo arrivare verso il 70 per cento. Il mese di ottobre è importante, ma molto dipende dalle ritenute bancarie, e quindi non va visto di per sè, perchè se il Tesoro le contabilizza in ottobre stesso allora le abbiamo in ottobre, ma se il Tesoro le contabilizza in novembre non c'è niente da fare, le avremo come gettito di novembre. Però rimangono certamente come gettito per l'anno.

Abbiamo l'incognita di quei due mesi, però non credo che sia tale da poterci preoccupare per cui, ripeto, i 176.000 miliardi, anche con gli accertamenti provvisori, credo siano molto vicini ad essere raggiunti.

Questi dati, come ho fatto presente altre volte, vengono raccolti sulla base, in parte, di quello che ci dà il Tesoro o ci danno le tesorerie o la Banca d'Italia; tutte le ritenute sul lavoro dipendente statale ce le comunica il Tesoro, le tesorerie ci comunicano tutti i versamenti diretti come quelli delle banche, quelli dell'autotassazione, quelli delle ritenute d'acconto delle persone fisiche che le banche versano direttamente alle tesorerie; poi quello che va alle esattorie ce lo comunicano le esattorie stesse, ma poi da queste passano,

nel termine di cinque giorni successivi alla scadenza della decade, al Tesoro. E qui qualche difformità si può verificare.

D'altra parte sappiamo che il sistema è questo e quindi non dobbiamo considerarlo anomalo; alcuni accertamenti, per ragioni organizzative di macchine o strutturali del Tesoro, avvengono con qualche periodicità, come è indicato dalle ritenute tipicamente del lavoro dipendente statale per cui noi abbiamo, per esempio, un mese di aprile con 517 miliardi e un mese di maggio con 1.359.

D'altra parte le stesse ritenute della cosiddetta imposta sostitutiva, che è essenzialmente di interesse bancario, ci vengono con una certa dilazione di tempo; cioè noi continuiamo, per alcuni mesi, ad avere 200 o 300 miliardi che in parte sono versamenti fatti per conto corrente postale e in parte registrazioni o accertamenti che buracraticamente avvengono con qualche ritardo.

Col Ministro del tesoro abbiamo fraternamente lavorato e discusso su questa vicenda, anche con qualche amichevole disputa.

Sulle relazioni trimestrali del Tesoro c'è una differenza per l'IVA per quanto riguarda gli accantonamenti che vengono fatti per i rimborsi perchè noi tutti i dati che poniamo sono al netto dei rimborsi e al netto di quello che va alla CEE. Come voi sapete i rimborsi avvengono in due modi: nel primo anno il contribuente sconta il reddito che ha nell'anno precedente e poi ha i crediti di imposta che fa valere negli anni successivi. Abbiamo avuto, nei primi mesi di quest'anno, un rigurgito notevole di crediti di imposta: si valutano in 15.000 miliardi e, d'ora in avanti, avendone ridotto gran parte delle cause, cioè avendo ridotto alcune aliquote a monte, abbiamo accertato una flessione nei primi mesi che deve dare poi un incremento nei mesi successivi, perchè la detrazione diventa minore o, quanto meno, non crea più crediti di imposta.

Quindi è una situazione che sarà seguita certamente con attenzione in modo che i crediti di imposta si vadano via via riassorbendo.

La difformità per alcune contabilizzazioni la vedete, per esempio, nella stessa autotassazione. Essa avviene in maggio, per lo meno se non si prorogano i termini: vero, senatore D'Onofrio? Quando si dice il 31 maggio è bene che sia il 31 maggio e l'onorevole senatore D'Onofrio lo capisce benissimo, anche se ha mandato un telegramma di sollecitazione per un rinvio.

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Quest'anno no: l'anno scorso!

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Quest'anno lei no: ma qualche suo collega lo ha mandato.

Poi ci sono cifre abbastanza «robuste» che vengono computate nei mesi successivi perchè vanno direttamente al Tesoro, e da qui derivano alcune difformità di cifre.

Per il 1986 le previsioni non sono fatte quasi come riflesso del presunto gettito del 1985; le previsioni non sono proiezioni, ma stime, per cui i miglioramenti che abbiamo in confronto alle iniziali previsioni e anche alle stime aggiornate sul 1985 non ci devono fornire nessun elemento per pensare poi di avere uguali proiezioni sul 1986 perchè questo viene stimato per conto suo. Infatti noi, per esempio, in materia di IRPEF abbiamo un aumento da 61.000 a 71.000 miliardi previsti per il 1986 che rappresentano qualcosa come il 15 per cento all'incirca; quindi ripeto che quella che viene fatta è una stima.

Pertanto, se pensiamo di poter avere di più dai dati che ci stanno venendo per il 1985, non è che allora dobbiamo o possiamo proiettare la stessa cifra proporzionalmente per l'anno successivo, perchè, ripeto, sono stime specificamente fatte.

Qualcuno potrà dire: «Ma lei, caro signore, con questi criteri, indubbiamente di cautela, nelle previsioni, non ci dà la visione esatta». Non è del tutto vero, perchè credo che il Ministro delle finanze non debba dare indicazioni, se non quelle di cui ha ragionevole certezza; in anni passati, lontani o meno lontani, ci furono delle difformità in senso negativo tra consuntivo e previsioni: questo proprio non lo ammetto perchè la previsione in più può comportare una certa facilità di spesa o un certo suo allargamento. Ripeto ancora una volta che il gettito tributario è la

risultante di tanti elementi tra i quali la psicologia dei contribuenti, per esempio, e quindi bisogna necessariamente essere, non dico cauti, ma molto realistici nel fare previsioni. La previsione di 192.000 miliardi nel 1986 è una previsione molto seria: e credo che se non avviene un crollo dell'economia negli ultimi mesi, tale da influenzare i versamenti di acconto delle imposte delle imprese per il 1986, questa sia una cosa che deve, che può essere realizzata e che lo sarà certamente.

Ma vi è anche una ragione che non è di metodo, ma di costatazione della situazione in cui ci troviamo: cioè non siamo in una situazione in cui si fa una previsione delle entrate e, sulla base di questa, si commisurano le spese, dopodichè si può fare una politica di disavanzo, cioè una scelta. Si dice: «Se possiamo avere 100 di entrata, limitiamo a 100 le spese oppure facciamo una politica di disavanzo e spendiamo 105, 108 o 110, cioè spendiamo quello che vogliamo noi o che decide il Parlamento in relazione alla politica che vuole fare, o di pareggio o di leggero disavanzo per ragioni di vario genere: noi non facciamo una politica voluta, in quanto la spesa è vincolata agli automatismi delle leggi che la determinano al di fuori del possibile controllo governativo e anche parlamentare, e quindi non è possibile fare una politica di spesa in rapporto alle entrate. Per questo anche nella valutazione delle entrate non si incorre neanche nella critica di frenare una politica della spesa ragguagliata alle entrate perchè ogni lira di gettito in più, come sta avvenendo in questi mesi, deve essere utilizzata per ridurre il disavanzo, e se il disavanzo invece di essere 144.000 miliardi sarà solo di 110.000 perchè le entrate sono aumentate sarà un fatto positivo; a fine anno quindi avremo un minor fabbisogno se le entrate rispetteranno le previsioni.

Veniamo alle cifre delle entrate e al rapporto tra imposte dirette ed indirette. Sono anch'io convinto che bisogna introdurre delle norme sulle imposte indirette, ma vi è un vincolo molto grave cioè che l'imposizione indiretta influisce sulla scala mobile e quindi sul costo del lavoro. È questo il limite di una politica di aumento dell'imposizione indiretta; so bene che alcuni colleghi possono sollevare forti proteste, ma se si neutralizzassero, come secondo me si dovrebbe, gli effetti fiscali dell'imposizione indiretta sulla scala mobile allora potremmo fare una diversa politica della imposizione indiretta. Altrimenti potremo agire solo sulle solite voci che poi anch'esse indirettamente si ripercuotono sulla scala mobile. Quello che a mio parere è escluso, è la politica delle aliquote dell'IVA: il gettito dell'IVA non può essere aumentato mediante l'aumento delle aliquote e tanto meno con la loro moltiplicazione perchè altrimenti riprodurremmo la situazione del 1980 quando si verificò un'esplosione dell'inflazione perchè era stata aumentata una serie di aliquote dell'IVA. Queste cose furono dette, e il povero Ministro delle finanze di allora entrò in Parlamento con la volontà di ridurre il numero delle aliquote, e se non ricordo male ne uscì fuori con quattro o cinque aliquote in più.

Credo di avere risposto sui singoli punti, ma vorrei affrontare ancora un altro aspetto. Quando si afferma — e si tratta di una materia che non è direttamente di mia competenza ma che mi riguarda soltanto per alcune affermazioni espresse in Commissione — che non si può fare riferimento ai redditi fiscalmente accertati, ricordo che è un'affermazione che noi abbiamo fatto non solo avendo presente l'evasione — anche se non per quelle cifre di cui a volte si parla — ma anche avendo presente l'entità dei redditi esenti. Non voglio toccare in questa sede argomenti di tanta delicatezza lasciando al Ministro del tesoro l'incombenza di affrontarli, ma il problema della eventuale tassazione di cui hanno parlato con maggiore o minore insistenza tutte le forze politiche è a mio parere in parte un problema fuorviante in quanto i veri problemi del debito pubblico sono i termini di durata — in quanto bisogna puntare ad avere titoli a sempre più lunga scadenza con un consolidamento volontario senza nessuna misura coattiva — ed il livello dei tassi d'interesse. Impostati e risolti questi due problemi, quello della tassazione è se non marginale almeno secondario rispetto alle esigenze prioritarie.

Quando si prendono in considerazione i redditi dei contribuenti per farvi riferimento,

il problema più grave non è quello dell'evasione — che pur esiste — ma è che vi sono 70.000 miliardi di redditi esenti; anche se eliminiamo quelli delle persone giuridiche che in un modo o nell'altro abbiamo colpito prima con la legge del 1975, in seguito con le rettifiche molto opportune apportate nel 1981 dal ministro delle finanze Formica e di recente con quel provvedimento abbastanza contorto che esclude la deduzione di interessi passivi per una cifra corrispondente ai redditi dei nuovi titoli acquistati, vi è poi la massa delle persone fisiche, e da questa considerazione è nato il tentativo di introdurre norme, che il Parlamento non ha apprezzato, che facessero in qualche modo riferimento anche a questi redditi, almeno come obbligo del contribuente alla denuncia senza introdurre niente di rivoluzionario. Riteniamo che il contribuente che voglia usufruire di certi servizi debba dichiarare se ha redditi di altro tipo; non voglio entrare in materie che sono al di fuori della mia competenza ma semplicemente ricordo che non si può rimproverare al sistema tributario se è impossibile determinare i redditi individuali dei cittadini a causa di una massa di redditi esenti con tutto quello che trascinano. Abbiamo infatti sempre detto che l'esistenza dei redditi esenti comporta forme improprie di disciplina fiscale anche per una serie di altri redditi e non bisogna permettere che si creino eccessive discriminazioni: gli interessi bancari sono tassati al 25 per cento, e ridurne la tassazione al 17 per cento come proposto dal senatore Pollastrelli equivarrebbe a perdere 6.000 miliardi.

Ringrazio vivamente della pazienza che i Commissari hanno così cortesemente avuto per le molte cose che ho detto, necessariamente correlate ai diversi argomenti evocati in questa sede.

**Presidenza**
**del Vice Presidente BERLANDA**

GORIA, *ministro del tesoro*. Signor Presidente, onorevoli senatori, voglio innanzitutto scusarmi per non aver potuto assistere personalmente al dibattito; comunque il sottosegretario Nonne mi ha rapidamente e compiutamente informato delle discussioni che si sono svolte in questa sede e spero di non tralasciare qualche aspetto importante. Riallacciandomi all'intervento del senatore Orciari, debbo ringraziarlo per aver individuato tutte le materie inerenti alla tabella 2, le quali per lo più sono afferenti a questioni di carattere generale eccetto quella che si riferisce alle pensioni di guerra, rilevata in particolar modo dal senatore Sega. Quindi, desidero intrattenere la Commissione proprio sulle questioni di ordine generale per una riflessione che mi auguro sia — non soltanto oggi, ma anche nel prosieguo dei lavori che porteranno il Senato della Repubblica ad approfondire i singoli aspetti del disegno di legge finanziaria — assolutamente serena e costruttiva. Infatti, di fronte a problemi che dobbiamo risolvere, mi permetto di pensare che si affievoliscano persino certe tensioni tra maggioranza e minoranza in quanto il nostro obiettivo di fondo è il risanamento di una situazione che rischia di degenerare sempre di più.

Mi sembra che in termini di questioni generali il dibattito di queste ultime settimane, riguardo alla manovra finanziaria del Governo, abbia assunto direzioni non del tutto utili per arrivare a conclusioni importanti. Esprimo questa affermazione soprattutto in riferimento a quell'apparente disputa tra la priorità delle iniziative nella gestione del debito pubblico piuttosto che quella relativa alle iniziative nella gestione delle entrate e delle spese, che definisco effettive sapendo di dire una cosa non corretta. Ritengo che sia abbastanza impropria questa disputa, in quanto rischia di lasciare non soltanto in sede politica ma anche nell'opinione pubblica l'illusione che esistano due strade per ottenere lo stesso risultato e che quindi possa essere scelta o l'una o l'altra a seconda della maggiore praticabilità e del minor costo politico-sociale. Sono convinto, invece, che queste due strade di fatto non esistano e che il problema del risanamento richieda uno sforzo congiunto per controllare quei fenomeni che determinano un disavanzo primario, dopo aver tracciato con grande chiarezza la possibilità di un rientro che convinca possibilmente sulla credibilità del risultato.

Mi rendo conto che è difficile opporsi ad una soluzione, anche allorquando quest'ultima non appaia convincente, senza offrire una alternativa e senza in qualche modo spiegare come per altra via il risultato sperato venga raggiunto. Sotto questo profilo desidero riportare rapidamente l'attenzione degli onorevoli senatori su un aspetto che ritengo non sia trascurabile; mi collego perciò ad una riflessione che il ministro Visentini ha fatto a conclusione del suo intervento ponendo il problema di come rapportare, in termini di politica generale, le entrate alle spese o le spese alle entrate.

Da molto tempo — se dovessi essere costretto a definirlo meglio direi dal 1975-76 al 1983 — il dibattito sulla finanza pubblica ha avuto come elemento fondamentale il disavanzo o il fabbisogno, a seconda di come lo si voglia interpretare, a mio giudizio, accreditando con ciò soprattutto il timore che traspariva — e dico subito di condividerlo appieno — dalle affermazioni del ministro Visentini, che cioè lo sforzo compiuto per acquisire maggiori entrate all'Erario fosse di fatto fondato sulla necessità di consentire maggiori spese.

Qual è stato il tentativo di ribaltamento di un approccio che poteva per certi versi essere permesso? Vorrei dire di abbandonare, ma devo riconoscere che non ci siamo ancora riusciti, perciò dirò di affievolire l'attenzione sul disavanzo e sul fabbisogno per puntarla, invece, sul controllo della evoluzione dei singoli aggregati. L'ipotesi fatta lo scorso anno ed ancor più quest'anno (certo con risultati non del tutto soddisfacenti, potremo poi analizzarne le cause), di impostare il bilancio dello Stato e la gestione della finanza pubblica nel suo complesso su obiettivi di crescita delle spese correnti, piuttosto che nelle spese in conto capitale e poi delle entrate e quindi all'interno delle grandi voci su alcuni aggregati più significativi, tendeva proprio a rompere l'equivoco di base. Cioè a riconoscere come, al limite, lo stesso fabbisogno non produce sull'economia gli stessi risultati se è correlato ad alti volumi di spese e di entrate o a più bassi volumi di queste.

Sono state più volte evocate anche ragioni politiche rispetto a tale considerazione, che però sorvolerò per ovvi motivi. È questo sicuramente un passaggio non definitivo perchè, per riprendere ancora la riflessione del ministro Visentini, mi sembra che un ulteriore affinamento dell'approccio debba essere proprio quello che lo stesso ministro Visentini ha evocato, cioè fondarsi su una politica di entrate, valutare la congruità di un disavanzo e, sommando le entrate possibili o ricercate con il disavanzo ritenuto congruo, determinare le spese. Perchè da questo tipo di approccio si sia ancora lontani lo si diceva poc'anzi: la rigidità nelle principali voci di spesa ci consente pochi gradi di libertà rispetto a questa tecnica, anche se il termine è in questo caso riduttivo, di costruzione del bilancio.

Però, a mio avviso, ci dobbiamo arrivare per la via maestra della riduzione delle rigidità delle spese e quindi dando al Governo ed al Parlamento maggiori *gadgets* di libertà, da utilizzarsi proprio in una costruzione che veda prima la determinazione delle entrate ritenute adeguate, quindi la valutazione di un disavanzo ritenuto congruo e, sulla base di questi due elementi, la determinazione delle spese da sostenere.

Rispetto all'evoluzione — almeno così la considero — ovvero rispetto alla modifica nell'ottica del fabbisogno prima e dei flussi poi e rispetto a questa prospettiva, il problema del debito, quindi della gestione dello *stock* di indebitamento che lo Stato ha realizzato, si pone a mio giudizio sicuramente solo nel concorrere ad un risanamento definitivo; cioè la gestione del debito non può essere posta come determinante di un risanamento definitivo. Che ciò abbia una sua fondatezza — almeno nella mia convinzione, non pretendo di convincere altri — è anche dimostrato dai termini stessi del dibattito che su questa materia del debito si è sviluppato. Vediamoli un attimo nella loro essenza: si è posto un problema di tassazione, che credo sia stato parte non irrilevante del nostro dibattito, ma come lo si è posto? Sotto certi profili immaginando in un primo momento che si potesse per quella via portare un sollievo alla situazione finanziaria, che potessero crescere le entrate. Mi sembra — e credo che il senatore Pollastrelli in qualche misura convenisse — che questa ipotesi sia

troppo ottimistica, perchè in qualche modo — visto che in termini di tecnica applicativa c'e una vasta convergenza sull'ipotesi di sottoporre le nuove emissioni ad una tassazione sotto la formula della ritenuta d'imposta — supporrebbe che l'operatore, sia esso famiglia, impresa o altro, sia disposto, in un regime di assoggettazione ad una tassa dei titoli ai quali ci riferiamo, ad accettare rendimenti inferiori a quelli che si dispone ad accettare in una situazione di esenzione dei medesimi titoli. Si supporrebbe cioè la possibilità di non traslare tutta o parte dell'imposta sul tasso di interesse.

Tutto questo è quanto meno difficile da pronosticare, perchè valgono tutte le ipotesi: che sia traslabile una piccola o comunque una modesta parte dell'imposta; che debba essere traslata tutta, o al limite che debba essere traslata una quantità maggiore all'imposta medesima, ma solo le condizioni di mercato, al momento in cui un'operazione del genere fosse attivata, potrebbero determinarlo. Non è quindi sotto questo profilo che può fondarsi una sorta di iniziativa così importante.

Un'altra giustificazione è stata data, a mio avviso strettamente legata alla precedente e quanto meno ambigua nei suoi risultati, intesa (attraverso l'annuncio di un prossimo intervento in quella direzione) a sollecitare una maggiore attenzione nel periodo precedente da parte dei risparmiatori sul debito pubblico.

Perchè dico che tale ipotesi è legata alla precedente e quindi mi sembra abbastanza debole e comunque ambigua nei risultati? È debole perchè regge solo in quanto l'operatore crede che l'introduzione dell'imposta importi una diminuzione dei rendimenti netti e quindi vuole assicurarsi attività che mantengano invece rendimenti elevati. Ma, come si è detto prima, è questione quanto meno incerta, per non dire difficile da realizzare.

Ma c'è di più su questo aspetto che mi pare debba essere sottolineato: sarebbe, a mio giudizio, un'operazione quanto meno, nel medio-lungo periodo, cioè nella vigenza dei titoli che si emetterebbero in più, onerosa per l'Erario, perchè significherebbe garantire ad un operatore un beneficio rispetto ad una situazione successiva e sappiamo, per facile aritmetica, che a fronte di un beneficio corrisponde sempre un maleficio. In sostanza, l'Erario emetterebbe titoli a rendimenti superiori rispetto a quelli che potrebbe invece affermare dopo un certo tempo data, sia quello della tassazione o sia, al limite, quello rispetto al quale già si annunci un calo di rendimento.

Ma la questione che francamente mi pesa di più è l'ambiguità degli obiettivi, perchè se dovessimo pensare ad accrescere le emissioni di titoli a medio-lungo termine fondandoci su questa «minaccia» che potremmo utilizzare, in termini netti, francamente arriveremmo ad un approvvigionamento, da parte dello Stato, superiore alle esigenze, con attività (lo dicevamo prima) ad un costo superiore e con un impatto sulla liquidità del mercato difficile da giustificare.

Lo Stato non ha bisogno di raccogliere più di quello che è rapportato, con una quota adeguata di copertura non monetaria, al proprio fabbisogno.

Si parla allora non tanto, pare a me, di emissioni nette quanto di consolidamento di attività a breve termine.

Ma, sotto questo profilo, che una direzione di riassetto del nostro sistema sia anche quella che porta all'allungamento delle scadenze del debito pare a me non contestabile e, se mi consentite una piccola presunzione, credo di aver testimoniato con i fatti questa convinzione: io arrivai al Ministero del tesoro quando, non certo per colpa di chi mi ha preceduto, ma per situazioni del tutto obiettive, la scadenza media del debito pubblico era intorno ai 15 mesi, mentre oggi è di 41 mesi e va a crescere, direi, con una velocità interessante, sia pure con gradualità.

Peraltro è opportuno forzare questo processo? Un paese, specialmente un paese che vuol dirsi moderno e che, come tale, è complesso, come lo è il nostro, non può fare a meno di un mercato monetario, cioè di un mercato a breve termine, perchè lo svolgersi delle attività richiede operazioni a brevissimo termine o, comunque, nell'ambito di pochi mesi.

Quale può essere una ragione, allora, per forzare un processo di questo genere? È

quella che, mi pare, invocasse il senatore Cavazzuti, cioè poter più facilmente introdurre delle regole di tipo amministrativo nella gestione del mercato a breve rispetto a quelle che sarebbero oggettivamente consentite dovendo gestire uno *stock* ancora importante anche se in via di diminuzione.

Su questo obiettivo è chiaro che tutte le opinioni sono rispettabili, però io non vorrei che si fondassero delle intenzioni anche abbastanza pericolose; cosa vuol dire inserire elementi di gestione amministrativa nella gestione del debito? Ha senso soltanto se pensiamo di forzare l'andamento dei tassi al di là (in questo caso al di sotto) di quello che il mercato, in condizioni normali, consentirebbe.

Si oppongono a questo aspetto (e mi permetto elencarle perchè la specificatezza del discorso è peraltro tale da doverci rendere prudenti anche nella sua trattazione) alcune cause.

Dico subito che la prima, probabilmente, ha poca cittadinanza perchè da quando il buon Dio ci ha posto sulla terra italica o, forse, da Machiavelli, il problema della morale politica non ha trovato grandi spazi (però per qualcuno di noi è ancora importante)...

GIURA LONGO. Anche per effetto di qualche Papa.

GORIA, *ministro del tesoro*. Ho cercato solo di indicare un capostipite.

Abbiamo indotto una quantità rilevantissima di risparmiatori (mi riferisco soprattutto alle famiglie, ma il discorso interessa tutti gli operatori) ad acquisire attività a medio-lungo periodo agganciate, nei loro rendimenti, alle attività a breve. Ed è questo dato di struttura che giustifica una gestione diversa del mercato a breve perchè in altro caso sarebbe del tutto diverso il discorso.

Certo, quando abbiamo emesso i decreti, gli atti amministrativi, quando abbiamo stipulato il patto formale con questi risparmiatori, abbiamo prospettato un meccanismo puramente matematico: tanto è il rendimento così determinato attraverso questa tecnica di titoli a breve, di tanto sarà maggiorato quello previsto come rendimento per i titoli a medio-lungo termine.

Io credo però che, al di là delle opinioni e degli schieramenti politici, tutti possiamo convenire sul fatto che, tra le righe di quanto ho scritto, ci fosse anche un patto di lealtà inteso a lasciar pensare ad un mercato a breve che avrebbe regolato i rendimenti dei titoli con svolgimento ordinario, non ad un mercato a breve a svolgimento forzato.

CAVAZZUTI. Perchè questo mercato a breve non è ordinario, signor Ministro: lei sa bene che il tasso di interesse è ben lungi dall'essere quello di equilibrio.

GORIA, *ministro del tesoro*. E lei sa qual è quello di equilibrio?

CAVAZZUTI. No, ma non lo sa neanche lei!

GORIA, *ministro del tesoro*. Certo: quindi ci limitiamo a registrare...

CAVAZZUTI. Però con un po' di buon senso si potrebbe operare un *mix* di tutt'e due le cose, proprio perchè non abbiamo le certezze su qual è il tasso di equilibrio!

GORIA, *ministro del tesoro*. Già, ma intanto, non avendo certezze, ci si deve pur collocare in una certa forma!

La seconda questione (fermo restando che la prima temo, come ho detto prima, abbia un significato atipico) è che nella valutazione o nella ricerca affannosa, sempre per approssimazioni successive, sempre difficile e sempre irrisolta di un livello di equilibrio, non possiamo prescindere da quello che viene indotto sul mercato a breve dalla situazione internazionale, tenuto conto dell'inflazione. Quindi a qualsiasi tipo di gestione del debito, sia essa coerente al mercato sia essa influenzata da fattori amministrativi, abbiamo un «pavimento» che non è in alcun modo forzabile e che — è ovvio che qui le opinioni divergano — difficilmente è molto al di sotto del livello al quale oggi «passeggiamo», soprattutto se teniamo conto di una situazione: il nostro Paese, a differenza degli altri ai quali ci confrontiamo, si trova in una fase di

(speriamo) importante riduzione dell'inflazione, cioè si trova in una fase di discesa dell'inflazione mentre in altri paesi la situazione è sostanzialmente stabilizzata, salvo piccole oscillazioni. Ora, sia per ragioni tecniche sia per ragioni politiche legate alle aspettative, la fase di reazione del sistema dei tassi all'andamento dell'inflazione è ritardato: così come (facciamo gli scongiuri del caso!) a fronte di un'impennata dell'inflazione, ci troveremmo ad adeguare con ritardo i tassi, altrettanto, in una fase (auspicata) di discesa dell'inflazione, ci troveremmo a subire lo stesso ritardo.

Se teniamo conto di questa riflessione pur espressa sinteticamente e valutiamo se esistono le condizioni per le quali — fermo restando il risanamento strutturale del bilancio — si arrivi in un tempo ragionevole a sistemare i tassi reali intorno al tasso reale di sviluppo del prodotto interno lordo, ci accorgiamo che i margini da erodere rispetto a quel «pavimento» sono abbastanza modesti. Inoltre — ed è ovviamente una riflessione subordinata — se non avessimo nel contempo proceduto al risanamento strutturale, avendo diffuso la sensazione di una gestione amministrata del credito, non sarebbe difficile immaginare che le condizioni di approvvigionamento per le ulteriori esigenze sarebbero ben più difficili: il sistema dell'indicizzazione tra medio e breve sarebbe ad esempio precluso per sempre in quanto più nessuno accetterebbe il rischio già corso in tempi precedenti subendone le conseguenze.

Mi rendo conto però che non accettare queste ipotesi e nel contempo non offrire una soluzione diversa sarebbe una posizione debole, perchè potrebbe anche essere ritenuta valida l'obiezione alle singole proposte, ma in mancanza di una proposta alternativa tutto ritornerebbe in uno stato di confusione. È però egualmente mia convinzione che la soluzione alternativa esiste: ci siamo sforzati da parecchio tempo, ed avendo piena coscienza che si trattava di un impegno continuo per una questione che non poteva risolversi una volta per tutte, di costruire le condizioni affinchè la finanza pubblica italiana, nell'arco di un tempo ragionevole, potesse definirsi risanata, fissando gli obiettivi di questo risanamento che sono noti: sostanziale azzeramento del disavanzo corrente, o — il che è la stessa cosa espressa in altri termini — arresto della crescita del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo.

Abbiamo proseguito questo esercizio e nei prossimi giorni presso la Commissione bilancio presenteremo qualche indicazione su un bilancio pluriennale programmatico proprio perchè riteniamo che la discussione sul disegno di legge finanziaria debba svolgersi per quanto possibile con il massimo respiro. Presenteremo inoltre, soprattutto, un aggiornamento del piano di rientro; credo che sia convincente a condizione che lo sforzo di contenimento della spesa — fermo restando che l'entrata ha il suo sviluppo che ormai è in qualche modo organico — sia proseguito per il tempo necessario a fruire, in termini di riduzione del fabbisogno primario, quanto meno della differenza tra l'incremento dell'entrata che si deve supporre naturalmente correlata all'incremento nominale del prodotto interno lordo, e quello della spesa. A tali condizioni una simile prospettiva può in qualche modo essere costituita. Rispetto a tale impostazione il problema della tassazione dei titoli del debito pubblico assume connotati diversi perchè rientra in un ambito che mi sembra sia quello corretto, del riassetto di un sistema tributario che non può prescindere dal domandarsi quali conseguenze ciascuna iniziativa può provocare, ma che deve avere come logica primaria il riequilibrio del sistema, e come passaggio essenziale la soluzione non certo facilissima di almeno un paio di problemi. Uno di questi è cosa fare nell'ipotesi di una istituzione dell'imposta sostitutiva, per quegli operatori che già pagano tutta l'imposta: in buona sostanza attualmente pagano IRPEF e ILOR. Il problema non è risolvibile soltanto immaginando che l'imposta sia in acconto per alcuni e definitiva per altri perchè significherebbe che coloro che pagano già le imposte su questi titoli non ne pagherebbero più di ora, fruendo *in toto* della traslazione del valore dell'imposta sul tasso nominale. Le banche già oggi pagano le imposte sui titoli pubblici, e occorrerebbe pensare quello che potrebbe succedere — ed è difficile immaginarlo — se

continuassero a pagarle immutate ritrovandosi invece rendimenti forzatamente più elevati in funzione dell'incidenza portatavi dall'imposta.

Vi è una seconda questione di grande delicatezza che è stata trattata con troppa superficialità: lo *stock* in essere dei CCT è legato ai rendimenti dei buoni ordinari del tesoro; il patto che abbiamo stipulato non prevede rendimenti netti e allora — mi rivolgo al senatore D'Onofrio come fine giurista — qualsiasi ipotesi di questo genere dovrebbe fondarsi sulla certezza, perchè ove ci trovassimo in una situazione nella quale qualsivoglia magistrato di grado più o meno elevato affermasse che il rendimento non è al netto di imposta ma è il rendimento nominale così come appare, credo possiate immaginare quale dissesto definitivo tutto ciò provocherebbe, perchè ai detentori dello *stock* di CCT andrebbe tutto il beneficio della traslazione. Nell'ambito del riassetto del sistema fiscale, attento nei tempi e nei modi in cui si dovesse realizzare ed alle conseguenze che potrebbe avere sulle aspettative del mercato, questa ipotesi ritorna ad avere una dimensione corretta. Si può affrontare, discutere e non sono giustificate preclusioni ideologiche, a patto che non si pensi che per tale via possiamo evitare di affrontare altre e più delicate questioni.

Rispetto ai temi che sono stati evidenziati nel dibattito, credo che convenga destinare ad una sede più propria le riflessioni, peraltro molto importanti, sull'autonomia impositiva per gli enti locali. Non a caso il Governo ha inteso farne oggetto di un provvedimento particolare, combinato con la disciplina della finanza locale, che darà l'occasione, alle Commissioni, di un approfondimento specifico, e non disarticolato come sarebbe avvenuto se fosse stato inglobato nel disegno di legge finanziaria.

Per quanto riguarda il problema dell'adeguamento delle pensioni di guerra, affrontato anche dal relatore Orciari, non posso certo contestare il significato di un'iniziativa di questo genere nè d'altra parte sottovalutare le difficoltà complessive nelle quali ci troviamo. Non soltanto da oggi, ho riflettuto sulle difficoltà derivanti da una impostazione e da una linea di finanza pubblica che costringono ad effettuare determinate scelte tra aspetti importanti e significativi. Costringere a delle scelte significa anche dover fare una valutazione di priorità. Ritengo che la 5ª Commissione permanente e il Parlamento dovranno tener conto e registrare questa valutazione perchè, ferme restando le linee di fondo del progetto di finanza pubblica del 1986, occorre spiegare che non vi sono altre voci di spesa meno importanti. Bisogna, quindi, inquadrare il problema in una scala di priorità che tenga conto della volontà del Governo di procedere ad un risanamento della finanza pubblica.

Concludo questa replica sapendo che anche se non ho affrontato alcuni argomenti molto importanti avremo numerose occasioni per discuterli.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge, nonchè delle tabelle 1, 2 e 3, è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,10.*

---

**MERCOLEDÌ 16 OTTOBRE 1985**

**(Pomeridiana)**

**Presidenza**
**del Presidente VENANZETTI**

*I lavori hanno inizio alle ore 16,50.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» (1504)**

**«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» (1505)**

- Stato di previsione per l'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 1)**;
- Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 2)**;

– Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 3)**

(Rapporti alla 5ª Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5ª Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)», e: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 — Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (tab. 1) — Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 (tab. 2) — Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 (tab. 3)».

Riprendiamo l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana, dalla tabella 1 e dalle parti del disegno di legge finanziaria di competenza della Commissione.

Passiamo ora all'esame degli ordini del giorno al disegno di legge finanziaria.

Il primo è dei senatori Cavazzuti e Pasquino. Ne do lettura:

«La 6ª Commissione permanente del Senato,

riunita per l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze e del disegno di legge n. 1504 (legge finanziaria 1986);

considerata l'urgenza di una normativa che attribuisca ai comuni e alle regioni una autonomia impositiva, a garanzia di una corretta e razionale amministrazione a livello locale e regionale, e per valorizzare le scelte prioritarie di intervento, di prelievo e di sostegno che ciascuna amministrazione sarà chiamata a fare,

impegna il Governo:

a presentare entro il 31 dicembre 1985 un disegno di legge per l'attribuzione alle regioni e ai comuni di una autonoma capacità impositiva, secondo i seguenti criteri:

*a*) il massimo contenimento dei costi amministrativi e di raccolta;

*b*) una stretta connessione tra l'autonomia impositiva delle regioni e dei comuni ed una rigorosa predeterminazione dei trasferimenti a carico dello Stato, che dovrebbero in ogni caso essere finalizzati al riequilibrio delle risorse disponibili tra le aree a maggiore e minore sviluppo economico-sociale del paese;

*c*) una base impositiva effettivamente autonoma, evitando di conseguenza che la autonomia impositiva di comuni e regioni si riduca alla possibilità di sovraimposizioni ai tributi statali;

*d*) una base impositiva sufficientemente ampia da consentire il mantenimento di aliquote ragionevolmente basse;

*e*) l'automazione dei servizi relativi».

(0/1504/1/6) CAVAZZUTI, PASQUINO

Il secondo ordine del giorno è dei senatori Bonazzi ed altri. Ne do lettura:

«La 6ª Commissione permanente del Senato,

preso atto che il Governo non ha ottemperato agli impegni indicati negli ordini del giorno approvati in occasione dell'esame della legge finanziaria e del bilancio di previsione per il 1985 in materia di finanza locale e regionale, comprendenti il ripristino di un'autonomia impositiva per gli enti locali; che è impossibile ormai che un provvedimento organico il quale realizzi i criteri indicati nell'articolo 84 del disegno di legge n. 133-311/A sia approvato in tempi che ne consentano l'applicazione dal 1° gennaio 1986,

impegna il Governo:

a presentare senza indugio un disegno di legge di riforma della finanza locale conforme ai criteri indicati all'articolo 84 del disegno di legge n. 133-311/A in modo da consentirne la operatività entro il 1° gennaio 1987».

(0/1504/2/6) BONAZZI, GIURA LONGO, VITALE, CANNATA, SEGA, POLLASTRELLI, POLLINI

CAVAZZUTI. L'ordine del giorno da me presentato riguarda l'autonomia impositiva per gli enti locali. Desidero evidenziare i

criteri con i quali il Gruppo della sinistra indipendente intende impegnare il Governo. Non a caso in questo ordine del giorno si parla di comuni e di Regioni; l'assenza delle province non è una dimenticanza ma rappresenta una scelta ben precisa in quanto ritengo che l'autonomia impositiva deve essere riconosciuta soltanto ai comuni e alle Regioni. Comunque, il criterio sul quale voglio soffermarmi è quello in base al quale l'autonomia impositiva deve essere accompagnata dalla rigida predeterminazione a carico del bilancio dello Stato dei fondi trasferiti. In altre parole, nell'ordine del giorno si sostiene che l'elemento di compensazione deve essere trovato in sede di imposizione locale; quindi, non deve essere il bilancio dello Stato a risanare i bilanci degli enti locali. L'impostazione di fondo è molto importante in quanto una buona amministrazione a livello locale si può avere solamente se gli amministratori hanno un rapporto molto stretto con i cittadini, elettori e contribuenti (in questo modo le decisioni degli amministratori verrebbero sottoposte al giudizio degli elettori), rapporto che non esisterebbe se qualunque situazione venisse sanata dal bilancio dello Stato.

Un altro criterio evidenziato nell'ordine del giorno è quello che prevede una base impositiva assolutamente autonoma in maniera da evitare la spartizione di basi imponibili con l'amministrazione centrale ed un gioco di responsabilità o di rapporti non chiari. Inoltre, si intende impegnare il Governo a presentare un disegno di legge che preveda una base impositiva sufficientemente ampia, tale da consentire il mantenimento di aliquote ragionevolmente basse. Infine, per scegliere la base imponibile deve essere adottato un criterio prioritario e precisamente la preventiva predeterminazione dei costi di questa operazione. È necessario effettuare un'accurata analisi dei costi-benefici onde garantire che il maggior gettito non venga largamente assorbito dai costi per amministrare il tributo medesimo.

Questi sono i criteri che a mio avviso dovrebbero impegnare il Governo a presentare entro la fine dell'anno un disegno di legge per l'attribuzione di un'effettiva autonomia impositiva alle amministrazioni periferiche, Regioni e comuni (escluse le province).

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'ordine del giorno dei senatori Cavazzuti e Pasquino coglie un punto molto importante sul quale abbiamo discusso nell'arco di questi giorni. Devo innanzitutto proporre due modifiche anche se probabilmente, in base all'affermazione del senatore Cavazzuti, non verranno accolte dai proponenti. Il Governo e la maggioranza si sono impegnati non soltanto a presentare entro il 31 dicembre un disegno di legge recante l'attribuzione dell'autonomia impositiva per gli enti locali, ma anche a fare in modo che contestualmente all'entrata in vigore della legge finanziaria sia operante almeno quel minimo di autonomia impositiva che possa compensare l'insufficiente trasferimento statale agli enti locali. Al contrario, questo ordine del giorno sembra prefigurare una differenziazione nei tempi dell'entrata in vigore della legge finanziaria e dell'autonomia impositiva — quanto meno nel 1987 — in quanto l'impegno del Governo sarebbe quello di presentare un disegno di legge in tal senso entro il 31 dicembre. Per la posizione assunta dal Governo e dalla maggioranza debbo esprimere il mio dissenso. Infatti, il Governo si è impegnato a presentare un disegno di legge il più presto possibile al fine di consentire l'entrata in vigore, contestualmente alla legge finanziaria, di un provvedimento recante autonomia impositiva per gli enti locali.

Per quanto riguarda il merito delle indicazioni contenute nell'ordine del giorno, con le quali si vuole vincolare il Governo, esprimo parere favorevole su tutti i criteri tranne quello che espressamente esclude dalla previsione normativa le province. Devo sottolineare che in questo caso non abbiamo una posizione ancora discutibile ed opinabile all'interno del Senato della Repubblica. Sulla questione di quali enti locali debbano essere inclusi nella prevista autonomia impositiva nel nostro Paese il Senato ha deliberato (mi sembra tra la fine del 1984 e l'inizio del 1985) con voto formale dell'Assemblea in

ordine al mantenimento dei tre enti locali previsti dalla Costituzione — comuni, province e Regioni —. Ha espresso questa volontà quando venne presentato in Aula un progetto di legge di revisione della Costituzione tendente alla soppressione della provincia, proposta che venne formulata dal Gruppo repubblicano. Da questo punto di vista, in termini parlamentari, mi attengo al deliberato del Senato della Repubblica specificatamente riferito agli enti locali, per cui mi sembrerebbe contraddittoria, sia pure come orientamento non più della maggioranza ma dell'intero arco delle forze politiche oggi presenti, l'esplicita estromissione delle province dagli enti locali destinatari dell'autonomia impositiva.

Per questo motivo, pur rispettando l'opinione che l'ente locale provincia non debba più esistere, ritengo questa tesi contraddittoria rispetto ad alcuni deliberati precedenti in base ai quali la 1ª Commissione permanente ha preparato un testo definitivo di riforma delle autonomie locali che continua a prevedere la provincia, opportunamente modificata nei compiti, nelle funzioni e nella struttura.

CAVAZZUTI. Con l'ordine del giorno non si propone la soppressione delle province, ma semplicemente che il sistema di finanziamento di queste ultime sia diverso da quello approntato per i comuni e le Regioni.

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Me ne rendo conto, ma poichè gli enti locali hanno dignità costituzionale in quanto sono titolari anch'essi di autonomia impositiva, sebbene differenziata nei modi, nelle forme, nei criteri, nei contenuti e nelle quantità, come relatore debbo chiedere di modificare l'ordine del giorno innanzitutto al terzo capoverso nel seguente modo: «impegna il Governo a presentare entro il più breve tempo possibile un disegno di legge per l'attribuzione alle Regioni, ai comuni e alle province di un'autonoma capacità impositiva al fine della sua entrata in vigore contestualmente alla legge finanziaria del 1986»; in secondo luogo bisognerebbe stabilire alla lettera *b*) del capoverso successivo: «Una stretta connessione tra l'autonomia impositiva delle Regioni, delle province e dei comuni». Con queste due modifiche, ritengo che l'ordine del giorno colga in pieno, con i criteri indicati, l'entità, le modalità ed i limiti dell'autonomia impositiva; soprattutto — come viene esplicitamente indicato nella lettera *b*) — evidenzia la necessità che l'autonomia impositiva venga coordinata a riequilibrio tra le diverse aree territoriali stante la diversa capacità di prelevare risorse in sede locale.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Signor Presidente, onorevoli senatori, ringrazio il relatore, senatore D'Onofrio, per aver già fornito una risposta su questo ordine del giorno e debbo dire che condivido la sua posizione. Mi sembra che il senatore Cavazzuti abbia sostenuto che l'autonomia impositiva va riconosciuta solamente alle Regioni e ai comuni mentre le province possono avere una finanza di mero trasferimento ed interamente derivata. Innanzitutto devo affrontare due aspetti importanti contenuti nell'ordine del giorno. In primo luogo, la materia imponibile da destinare agli enti locali (siano essi comuni o Regioni) deve essere completamente distinta e separata dalla materia imponibile che forma oggetto della finanza statale.

Quindi ripeto quello che dicevo prima sulla opportunità di evitare dei «rapporti incestuosi», o, per dirla meno violentemente, di concorso sul medesimo oggetto della finanza locale e di quella statale. Questo perchè lo spirito della norma è indirizzato a che il contribuente si renda conto dell'onere che grava nei suoi confronti per le spese comunali; se il presupposto dell'imposizione è il medesimo, il contribuente non distingue più quanto va a suo carico per «colpa dello Stato», e quanto per «colpa del comune». È questa la tesi estremamente chiara dell'onorevole Cavazzuti, sulla quale non mi sento in grado oggi di esprimere un giudizio; sarei anch'io tendenzialmente orientato verso una simile posizione, ma medito su alcuni interventi autorevoli che propongono soluzioni di tipo diverso. Se non erro, alcuni giorni fa il senatore Rubbi in una dichiarazione accennava a possibili sovraimposte all'IRPEF a

favore dei comuni: sono materie che vanno meditate perchè se una persona della responsabilità e dell'accortezza del senatore Rubbi esprime queste tesi, non mi sento in nessun modo di anticipare prese di posizione su argomenti così controversi, anche se sarei tendenzialmente favorevole a scorporare una parte di imponibili e attribuirli ai comuni: l'imposta patrimoniale che il senatore Cavazzuti auspica, per esempio, potrebbe essere destinata ai comuni o alle Regioni, così come negli Stati Uniti d'America l'imposizione sui beni localizzati nel comune è di competenza dei comuni e delle comunità locali. Si tratta comunque di problemi troppo rilevanti perchè possa prendere in questo momento una posizione.

Concordo inoltre sulla rigorosa predeterminazione di ciò che viene dato come finanza di trasferimento; comunque non deve esserci niente a pie' di lista. Quello che dico in questo momento riguarda anche altri ordini del giorno; credo che nel nostro orientamento ci debbano essere tre elementi di guida in senso negativo, cioè le cose che non dobbiamo fare.

In primo luogo non dobbiamo rinnovare i fasti e soprattutto i nefasti dell'imposta di famiglia che rendeva poco e concedeva troppe e larghissime discrezionalità contrattuali ai comuni. Si è visto allora come alcuni strani comuni delle zone di soggiorno e cura di montagna, nel corso degli anni erano diventati luoghi di residenza di alcuni tra i detentori dei più alti redditi italiani, perchè con il comune concordavano molto piacevolmente l'imposta di famiglia, mentre invece nella loro città sarebbero stati tassati ad un livello più alto; dobbiamo evitare di riproporre imposte di questo tipo tanto più che i comuni non sanno e non possono accertare una imposta personale sul reddito che richiede complessi elementi di valutazione.

Il secondo elemento di guida in senso negativo è l'imposta comunale sui consumi di infausta memoria dove i soli che guadagnavano erano gli appaltatori dell'imposta: a questo proposito dobbiamo ricordarci non solo gli scandali che sono nati da questa imposta, ma anche il lucro che senza scandalo sorgeva a favore di alcune grandi ditte appaltatrici di imposte di consumo che possedevano non solo l'appalto della riscossione che rientra nella normalità, ma anche l'appalto sulla imposizione risalendo in questo modo ad epoche romane o medioevali.

Va inoltre evitata qualunque imposta che possa ricordare la SOCOF che ha reso circa 1.200 miliardi e alcune centinaia di migliaia di ricorsi presso le Commissioni tributarie, e ci ha fatto perdere almeno 1.500 miliardi di ILOR.

Credo che si debba valutare in primo luogo l'opportunità di una misura d'emergenza per il 1986; senatore Cavazzuti, entro il dicembre del 1985 non vi è realisticamente nessuna possibilità che venga proposto, o tanto meno approvato, un disegno di legge del Governo con un progetto organico e meditato sulla autonomia finanziaria dei comuni e delle Regioni.

CAVAZZUTI. Accetto l'osservazione.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Sono convinto invece che nei primi mesi del prossimo anno vada studiato un provvedimento organico rintracciando seriamente i presupposti di una imposizione per gli enti locali, scorporandoli dall'imposizione statale anche se con questa coordinati.

Credo invece che per il 1986 vada approntata qualche misura di assoluta emergenza e non rivelo niente di nuovo affermando che non ero del tutto propenso all'imposizione sui servizi comunali; esemplificando, preferirei che per il 1986 la tassa sui rifiuti solidi urbani sia portata al 250 per cento del valore attuale piuttosto che creare una imposizione che sostanzialmente è sostitutiva della tassa sulla spazzatura. È preferibile annunciare che per il 1986 si prepara un provvedimento eccezionale, agganciato agli spazi già attualmente gestiti dai comuni.

Sono questi i motivi per cui non posso accettare l'ordine del giorno presentato dal senatore Cavazzuti, perchè si tratta di una materia troppo complessa che secondo me richiede da un lato una misura del tutto contingente che deve essere chiarita come tale, e dall'altro misure organiche che avendo tempo ed impegno si potranno discutere

nei primi mesi del 1986 in modo che possano entrare in vigore col 1° gennaio 1987 con alcuni ulteriori vincoli. Qualcuno cioè pensa che ai comuni — e qui non esprimo il mio punto di vista al riguardo — debba venir concesso il minimo possibile di discrezionalità, non nella scelta delle aliquote, ma nella gestione affinchè non si instaurino contrattazioni di tipo locale che ritengo molto pericolose. Il secondo aspetto, e vi ha fatto cenno anche il senatore Cavazzuti, è il contenimento dei costi amministrativi. Dobbiamo stare tutti molto attenti (per le responsabilità che in una veste o nell'altra continuiamo ad avere in sede parlamentare e politica) a non ricreare una burocrazia comunale, per evitare che i comuni comincino ad assumere migliaia di persone; e non parlo solo delle 8.000 unità delle imposte di consumo — che poi sono state trasferite, con un articolo di legge, a carico dello Stato — ma delle migliaia di persone che verrebbero assunte dai comuni con funzioni spesso elettorali e forse anche con pressioni, qualunque sia il colore del comune (mi sia consentito dirlo), quindi anche se fosse un monocolore repubblicano (non ho difficoltà a dirlo); in qualche comune c'è una politica di assunzioni fatta dai comuni che poi hanno l'elettore diretto: è una situazione pericolosa.

Detto tutto questo pregherei l'onorevole Cavazzuti (del quale credo di aver interpretato lo spirito e la finezza delle proposte) di ritirare il suo ordine del giorno perchè dovrei respingerlo e mi metterebbe in qualche difficoltà in quanto alcune cose, come sempre, sono intelligenti e meritevoli di attenta valutazione.

Il successivo ordine del giorno, presentato dai senatori del Gruppo comunista, è molto più generico ed evidentemente risponde ad una intenzione per la quale, del resto, sono stato anche richiamato da persona amica (e, devo soggiungere, anche con un tono un pochino polemico) sugli impegni assunti in sede politica, dei quali sono convinto, solo che la convinzione mia è che la cosa vada meditata e non improvvisata. Quindi anche il secondo ordine del giorno, presentato dai senatori Bonazzi ed altri, posso accettarlo come raccomandazione perchè ha un'indicazione del 1° gennaio 1987 che io condivido; non so il significato preciso dell'articolo 84 di cui si tratta, e quindi è per questo che non so se non debba essere limitato ad acconsentire l'operatività entro il 1° gennaio 1987, senza i criteri indicati, per la ragione che non so quali siano le motivazioni.

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Come relatore voglio aggiungere che mi sembra che si siano intrecciati due problemi che invece possono essere tenuti distinti. L'entrata a regime di una profonda revisione del sistema di finanziamento degli enti locali a comporre il quale concorra, in misura percentualmente consistente, un'autonomia impositiva è un orientamento che il Parlamento ha espresso ripetutamente, al quale il Governo si è richiamato e che certamente non può trovare accoglimento con l'entrata in vigore il 1° gennaio 1986.

Quindi, in questi termini, una revisione della finanza locale ha bisogno di tempo più lungo; ci si potrebbe limitare a ribadire politicamente l'impegno che questo deve essere l'obiettivo di fondo ed io ritengo che i criteri indicati nell'ordine del giorno del senatore Cavazzuti, con la sola indicazione che ho detto prima, siano da accogliere anche perchè la lettera *c*) dell'ordine del giorno Cavazzuti (se l'ho ben interpretata) afferma: «una base impositiva effettivamente autonoma, evitando di conseguenza che l'autonomia impositiva di comuni e Regioni si riduca alla possibilità di sovraimposizioni ai tributi statali», ed è una espressione che vuol dire che l'autonomia impositiva non deve esaurirsi nelle sovraimposte, ma non esclude che in un sistema di autonomia impositiva a largo ventaglio possa esserci una eventualità di sovraimposizione a livello locale.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Ma il senatore Cavazzuti la esclude.

CAVAZZUTI. Esatto, la escludo del tutto.

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* La esclude del tutto? Lo domando perchè nel

punto *c*) si parla di evitare che l'autonomia impositiva di comuni e Regioni si riduca...

CAVAZZUTI. È un modo involuto di esprimere il concetto: chiedo scusa.

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Quindi, nel dettaglio, non ci deve essere in alcun modo la sovraimposizione: ho capito.

Allora qui effettivamente ci può essere un margine di differenza non tanto per i comuni ma per le Regioni, perchè come avviene in tante parti del mondo, gli enti locali di maggiori dimensioni territoriali compartecipano al gettito attraverso una manovra sulle aliquote su imposte che sono a unico cespite.

Quindi, da questo punto di vista, può diventare effettivamente oggetto di vincolo al Governo con non sufficiente base di accoglimento.

Questo diventa un problema specifico: comunque resta la questione di un impegno a partire dal gennaio 1987 a realizzare un sistema di autonomia impositiva a largo ventaglio.

Resta altrettanto (non come opinione personale, ma come posizione del Governo) che al gennaio 1986 si deve far fronte a quella parte di entrate non più garantite dallo Stato con i trasferimenti.

PRESIDENTE. Questo è stato infatti dichiarato.

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* È la posizione indicata dal ministro Visentini anche in quest'ultima dichiarazione.

Quindi ci sono due problemi incrociati; vi è un'autonomia impositiva di emergenza (chiamiamola così) a fini di manovra economica 1986 per la quale il Governo conferma la consapevolezza che si deve procedere in modo tale da coprire la parte non di trasferimenti.

Vi è una parte di più lungo respiro, che ha bisogno certamente di un approfondimento maggiore, parte per la quale l'ordine del giorno Cavazzuti (mi rendo conto che, a questo punto, con una interpretazione corretta della lettera *c*) non diventa più un ordine del giorno sul quale esprimerei parere favorevole fin d'ora) rappresentava una base che mi sembrava un attimo fa ragionevole.

Per quanto riguarda l'invito a ritirare i due ordini del giorno, penso che, se questi fossero trasformati in raccomandazione, perdendo la forma dell'ordine del giorno, forse la sostanza del discorso non cambierebbe; l'importante è che si indichi la volontà di far camminare la modifica del sistema tributario italiano per lungo tempo invocata e con molta difficoltà, anche in sede di riflessione tecnica, fino ad ora prospettata.

Quindi la mia posizione sarebbe, a questo punto, nel senso di prendere atto della posizione del Governo (non occorre un ordine del giorno) a disporre per il 1986 un versante di entrate locali che compensi l'insufficiente trasferimento, e a prevedere, per il 1987, un regime di autonomia impositiva che abbia le caratteristiche di cui all'ordine del giorno Cavazzuti, corretto nel senso della introduzione della pronvincia alla lettera *b*); e, per quanto riguarda, come mia opinione, a questo punto, la lettera *c*), nel senso che la autonomia impositiva non solo non si esaurisca nella sovraimposizione, perchè sarebbe troppo poco, ma piuttosto «non abbia nella sovraimposizione ai tributi statali la base di riferimento di maggior significato».

PRESIDENTE. Comunque c'è stato un invito del Ministro, per quanto riguarda l'ordine del giorno Cavazzuti, a ritirarlo e, per l'ordine del giorno dei senatori Bonazzi ed altri, a modificarne alcuni punti.

CAVAZZUTI. Ritiro l'ordine del giorno perchè sono soddisfatto della discussione che si è svolta; mi è parso che in questo scambio di vedute coloro che hanno parlato di autonomia impositiva avessero chiaramente in mente cose diverse.

Ho deciso di fissare alcuni punti con i quali ritengo che debba essere immaginata la autonomia impositiva, col che ribadisco l'esclusione delle province, perchè se pensiamo che su base autonoma debbano essere tre gli enti che impongono (i comuni, le province e le Regioni) otteniamo una tale moltepli-

cità di aliquote da non consentire, a parere mio, una buona amministrazione del tributo.

Quindi io sono per il mantenimento dell'ente provincia, purchè si trovi un modo di finanziamento non tributario. E la cosa mi pare coerente con la scelta di una base imponibile assolutamente autonoma che eviti le sovraimposizioni, per i motivi precedenti, perchè se sulla stessa base pensassimo addirittura che c'è una imposizione statale, su cui sovraimpongono il comune e la Regione, di nuovo avremmo l'immagine di un tributo assolutamente ingestibile.

Ho desiderato esplicitare alcuni criteri perchè almeno da parte del Gruppo della Sinistra indipendente fosse chiaro che cosa si immagina quando si parla di queste cose.

VITALE. Desidero fare una precisazione sull'ordine del giorno presentato del Gruppo comunista.

A noi spiace dover insistere dopo le dichiarazioni del Ministro (sulla cui serietà non discutiamo), ma con questo ordine del giorno, intanto volevamo rilevare che c'è grave inadempienza da parte del Governo perchè non è il primo ordine del giorno approvato dal Parlamento che si riferisce alla materia.

Poi, rispetto alle stesse cose che diceva il Ministro, noi chiediamo un impegno del Governo, in un lasso di tempo maggiore rispetto alle esigenze che opportunamente poneva il Ministro nel rispondere all'ordine del giorno Cavazzuti.

Vorremmo cioè che il Parlamento indicasse al Governo i criteri complessivi ai quali ispirare la nuova legge sull'ordinamento degli enti locali e vorremmo che il Governo assumesse l'impegno di presentare il disegno di legge di riforma in modo da consentirne l'operatività entro il 1° gennaio 1987.

Per quanto concerne l'articolo 84 del disegno di legge n. 133-311/A richiamato nell'ordine del giorno, posso dire al Ministro che si tratta dell'articolo di un testo unificato, in discussione presso la 1ª Commissione del Senato, che ha raccolto il consenso di tutte le forze politiche. Non comprendo, quindi, le difficoltà del Governo ad accogliere un invito ad impegnarsi in conformità a criteri indicati dalla quasi totalità delle forze politiche, che in questa direzione si sono già pronunciate in modo ben preciso.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Ho naturalmente il massimo rispetto delle indicazioni delle forze politiche, tanto più se queste si esprimono all'unanimità, ma gradirei conoscere il contenuto dell'articolo 84.

VITALE. Concerne la riforma delle autonomie locali.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Ma in particolare cosa stabilisce l'articolo 84?

VITALE. A nostro giudizio il problema non è tanto di entrare nel merito dell'articolo 84.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Ma se il Governo accoglie il suo ordine del giorno, accetta anche i criteri indicati dall'articolo 84, per cui sarebbe opportuno conoscere il contenuto di tale articolo.

VITALE. Purtroppo in questo momento non ne ho a disposizione il testo.

PRESIDENTE. Desidero ricordare, a titolo di chiarimento, che il ministro Visentini ha invitato i presentatori dell'ordine del giorno a modificarlo nel senso di escludere il riferimento all'articolo 84, del quale non sono chiari il contenuto e le implicazioni, ed ha dichiarato di accogliere come raccomandazione l'invito al Governo a predisporre un progetto di legge per l'autonomia impositiva locale da applicare a partire dal 1° gennaio 1987.

VITALE. Non posso che dare ragione al Ministro per quanto riguarda la scarsa conoscenza dell'articolo 84, ma purtroppo in questo momento sono assenti gli «addetti ai lavori» che potrebbero fornirci i necessari chiarimenti. Posso tuttavia assicurare il Ministro che la norma in questione è scaturita da una indicazione quasi unanime di tutte le forze politiche. Comunque, a prescindere da tale questione, il motivo politico di fondo per il quale riconfermiamo il nostro ordine del giorno e ne chiediamo la votazione deriva

dalla constatazione della inadempienza del Governo riguardo all'impegno, a suo tempo assunto nei confronti del Parlamento, di predisporre un ripristino dell'autonomia impositiva degli enti locali.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Non ho chiesto di ritirare l'ordine del giorno, ma soltanto di escludere il riferimento all'articolo 84 di cui nessuno dei presenti conosce bene il contenuto.

VITALE. Insistiamo perchè l'ordine del giorno sia posto in votazione così come originariamente proposto.

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504*. Concordo senz'altro con le posizioni del Ministro. Ritengo che l'orientamento prevalso all'interno della 1ª Commissione permanente abbia una sua coerenza, che va però riferita alle scelte finora maturate in quella sede a proposito della riforma delle autonomie locali. Lo stesso orientamento potrebbe non avere più altrettanta coerenza qualora le decisioni finali del Parlamento in materia di tale riforma trasferissero, per esempio, alcune funzioni dai comuni alle province o viceversa, oppure dalle Regioni alle province o viceversa. Non metto quindi in discussione la coerenza di quell'orientamento ma, poichè lo stesso è strumentale a scelte ancora da definire in materia di riforma delle autonomie locali, mi sembrerebbe in un certo senso eccentrico vincolare in questo momento il Parlamento solo per la parte finanziaria, dato che non lo sarebbe in materia di autonomie.

Sarei del parere, quindi, di escludere il riferimento all'articolo 84 nel dispositivo dell'ordine del giorno e di mantenerlo invece nella premessa proprio per sottolineare, in termini, se mi è consentito, alquanto polemici nei confronti del Governo, l'inadempienza — che anche il Ministro non può non ammettere — dello stesso Governo riguardo all'impegno a suo tempo assunto verso il Parlamento di predisporre un progetto di legge sulle autonomie locali. Comprendo, quindi, e condivido l'intento polemico dei presentatori dell'ordine del giorno, ma non ritengo coerente un invito al Governo sulla base di criteri che potrebbero poi non essere confermati.

VITALE. Le argomentazioni testè esposte dal senatore D'Onofrio mi paiono convincenti e quindi, per facilitare una convergenza sull'ordine del giorno, dichiaro, anche a nome degli altri proponenti, di rinunciare al riferimento fatto all'articolo 84.

PRESIDENTE. In conseguenza della soppressione del riferimento al sopra citato articolo 84 nel dispositivo dell'ordine del giorno, lo stesso risulta così formulato:

«La 6ª Commissione permanente del Senato,

preso atto che il Governo non ha ottemperato agli impegni indicati negli ordini del giorno approvati in occasione dell'esame della legge finanziaria e del bilancio di previsione per il 1985 in materia di finanza locale e regionale, comprendenti il ripristino di un'autonomia impositiva per gli enti locali; che è impossibile ormai che un provvedimento organico il quale realizzi i criteri indicati nell'articolo 84 del disegno di legge n. 133-311/A sia approvato in tempi che ne consentano l'applicazione dal 1° gennaio 1986,

impegna il Governo:

a presentare senza indugio un disegno di legge di riforma della finanza locale in modo da consentirne la operatività entro il 1° gennaio 1987».

(0/1504/2/6) BONAZZI, GIURA LONGO, VITALE, CANNATA, SEGA, POLLASTRELLI, POLLINI

VISENTINI, *ministro delle finanze*. In questa nuova formulazione, il Governo accoglie l'ordine del giorno come raccomandazione.

PRESIDENTE. L'esame degli ordini del giorno al disegno di legge finanziaria è così esaurito.

Non sono stati presentati ordini del giorno riferiti alla tabella 1 del bilancio.

Ricordo che il senatore Berlanda ha presentato, sotto forma di emendamento, due proposte che in tale veste non sono proponibili, a norma del Regolamento, in questa sede. Infatti, trattandosi di proposte di modifica al disegno di legge finanziaria, la sede in cui potranno essere presentate è quella della Commissione bilancio. Pertanto, invito il senatore Berlanda a formulare nuovamente le sue proposte come suggerimenti di cui il relatore, se lo riterrà opportuno, potrà tenere conto in fase di stesura del rapporto da inviare alla 5ª Commissione permanente.

BERLANDA. Data la improponibilità — testè ricordata dal Presidente — di emendamenti al disegno di legge finanziaria in questa sede, propongo che nel rapporto alla Commissione bilancio sulla tabella 1 e sulle parti di competenza del disegno di legge finanziaria, il relatore D'Onofrio inserisca un rilievo negativo sulla disposizione di cui al secondo comma dell'articolo 24 del disegno di legge finanziaria — compreso nella parte riguardante le disposizioni in materia socio-sanitaria — che recita: «ai fini di cui al comma precedente» — cioè ai fini della determinazione del reddito complessivo del soggetto che intende usufruire delle deduzioni, detrazioni, agevolazioni, eccetera, previste nella presente legge — «si tiene conto dei redditi di qualsiasi natura comprensivi dei redditi esenti da imposte e di quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva, se superiori a lire 2 milioni. Non concorrono alla formazione del reddito indicato nel comma precedente gli importi degli assegni di indennità di cui allo stesso comma».

La mia osservazione riguarda il fatto che in tale comma non si considera che per omogeneità di trattamento con i redditi esenti si deve assumere soltanto la parte di reddito effettivamente disponibile per il contribuente. Ritengo, anche se il Titolo XI del disegno di legge finanziaria riguarda «Disposizioni in materia socio-sanitaria», che nel citato articolo 24 siano da ravvisare elementi di nostra stretta competenza, sui quali sarebbe opportuno che la Commissione esprimesse le sue osservazioni.

Ricordo brevemente, per portare alcuni esempi, che il decreto-legge n. 528 del 29 agosto 1984, riguardante «Misure urgenti in materia sanitaria», ha disposto che ai fini delle deduzioni, detrazioni o agevolazioni fiscali deve tenersi conto anche dei redditi esenti di entità superiore ai 2 milioni di lire, esclusi i BOT, i CCT e gli altri titoli equipollenti emessi dallo Stato. Nell'articolo 2 del disegno di legge n. 3222 della Camera dei deputati, concernente la revisione dell'IRPEF, si precisa che, ai fini della determinazione del reddito fissato per poter richiedere le detrazioni non si tiene conto, tra l'altro, degli interessi ed altri proventi dei titoli emessi dallo Stato. Il richiamo ai BOT e ai CCT ha più che altro un contenuto di fatto per l'opinione pubblica, ma non costituisce certo una formulazione giuridica molto precisa. La disposizione si presta ad interpretazioni controverse. Per fare un esempio, il commento ministeriale contenuto nelle istruzioni per la compilazione della dichiarazione dei redditi estendeva l'esclusione, oltre che ai BOT e ai CCT, anche ai BPT e ai prestiti redimibili e irredimibili emessi dal Tesoro, mentre per titoli come le obbligazioni emesse dall'Enel o dalle Ferrovie dello Stato si manteneva l'obbligo di tenerne conto nel momento di richiedere le agevolazioni sanitarie.

Con la nuova dizione i titoli da ultimo citati sono compresi o sono esclusi? Il problema che voglio sottoporre all'attenzione della Commissione è questo: le disposizioni devono essere chiare. È necessario, per esempio, stabilire se la norma deve prevedere che il computo di due milioni venga fatto in termini di reddito effettivamente disponibile, perchè in base all'attuale legge e in base all'interpretazione corrente i due milioni vanno assunti al lordo dell'eventuale ritenuta secca. Quindi, se parliamo di conti correnti bancari il reddito disponibile è di un milione e mezzo (due milioni di reddito meno la ritenuta), se parliamo di BOT o di CCT è di due milioni. Premesso che condivido che alcune prestazioni e servizi vadano assicurati a cittadini che non hanno redditi esenti, ritengo importante fissare quelle soglie con chiarezza; al contrario, mi sembra che le

norme oggi esistenti non siano sufficientemente chiare.

Il senso della mia proposta è proprio quello di inserire nel rapporto alla 5ª Commissione sulla tabella 1 e sulle parti di competenza del disegno di legge finanziaria che le incongruenze già evidenziate a proposito di altri provvedimenti si ripetono nel disegno di legge finanziaria se non viene riformulato con chiarezza l'articolo 24. È opportuno precisare nel parere questi concetti di fondo. Inoltre, bisogna chiarire quali sono i redditi esenti, anche in considerazione del fatto che il penultimo comma dell'articolo 24 prevede, per violazione dei commi precedenti, l'arresto fino a sei mesi o una ammenda fino a tre milioni.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Concordo con il senatore Berlanda e mi associo alle sue valutazioni. Quel testo, giustamente da lui criticato, deriva da un emendamento presentato alla Camera dei deputati contro il parere del Governo (non il mio ma del Ministro della sanità o del Ministro del tesoro), e forse chi allora l'ha presentato non pensava che venisse approvato. Mi sembra che la disposizione oggi inserita sia molto più chiara; comunque, sono d'accordo con il collega Berlanda nel precisare che si deve assumere soltanto la parte di reddito effettivamente disponibile per il contribuente. L'esempio fatto è pienamente calzante; non si devono considerare i due milioni o i tre milioni di interessi lordi corrisposti dalla banca, ma i 2.250.000 del netto che rimangono dopo la ritenuta.

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Sono d'accordo con le osservazioni del senatore Berlanda.

POLLASTRELLI. Signor Presidente, onorevole Ministro, a questo proposito rimango del parere che la disposizione introdotta nel disegno di legge finanziaria, difforme dall'attuale norma vigente relativa anche alla modifica che fu a suo tempo apportata dalla Camera dei deputati, non può rimanere formulata in questi termini. Si sa qual è la posizione del Gruppo comunista in materia di tassazione dei titoli pubblici e nel caso in cui si arrivasse a tale soluzione il problema non sussisterebbe. Al contrario, essendo prevista attualmente l'esenzione, la disposizione di cui al secondo comma dell'articolo 24, stabilendo che ai fini di cui al comma precedente si tiene conto dei redditi di qualsiasi natura comprensivi dei redditi esenti da imposte e di quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva, determina una grave discriminazione e distorsione. Infatti i piccoli risparmiatori che usufruirebbero delle agevolazioni in materia socio-sanitaria e che sono possessori di titoli di Stato esenti, sarebbero costretti automaticamente a dichiarare questa loro percezione e quindi ad evidenziare la nominatività dei titoli mentre tutti coloro che stanno al di sopra della soglia dei due milioni, i quali non sono assolutamente interessati a beneficiare della agevolazione in materia socio-sanitaria, in pratica non presenterebbero alcuna dichiarazione e quindi non renderebbero ufficiale la percezione di un reddito da titoli pubblici. Tutto ciò provocherebbe una grave disparità di trattamento tra coloro che oggi, risparmiando, sottoscrivono titoli pubblici. Questo discorso si richiama alle considerazioni che ho espresso durante la discussione generale. Se si vuole introdurre il cosiddetto redditometro per poter individuare le fasce di povertà, quest'ultimo deve possedere dei parametri certi. In questo caso il parametro sarebbe comunque diverso; infatti coloro che stanno al di sotto di due milioni devono presentare una dichiarazione, coloro che stanno al di sopra, che non hanno bisogno di alcuna agevolazione sui *tickets*, non dichiarano nulla e tengono nel segreto la loro capacità contributiva. Pertanto, invito la Commissione ad introdurre una osservazione in tal senso nel rapporto alla 5ª Commissione, in maniera che venga rivisto questo aspetto almeno fino a quando il problema non sarà analizzato in relazione anche alla nostra richiesta di principio, cioè la tassazione dei titoli pubblici. Solamente in questo modo si potrà conoscere l'esatta percezione di tutti i risparmiatori — piccoli, medi e grandi — e tutti verranno considerati sullo stesso piano.

Per questo motivo, chiedo che venga sottolineata nel rapporto alla 5ª Commissione la necessità di ripristinare la norma vigente abolendo le novità introdotte.

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504.* Signor Presidente, onorevole Ministro, il ragionamento svolto dal collega Pollastrelli è lo stesso che ha portato per due volte il Parlamento a non accogliere la proposta del Governo in materia di *tickets* sanitari, proposta sulla quale mi sembra di ricordare furono d'accordo vari Gruppi parlamentari, fra cui anche il mio Gruppo (adesso come relatore però non parlo a nome del Gruppo democristiano). Ho continuato a riflettere sulla questione perchè nel corso delle due occasioni in cui l'abbiamo esaminata sono stati prevalenti gli argomenti favorevoli all'espunzione dai testi legislativi della proposta del Governo, non tanto in base alle considerazioni svolte adesso dal senatore Pollastrelli quanto perchè sembrava introdurre surrettiziamente una forma di tassazione sui titoli di Stato, che diventava un modo poco corretto da parte del legislatore di mantenere formalmente l'esenzione fiscale e di introdurla surrettiziamente a determinati fini.

Non mi sembra che questo argomento abbia molto pregio in quanto ci troviano di fronte alla utilizzabilità da parte del cittadino di una disposizione di favore che si basa sul presupposto della esiguità del reddito disponibile e che lo esonera dal versamento di una quota parte della spesa sanitaria. L'argomento di un'indiretta tassazione dei titoli di Stato mi sembra quindi non avere pregio, ed anche se in passato mi ero orientato favorevolmente alla modifica della norma, non credo di poter ribadire la stessa posizione nell'attuale situazione.

Per la verità non trovo condivisibile neanche l'altra argomentazione che in questa norma vede una discriminazione fra i cittadini a seconda che rientrino o meno nella fascia esente da *tickets*; questo discorso avrebbe avuto pregio se dalla autodenuncia del possesso di titoli di Stato e quindi di interessi tali che implicano l'uscita dal «circuito della povertà», conseguisse anche la necessità di cumulare i redditi derivanti dai titoli di Stato con gli altri redditi ai fini dell'IRPEF; in tal caso ci sarebbe una situazione di disparità a danno dei cittadini meno abbienti in quanto se tali redditi fossero tassati ai fini IRPEF solo sulla base di una autodenuncia e questa fosse necessaria per usufruire delle agevolazioni sanitarie, vi sarebbe una discriminazione a danno di chi è costretto a fare questa autodenuncia, cioè i meno abbienti. Non è però questo il caso in quanto la non cumulabilità con gli altri redditi è un elemento valido per tutti.

Mi chiedo allora, e lo chiedo ai colleghi del Gruppo comunista, quale differenza possiamo intravedere noi legislatori tra un cittadino che percepisce 15 milioni l'anno di interessi sui titoli di Stato e non abbia altri redditi ed un cittadino che percepisce la stessa somma grazie al suo lavoro — dipendente o autonomo — ai fini della esenzione dal *ticket* sanitario. Ho l'impressione che la coscienza sociale non scorga differenze di sorta tra un cittadino che possa spendere 15 milioni derivanti da BOT, ed un cittadino che possa spendere 15 milioni derivanti dal lavoro: non credo che si possa vedere nel primo un redditiero e nel secondo un lavoratore. Proprio perchè nella coscienza sociale sono considerati allo stesso modo, non possono essere trattati in modo diverso ai fini della utilizzazione delle norme di favore in materia sanitaria o scolastica.

Ritengo che proprio il principio di eguaglianza che viene invocato per chiedere la modifica del testo governativo, richieda che ad identiche situazioni di reddito corrispondano norme identiche sui privilegi di cui ci si può avvalere. Mentre non ritengo che attraverso queste disposizioni ci sia un impatto di tassazione per sotterfugio, credo altresì che non ci sia una violazione del principio di eguaglianza.

Da questo punto di vista, mentre accolgo la richiesta del senatore Berlanda di inserire nel rapporto un'osservazione sulla determinazione del *quantum* onde evitare incertezze che possono portare anche a sanzioni penali, in seguito ad una diversa riflessione rispetto a quella da me svolta nel passato ritengo di non poter accogliere l'osservazione svolta dal senatore Pollastrelli.

PRESIDENTE. Metto ai voti la proposta del senatore Pollastrelli, tesa ad inserire nel parere da inviare alla 5ª Commissione permanente, un'osservazione negativa sul secondo comma dell'articolo 24 del disegno di legge finanziaria.

**Non è accolta.**

Metto ai voti la proposta di inserire nel parere stesso l'osservazione relativa all'articolo 24 del disegno di legge finanziaria illustrata dal senatore Berlanda.

**È accolta.**

BERLANDA. La formula della proposta che fa riferimento a due commi dell'articolo 31 (mentre i commi coinvolti nel discorso sono senz'altro di più) investe una questione generale di principio ed una questione tecnica.

L'elemento più rilevante è l'aumento del contributo fiscale di malattia per il lavoro autonomo dal 4 al 9 per cento. Ripeterò quello che ho già detto nell'Aula del Senato nel novembre del 1983, e cioè che questa materia costituisce un elemento di parafiscalità e di aggravio nell'imposizione dei redditi che sta determinando nel Paese una situazione difficile. Se non sono male informato, infatti, mi sembra che i collegi notarili di due importanti regioni d'Italia abbiano deciso di consigliare i loro iscritti a fare il versamento richiesto procedendo al sequestro giudiziario delle somme presso l'INPS per i ricorsi che saranno firmati in questi giorni. Altri collegi notarili stanno consigliando di non versare niente, mentre altri ordini professionali hanno ottenuto l'autorizzazione a non pagare ed a rimettere le somme.

Si sta creando nei confronti dell'INPS lo stesso clima che si creò quando il Parlamento approvò contro il parere del Governo una nuova imposizione: ci fu una serie di ricorsi che portò in seguito ad abolire quella tassa; attualmente il clima è lo stesso, cosa che non è certamente un segno di chiarezza nei rapporti tra contribuente e Stato.

Il comma 14 dell'articolo 31 della legge finanziaria impone agli enti erogatori dei compensi considerati lordi, di versare una differenza del 6,30 per cento. Quando per esempio in tema di IRPEF si stabilisce una ritenuta d'acconto del 18 per cento, i numerosi contribuenti che hanno un'aliquota marginale del 35 e del 43 per cento, ed un'aliquota media tra il 35 ed il 40 per cento, rimangono a credito di una ritenuta del 17 per cento, in quanto essendo la ritenuta di acconto del 18 per cento commisurata al ricavo lordo, ci sono tante categorie di lavoratori come per esempio i dentisti ed i radiologi che hanno rapporto da uno a tre, fra ricavo lordo e reddito imponibile, cioè il compenso è di tre parti di cui una è imponibile sul reddito e due sono costi.

Se applichiamo una ritenuta del 6,30 per cento di acconto su un contributo che poi, alla fine, è del 9 per cento, si può arrivare a pagare una ritenuta pari al 18 per cento circa dell'imponibile per un contributo che invece è limitato al 9 per cento; cioè è sbagliata la norma sulla ritenuta.

Per la prima questione, che è generale e non è materia di competenza di questa Commissione, intervengo solo per dichiarare che è un elemento di aggravio parafiscale e che, per queste vicende di meccanismi, vale la pena di segnalarlo perchè in ogni caso si tenga conto che non si può pensare ad una ritenuta d'acconto del 6,30 per cento quando il contributo statale è del 9 per cento.

C'è un altro elemento. Qui si pone addirittura il principio che la ritenuta deve essere fatta dall'erogante il compenso con tutte le formalità di trattenuta, versamento e documentazioni varie, cioè accentuando altri oneri dell'azienda. Ma anche questa è materia tecnica che certamente, in questo modo, è mal regolata.

PRESIDENTE. Mentre il primo quesito non è di competenza della nostra Commissione e quindi non possiamo esprimere un parere, sulla seconda questione invece, ove sempre la Commissione concordi, possiamo pronunciarci.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Volevo far presente che non ho nessuna competenza per esprimermi in questa materia; è perfettamente coerente e logico ciò che dice il

senatore Berlanda, perchè il soggetto che paga è uno solo, però questa materia è di competenza del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e certamente io non sono in grado di esprimere nessun punto di vista al riguardo.

PRESIDENTE. Allora io credo che se facciamo un accenno al secondo problema nel parere non si crei alcuna difficoltà e quindi, se non ci sono osservazioni della Commissione, e, in particolare, del relatore, nel parere della nostra Commissione si terrà conto anche di queste osservazioni del senatore Berlanda.

Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5ª Commissione sulla tabella 1 e sulle parti di competenza della Commissione del disegno di legge n. 1504.

Poichè non si fanno osservazioni, il mandato a redigere il rapporto sulla tabella 1 del bilancio di previsione dello Stato, nonchè sulle parti di competenza della Commissione del disegno di legge n. 1504, nei termini risultanti dal dibattito, viene conferito al senatore D'Onofrio.

Passiamo ora alla tabella 3.

I senatori Giura Longo ed altri hanno presentato il seguente ordine del giorno:

«La 6ª Commissione permanente del Senato,

considerato che non è stato ancora risolto adeguatamente il problema della mancanza di personale tecnico ed amministrativo del Ministero delle finanze, ed, in particolare, considerato che risultano attualmente scoperti: 5.076 posti in organico presso la Direzione generale delle imposte dirette; 2.043 posti in organico presso l'Amministrazione centrale e le intendenze di finanza; 1.620 posti in organico presso le dogane e gli UTIF; 1.428 posti in organico presso il catasto e gli UTE; 1.080 posti in organico presso la Direzione generale delle imposte indirette,

invita il Governo:

a procedere senza ulteriori indugi alla attuazione delle norme previste per l'ordinamento e il reclutamento del personale anche avvalendosi delle disposizioni contenute nell'articolo 4 del decreto-legge 17 dicembre 1984, n. 853, convertito nella legge 17 febbraio 1985, n. 17, con particolare riferimento al comma 14-*bis*, che riguarda il personale tecnico ed amministrativo (geometri, ragionieri, cassieri, eccetera), sul quale grava gran parte del lavoro di base dell'Amministrazione finanziaria».

(0/1505/1/6 - Tab. 3)

GIURA LONGO, VITALE, SEGA, POLLASTRELLI, BONAZZI, CANNATA, POLLINI

GIURA LONGO. Avevamo sollevato il problema nel corso della discussione generale, cogliendo lo spunto da alcune cose che erano state dette dal relatore. Ora abbiamo ritenuto di dover sottoporre all'attenzione del Governo un giudizio che il Parlamento può dare sull'attuale situazione del personale all'interno dell'Amministrazione finanziaria, secondo dati che in altri momenti (e, mi pare, anche nella replica di questa mattina) il Ministro ha in gran parte confermato.

Con questo ordine del giorno vogliamo appunto sottolineare la necessità che abbiamo di porre in qualche modo di nuovo all'attenzione del Governo la situazione di gravi carenze nei ruoli dell'Amministrazione finanziaria, in modo che si possa in qualche modo provvedere, anche in riferimento a determinate norme che alcuni mesi fa il Parlamento ha approvato, cioè quelle della legge n. 17 che, appunto, costituiva la conversione in legge del «decreto Visentini».

All'articolo 4 di questo provvedimento sono disposte norme precise per quel che riguarda l'amministrazione o la nuova organizzazione del personale del Ministero delle finanze; alcune di queste norme sono in via di attuazione, ma altre sono state, fino a questo momento, completamente disattese; in particolare ci riferiamo al comma 14-*bis* di questo articolo 4 che estende a determinate categorie di quadri intermedi del Ministero delle finanze (e, in modo particolare, per esempio, ai geometri del catasto, ai ragionieri, ai cassieri dei vari uffici, compresi gli uffici IVA) determinati benefici che fino ad ora hanno funzionato per la restante parte del personale.

Quindi l'ordine del giorno vuole sottolinea-

re l'urgenza di provvedere a sanare queste situazioni come è già disposto dalla legge e a porre in evidenza la grave situazione che all'interno dell'Amministrazione finanziaria si sta generando per via di così gravi carenze nei ruoli del personale.

FIOCCHI, *estensore designato del rapporto sulla tabella 3.* L'ordine del giorno tratta il problema del personale a cui è stato fatto cenno da me nella relazione e successivamente, direi, in tutti gli interventi dei colleghi.

Certamente il problema del personale è un problema determinante agli effetti della efficienza dell'Amministrazione finanziaria di cui abbiamo parlato stamattina.

Nel testo presentato dai colleghi comunisti mi sembra di cogliere un pò troppo l'aspetto quantitativo invece di quello della professionalità; personalmente, nel rapporto certamente farei questo richiamo ma, per quanto riguarda il testo del presente ordine del giorno, mi rimetto al Governo.

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Senatore Giura Longo, mi riservo di darle le documentazioni, come ho detto stamattina, ma le ricordo che sono in corso (alcuni sono già partiti da alcuni mesi) provvedimenti per i concorsi che richiedono i loro tempi tecnici, perchè non si tratta di un'azienda la quale può fare inserzioni sul giornale e assumere chi ritiene più valido.

Quindi prendo atto del suo ordine del giorno, lo posso anche accettare come raccomandazione, ma sono cose che stanno avvenendo.

Diverso è il problema del comma 14-*bis* che (avendolo voluto e chiesto) evidentemente vogliamo attuare; lì ci sono dei problemi con il Tesoro e stiamo cercando di risolverli perchè c'è qualche interpretazione di tipo diverso e contiamo che possano essere superate queste obiezioni.

Quindi io accetto come raccomandazione l'ordine del giorno in esame, facendo presente però che sono cose che già stanno avvenendo.

GIURA LONGO. Non insisto per la votazione.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno dei senatori Giura Longo ed altri:

«La 6ª Commissione permanente del Senato,

deplorando il ritardo accumulatosi nel funzionamento del Ministero delle finanze, soprattutto in ordine alla definizione del rilevante contenzioso ed al blocco pressochè totale delle attività delle commissioni tributarie;

considerato che a causa di ciò il fisco si trova ormai a dover rinviare per svariati anni la riscossione di somme ingenti accertate o in via di accertamento, o addirittura a rinunciare a molte entrate,

impegna il Governo

a procedere senza ulteriori indugi alla riforma dell'Amministrazione finanziaria, secondo le indicazioni che furono approvate dal Senato nella scorsa legislatura, con particolare riferimento al potenziamento degli uffici del contenzioso ed allo snellimento delle procedure relative all'accertamento effettivo delle dichiarazioni infedeli e di ogni altra forma di evasione».

(0/1505/2/6 - Tab. 3)

GIURA LONGO, POLLASTRELLI, VITALE, BONAZZI, SEGA, CANNATA, POLLINI

VISENTINI, *ministro delle finanze.* Accetto senz'altro l'indicazione contenuta nell'ordine del giorno per quanto attiene il potenziamento degli uffici del contenzioso. Desidero rendere noto che in proposito il Governo ha presentato ora un disegno di legge al Parlamento, che è proprio inteso a rafforzare e a creare — come ricordavo questa mattina — il ruolo delle segreterie — perchè questo è, per quanto riguarda l'amministrazione, il problema che viene affrontato — delle Commissioni tributarie. Prendo comunque atto della richiesta di potenziamento degli uffici del contenzioso contenuta nell'ordine del giorno, anche se forse, avendo il Governo già presentato un provvedimento in tal senso, dovrei io presentare al Parlamento un ordine del giorno per impegnarlo ad approvare al

più presto il provvedimento presentato dal Governo.

Per quanto riguarda le procedure relative all'accertamento effettivo delle dichiarazioni infedeli e di ogni altra forma di evasione, il Governo accoglie come raccomandazione l'invito allo snellimento di tali procedure. Ricordavo questa mattina che nell'articolo 8, se non vado errato, del provvedimento concernente l'IRPEF si stabilisce che alcune incombenze per quanto riguarda i controlli puramente formali, che oggi sono estesi a tutti i contribuenti, siano limitate solo ad alcuni casi presi a campione, in modo da non disperdere l'attività dei funzionari del fisco nella correzione di atti puramente formali e di scarso rilievo e così da permettere agli stessi di dedicarsi maggiormente al sostanziale lavoro di accertamento.

Non posso, invece, accogliere la prima parte del dispositivo dell'ordine del giorno, laddove si fa riferimento, a proposito delle linee da seguire nella riforma dell'Amministrazione finanziaria, alle indicazioni che furono approvate dal Senato nella scorsa legislatura, perchè ritengo che invece la riforma debba ispirarsi a linee abbastanza diverse, anche in relazione agli elementi che questa mattina indicavo, cioè una certa disponibilità di personale, che dovrebbe conseguire dalla disciplina delle esattorie e dal trasferimento delle riscossioni coattive, nonchè alcune altre norme proposte, che ricordavo sempre questa mattina, che tendono a rendere disponibile il personale e a farlo lavorare in modo diverso, per esempio in materia di valutazioni in sede di trasferimenti. Non posso quindi accettare di vincolare le decisioni del Governo a quel tipo di riforma che, se non ricordo male, venne proposta circa una decina di anni fa, perchè le riforme della struttura amministrativa sono connesse con situazioni legislative particolari.

GIURA LONGO. Desidero chiarire che il riferimento contenuto nell'ordine del giorno alle indicazioni fornite dal Senato nella scorsa legislatura in tema di riforma dell'Amministrazione finanziaria è stato da noi voluto soltanto per ricordare un precedente. D'altra parte, aver preferito il termine «indicazioni» al termine «testo» è già di per sè significativo.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Mi scuso per l'interruzione, ma vorrei suggerire al senatore Giura Longo una formulazione alternativa secondo la quale si potrebbe dire: «impegna il Governo a procedere senza ulteriori indugi alla riforma dell'Amministrazione finanziaria, tenendo anche conto delle indicazioni, eccetera».

GIURA LONGO. Ritengo, anche per superare definitivamente l'ostacolo, di poter convenire con la sua proposta di sopprimere nel dispositivo l'espressione: «secondo le indicazioni che furono approvate dal Senato nella scorsa legislatura».

VISENTINI, *ministro delle finanze*. In seguito a tale modifica, il Governo accoglie l'ordine del giorno come raccomandazione.

PRESIDENTE. È stata preannunciata la presentazione di un ulteriore ordine del giorno sulla tabella 3, da parte dei senatori Giura Longo, Vitale, Sega, Pollastrelli, Bonazzi, Cannata e Pollini.

GIURA LONGO. Con l'ordine del giorno che avevamo in animo di presentare, considerato che occorre procedere con maggiore speditezza nell'opera di potenziamento del Ministero delle finanze, per una più efficace lotta all'evasione fiscale e per una più equa politica del prelievo, si invitava il Governo ad accelerare le proprie iniziative in ordine all'aggiornamento del catasto ed all'elaborazione della cartografia numerica, secondo il parere già da tempo espresso dall'apposito comitato tecnico che ha vagliato le varie proposte pervenute da circa un anno al Ministero delle finanze.

VISENTINI, *ministro delle finanze*. Credo che tale ordine del giorno sia superato da quanto ho detto questa mattina e cioè che le convenzioni sono già state fatte.

GIURA LONGO. In effetti noi avevamo predisposto questo ordine del giorno prima

della sua replica e purtroppo le notizie che avevamo a disposizione non corrispondevano a quanto lei ci ha detto questa mattina. Pertanto rinuncio a presentare l'ordine del giorno.

PRESIDENTE. L'esame degli ordini del giorno è così esaurito.

Passiamo ora all'esame degli emendamenti.

I senatori Giura Longo ed altri hanno presentato il seguente emendamento:

*Al capitolo 4667,* «Spese per aggi di riscossione», *nelle previsioni di competenza e di cassa, sostituire la cifra*: «1.072.000.000.000» *con l'altra*: «872.000.000.000».

GIURA LONGO, POLLASTRELLI, VITALE, SEGA, BONAZZI, CALICE

Ricordo che è procedura costante che nell'ambito delle singole Commissioni possono essere presentati emendamenti alle singole tabelle di competenza purchè, in caso di aumento o diminuzione nelle previsioni di spesa, vi sia una compensazione in un pari aumento o diminuzione di spesa nell'ambito della stessa tabella.

Pertanto, poichè l'emendamento di cui ho testè dato lettura si configura come una proposta di diminuzione nella previsione di spesa del capitolo 4667, senza prevedere una compensazione in un pari aumento di spesa nell'ambito della stessa tabella 3, invito i presentatori a ritirarlo; in caso contrario, dovrei dichiararlo improponibile.

GIURA LONGO. La compensazione delle spese avviene però con un altro emendamento che presenteremo alla tabella 2, che prevede un aumento di spesa corrispondente alla diminuzione richiesta con l'emendamento alla tabella 3. Ne do lettura:

*Al capitolo 6171,* «Pensioni ed assegni di guerra, assegni di medaglia al valor militare ed altre indennità di guerra», *nelle previsioni di competenza e di cassa, sostituire la cifra*: «2.000.000.000.000» *con l'altra*: «2.200.000.000.000».

SEGA, GIURA LONGO, BONAZZI, VITALE, POLLASTRELLI, POLLINI, CANNATA

Se tali emendamenti non sono proponibili in questa sede, ci proponiamo di ripresentarli in sede di 5ª Commissione.

PRESIDENTE. Ricordo a questo proposito che gli emendamenti dichiarati improponibili in questa sede non saranno trasmessi alla 5ª Commissione dalla Commissione di merito, ma dovranno essere ripresentati dai proponenti.

POLLASTRELLI. Però, poichè si tratta di emendamenti alle tabelle del bilancio di competenza di questa Commissione, non vorrei che una dichiarazione di improponibilità in questa sede ne impedisca la ripresentazione in sede di Commissione bilancio. Ritengo che in questa sede tali emendamenti non possano essere che accolti o respinti.

Comunque desidero chiarire che queste proposte di modifica alla tabella 3 e alla tabella 2, si compensano tra di loro e sono poi entrambe collegate con una norma da inserire nel disegno di legge finanziaria per coprire la parte di maggiore spesa sul Tesoro per minori entrate derivanti dagli aggi esattoriali. La presentazione alla Commissione bilancio della proposta per la riduzione delle spese per gli aggi esattoriali la renderebbe generica, ossia non finalizzata allo scopo per il quale la presentiamo, che è appunto quello della compensazione di cui ho già detto. La mia convinzione è che, non potendo presentare gli emendamenti di modifica sulle tabelle del Ministero delle finanze e del Ministero del tesoro, rimarrebbe sì la riduzione degli aggi, ma non sarebbe possibile utilizzare la minore spesa che ho detto per coprire la maggiore appostazione di spesa sul Tesoro. Quindi insisto perchè in questa sede gli emendamenti siano esaminati e discussi e su di essi si esprima il rappresentante del Governo; dopodichè potranno anche essere respinti, ma questo è l'unico modo per avere

poi la possibilità di poter ripresentare alla Commissione bilancio l'emendamento sulla riduzione degli aggi esattoriali. In caso contrario vi sarebbe soltanto una riduzione degli aggi, senza la destinazione — sulla quale insistiamo — delle somme che si rendono disponibili per aumentare il capitolo della tabella 2 concernente gli assegni e le pensioni di guerra.

PRESIDENTE. Debbo dichiarare improponibile l'emendamento alla tabella 3 del senatore Giura Longo, in quanto emendamenti compensativi tra due tabelle di bilancio, anche se entrambe di competenza della nostra Commissione, non possono essere esaminati in questa sede; l'improponibilità testè pronunciata conferisce titolo per la presentazione di tale emendamento in sede di 5ª Commissione.

L'esame degli emendamenti è così esaurito.

Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5ª Commissione sulla tabella 3.

Propongo che tale incarico sia affidato all'estensore designato del rapporto. Non facendosi osservazioni, il mandato a redigere il rapporto sulla tabella 3 resta conferito al senatore Fiocchi.

Passiamo alla tabella 2.

A tale tabella sono stati presentati due emendamenti: l'uno, dei senatori Sega, Giura Longo, Bonazzi, Vitale, Pollastrelli, Pollini e Cannata, di cui ho già rilevato l'improponibilità in sede di conferimento del mandato sulla tabella 3; l'altro, del senatore Pistolese, di cui do lettura:

*Al capitolo 6171*, «Pensioni ed assegni di guerra, assegni di medaglia al valor militare ed altre indennità di guerra», *nelle previsioni di competenza e di cassa, sostituire la cifra*: «2.000.000.000.000» *con l'altra*: «2.250.000.000.000».

PISTOLESE

Dichiaro improponibili entrambi gli emendamenti in quanto recano aumenti al capitolo 6171 della tabella 2, senza compensazioni con minori spese nell'ambito della stessa tabella.

Ricordo ai presentatori dei due emendamenti che la dichiarata improponibilità in questa sede non preclude la possibilità di ripresentarli in sede di Commissione bilancio.

L'esame degli emendamenti è così esaurito.

Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5ª Commissione sulla tabella 2. Propongo che tale incarico sia affidato all'estensore designato del rapporto. Non facendosi osservazioni, il mandato a redigere il rapporto sulla tabella 2 resta conferito al senatore Orciari.

*I lavori terminano alle ore 18,40.*

---

**MERCOLEDÌ 12 FEBBRAIO 1986**

**Presidenza**
**del Presidente VENANZETTI**

*I lavori hanno inizio alle ore 11,30.*

**«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» (1504-B)**, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati;

**«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988» (1505-B)**, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (*limitatamente a quanto di competenza*) **(Tab. 1)**;
- Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 2)**;
- Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 **(Tab. 3)**

(Rapporto alla 5ª Commissione)

PRESIDENTE, *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 2*. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5ª Commissione, l'esame congiunto, per quanto di competen-

za, dei disegni di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)» e «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 — Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (Tab. 1) — Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986 (Tab. 2) — Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1986 (Tab. 3)», già approvati dal Senato e modificati dalla Camera dei deputati.

Ricordo ai colleghi che si procederà, a norma dell'articolo 104 del Regolamento, al riesame in sede consultiva delle parti del disegno di legge finanziaria e delle singole tabelle che sono state oggetto di modifiche da parte dell'altro ramo del Parlamento.

Prego il senatore d'Onofrio di riferire sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati alla tabella 1 e al disegno di legge finanziaria.

D'ONOFRIO, *estensore designato sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504-B*. Signor Presidente, non sono state recate modifiche sostanziali alla tabella delle entrate. Le variazioni che la Camera ha deliberato e che interessano la competenza della nostra Commissione sono soprattutto quelle decise in sede di legge finanziaria.

Da queste modifiche deriva un incremento del *deficit* pubblico di circa 1.500 miliardi; tuttavia è proprio da questo aggravamento che derivano quei miglioramenti sostanziali per la finanza degli enti locali sui quali si soffermerà il senatore Beorchia. L'incremento del saldo netto da finanziare sarebbe di 24.168 miliardi, ma, di questi, 19.000 miliardi rappresentano una sistemazione contabile di posizioni pregresse debitorie dell'INPS. Questo comunque è un argomento a sè stante, che richiederebbe una discussione approfondita, che non può essere svolta in questa sede.

Vi sono poi i 164 miliardi di minori entrate derivanti dalla riduzione delle tasse scolastiche; le maggiori spese, sempre per la scuola, per 177 miliardi; le minori entrate per diminuzione dei *tickets* sanitari (172 miliardi) e per la proroga delle agevolazioni fiscali sulla compravendita delle case, cioè della cosiddetta «legge Formica», per 225 miliardi.

Nei fondi destinati ai disegni di legge in corso di parte corrente troviamo, a parte la finanza locale, 100 miliardi per le pensioni di guerra, che si aggiungono ai 100 miliardi già portati in aumento dal Senato. Complessivamente si possono quindi distribuire miglioramenti per i pensionati di guerra per 427 miliardi e questo faciliterà alquanto il lavoro della nostra sottocommissione e del relatore Pavan.

Riguardo alla finanza regionale, a parte una grossa partita di giro per 1.335 miliardi, che evidentemente non ci interessa, si deve registrare il trasferimento della copertura del *deficit* delle aziende di trasporto a carico delle Regioni, quindi il miglioramento per la finanza pubblica sembra solo apparente.

Nel fondo per i disegni di legge in corso, in conto capitale, a parte la finanza locale, vi sono i maggiori oneri per i casi di calamità naturali e l'aumento del contributo speciale al comune di Roma. Si tratta in parte dello stanziamento per il cosiddetto progetto «Roma capitale», che grava per 25 miliardi sul bilancio 1986, mentre le cifre maggiori riguardano gli anni successivi.

Vi è poi un modesto stanziamento aggiuntivo di 30 miliardi concernente le maggiori spese che incontreranno i comuni delle aree terremotate della Campania, in conseguenza dell'insediamento di circa 100.000 persone che si trasferiscono da Napoli ai comuni limitrofi. Quindi questi ultimi devono affrontare spese aggiuntive che non erano previste nell'ambito degli interventi straordinari per il terremoto; comunque si tratta di cifre molto limitate.

Non vi sono modifiche in ordine alla politica delle entrate intesa in senso generale, salvo la revisione delle aliquote IRPEF. La riduzione di tali aliquote, tuttavia, nonostante il disegno di legge finanziaria ne prenda atto, non può essere tradotta in normativa nell'ambito della legge stessa.

Sempre in riferimento alla politica delle entrate, vi è una riduzione di queste per un ammontare pari a 4.800 miliardi. Tale cifra

deriva dall'utilizzazione di una parte del gettito della proroga ILOR, quindi riguarda proprio quel provvedimento relativo alla finanza locale che attualmente è all'esame della Commissione.

Signor Presidente, non riterrei, almeno ai fini della relazione sulla tabella 1 e sulla politica delle entrate nel suo insieme, di trarre considerazioni diverse da quelle testè avanzate. Volendo ribadire un giudizio sull'intera manovra finanziaria, potremmo ripetere quanto già detto in occasione della prima lettura del disegno di legge finanziaria, che cioè quel livello di indebitamento era considerato compatibile con una ulteriore diminuzione dell'inflazione nel 1986 e con una riduzione dell'incidenza del *deficit* pubblico sul prodotto interno lordo.

Riteniamo tuttavia che, nonostante le modifiche apportate dalla Camera, la manovra complessiva di politica economica abbia sostanzialmente retto, al di là delle polemiche.

PRESIDENTE. Prego il senatore Beorchia di riferire alla Commissione sulle modifiche approvate dalla Camera dei deputati al disegno di legge finanziaria 1986.

BEORCHIA, *estensore designato del rapporto sul disegno di legge n. 1504-B*. Riferirò alla Commissione sulle parti del disegno di legge finanziaria modificate dall'altro ramo del Parlamento riguardanti in particolare la finanza locale.

Dopo quanto già detto dal senatore D'Onofrio, non ho molto da aggiungere, se non che il fondo speciale di parte corrente è incrementato di 500 miliardi, mentre il fondo speciale di conto capitale ha avuto un incremento di 200 miliardi. Questi spostamenti si riferiscono proprio alla parte riservata alla finanza locale. Tali cifre, al di là di quanto percepirà la finanza pubblica grazie alla tassa sui servizi comunali che deve essere ancora istituita, serviranno a recuperare in parte la somma corrispondente al tasso di inflazione programmato per il 1986, non attribuita per l'anno in questione agli enti locali.

PRESIDENTE. Prego il senatore Berlanda di riferire alla Commissione sulle modifiche approvate dalla Camera dei deputati al disegno di legge finanziaria 1986.

BERLANDA, *estensore designato del rapporto sul disegno di legge n. 1504-B*. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, riferirò sul contenuto delle modifiche apportate dalla Camera al testo licenziato dal Senato relativamente all'articolo 31 del disegno di legge finanziaria, che riguarda i contributi per il funzionamento del Servizio sanitario nazionale.

Anche se questa materia rientra nel capitolo delle disposizioni socio-sanitarie, avevamo però già rilevato durante il primo esame del disegno di legge in questa Commissione che vi erano alcuni aspetti fiscali o di applicazione che coinvolgevano anche il nostro interesse. Difatti avevamo contribuito ad apportare alcune modifiche in prima lettura.

Passando all'esame delle modifiche, nel primo comma vi è una riduzione dell'aliquota a carico dei datori di lavoro, quando gli stessi siano organizzazioni sindacali o partiti politici. La riduzione riguarda gli anni 1986 e 1987 e l'aliquota va dal 9,60 per cento rispettivamente al 5,60 e al 7,60 per cento.

Per queste particolari categorie — i datori di lavoro — al sesto comma dell'articolo 31 del disegno di legge finanziaria si precisa che le aliquote del contributo sono applicate sull'intera retribuzione dei lavoratori con esclusione (ecco la novità) delle somme corrisposte a titolo di diaria o indennità di trasferta fino all'ammontare esente da imposizione fiscale. All'ottavo comma, sempre dell'articolo 31, la modifica principale è rappresentata dal fatto che il contributo viene calcolato sul reddito complessivo ai fini dell'IRPEF, mentre il testo precedente approvato dal Senato parlava di reddito assoggettabile ai fini dell'IRPEF (che è un concetto diverso). Tale comma specifica che il contributo viene calcolato, nella misura del 7,5 per cento, sul reddito complessivo ai fini dell'IRPEF mentre il testo approvato dal Senato — come ho già detto — parlava del reddito assoggettabile ai fini dell'IRPEF; inoltre, include nel calcolo per il contributo i redditi dominicali e agrari, dei fabbricati e di capitale che concorrono per la parte eccedente,

complessivamente, i 4 milioni di lire (questa è un'altra modifica introdotta dalla Camera dei deputati).

All'undicesimo comma dell'articolo 31 si ripete che il contributo per le prestazioni del Servizio sanitario nazionale è stabilito nella misura del 7,5 per cento del reddito complessivo; evidentemente parlando di complessivo si deve intendere — come vi spiegherò in seguito — che tale contributo è deducibile dal reddito IRPEF dell'anno successivo.

Nel tredicesimo comma dell'articolo 31 si precisa che i contributi di cui si parla nei precedenti commi (1, 8, 9 e 11) si applicano sulla quota degli imponibili complessivi assoggettabili a contribuzione non superiore a lire 40 milioni annue. Al comma successivo viene stabilito che oltre l'imponibile complessivo di 40 milioni scatta un contributo di solidarietà nella misura del 4 per cento, cifra che è stata modificata rispetto a quella approvata dal Senato che era nella misura del 5 per cento. Queste sono le modifiche che la Camera dei deputati ha apportato al testo dell'articolo 31 approvato dal Senato.

Per completezza di informazione devo ricordare che noi avevamo già apportato delle modifiche di rilievo al testo originario dell'articolo 31 del disegno di legge finanziaria e precisamente le seguenti: riduzione del contributo dal 9 per cento al 7,5 per cento; eliminazione della ritenuta del 6,3 per cento sulle prestazioni di lavoro autonomo in base ad una nostra osservazione che sottolineava che una ritenuta che non è qualificata di acconto rischia per alcune categorie di diventare una ritenuta del 18 per cento come nel caso particolare in cui in un'attività di lavoro autonomo il reddito imponibile sia un terzo del reddito complessivo; inoltre, la riduzione del contributo di solidarietà che era allora applicabile dai 30 milioni ai 100 milioni mentre oggi lo è dai 40 e la riduzione dal 6,75 per cento al 5 per cento. Peraltro, il Senato aveva confermato il testo presentato dal Governo che escludeva i redditi dominicali e agrari, dei fabbricati ed il capitale dalla base imponibile per il contributo. Quindi, il Senato aveva già tenuto conto delle osservazioni avanzate dalla 6ª Commissione permanente soprattutto in ordine alle modalità di applicazione e alle conseguenze negative che derivavano dalla ritenuta.

Richiamate così le principali modifiche e novità introdotte dalla Camera dei deputati, devo ora considerare le principali obiezioni che sono emerse nella pubblica opinione, sia sull'argomento generale cui si riferisce l'articolo 31, sia sulla formulazione tecnica dopo l'approvazione del testo da parte della Camera dei deputati e dopo i ripensamenti dei colleghi «pentiti e dissociati». Le opinioni sono diverse. La prima che è stata avanzata è che nonostante la definizione di contributo, che peraltro risale alla legge n. 833 del 1978, vi sono evidenti aspetti di fiscalità o di parafiscalità che rischiano — secondo queste opinioni — di modificare l'impianto tributario complessivo e che gli aggiustamenti successivi introdotti prima dal Governo poi dal Senato, dalla Camera dei deputati e dal Ministro delle finanze (che certamente condivide le proposte del Governo anche se non si esprime sul merito) appaiono all'esterno come interventi di approssimazioni successive. Sembra un pò la vicenda dell'apprendista stregone che nel grande pentolone della fiscalità dei contributi, per interventi che vengono di volta in volta dalla sanità, dal lavoro, dalla previdenza o da altro va ad incidere con misure che possono non apparire coordinate. Il rappresentante del Governo giustifica le proposte dell'articolo 31, sia quelle originarie che quelle successivamente introdotte dalla Camera dei deputati, facendo perno su due princìpi: quello richiamato anche dalla Corte costituzionale per cui il contributo del cittadino al Servizio sanitario nazionale deve essere commisurato al proprio reddito, e non ad un solo particolare tipo di reddito, e quello del buon senso secondo il quale deve essere salvaguardato un minimo di rapporto tra la contribuzione effettuata e la prestazione ricevuta. In base al primo princìpio sono state innalzate le aliquote contributive in maniera tale da uniformarle pur in presenza di prestazioni diverse, in quanto per esempio i lavoratori autonomi non godono delle indennità economiche che spettano ai lavoratori dipendenti. In base al secondo princìpio è stato fissato un tetto in

quanto il contributo è legato ad un servizio specifico e deve essere contenuto entro i limiti del reale corrispettivo non potendo esageratamente andare oltre. Queste sono le giustificazioni avanzate dal Governo in ordine al testo originario e a quello successivo dell'articolo 31. Pertanto, assistiamo ad un adeguamento delle aliquote che restano differenziate ancora tra il lavoro autonomo e il lavoro dipendente ma sono motivate dal fatto che quest'ultimo gode di indennità economiche che non vengono corrisposte ad altri lavoratori e che il tipo di reddito viene considerato nel suo complesso, cioè vengono considerati tutti i redditi da cui deriva la deducibilità del contributo dall'imponibile dell'anno successivo; deriva da questi princìpi la formula regressiva da un certo livello di reddito in su.

Un'altra obiezione avanzata da tempo su questa materia riguarda la legittimità costituzionale della discriminazione delle aliquote del prelievo a seconda della categoria lavorativa dell'utente. In tal senso si era già sviluppato ed era fiorente un contenzioso. Parlando di contributi della sanità devo ricordare per esempio alcune categorie ed alcuni elementi di contenzioso. I dipendenti degli enti locali lamentavano un prelievo quasi triplo di quello degli altri lavoratori (ordinanza del TAR della Liguria del 28 aprile 1983); i liberi professionisti criticavano le loro maggiori aliquote rispetto ad artigiani, imprenditori, coltivatori diretti, eccetera (ordinanza del tribunale di Torino del 27 febbraio 1985); inoltre vi sono state numerose ordinanze e rimessioni degli atti alla Corte costituzionale per sospetta illegittimità del contributo sanitario. Oltre a queste categorie che ho richiamato sinteticamente devo ricordare che le categorie professionali più interessate alla materia a cui si riferisce l'articolo 31 avevano dato luogo a diverse iniziative di protesta. A tale proposito devo richiamare un mio intervento del 23 novembre 1983 in Assemblea con il quale dichiaravo la mia astensione sul contributo per i professionisti perchè già da allora esistevano varie iniziative, che conoscevo anche per motivi di lavoro, che si sono poi manifestate in diverse forme. I notai, per esempio, da sempre non vogliono pagare questo contributo; gli avvocati recentemente a Bologna hanno ottenuto un decreto di sequestro della somma per il contributo di sanità in due forme diverse: un gruppo di avvocati ha ottenuto il sequestro della somma a mani dell'INPS nel momento in cui il professionista versava tale somma; altri hanno ottenuto tale sequestro a mani proprie nel momento in cui stavano per fare il versamento. Tutto ciò è avvenuto a Bologna da parte di 124 avvocati guidati da un docente di diritto tributario.

Altre categorie, come quella dei dentisti, hanno sollevato l'illegittimità della questione ed hanno ottenuto la remissione alla Corte, anche per il clima che si è determinato a causa delle rilevanti differenze di aliquote, le quali hanno provocato iniziative positive, oltre che negative. Devo ricordare a questo proposito che, nel corso del primo esame di questo articolo compiuto al Senato, abbiamo vagliato una proposta del Consiglio notarile nazionale, secondo cui bisogna adeguare le aliquote a carico dei lavoratori dipendenti a quelle dei lavoratori non dipendenti. In sostanza si tratta di stabilire per i notai un'aliquota complessiva del 6,35 per cento senza tetto (e si badi che i notai in Italia normalmente raggiungono un imponibile di 100 milioni) di cui il 5 per cento per rivalsa addebitabile sulle parcelle, mentre l'1,35 per cento a totale carico del professionista, come accade per il lavoratore dipendente. In questo modo, ovviamente, si produrrà un aggravio di oneri, a carico del cliente.

In questa materia molteplici sono gli orientamenti del Governo. Le modifiche apportate dapprima dal Governo e poi dalla Camera dei deputati hanno eliminato — occorre darne atto — parte dei motivi che facevano dubitare della legittimità delle discriminazioni, perchè hanno livellato il trattamento, sia adeguando le aliquote, sia cercando di includere tutti i redditi. Pertanto le valutazioni che allora riguardavano alcuni contribuenti, oggi concernono un'altra fascia di contribuenti: sono meno pesanti le aliquote che riguardano i lavoratori autonomi, mentre sono più pesanti quelle degli altri lavoratori, avendo incluso redditi finora esclusi.

Desidero fare un'ultima considerazione. Da più parti, anche qui in Commissione finanze e tesoro, sono state sollevate obiezioni circa l'opportunità di questa manovra, anche per la sua entità, se esaminata contestualmente ad altri provvedimenti in materia fiscale. Non conosco esattamente i conti e per questo chiedo al Governo informazioni più dettagliate; si sente parlare tuttavia di alcune modifiche, apportate dalla Camera dei deputati, che comporterebbero un'entrata per lo Stato di 120-140 miliardi. Secondo i conti del Governo, l'intero introito derivante dalla norma di cui all'articolo 31 sarebbe di 500-1.000 miliardi; però, la parte modificata ammonta a 120-140 miliardi. Vorrei sapere a quanto ammonta esattamente il totale.

Ora, questa manovra viene compiuta nell'anno in cui, per altri provvedimenti proposti dal Governo e già all'esame del Parlamento — mi riferisco ad esempio a quello riguardante l'IRPEF — si pensa di restituire ai contribuenti, per rimediare al *fiscal drag* o per modificare la curva delle aliquote, all'incirca 5.500 o 5.600 miliardi di imposte. Nell'anno in cui ci si pone questo obiettivo, viene applicata una misura che comporta le cifre di cui parlavo prima e che per alcune categorie non è indifferente. Se si guarda infatti all'aliquota complessiva risultante dalla somma dell'aliquota IRPEF più il contributo di malattia per i lavoratori autonomi, si vede che su un reddito da lavoro dipendente di 20 milioni la sola IRPEF incide per il 21,40 per cento e, sommando il contributo di malattia, si passa al 22,75 per cento; su un reddito di 50 milioni, si passa dal 27,76 per cento per la sola IRPEF al 29,11 per cento considerando il contributo; su un reddito di 100 milioni si passa dal 34,38 per cento al 35,73 per cento. Queste differenze sono modeste, in confronto ai nuovi tributi a carico dei lavoratori autonomi. Per questi, su un reddito di 20 milioni si passa dal 21,40 per cento per la sola IRPEF al 28,90 per cento complessivo; su un reddito di 50 milioni si passa dal 27,36 per cento per la sola IRPEF al 34,56 complessivo; infine, su un reddito di 100 milioni si passa da 34,28 per cento al 39,78 per cento. Evidentemente per i lavoratori autonomi la differenza è maggiore rispetto ad altre categorie. Ripeto: questa manovra così rilevante per le casse dello Stato avviene nell'anno in cui si provvede ad una restituzione di imposte dirette con le misure sull'IRPEF.

La seconda considerazione, sempre di carattere generale, che desidero fare è che nel sistema tributario italiano in generale siamo arrivati ad una fase in cui, per motivi diversi, ma soprattutto per il mancato funzionamento di qualche legge recente, si riscontra un prevalente peso della imposizione diretta rispetto a quella indiretta, che non dà i risultati sperati. Il tentativo è quello di equilibrare diversamente queste due imposizioni; ma la manovra avviene nel momento in cui, ad esempio, il prezzo della benzina si riduce volta per volta di 20 lire. Questo ovviamente non dipende dalla nostra volontà, ma da congiunture del mercato internazionale; tuttavia anche a questo proposito vorrei avere dati più precisi perchè un aumento di 10 lire del prezzo della benzina può corrispondere ad un introito per lo Stato di 150 miliardi. Queste considerazioni evidentemente sono marginali rispetto all'obiettivo del Governo, che è quello di dare attuazione alla legge n. 833 del 1978, rispettando anche i princìpi che ho prima richiamato, per regolamentare in maniera più idonea il contributo di malattia; tuttavia non possiamo sorvolare sulle obiezioni dell'opinione pubblica.

PRESIDENTE. Prego il senatore Fiocchi di riferire alla Commissione sulle modifiche approvate dalla Camera dei deputati alla tabella 3.

FIOCCHI, *estensore designato del rapporto sulla tabella 3.* Signor Presidente, colleghi, per quanto riguarda la tabella n. 3, relativa allo stato di previsione del Ministero delle finanze, sono state apportate due variazioni.

La prima, al capitolo 191 dello stato di previsione della spesa dell'Amministrazione dei monopoli di Stato riguarda la voce delle spese per la rigenerazione dei residui del tabacco e per il funzionamento delle agenzie all'estero incaricate dell'acquisto dei tabacchi grezzi. La differenza indicata, sui 575.500 milioni previsti, è di 15 miliardi e trova la

sua origine nella necessità di consentire l'aumento di capitale per l'ATI, l'Azienda tabacchi italiani, già autorizzato con la legge n. 51 del 1985 e non ancora attuato. Quindi la relativa somma indicata nella sopracitata legge è passata nell'ambito dei residui passivi, per cui la possibilità di recuperare questi 15 miliardi senza modificare l'intero meccanismo del bilancio è stata realizzata attraverso una riduzione del preventivo di cassa.

Si è trattato più che altro di una procedura attraverso la quale recuperare tale somma: la riduzione della previsione di cassa è stata di conseguenza di 15 miliardi dalla somma precedentemente prevista di 575.500 milioni. Questa è l'unica variazione apportata alla tabella 3.

Il mio parere è favorevole a tale modifica ed invito la Commissione ad esprimersi altrettanto favorevolmente.

PRESIDENTE. *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 2.* Riferirò, in sostituzione del senatore Orciari impossibilitato ad intervenire in questa seduta, sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati alla tabella 2.

Lo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1986 subisce, per effetto delle modifiche apportate alla legge finanziaria dalla Camera dei deputati, notevoli variazioni rispetto all'originario progetto formulato a legislazione vigente.

Le variazioni riguardanti le spese correnti sono pari a 15.112 miliardi, mentre per quanto riguarda le spese in conto capitale ammontano a 367 miliardi, per un totale di variazioni di 15.479 miliardi.

Le modifiche più significative sono dovute alle seguenti norme del disegno di legge finanziaria. All'articolo 19, comma 1°, che prevede lo stanziamento di 19.000 miliardi da versare alla cassa integrazione guadagni degli operai dell'industria per l'avvio del risanamento finanziario del disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1985 di regolazione debitoria pregressa (cap. 4554 della tabella 2); all'articolo 5, comma 1, laddove si configura un aumento di lire 1.335 miliardi del fondo comune da ripartire tra le Regioni a statuto ordinario (cap. 5926); all'articolo 28 che adegua di ulteriori 172 miliardi la dotazione del fondo sanitario nazionale; all'articolo 11, comma 14, che autorizza per il 1986 l'ulteriore stanziamento di 200 miliardi per il finanziamento del piano di rinascita della Sardegna; all'articolo 13, comma 13, che conferisce ulteriori 100 miliardi all'ANAS nel quadro degli interventi del piano triennale della viabilità; alle variazioni dei fondi globali per i provvedimenti legislativi in corso consistenti nella riduzione di 5.455 miliardi di quello di parte corrente e nell'aumento di 140 miliardi di quello in conto capitale.

Vorrei aggiungere al riguardo, come annotazione personale, che nella voce relativa alle pensioni di guerra vi è stata una modifica di 100 miliardi. Lo dico perchè questa Commissione è stata interessata piuttosto vivamente nel corso di questi mesi a tale argomento, in sede di esame di dieci disegni di legge sulle pensioni di guerra. In effetti si attendeva la definizione delle somme ulteriormente disponibili, nel disegno di legge finanziaria, per poter procedere alla ripartizione tra le varie esigenze rappresentate nei disegni di legge. Ora, dopo l'aumento di 100 miliardi già ottenuto in Senato, ne sono stati aggiunti altri 100 nell'altro ramo del Parlamento.

Se l'avessimo saputo in precedenza, avremmo anche potuto approvare, già da qualche tempo, il relativo testo unificato dei dieci disegni di legge.

GORIA, *ministro del tesoro.* Comunque, si sarebbe dovuto attendere l'approvazione del disegno di legge finanziaria.

PRESIDENTE, *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 2.* Non volevo essere polemico, ma l'ho voluto ricordare in quanto erano sorte delle discussioni in seno alla Commissione.

L'*iter* parlamentare del bilancio e della legge finanziaria ha comportato, complessivamente, un incremento del già cospicuo stato di previsione del tesoro di 51.000 miliardi in termini di competenza.

La più recente nota di variazione che aumenta di 15.479 miliardi la spesa totale del Tesoro si somma infatti a quelle precedente-

mente approvate che avevano già innalzato la spesa dagli originari 267.229 miliardi ai 300.714 miliardi attuali.

Chiaramente si tratta di un incremento che in termini netti va quasi completamente ad incidere sulla spesa di parte corrente.

Le previsioni di questa componente passano infatti da 180.273 miliardi iniziali a 214.410 miliardi dopo l'approvazione della precedente nota di variazione; dall'attuale ammontare, infine passano a 229.552 miliardi in seguito alla più recente nota di variazione.

È appena il caso di ricordare però che le variazioni che siamo chiamati ad approvare in questa sede recepiscono soltanto quelle modifiche al disegno di legge finanziaria che ha apportato la Camera dei deputati al testo licenziato dal Senato in prima lettura.

In altri termini, quindi, queste nuove variazioni non comprendono gli aggiustamenti finanziari della tabella conseguenti all'applicazione delle norme contenute nella legge finanziaria quale fu trasmessa alla Camera dei deputati dopo l'approvazione del Senato. Quelle modifiche hanno fatto parte del primo gruppo di variazioni, a suo tempo approvate dall'Aula del Senato, e in quella occasione illustrate. Non vengono quindi riconsiderate in questa sede.

A titolo meramente informativo si ricordano i riflessi quantitativi globali — peraltro cospicui — che quelle variazioni ebbero sul bilancio cosiddetto a «legislazione vigente», nella versione, cioè, in cui è stato dettagliatamente illustrato a questa Commissione prima dell'approvazione del disegno di legge finanziaria. Presi sui principali aggregati, gli effetti della manovra complessiva risultano così sintetizzabili. La spesa corrente pari a 180.273,3 miliardi nel bilancio a versione originaria si è innalzata a 214.410,4 miliardi (più 34.137 miliardi) con l'approvazione del disegno di legge finanziaria nel testo varato dal Senato, ed è passata a 229.522,4 miliardi (più 15.112 miliardi) in conseguenza delle ulteriori modifiche alla «finanziaria» apportate dalla Camera e, attualmente, proposte all'approvazione del Senato.

Analogamente, la spesa in conto capitale dagli originari 40.943,2 miliardi della prima versione, è passata a 40.291 miliardi in prima lettura e si attesta ora sui 40.658 miliardi (più 367 miliardi) nella nota di variazione conseguente alla seconda lettura.

Inoltre il rimborso prestiti risulta invariato.

Non è ovviamente necessario, nè opportuno, tornare ad illustrare i contenuti specifici del primo gruppo di variazioni, essendo già stato oggetto di specifiche decisioni parlamentari.

Nel complesso le variazioni apportate confermano ed accentuano i connotati di rilievo dello stato di previsione del Tesoro, già evidenziati in sede di illustrazione della tabella nella versione a legislazione vigente.

Quanto alle particolari voci che hanno modificato ulteriormente gli stanziamenti, esse sono quelle analiticamente richiamate nella prima parte di questa breve relazione di accompagnamento del provvedimento di variazione da approvare.

Non mi sembra vi sia altro da aggiungere a quanto è stato chiarito in sede di prima lettura e a quanto ho riferito in merito agli ultimi aggiustamenti.

Invito, pertanto, la Commissione ad esprimersi in senso favorevole alle modifiche approvate dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

BONAZZI. Signor Presidente, molte cose che si potrebbero dire in questa occasione sono già state dette durante il primo esame del disegno di legge finanziaria e le abbiamo ripetute nella discussione sul decreto-legge riguardante la finanza locale, il cui seguito dell'esame si è svolto in questa stessa mattina. Vorrei perciò limitarmi alle modificazioni relative appunto al settore della finanza locale.

Alcune modificazioni rispondono alle proposte da noi avanzate nel corso del dibattito al Senato e devo sottolineare solamente il fatto che se alcune modifiche integralmente accolte dall'altro ramo del Parlamento, come per esempio la soppressione dell'articolo 30 che riguardava il trasferimento a carico dei comuni dell'onere dei *tickets* di soggetti esenti, fossero state direttamente accolte in questa sede, probabilmente l'*iter* del provvedi-

mento sarebbe stato meno travagliato. Pertanto alcune modifiche hanno accolto le obiezioni sollevate dal mio Gruppo parlamentare: ciò che avevamo sostenuto, ad esempio, circa le minori restrizioni nell'assunzione di personale contenute nell'articolo 6. In particolare è stato stabilito quanto qui non era stato accolto in base alle nostre proposte esplicite e cioè che gli enti locali possono assumere personale per ricoprire posti vacanti in qualsiasi momento si verifichi la vacanza stessa e quindi non solo per i posti che si sono resi vacanti nel 1985. A tale proposito debbo richiamare quel che è stato sostenuto da altri colleghi in riferimento al disegno di legge n. 1629, recante la conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 789, che abbiamo trattato prima in sede referente, e cioè l'assurdità di queste misure indiscriminate di divieto di assunzione che vengono applicate ai comuni in più di 8.000 casi diversi, naturalmente imprevedibili e sicuramente tali da provocare degli inconvenienti gravissimi per evitare i quali si sta ricorrendo alla istigazione a non applicare la legge da parte del Ministero dell'interno. Infatti, di fronte ai guasti provocati dal decreto che stabilisce il divieto di qualsiasi assunzione fino a quando non sia stato approvato il disegno di legge finanziaria, il Ministero dell'interno, usando un canale improprio, ha inviato una circolare ai prefetti invitandoli a non rispettare tale decreto. I prefetti hanno ricevuto questa circolare, però, siccome non sono loro che decidono in ordine a questi problemi ma i comitati di controllo, non hanno alcuna possibilità di influire sull'applicazione di una legge iniqua e irresponsabile. Tale circolare non ha provocato ovunque gli effetti che si desiderava. D'altra parte, pur se la soluzione suggerita dalla circolare è ragionevole, si viene a creare una disparità di comportamento tra essa ed il decreto, cioè la mano destra non sa quello che fa la mano sinistra e viceversa. In questo modo viene introdotto un criterio pericolosissimo in base al quale una legge, un decreto-legge o comunque un atto avente forza di legge, viene approvato, indipendentemente da obiezioni anche ragionevoli, perchè poi nell'esecuzione ci si comporterà diversamente. Si esautora il potere legislativo affidando la valutazione dell'opportunità o meno dell'applicazione di una legge ad atti amministrativi il che rappresenta, a prescindere dall'esempio riportato, una lesione gravissima del principio di legalità.

Come ho già sottolineato, quel tanto di maggiore ragionevolezza delle norme, che il mio Gruppo politico aveva auspicato, è stato introdotto nel disegno di legge finanziaria da parte della Camera dei deputati, soprattutto in riferimento al personale. Devo far notare comunque che in questo caso vi è una incongruenza che dovrà essere affrontata e che risponde alla logica delle nostre obiezioni iniziali quando sostenevamo che una volta stabilito l'obbligo del pareggio del bilancio da un lato bisogna garantire risorse sufficienti affinchè funzionino i servizi e dall'altro lato non c'è più bisogno di un altro divieto in quanto il pareggio del bilancio impedisce ulteriori assunzioni che non trovino copertura. Adesso il disegno di legge finanziaria consente nuove assunzioni con la copertura di posti che si rendano vacanti e ciò non rappresenta un problema perchè il finanziamento è già contenuto nelle risorse di cui dispongono le amministrazioni locali; ha autorizzato l'assunzione del 20 per cento dei posti che sono già vacanti (e non che si rendono vacanti); ha mantenuto la disposizione che consente agli enti locali sardi di assumere personale in relazione alle funzioni che sono state trasferite; ha introdotto la facoltà per il comune di Palermo di assumere fino a 500 tecnici, senza poi precisare con quali mezzi saranno finanziate queste nuove assunzioni. A tale proposito devo chiedere a chi conosce meglio di me il bilancio del comune di Palermo che significato ha consentire l'assunzione di 500 tecnici, se poi non viene indicato come saranno reperite le risorse per il finanziamento.

Le modifiche apportate che sono nel senso da noi richiesto, anche se ancora insufficienti (mi limito ad indicarle in termini generali in quanto le materie le abbiamo discusse già ampiamente), innanzitutto riguardano le disponibilità per gli enti locali per il 1986 e per gli anni successivi sia per trasferimenti correnti sia per trasferimenti a titolo di con-

corso nell'ammortamento dei mutui contratti nel 1985. Per la prima voce sono stati aggiunti 500 miliardi, passando in sostanza da 23.423 miliardi a 23.923 miliardi. Si tratta di una misura ancora insufficiente anche se viene applicata l'imposta sui servizi e tanto più se questa imposta per il 1986 — come il mio Gruppo politico chiede — non viene applicata, per studiare qualche forma più appropriata di autonomia impositiva, perchè la riduzione dei trasferimenti rispetto ad un incremento corrispondente al tasso programmato di inflazione secondo i calcoli del Ministero del tesoro è di 1.410 miliardi, mentre secondo i conti del Ministero dell'interno, che a me sembrano meno corretti, è di 1.300 miliardi. Se si vuole — e ciò lo dico solo per un semplice richiamo — che la TASCO abbia una minima parvenza di autonomia impositiva cioè risponda a quei fini che tutti hanno indicato anche in questo dibattito e nell'ordine del giorno che lei, onorevole Ministro del tesoro, ha accettato in Aula sul disegno di legge finanziaria, cioè di garantire a tutti i comuni il 6 per cento e di finanziare i servizi aggiuntivi, se la TASCO deve avere questa finalità, bisogna che i trasferimenti coprano almeno l'incremento del tasso programmato di inflazione, salvo la ripartizione perequativa che fa sì che alcuni abbiano di più e altri meno. Questo è stato scritto da molti, e, tanto per restare alla parte politica a cui appartiene anche il Ministro del tesoro, dall'onorevole Gargani in un articolo su «Il Popolo» di dieci giorni fa in cui dichiarava apertamente che l'autonomia impositiva deve finanziare non i servizi normali ma quelli aggiuntivi.

Quindi chiediamo — e proporremo un conseguente emendamento — che nel parere sia chiesto un incremento di questo fondo, oltre che dei 500 miliardi, di altri 1.000 miliardi per arrivare ai 1.500 necessari.

Prendo atto della introduzione nella tabella C di uno stanziamento per sanare i disavanzi dei bilanci dei trasporti entro il 31 dicmebre 1985: se ho ben capito, il Ministero del tesoro valuta in 1.000 miliardi questi disavanzi.

GORIA, *ministro del tesoro*. I disavanzi sono indubbiamente maggiori.

BONAZZI. Mi riferisco alla parte che si propone di coprire con onere a totale carico dello Stato.

GORIA, *ministro del tesoro*. La stima è superiore. Lo Stato concorre per una parte, non è possibile coprire tutto.

BONAZZI. Lo Stato concorre per 160 miliardi. È una quota di ammortamento a dieci anni, che probabilmente copre circa 1.000 miliardi. Non posso valutare il disavanzo e chiedo al Ministro del tesoro maggiori informazioni. Prendo atto della soluzione che viene proposta e che dovrà essere poi tradotta in normativa. L'occasione più opportuna non è la conversione del decreto n. 789, bensì il disegno di legge per la finanza locale che noi abbiamo all'esame.

Per quanto riguarda la tabella C del disegno di legge finanziaria e gli stanziamenti in conto capitale viene stabilito un aumento di 200 miliardi; rilevo che gli stanziamenti per il 1986 dovrebbero essere commisurati ad un dato già conosciuto, ossia all'onere dell'ammortamento dei mutui contratti dai comuni per il 1985. Non ripeto il ragionamento che ho già fatto, per il quale ricordo soltanto che il Ministero dell'interno, con la sua circolare dell'inizio dell'anno, ritenne legittimo che i comuni prevedessero nei loro bilanci di previsione un'entrata corrispondente ad un onere per l'ammortamento dei mutui, equivalente al tasso praticato dalla Cassa depositi e prestiti. Secondo questo criterio i comuni hanno praticato la loro attività di indebitamento per investimenti per il 1985. Sappiamo che la Cassa depositi e prestiti ha concesso mutui per circa 7.030 miliardi. Il sottosegretario Fracanzani ci ha fornito i dati del 1984, secondo i quali i mutui fuori cassa sarebbero stati 4.600 miliardi. Chiedo di nuovo al Ministro del tesoro se è in grado di dirci a quanto ammontino i mutui all'infuori della Cassa depositi e prestiti. A questo proposito vorrei dire che il termine «fuori cassa» va inteso al di fuori della Cassa depositi e prestiti, e non nel senso di al di fuori della gestione di cassa; infatti, così come è stato verbalizzato, si potrebbero creare equivoci. Intendo parlare di contratti

con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti. Se noi disponessimo, come ritengo sia possibile almeno in via di notevole approssimazione, dei dati della Banca d'Italia, tra cui dovrebbe esserci quello dei mutui contratti dai comuni nel 1985 al di fuori della Cassa depositi e prestiti, avremmo un elemento molto più attendibile per valutare l'adeguatezza dei 1.100 miliardi stanziati nella tabella C. Sllo stato attuale, prendendo come riferimento i 4.000 miliardi fuori cassa contratti dai comuni nel 1985, si dovrebbe dire che lo stanziamento è ancora insufficiente; noi proporremo che esso sia incrementato di 300 miliardi, a meno che non ci vengano forniti dati che ci consentano di fare una valutazione più vicina alla realtà.

Restano poi aperti i problemi della copertura della parte non coperta fino al tasso praticato dalla Cassa depositi e prestiti per i mutui contratti nel 1984. Sappiamo che a novembre, dopo aver dato all'inizio dell'anno l'indicazione di prevedere nel bilancio una copertura fino al tasso praticato dalla Cassa depositi e prestiti, il Ministero dell'interno ha comunicato che del 10,50 per cento era in grado presumibilmente di coprire soltanto il 3,8 per cento. Tra i conti questa volta molto precisi che ci sono stati forniti dal Ministero dell'interno, la differenza ammonta a circa 450-500 miliardi che mancano per il 1985 e mancheranno per il 1986. Onorevole Ministro, anche per questi si può trovare una soluzione più cauta, prevedendo la copertura della quota per il 1985 allorquando si conosceranno i conti di quest'anno, in sede di consuntivo e solo per la parte che i comuni non sono riusciti a finanziare con propri mezzi. Questa parte darà luogo a disavanzi dell'amministrazione e potrà anche essere inferiore ai 500 miliardi che corrispondono al 62 per cento. Per il 1986, la quota invece va prevista integralmente e quindi sono necessari circa 500 miliardi. Queste sono le valutazioni che, nonostante la presa d'atto di alcune modificazioni, ci portano ad esprimere un giudizio negativo su questa parte del provvedimento, perchè è la parte più sostanziale della copertura degli oneri per l'ammortamento dei mutui, che non ha avuto variazioni sufficienti per consentire una gestione senza sconvolgimenti della finanza locale per il 1986.

POLLASTRELLI. Signor Presidente, desidero soltanto aggiungere qualche considerazione alle questioni affrontate dal senatore Bonazzi. Come Gruppo comunista, già a suo tempo, almeno per la parte di competenza di questa Commissione, abbiamo giudicato il disegno di legge finanziaria, nella manovra complessiva, come una misura comunque ingiusta ed inefficace ai fini degli obiettivi che il Governo si proponeva. Abbiamo condotto, sia al Senato che alla Camera, un'azione di miglioramento per tentare almeno di cancellare le misure che ritenevamo sicuramente più inique ed inefficaci. Pur mantenendo il giudizio pesantemente negativo sul disegno di legge finanziaria, vogliamo anche valorizzare i miglioramenti che siamo riusciti ad introdurre alla Camera dei deputati, sopprimendo alcune delle misure più inique.

Mi riferisco in modo particolare alla riduzione dell'aumento così spropositato delle tasse scolastiche, all'aver prorogato al 31 dicembre la «legge Formica», proroga questa che avevamo già ottenuto al Senato ma che in Commissione alla Camera dei deputati era stata ridotta soltanto a sei mesi, all'ordine del giorno approvato alla Camera dei deputati, che invece aveva avuto sorte non positiva al Senato, circa la necessità di una riforma più complessiva del sistema fiscale nel nostro Paese per un recupero di evasione e di elusione ma anche per una riduzione drastica del drenaggio fiscale attraverso il prelievo delle imposte dirette, all'impegno del Governo per adottare strumenti e quindi definire i tempi necessari ed idonei per l'introduzione di un'imposta patrimoniale ordinaria ad aliquota modesta sostitutiva di tutta una serie di imposte attualmente gravanti sul settore immobiliare, partendo logicamente dalla prima necessità che è quella della ristrutturazione più celere possibile del catasto.

Anche se non abbiamo condiviso la formulazione dell'articolo 31 che affronta il problema di una nuova definizione dei contributi per il Servizio sanitario nazionale, vogliamo però qui affermare che anche a nostro avviso, così come mi sembra si sia espresso con

molto equilibrio lo stesso senatore Berlanda, con la formulazione che la Camera dei deputati ha voluto dare all'articolo 31 sicuramente si apre una strada per una soluzione più idonea da dare al contributo di malattia.

Per la verità abbiamo sempre affrontato questo argomento pur sapendo che esso ha dei riflessi importanti — e come potrebbe non averne? — sulla questione fiscale o parafiscale. Sin dal primo momento in cui fu istituito tale contributo, esso ha sempre avuto un effetto anche diretto di carattere fiscale e parafiscale. Tuttavia abbiamo sempre affrontato l'argomento della contribuzione per coprire le spese della sanità nel nostro Paese richiamandoci all'origine e quindi a quanto prescriveva e dettava la legge n. 833 del 1978 istitutiva del Servizio sanitario nazionale.

Tale legge affrontava, sì, il problema del contributo malattia, ma fissava anche un impegno ben preciso e cioè che in tempi brevi si sarebbe dovuto arrivare alla fiscalizzazione del contributo corrispondente alle prestazioni offerte dal Servizio sanitario nazionale.

Se facciamo una panoramica a ritroso di quello che è accaduto dal 1978 ad oggi non possiamo sicuramente affermare che i vari Governi succedutisi in questi anni abbiano affrontato nei giusti termini il problema della contribuzione per il Servizio sanitario nazionale, anzi molto probabilmente lo hanno affrontato con una fiscalizzazione cosiddetta impropria attraverso l'ennesima proroga dello sgravio degli oneri sociali per le imprese, tentando così di ridurre il costo del lavoro per unità di prodotto al fine di poter mantenere una competitività a livello internazionale. Tuttavia, l'aver intrapreso questa strada dello sgravio degli oneri sociali in effetti costituisce una fiscalizzazione impropria perchè poi chi paga è sempre il cittadino e nel sistema fiscale del nostro Paese fino ad oggi è dimostrato che hanno pagato in modo particolre, anche a causa del drenaggio fiscale, i lavoratori dipendenti. Ciò anche perchè la macchina fiscale italiana non è in grado di mettere sotto controllo il modo di produrre o di accumulare o di patrimonializzare le altre fonti di reddito.

In pratica si è ripetuto, anno dopo anno, uno sgravio di questi oneri sociali che sono da considerarsi sicuramente degli oneri impropri per le imprese ma che, come concetto di fiscalizzazione, non costituiscono certo una strada ulteriormente percorribile, quanto meno non nella forma di uno sgravio così generalizzato come è stato fatto. Non si è trattato cioè di uno sgravio mirato e selettivo per alcuni settori particolari, ma è stato esteso a macchia d'olio e a pioggia su settori che non avrebbero nessun diritto, a nostro avviso, di godere in questo momento di tale strumento.

Secondo noi, questo modo di agire da parte del Governo ha portato ad una pasticcio quale è quello di affrontare oggi il finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Diciamo che l'articolo 31, così come è stato modificato dalla Camera dei deputati, sicuramente fornisce una soluzione più idonea per le modalità di pagamento della contribuzione per le prestazioni sanitarie, sicuramente è in direzione di un maggiore equità all'interno della variegata situazione di prelievo e di versamento contributivo e sicuramente cancella alcune ingiustizie che gridavano vendetta.

Vi sono certo anche meccanismi diversi per poter correggere queste storture, ma a noi sembra che un primo contributo in tal senso lo dia proprio il testo che proviene dalla Camera dei deputati. Vi è stato un gran clamore intorno a questo articolo 31, si è alzato un gran polverone; crediamo che sia comunque un polverone ingiustificato anche per la portata modesta delle conseguenze delle modifiche che la Camera dei deputati ha apportato nei confronti dei contribuenti, modifiche che sono tali da non giustificare lo stato di agitazione che alcuni giornali stanno portando avanti in questi giorni.

Condividiamo anche alcune considerazioni dello stesso Governo e del Ministro del tesoro, in modo particolare quando quest'ultimo ha evidenziato, ricercando una motivazione giustificativa delle correzioni apportate dall'altro ramo del Parlamento, che si tratta in effetti di un contributo comunque deducibile dal reddito. In fin dei conti, per i redditi elevati o quanto meno per quelli medio-alti,

quasi la metà del contributo costituisce in pratica un risparmio sul pagamento e sull'applicazione dell'aliquota dell'IRPEF.

I dati che alcuni giornali pubblicano, relativamente alle conseguenze che questi contributi comportano, vanno pertanto ridotti per quanto riguarda l'effettivo esborso del contribuente. A mio avviso, si sta sollevando un gran polverone senza reali giustificazioni.

Certo il problema va visto nella sua complessità, sottolineando cioè la necessità di una riforma definitiva del sistema della contribuzione nazionale: non si può dimenticare che il fisco non funziona nel nostro Paese. Non basta affermare in teoria il principio della fiscalizzazione se poi nella pratica si può verificare che la strada non è facile da percorrere. Gran parte della responsabilità è da addebitare alla farraginosità del sistema fiscale nel suo complesso, che non è in grado di affrontare e di realizzare certe innovazioni.

Noi riaffermiamo la necessità di dare attuazione a quell'ordine del giorno, che qui presentammo e che alla Camera ha avuto un esito molto più positivo, che chiedeva di varare una riforma del sistema fiscale tendente nel breve e medio periodo al recupero di quella parte di elusione che comporta una tassazione diversa dei redditi da capitale e dei patrimoni, in modo da ridurre l'imposizione diretta dell'IRPEF e da riequilibrare la situazione tra le imposte dirette e quelle indirette.

Voglio inoltre affermare che l'innovazione apportata dalla Camera dei deputati, di introdurre cioè nel reddito complessivo ai fini dell'IRPEF anche i redditi dominicali e agrari, così come quelli dei fabbricati e da capitale, considerando che sono tassati solo per la parte eccedente il limite minimo di 4 milioni, riguarda una minima parte dei contribuenti, in quanto il 90 per cento dei soggetti interessati (piccole e medie imprese agricole, coltivatori diretti) saranno esenti da una imposizione di questa natura, perchè sappiamo tutti come sono valutati oggi i redditi dominicali e agrari. Per quanto riguarda i redditi dei fabbricati vorrei inoltre ricordare l'esclusione da questo tipo di imposizione relativamente alla prima casa se abitata dal proprietario, infatti l'IRPEF e l'ILOR si versano sulla rendita catastale aggiornata e non sull'equo canone come per le case date in affitto.

Infine vorrei sottolineare come i redditi da capitale sono considerati limitati ai dividendi azionari e delle obbligazioni, perchè gli altri sono esclusi, pur essendo esenti da tassazione come avviene per i redditi provenienti dai titoli pubblici.

Volevo esprimere queste considerazioni sulla base di una valutazione delle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, pur mantenendo fermo il nostro giudizio negativo sull'intero disegno di legge finanziaria e sull'intera manovra economico-finanziaria impostata dal Governo per il 1986.

PRESIDENTE, *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 2.* Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

D'ONOFRIO, *estensore designato del rapporto sulla tabella 1 e sul disegno di legge n. 1504-B.* Per quanto riguarda la mia replica, non ho da dire molto, perchè l'intervento del senatore Pollastrelli riguarda più che altro gli argomenti trattati dal collega Berlanda, mentre il senatore Bonazzi si è riferito al dissenso che il Gruppo comunista mantiene su quanto disposto relativamente alla finanza locale e quindi dovrebbe essere il collega Beorchia a replicare.

Dunque, per la parte di mia competenza, mi limito alla presa d'atto di un giudizio di consenso rispetto ad alcune modifiche intervenute alla Camera, in particolare all'avvio dell'opera di chiarificazione nel contesto della cassa integrazione guadagni di tipo straordinario, e alla costatazione di un dissenso sulla manovra politico-economica complessiva.

BEORCHIA, *estensore designato del rapporto sul disegno di legge n. 1504-B.* Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi, non intendo aggiungere altro alla relazione che ho già svolto; prendo atto della posizione, del resto nota, del senatore Bonazzi.

BERLANDA, *estensore designato del rapporto sul disegno di legge n. 1504-B.* Signor Presidente, non ritengo di dover aggiungere altre osservazioni alla relazione che ho svolto. Desidero solamente ricordare la richiesta che ho rivolto al Governo di poter conoscere meglio l'entità che è in gioco con questo articolo 31 per le modifiche apportate dalla Camera dei deputati, sia nel suo complesso che per le considerazioni che accostano tale articolo alle vicende tributarie più in generale.

Per quanto riguarda le osservazioni del senatore Pollastrelli devo dire che in vista, oggi, del tetto di 4 milioni fissato per i redditi diversi, cioè per i redditi dominicali e agrari, dei fabbricati e di capitale, mentre certamente nel campo dei redditi dei fabbricati il cui imponibile viene determinato su base catastale ha un significato di copertura, nel caso di alloggi in affitto devo far presente le graduatorie emesse dai comuni italiani per l'assegnazione di alloggi in affitto ad equo canone. Ho potuto costatare che vi sono dei canoni di 3.980.000 per due camere e servizi. Se questi alloggi sono di privati vengono dati in affitto e siamo già in presenza di alloggi a tale livello, però è anche vero che in quella maniera se non c'è la somma di redditi diversi (per esempio redditi agricoli con la prima e la seconda casa o qualcosa d'altro) è un limite che lascia prevedere almeno per questo anno un'insufficiente estensione nell'esclusione. Comunque rimango del parere che la Commissione debba — se lo ritiene — esprimere un giudizio sulla parte tecnica ed anche sulle incidenze che questa vicenda ha nel quadro complessivo. Le osservazioni che vengono rivolte all'esterno comparando lo sgravio IRPEF con le cifre relative a questa manovra sono considerazioni che possono venire riprese (se le vogliamo esprimere) soltanto dalla nostra Commissione, che è competente in materia, e certamente non da altre: in sede di Commissione bilancio e programmazione economica l'argomento principale sarà affermare che la copertura di questa voce è confermata. Un tale giudizio l'abbiamo rivendicato già altre volte non solamente sulla tecnica di applicazione di questi gravami (che hanno il nome di contributo ma contenuto in sostanza parafiscale) ma anche sulla compatibilità di questa manovra. Ciò dovrebbe essere espresso dalla nostra Commissione.

PRESIDENTE, *f.f. estensore designato del rapporto sulla tabella 2.* Onorevoli senatori, per quanto riguarda lo stato di previsione del Ministero del tesoro non ho alcuna considerazione da aggiungere alla relazione che ho svolto anche in considerazione del fatto che questo aspetto non è stato toccato dai senatori intervenuti. Come ho già fatto presente in riferimento alla tabella 2, è molto importante lo stanziamento di ulteriori 100 miliardi per le pensioni di guerra in quanto consentirà di sbloccare la situazione e di pervenire nell'ambito della nostra Commissione il più rapidamente possibile all'esame di un testo unificato.

GORIA, *ministro del tesoro.* Signor Presidente, devo ringraziare i senatori D'Onofrio, Beorchia, Berlanda, Fiocchi e lei per le relazioni, ed i senatori Bonazzi e Pollastrelli per i loro interventi. Mi sembra che le variazioni più significative siano state ben puntualizzate in questa Commissione dalle relazioni svolte su di esse e anche dalle opinioni raccolte. Comunque desidero esaminare alcuni aspetti che credo meritino una riflessione soprattutto per l'eco che avranno in questo Parlamento e fuori da questo ambito, e per il prosieguo dei lavori.

Il primo argomento a cui vorrei fare riferimento — come è facile intuire — è quello affrontato dall'articolo 31 del disegno di legge finanziaria che il senatore Berlanda ha rappresentato in tutti i suoi aspetti principali. Desidero richiamare brevemente — esprimendo contemporaneamente l'opinione del Governo — alcuni aspetti salienti della questione a partire dal tema che ha trattato il senatore Berlanda a proposito della interpretazione della natura del contributo, se tale, ovvero se imposta o se tassa, (che alternativamente si potrebbe dare a seconda di come venga considerato). Non sono un teorico della materia e pertanto mi affido alla generosità degli onorevoli senatori nel valutare i

concetti che esprimerò. Innanzitutto ritengo che in questa materia dobbiamo cogliere la valutazione che il contributo sanitario nasce alla sua origine come un contributo e non è nè una imposta, cioè non è richiesto ai cittadini indipendentemente dalla prestazione che poi viene loro garantita, nè una tassa perchè non è correlata alla prestazione medesima indipendentemente dalla situazione dei cittadini; al contrario, ricordiamoci che l'aspetto mutualistico deve, tenendo conto delle posizioni di ciascuno, confrontarsi con l'insieme delle prestazioni sanitarie richieste dalla singola categoria. Non a caso le contribuzioni erano diverse a seconda delle categorie: più estese per esempio nel caso dell'ex INAM; più ridotte anche se via via in evoluzione nel caso della mutua dei commercianti; inesistenti nel caso di alcune categorie professionali. L'evoluzione fondamentale che deve essere colta risiede non tanto nella natura filosofica del tutto, quanto nell'evoluzione stessa delle prestazioni. In realtà ciò che è avvenuto in questi ultimi anni è il livellamento pressochè totale delle prestazioni, le quali da differenziate sono divenute identiche salvo per un caso importante: la prestazione economica a fronte dell'assenza per malattia che è ancora afferente ai lavoratori dipendenti e non ad altri. A questo punto una prima conseguenza logica che discende da ciò è che se il contributo in quanto tale deve avere un minimo di rapporto con la somma delle prestazioni complessive della categoria cui è richiesto, allineandosi le prestazioni devono allinearsi anche i contributi. Che poi ciò comporti l'avvicinarsi del contributo all'ipotesi di imposta, è un risultato di fatto, nel senso che si avvicina all'imposta in quanto si pone a fronte di tutto un insieme di servizi indivisibili che lo Stato offre, cioè di prestazioni che si ritengono rese in maniera indifferenziata. Pertanto, sotto questo profilo, deriva la necessità e l'obbligo politico — e non solamente politico — del Governo e del Parlamento di procedere all'adeguamento delle contribuzioni a fronte dell'adeguamento già avvenuto delle prestazioni. A ciò soccorrono numerosi riferimenti e ne cito uno per tutti: quello della legge n. 833 del 1978, istitutrice del Servizio sanitario nazionale, richiamato implicitamente — come è stato ben ricordato dal senatore Berlanda — da una ordinanza istruttoria della Corte costituzionale che però lascia intravvedere tutta la responsabilità di coloro che la considerano e non di coloro che l'hanno scritta ed un atteggiamento inteso ad uniformare il contenuto. Inoltre, non possiamo che trarre anche dalla nostra esperienza il riferimento alla posizione reddituale del soggetto per il calcolo dei contributi (non è affatto una novità ma si perde nella notte dei tempi e nelle fasi istitutive) aggiornandolo e anche in qualche modo certamente interpretandolo. Comunque, mi sembra abbastanza chiara questa relazione con l'imposta personale, anche perchè per esempio il terzo comma dell'articolo 63 della legge n. 833 recita testualmente: «A partire dalla data di cui al primo comma» (cioè quella di entrata in vigore del Servizio sanitario nazionale) «i cittadini soggetti all'obbligo della presentazione della dichiarazione dei redditi ai fini dell'imposta sui redditi delle persone fisiche sono tenuti a versare annualmente un contributo per l'assistenza di malattia». Non voglio da questo accenno trarre una definizione normativa ma mi sembra che vi sia questa relazione tra il contributo, salvo poi la sua più esatta definizione, e la posizione reddituale del soggetto così come ho già detto.

Questo in qualche misura si è posto come problema dapprima al Senato e poi, in una sua evoluzione, alla Camera dei deputati. Qui al Senato è stata sollevata l'esigenza di evitare, per quanto possibile, discriminazioni che non trovino, alla luce delle cose dette, una logica spiegazione. Accettata la discriminazione tra lavoratori dipendenti e lavoratori non dipendenti sulla base della diversa prestazione che ricevono, seppur limitata ad un elemento importante ma specifico, il Senato ha sancito l'uniformizzazione delle basi reddituali per tutte le categorie, con la sola eccezione per le cosiddette rendite. Per la verità, l'eccezione è stata parziale perchè — come già avviene nell'attuale regime — le medesime rendite nel caso di determinati soggetti costituiscono per la consolidata giurisprudenza proprio la base reddituale. È ovvio che su questo tema le opinioni sono

variegate e non possono che essere tali; tuttavia, credo che si potrebbe incorrere in un grossolano errore immaginando che la più legittima tra le due opinioni debba essere espressa nei termini: o per tutti o per nessuno. Non è onestamente spiegabile una scuola di pensiero secondo cui un tipo di reddito deve essere ritenuto a base del contributo per alcuni e non per altri. Ci deve quindi essere una base molto pragmatica: se non seguiamo questa strada qualcuno non pagherà, anche se non è proprio una convincente giustificazione.

Questo, in prima battuta, è stato un po' il bivio di fronte al quale ci siamo trovati: abbiamo scelto subito di escludere il «per nessuno», anche in questo caso pragmaticamente, poichè non pochi cittadini (circa 700.000, alcuni dei quali benestanti per definizione essendo redditieri) sarebbero stati del tutto esclusi dalla richiesta di contributi. D'altra parte, il «per tutti» ha posto ugualmente alcuni problemi, che hanno impedito fino ad oggi di proporre una soluzione praticabile. Infatti — ed è bene ricordarlo — si corre il rischio di coinvolgere in un atto che ha certo valore finanziario, ma soprattutto valore sostanziale a carico del cittadino, un'infinità di soggetti che affiancano ad una normale attività dipendente o professionale piccole rendite (il pezzo di terra ereditato, la casa di affitto, poche azioni). Questa difficoltà di trattare allo stesso modo il grande capitalista ed il modesto beneficiario di una piccola rendita ha finora impedito di arrivare ad una soluzione. Il problema è stato posto dal Governo alla Camera dei deputati, dove vi sono state maggiori sollecitazioni su questo tema avendone già, bene o male, superate altre sulla base di una soluzione che io ritengo abbastanza concreta, anche se opinabile. Mi riferisco alla franchigia, sul cui limite si può discutere all'infinito. Tuttavia, come è stato già ricordato ed io non faccio altro che sottolinearlo, una volta compiuta questa scelta l'intenzione è stata quella di escludere alcuni cittadini da un disturbo più sostanziale che finanziario. Questo è stato in pratica il punto in discussione, che a mio avviso, non può essere riferibile ad uno *slogan* come «tassa sulla salute»: al massimo si può parlare di «tassa per la salute» perchè viene pagata dai cittadini in funzione degli ammalati e non direttamente da questi ultimi.

Diverso è il tema che è stato ancora oggi ricordato (anche il senatore Berlanda ne ha fatto cenno) circa la trattazione di alcuni tipi di reddito che, si afferma, possono o dovrebbero con maggiore trasparenza essere attribuiti a chi li deve sostenere. È il caso di redditi professionali distinti per quota a carico del lavoratore ed in questo caso del libero professionista. Questa proposta è stata valutata dal Governo in un primo momento positivamente, tanto che nella proposta del Governo — come il senatore Berlanda ci ha ricordato — era previsto sotto la formula della ritenuta d'acconto, il riferimento alla parcella; nel momento in cui si è valutato questo aspetto, sono emersi chiaramente due rilevanti problemi che non si è riusciti a risolvere. Il primo è sostanziale: mentre il riferimento al contributo deve essere il reddito, il riferimento al fatturato comporta una complicazione, data solitamente un'organizzazione molto articolata. Mi riferisco ad esempio alla nuova attrezzatura dei consulenti del lavoro che avvicina questi alle aziende commerciali, ma che dell'azienda professionale mantengono le caratteristiche peculiari. A mio giudizio è vero che nel caso del lavoro dipendente — e mi permetto di dirlo per ragioni più che altro storiche — il contributo, che non possiamo ritenere sempre afferente alla prestazione di lavoro, è diviso fra due soggetti pur avendo una base comune; tuttavia è anche vero che nemmeno in questo caso viene esercitata una rivalsa diretta. Tutti sappiamo che quando comperiamo un'automobile paghiamo non soltanto il prezzo dell'acciaio, degli strumenti, dell'elettronica, del lavoro, ma anche il contributo e la mutua per i lavoratori. Nella fattura che la casa automobilistica ci rilascia, però, non vi è una evidenziazione di queste voci; e questo si riallaccia alle riflessioni che facevo prima. Se interpretiamo il contributo rispetto ad un servizio — quindi non l'imposta e non la tassa — afferente all'insieme dei redditi, e quindi ne cogliamo anche l'avvicinamento all'imposta sotto questo profilo, la

rivalsa diretta non ha più una grossa giustificazione. Il tutto va ovviamente valutato alla luce della sostanza, altrimenti rischiamo di portare avanti un discorso semi-ideologico.

La portata finanziaria della modifica apportata dalla Camera, (cioè la comprensione delle rendite nella base di calcolo) non è di facile stima. Tenterò di farla anche se vi è il problema della franchigia che complica tutto. Usando i migliori metodi di calcolo, siamo arrivati ad una determinazione che si aggira sui 105 miliardi che però, devo ancora ricordare a giustificazione della stima del Ministero del lavoro, sono riferiti all'aumento dei contributi. Il beneficio netto per la finanza pubblica è inferiore perchè si tratta di contributi detraibili dal reddito complessivo imponibile. Il gettito complessivo prevedibile per effetto dell'articolo 31 è verosimilmente compreso fra i 400 e i 500 miliardi.

POLLASTRELLI. La metà del gettito della TASCO.

GORIA, *ministro del tesoro*. Assolutamente no: andatela ad applicare e poi vedrete.

Vorrei che l'attenzione degli onorevoli colleghi fosse portata su un altro fatto. Questa determinazione si inserisce su un meccanismo in essere, non sul vuoto. Quindi il confronto delle situazioni prima e dopo l'approvazione del disegno di legge finanziaria va fatto riguardando la situazione così come è.

Sappiamo che nel caso del lavoro professionale — cito questo tipo di lavoro perchè è sicuramente il più sfavorito ed anche perchè era il meno sfavorito prima — la situazione è grosso modo rappresentabile come segue: su un reddito di 20 milioni, con il regime in essere, il contributo sanitario si dovrebbe ragguagliare ad 1.180.000 lire mentre il nuovo contributo sale ad 1.500.000 lire. Teniamo conto che la differenza di 320.000 lire è al lordo delle tasse. Con il regime in essere la cifra relativa costituiva il 4 per cento del reddito più la quota capitaria, mentre con il nuovo regime si sale al 7,50 per cento senza quota capitaria.

Lo stesso grosso modo avviene su un reddito di 30 milioni dove, a fronte di un attuale onere di 1.580.000 lire ne subentrerebbe un altro di 2.250.000 lire.

In conclusione, per quanto riguarda la finanza locale, va detto che quanto affermato dal senatore Bonazzi fa parte di un dibattito che non è certamente nuovo. Il Governo valuterà cosa potrà fare.

Ringrazio ancora tutti gli intervenuti e ribadisco il parere favorevole del Governo sul disegno di legge finanziaria e sulle tabelle al nostro esame.

PRESIDENTE. Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5ª Commissione.

Propongo che tale incarico sia affidato: per la parte relativa al disegno di legge finanziaria agli estensori designati senatori D'Onofrio, Beorchia e Berlanda; per la parte relativa alla tabella 1 all'estensore designato senatore D'Onofrio; per la parte relativa alla tabella 2 all'estensore designato senatore Orciari e per la parte relativa alla tabella 3 all'estensore designato senatore Fiocchi.

Poichè nessuno chiede di parlare per dichiarazione di voto, se non si fanno osservazioni, il mandato a redigere il rapporto alla 5ª Commissione viene conferito ai suddetti senatori.

*I lavori terminano alle ore 13,40.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
*Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*
DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE