

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Nn. 1442-1443-A/ter

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE POLLICE)

Comunicata alla Presidenza il 12 dicembre 1988

SUI

DISEGNI DI LEGGE

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

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

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 23 novembre 1988

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

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

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

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 25 novembre 1988

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

ONOREVOLI SENATORI. - *PREMESSA.* - Questa relazione di minoranza ricalca per molte parti la relazione che i deputati del mio partito hanno già fatto alla Camera.

La ragione principale di questa somiglianza, però, non risiede nè nella naturale identità di posizioni politiche per appartenenti allo stesso partito, nè tantomeno nella pigrizia spesso connessa con la non attualità giornalistica dell'esame in seconda lettura dei vari provvedimenti legislativi.

Essa invece risiede principalmente nel comportamento tenuto dalla maggioranza durante tutti i lavori della Commissione. Una volontà precostituita di far finta di discutere le posizioni dell'opposizione e di approvare la Finanziaria, così come varata dalla Camera dei deputati, a tutti i costi. Compreso quello dell'imporre l'accantonamento di emendamenti già approvati dalle Commissioni di merito oppure non prendere in considerazione le nuove proposte. Compresa l'ipocrisia di voler approvare una manovra finanziaria che si è già deciso di cambiare.

Questa relazione è cioè, al tempo stesso, la presa d'atto di una sostanziale inesistenza della seconda lettura e la nostra risposta politica a questo modo di legiferare della maggioranza.

È un modo per non sottostare al ricatto politico del Governo tentando di mostrare tutta la carica autoritaria e anticostituzionale presente nei comportamenti del binomio Craxi-De Mita.

1. *La liberalizzazione dei mercati finanziari ed il rischio di crisi finanziaria.*

La ricerca del consenso dei ceti medio alti, esercitata attraverso la politica monetaria e dei tassi reali, rischia nel quadro della completa liberalizzazione dei mercati finanziari a breve partita nell'ottobre scorso e che si completerà nel fatidico 1992, di diventare un *boomerang* micidiale, in grado di innescare una vera crisi finanziaria come lo stesso Ministro del tesoro ha paventato.

Anche la ricerca di sforzi economici sui mercati internazionali evitando di esporre il mercato interno alla concorrenza estera ottenuta attraverso la politica monetaria e quella dei redditi, non ha contribuito a ridurre il vincolo esterno della nostra economia, perchè non sono stati affrontati i nodi strutturali gonfiando l'attività finanziaria contro quella produttiva.

Ciò ha reso strutturali e molto più alti i nostri tassi di disoccupazione rispetto a quelli degli altri paesi occidentali.

La necessità di attrarre sempre più capitoli esteri per compensare il *deficit* strutturale della bilancia commerciale e allettare i risparmiatori perchè non rimuovano i loro prestiti al tesoro ci costringerà in futuro a dovere tenere tassi di interesse reali molto più alti della media internazionale OCSE.

Il riuscire sarà sempre più difficile perchè la possibilità di speculazione offerta dalla liberalizzazione dei mercati finanziari è molto allettante.

Ad esempio il solito risparmiatore potrebbe, anzichè investire direttamente in titoli di stato nazionali, indebitarsi in marchi (pagando in Germania tassi reali del 2,5 per cento contro il 7 per cento italiano) e acquistare titoli del tesoro ottenendo una doppia rendita determinata dal differenziale dei tassi e dalla rivalutazione del marco sulla lira.

Tutto ciò renderà sempre più onerosa la difesa della lira ed il servizio al debito per il Tesoro e la Banca d'Italia.

2. La questione fiscale come problema centrale della manovra economica.

Anche la rendita fiscale, vergogna nazionale garantita dalla DC, dal PSI e dai partiti alleati alla vasta platea della loro base di consenso elettorale, attraverso l'evasione non perseguita, l'elusione ed il privilegio fiscale, rischia di innescare la spirale incontrollata della crisi finanziaria.

Il tentativo di ridurre il tallone duro del debito pubblico attraverso il taglio della spesa sociale e per stipendio, oltre che odiosa è assolutamente inefficace.

Se non si coprono le spese correnti e di investimento, con entrate adeguate, nulla combierà.

Le statistiche internazionali confermano che nel nostro paese la pressione fiscale è la più bassa dell'occidente, come lo è quella contributiva con buona pace degli urlatori sul costo del lavoro.

I dati rivelano una doppia ingiustizia, in quanto la più bassa pressione tributaria è sopportata prevalentemente dai lavoratori dipendenti e dai pensionati che pagano più dei loro colleghi europei.

Mentre i percettori di rendita finanziaria, di redditi da lavoro autonomo e da capitale, eludendo ed evadendo, risultano essere i gaudenti del vecchio continente.

Essi godono di infinite possibilità legali per abbattere il loro imponibile.

Il massimo della perversione viene toccato per il fatto che lo Stato copre il proprio *deficit* di entrate indebitandosi presso gli evasori, distribuendo loro anche lauti interessi.

È assolutamente chiaro che in questo quadro la questione fiscale diventa l'elemento centrale della manovra economica non solo per motivi di equità distributiva, ma per la difesa stessa della democrazia, perchè il Governo per imporre la politica dei tagli e della distribuzione di quel che rimane del *Welfare*, mette in moto riforme istituzionali sempre più accentratrici e autoritarie.

3. Tutto quello che non vien detto sull'evasione, l'elusione ed il privilegio fiscale.

Non ci eserciteremo qui nell'ennesima denuncia dell'evasione fiscale; lo abbiamo già fatto e del resto ne sono piene le cronache quotidiane. S'è schifato persino l'attuale Ministro delle finanze responsabile, coi suoi predecessori, della situazione che s'è determinata.

Ci interessa mettere in luce invece, quali sono le cause, le connivenze, le protezioni politiche che hanno prodotto l'evasione. Appunto quel che non vien detto.

Come si suol dire, prima di entrare nel merito, vogliamo solo mettere a punto il dato complessivo dell'evasione, perchè quelli riportati dalla stampa si riferiscono di volta in volta, a questo o quel settore d'imposta.

Per quel che riguarda le imposte dirette l'evasione viene calcolata in 40.000 miliardi, per le imposte indirette la cifra è di 30.000 miliardi.

L'arretratezza del catasto urbano ed agricolo comporta la perdita di 10.000 miliardi, altrettanti vengono evasi dalle imposte di fabbricazione, altri 10.000 miliardi per l'evasione delle società, mentre per i contributi sociali, l'evasione viene stimata attorno ai 13.000 miliardi.

Nel complesso l'evasione fiscale e contributiva assomma quindi a 113.000 miliardi ogni anno.

Nel tentativo di placare le reazioni sdegnate dei cittadini a reddito fisso, i governi succedutisi dal 1973 hanno emanato leggi, leggine, con lo scopo di combattere l'evasione e l'elusione.

Dal 1973 a tutt'oggi sono stati emanati ben 12.000 provvedimenti che hanno precipitato nella più nera confusione l'amministrazione finanziaria. Ad esempio il reddito di impresa è tassato in modo differente a seconda che si tratti di società di persona individuale o di capitali, sono previsti 14 modi diversi per tassare i redditi da capitale e 51 diversi tipi di ritenute alla fonte.

Ogni legge approvata dal Parlamento in materia fiscale non può essere applicata, se non arriva la circolare interpretativa del ministro, o delegato al governo, il quale molto spesso ne stravolge i contenuti.

Nel gennaio 1979 venne emanato un decreto delegato in materia di IVA, il quale sostituiva 54 articoli della legge precedente, ne aggiungeva altri 6 e ne sopprimeva 1.

Ma lo stesso decreto prevedeva la ulteriore emanazione da parte del Governo, di disposizioni transitorie di attuazione.

Infatti, poco dopo il Governo emanava nuove norme correttive che rimodificavano i 54 articoli appena introdotti.

Succedeva quindi che a gennaio del 1979 operazioni IVA imponibili diventarono esenti, per tornare ad essere nel marzo nuovamente imponibili, mentre contemporaneamente le aliquote variavano per numero e livello.

Rimane solo da aggiungere che questo modo di operare, oltre a paralizzare gli uffici, rende praticamente impossibile la informatizzazione delle procedure della verifica tributaria.

4. Negli uffici tributari mancano 20.000 lavoratori.

Dei 17 decreti di delega al Governo per l'attuazione della riforma tributaria, l'unico rimasto inattuato, non a caso, è quello della riforma dell'amministrazione finanziaria, fondamentale per colpire l'evasione. Prima del 1971 il sistema tributario italiano si fondava sul metodo induttivo (stima del reddito da parte degli uffici tributari) correlato alle interminabili mediazioni.

Con la riforma del 1971 si passò ad un sistema analitico (dichiarazione del reddito e documentazione per accertarlo) nelle intenzioni più corrette,

perchè avrebbe consentito di tassare ogni cittadino sulla base della sua effettiva capacità contributiva.

Ovviamente il metodo analitico avrebbe comportato l'aumento del carico di lavoro degli uffici, che avrebbero dovuto essere potenziati, in materia di organici, di professionalità e di mezzi tecnici.

I maggiori costi sarebbero stati compensati innanzitutto da una maggiore equità fiscale, ma anche da maggiori entrate tributarie e dalla riduzione della litigiosità, regolate da un preciso contenzioso.

Ebbene, l'aver impedito che gli uffici tributari fossero in grado di svolgere il loro compito è stata e rimane la principale connivenza tra governanti ed evasori fiscali.

Nel 1970 furono presentate 4.500.000 dichiarazioni dei redditi, nel 1987 esse sono salite a 30.000.000, alle quali vanno aggiunte 6.000.000 di pratiche IVA, per gli uffici il carico di lavoro è aumentato di 6,6 volte. Al contrario gli organici, non solo non sono aumentati, ma sono calati di 20.000 persone.

Prima del 1975 gli addetti alle imposte dirette e all'IVA erano in Italia 62.000, nel 1976 all'avvento di Visentini alle finanze, con l'esodo dei superburocrati patrocinato da Andreotti scesero a 58.000, nel 1983 al nuovo avvento di Visentini gli organici erano ulteriormente calati a 43.000, nel 1987 essi sono scesi ulteriormente.

Ma il disastro non è finito: il sindacato autonomo dei finanziari ha dichiarato che 25.000 lavoratori del settore hanno avanzato richieste di pensionamento anticipato, in buona parte già accolte. Per legge entro quattro anni tutte le pratiche di pensionamento dovranno essere espletate, si prospetta la paralisi totale degli uffici tributari. L'aggiornamento professionale dei lavoratori tributari è inesistente, la Corte dei conti ha denunciato che dei 3,7 miliardi stanziati a tale scopo ne sono stati utilizzati nel 1982 solo 580 milioni, mentre gli stessi lavoratori denunciano che per tenersi aggiornati sulla valanga di circolari ministeriali devono ricorrere al giornale della Confindustria.

Per quanto riguarda le attrezzature la stessa Corte dei conti ha messo in evidenza che dei 12 centri informatici previsti, ne sono stati realizzati solo 2 (Milano e Roma) con mezzi già superati.

A titolo di esempio riportiamo la dotazione tecnica ottenuta dal compartimento imposte dirette di Milano tratto dalla relazione del suo direttore (Ardito E.) nel 1982: «Si è ottenuto: 1 Fiat Ritmo, 2 classificatori, 3 portatelefono, 4 sedie girevoli, 6 sedie, 2 fotocopiatrici, 2 scrivanie, 2 scaffali, 2 tavolini, 2 guardaroba, 2 terminali».

Negli uffici IVA lavorano 6.000 dipendenti, 384 presso la direzione generale, 738 presso gli ispettorati compartimentali e 4.887 presso gli uffici periferici, mentre ne sarebbero necessari altri 10.000.

Costoro oltretutto dispongono di sole 2.000 macchine per scrivere antiquate e di altrettante calcolatrici da tavolo meccaniche e di sole 200 fotocopiatrici, mentre l'informatica è carente.

La carenza di organici degli ispettori compartimentali, addetti alle verifiche, raggiunge il 65 per cento, mentre la ridicola esiguità del rimborso spese è tale da scoraggiare le verifiche esterne (le più efficaci nel caso della IVA) da parte dei pochi superstiti.

5. Senza controlli evasione garantita.

Conseguenza della paurosa mancanza di personale è stata quella di fare saltare uno dei capisaldi sui quali si fondava la «riforma», il controllo

analitico della dichiarazione dei redditi, delle persone fisiche e di quelle giuridiche.

Per quanto concerne l'IVA solo l'1,6 per cento delle pratiche è stato sottoposto ad accertamenti e rettifiche, mentre le verifiche sul posto sono state solo dello 0,09 per cento dei contribuenti.

La mancanza di controlli, nel caso dell'IVA, oltre favorire l'evasione, costringe lo Stato col meccanismo del rimborso accelerato, a restituire ai contribuenti circa 5.000 miliardi senza verificare se essi sono effettivamente dovuti.

Per le imposte dirette la situazione è anche peggiore, in quanto solo lo 0,9 per cento delle dichiarazioni viene controllato mentre la stessa Corte dei conti ha dichiarato che in Europa la media dei controlli varia dal 25 per cento al 30 per cento dei contribuenti.

Ogni anno, su segnalazione dell'anagrafe tributaria, con proprio elaboratissimo decreto, il ministro delle finanze individua le categorie da sottoporre ai controlli tributari, in accordo con gli uffici tributari da un lato e col Comando centrale della guardia di finanza dall'altro.

Il quale afferma: «Per le imposte dirette e l'IVA i controlli sono computati in base alla capacità degli uffici, detratti i lavoratori da adibire ad altre mansioni, tenendo conto degli occupati al 31 dicembre 1987. Per i controlli globali a sorteggio provvederà la guardia di finanza dedicando gli organici decisi dal ministro in accordo col comando generale.».

Essendo gli organici assolutamente insufficienti ed impreparati come già detto, e la guardia di finanza adibita a compiti essenzialmente militari si continuerà quindi a non farne nulla.

Non vengono effettuati controlli sull'evasione, mentre sono stati istituiti in tutta Italia, i «centri di servizio» (a Milano dovrebbe occupare 570 persone) per il controllo a tappeto sulla correttezza formale nella compilazione dei vari moduli (740,101,750,760 ecc.).

È un servizio che serve solo per controllare che non vi siano errori, non l'evasione. Ancora una volta vengono colpiti con multe salate tutti i poveretti che non possono permettersi il lusso del fiscalista a fronte di una burocrazia sempre più complessa e inesplicabile.

Parlavamo prima del ruolo della guardia di finanza, che ai tempi della «riforma» del 1971 si decise di preparare professionalmente per la repressione della frode fiscale.

Da parte dei politici e dei vertici militari dell'arma i corsi furono sabotati, mancarono i fondi, le materie di insegnamento furono modificate, pur di fare qualcosa vennero iscritti uscieri e scrivani, che non avrebbero mai svolto attività tributaria.

Non furono stanziati i fondi necessari per retribuire gli insegnamenti civili, sostituiti da militari senza alcuna preparazione in materia fiscale. Non venne neanche ciclostilato il materiale didattico da distribuire ai finanzieri.

Quando la guardia di finanza si impegna seriamente viene bloccata dai politici.

Un esempio clamoroso fu l'intervento minaccioso del ministro delle finanze socialista Francesco Forte nei confronti di quell'ufficiale della finanza che su ordine della magistratura si era permesso di perquisire una sede del PSI.

Nel 1973 la guardia di finanza intraprese una indagine a tappeto su tutta l'area del lavoro autonomo e dei professionisti, un telegramma dell'allora ministro bloccò tutto per sempre.

La guardia di finanza si dedica alla persecuzione del piccolo contribuente e del contrabbando, incapaci di competere con lo stuolo di super esperti che i grandi frodatori sono in grado di mettere in campo.

Purtroppo per determinare la carriera di un ufficiale di finanza, lo studio e l'attività professionale valgono solo otto punti, mentre l'attività ginnica ne vale 10 e addirittura l'attitudine militare ne vale 20.

6. *Accertamenti pochi ma salati: più 4.250 per cento.*

Eppure quando sulla base di controlli, parte per il contribuente l'avviso di accertamento tributario vero e proprio, i risultati ottenuti dagli uffici tributari e dalla guardia di finanza, sono a dire poco clamorosi. Anche per quanto riguarda gli accertamenti, stante la carenza di personale qualificato, i ritardi sono d'obbligo.

In un ennesimo libro bianco, il Ministero delle finanze annunciò che nel periodo febbraio 1982 e 31 gennaio 1983 erano stati effettuati 274.000 accertamenti (1 per cento di contribuenti) in materia di imposte dirette. Di questi 212.000 riguardavano persone fisiche che avevano presentato il modello 740, 24.000 riguardavano il modello 750, società di persone, mentre 27.000 avevano riguardato i modelli 760 delle società di capitali, i rimanenti 11.000 riguardavano i versamenti dei sostituti d'imposta. I risultati degli accertamenti sono stati clamorosi, le persone fisiche, in gran parte lavoratori autonomi e percipientori di rendite, risultò che avevano dichiarato mediamente un reddito del 416 per cento inferiore allo accertato, con punte del 695 per cento nel Lazio, del 436 per cento in Lombardia, eccetera. Per le società di persone (modello 750) la differenza tra imponibile ILOR dichiarato e quello accertato è stata del 542 per cento, con punte del 1.126 per cento nelle Puglie, del 700 per cento in Piemonte e del 788 per cento nel Lazio, eccetera.

Dove la realtà ha superato ogni immaginazione è stato nel campo delle dichiarazioni delle società per azioni e degli enti (modello 760) per quanto riguarda l'ILOR; la media degli accertamenti ha superato del 300 per cento le dichiarazioni, mentre per quanto riguarda il reddito delle persone giuridiche (IRPEG) la differenza tra accertato e dichiarato è stata del + 4.250 per cento per le società e del + 2.704 per cento per gli enti.

Se dai dati generali ci si addentra nello specifico delle varie categorie, la differenza tra accertato e dichiarato in materia di ILOR è stata dell'1.122 per cento per l'agricoltura, del 1.037 per cento per la costruzione e installazione di impianti e del 1.014 per cento per gli intermediari di commercio, eccetera.

Per quanto riguarda l'IRPEG vi sono settori numerosi che addirittura avevano denunciato reddito negativo (agricoltura, prodotti energetici, minerari, metallurgia, forniture elettriche, prodotti tessili, trasporti e comunicazioni, eccetera) mentre gli accertamenti hanno dato risultati positivi per molti miliardi, dando origine a quella folle differenza del + 4.250 per cento tra quanto accertato e quanto dichiarato.

Tutto ciò è una dimostrazione di quanto potrebbero fare gli uffici tributari e la guardia di finanza in materia di lotta all'evasione, qualora fossero messi in grado di operare. Senza dovere emanare nuove leggi anzi semplificando le procedure ed utilizzando in modo più efficace i lavoratori.

Ad esempio molti lavoratori sono impiegati per il lavoro di cassa, di iscrizione dei ruoli o di amministrazione o di registrazione.

Volendo misurare il gettito tributario prodotto dalla parte amministrativa (maggiorazioni per ritardate iscrizioni, interessi, multe, soprattasse, eccetera) sul totale del gettito ci si rende conto di quanto poco pesino. Nel 1983 su un gettito complessivo dell'IRPEF di 49.481 miliardi la parte prodotta dall'amministrazione è stata del 2,53 per cento, per l'IRPEG è stata del 6,29 per cento, per l'ILOR del 5,7 per cento, eccetera.

Con questo sistema tributario, l'amministrazione assume un ruolo puramente deterrente, ma disarmato, perchè invischiato in pratiche burocratiche inefficaci per la lotta all'evasione e all'elusione.

L'accertamento è analitico ma la contabilità è semplificata.

Un altro formidabile catenaccio, posto sulla strada dell'accertamento fiscale dai governanti, è stato quello di estendere al 97 per cento dei contribuenti le agevolazioni previste dalla tenuta della contabilità semplificata. In sostanza la legge da un lato impone agli uffici tributari l'onere della prova e la documentazione analitica dei redditi accertati, dall'altro la contabilità semplificata e le forfetizzazioni fanno sparire loro, di sotto il naso, le prove documentarie.

Lo stesso ministro Visentini in un suo intervento alla Commissione finanze della Camera ha dovuto ammettere: «La riforma tributaria richiedeva per le categorie imprenditoriali e professionali la tenuta generalizzata di precise scritture contabili, essendo queste il presupposto e la base della determinazione analitica del reddito e dei controlli documentali degli uffici come era previsto dalla legge di delegazione per la riforma tributaria. L'allargamento smisurato - prosegue il Ministro - delle categorie che sono state esonerate da una effettiva tenuta delle scritture contabili, la mancanza di criteri di determinazione del reddito per tali categorie e l'assenza di altre forme di controllo sulla veridicità delle dichiarazioni, l'assenza di reali sanzioni penali rapidamente applicabili agli evasori e la inefficienza del contenzioso tributario, hanno costituito elementi gravi dell'abbandono di deformazione e tradimento della riforma tributaria».

Più avanti affermava: «La deformazione della riforma tributaria è avvenuta da un lato esonerando anche le medie imprese dagli obblighi di tenuta delle scritture contabili, spingendole così ad occultare in modo grave e diffuso i ricavi allo scopo di rimanere sotto il limite dei ricavi annui fino al quale è consentito di praticare l'esonero della tenuta della documentazione contabile e dall'altro, si è lasciata completamente scoperta la disciplina della determinazione degli imponibili».

Sin qui ministro Visentini, giusta denuncia, peccato, che proprio lui, reintrodusse la forfetizzazione, che era stata appena abolita, perchè faceva saltare tutta la documentazione, fatture, bolle di accompagnamento, registratori di cassa compresi, indispensabili per la determinazione del reddito e del fatturato.

L'attuale Ministro delle finanze, mentre lancia inefficaci strali contro lavoratori autonomi, piccola e media impresa, nulla dice sulla grande impresa tenuta alla contabilità ordinaria.

Meglio di lui, il dottor Vincenzo Russo del Servizio centrale ispettori tributari, sulla rivista «Tributi» affermò: «Gli esperti sanno che anche nelle grandi imprese a contabilità ordinaria sono riservati controlli superficiali,

con i quali si rettificano alcune poste della contabilità per tenere conto delle variazioni fiscali rispetto alla legislazione civilistica più favorevole.

Questo perchè difficilmente gli uffici tributari hanno disponibilità di uomini e mezzi, da consentire controlli veramente approfonditi. Sappiamo tutti - aggiunge il dottor Russo - che quando la guardia di finanza è costretta a tentare operazioni del genere, innescate magari dall'autorità giudiziaria, vi resta invischiata in verifica generale anche per anni».

Ma la disorganizzazione programmata dell'accertamento arriva al punto da rendere farraginoso la stessa consegna delle notifiche di accertamento ai contribuenti, indispensabili per il funzionamento delle stesse commissioni tributarie.

Il personale degli uffici che deve consegnarle non dispone di indirizzati aggiornati (non esiste il collegamento con l'anagrafe tributaria) e riceve un compenso di 200 lire per ogni notifica consegnata, neanche il biglietto del tram.

La conseguenza è che molte notifiche non vengono consegnate, o arrivano con ritardi enormi, paralizzando l'attività delle commissioni tributarie.

7. Manette agli evasori?

Nel nostro Paese sono sufficienti tre gradi di giudizio per comminare l'ergastolo, per i reati fiscali invece ne sono previsti ben cinque ed altri ancora.

Le vie ordinarie del contenzioso tributario sono le commissioni tributarie (le quali però non hanno competenza per le dogane, imposte di bollo, tasse di circolazione e per le concessioni governative e comunali). Le commissioni sono costituite di due istanze iniziali, 1° e 2° grado, e due successive, costituite dalla commissione centrale o dalla Corte di cassazione, oppure si può ricorrere alla Corte d'appello e nuovamente alla Cassazione.

Ma esiste anche il ricorso gerarchico all'intendente di Finanza ed al ministro, esiste anche la competenza dei capi compartimentali delle dogane in materia di classificazione delle merci, e la nomina di comitati peritali, per l'imposta di consumo sull'energia elettrica.

Anche il TAR ed il Consiglio di Stato, ed in casi particolari, persino il prefetto possono essere interpellati in materia di tributi locali, senza infine contare l'intervento, sempre possibile, da parte della magistratura ordinaria.

Anche nella comminazione delle pene le procedure del contenzioso sono infinite. Quella pecunaria in passato era gestita dall'intendente di finanza, dopo la riforma del 1971 essa è stata suddivisa a seconda del tipo di imposta.

Ora una parte viene ancora attribuita all'intendente, mentre le altre vengono suddivise per i vari uffici, questo da luogo ovviamente al moltiplicarsi delle controversie essendo previsto per ognuna il ricorso al contenzioso o alle vie gerarchiche dell'amministrazione.

Addirittura per la sola IVA sono previste due procedure diverse; se si tratta di IVA all'importazione e sugli spettacoli si segue la via gerarchica, mentre si seguono le vie del contenzioso e delle commissioni per le vendite e gli acquisti.

Dove però la ferraginosità burocratica raggiunge livelli folli in materia procedurale è il funzionamento delle commissioni tributarie, le quali come detto si occupano del contenzioso tributario.

A titolo di esempio e per titoli ne elenchiamo alcune: incompatibilità dei componenti delle commissioni, sezioni unite della commissione tributaria centrale, sulla nomina della segreteria delle commissioni, sul personale di segreteria, sul contenuto dei ricorsi, sulla tassività degli atti contro i quali il contribuente può ricorrere, sulla presentazione delle deduzioni di prima istanza dell'ufficio imposte, sulla fissazione delle udienze, sul deposito delle memorie difensive, sulle modalità di discussione della controversia, sul rinnovo dell'atto impugnato dal contribuente, sul rinvio in appello, sul rinvio alla commissione tributaria di primo grado, sul passaggio al secondo grado, sul ricorso alla commissione centrale, sulla rappresentanza e difesa del contribuente, sulle comunicazioni e notificazioni, sul luogo e fascicolo delle comunicazioni, sul luogo di rinnovo del processo, di istruzione del processo, sul contenuto della decisione della commissione, e così via!

Nell'immenso oceano delle procedure può succedere che, per la medesima imposta e nel medesimo periodo possono essere competenti due commissioni di 1° grado differenti, quella del comune dove ha sede l'ufficio delle imposte, e quella del capoluogo di regione dove ha sede l'intendenza di finanza.

Ma non è finita. Dal grottesco si scade nel ridicolo quando si parla delle procedure per avviare il ricorso alle commissioni.

Infatti esso può essere presentato direttamente agli uffici tributari, oppure spedito per posta, talvolta con busta, ma in altri casi senza, a volte solo in originale, altre in originale e fotocopia, con cartabollata o semplice.

Tutto ciò, perchè l'originale l'ufficio lo deve consegnare alla commissione tributaria, oppure deve trattenerla, inviando alla commissione la fotocopia, la quale per accertarsi se essa è conforme all'originale deve andare a controllare negli archivi degli uffici, che molto spesso sono in città differenti.

Interessante è anche indagare su come la legge prevede siano composte le commissioni tributarie di 1° e 2° grado, esempio classico di quella democrazia corporativa e consociativa che caratterizza il nostro Paese.

Il presidente della commissione è scelto dal ministro tra i magistrati ordinari o amministrativi e tra gli intendenti di finanza a riposo. La metà dei componenti la commissione viene invece designata dagli enti locali (leggi galoppini dei partiti) ed i rimanenti il presidente li sceglie dagli ordini professionali (commercio, industria, agricoltura, artigianato, avvocati, ingegneri, commercialisti, ragionieri, eccetera).

Risultato: i partiti si guardano bene dal colpire gli evasori per non perdere voti, mentre i rappresentanti delle categorie controllate non trovano niente di meglio che paralizzare le commissioni con le mille maglie della rete procedurale.

Perchè meravigliarsi se le procedure del contenzioso sono interminabili? Perchè chiedersi come mai le commissioni di 1° grado a fine 1983 erano intasate da 1.536.000 ricorsi, quelle di 2° grado da 229.000 e quella centrale da 57.000 (dichiarazione di Visentini)?

A dimostrazione di come le varie categorie di contribuenti abbiano scientificamente usato l'arma del ricorso, per rendere praticamente

impossibile l'esazione delle imposte, basti notare l'impressionante ascesa dei ricorsi presso le commissioni di 1° grado.

Essi erano 389.425 nel 1976, saliti a 576.875 nel 1978, 481.992 nel 1979, e sono esplose, pur dopo il condono, a 1.536.000 nel 1983.

Per disintasarle le commissioni il Governo ricorse all'arma del condono, vera abdicazione dello Stato nei confronti degli evasori.

Il condono aveva consentito di smaltire il 20 per cento degli arretrati delle imposte dirette e il 40 per cento di quelle indirette nel 1982, ma nel 1983 il numero delle pratiche giacenti aveva nuovamente superato quelle esistenti in precedenza.

Anche in questo caso per placare il malcontento popolare il Governo nel luglio del 1982 varò il cosiddetto provvedimento di legge delle «manette agli evasori» con l'intento sbandierato di mandare finalmente in prigione i grandi e inveterati evasori.

Niente di più falso!

Nel passato esisteva la cosiddetta pregiudiziale tributaria, secondo la quale fino a quando il giudice tributario non avesse terminato i vari stadi del processo, non era possibile a quello penale comminare la pena.

Passavano gli anni, anche decenni, fino a quando intervenendo il condono, tutto sarebbe decaduto.

Nel luglio 1982, il Governo emanò la legge che avrebbe dovuto consentire di superare la pregiudiziale tributaria, detta anche «manette agli evasori».

Vediamo quale giudizio di questa legge ne ha dato un esperto, l'avvocato Emanuele Granelli sul «Bollettino tributario» del 30 ottobre 1984: «Il nostro legislatore con il famigerato articolo 12 della legge n. 429 ha invece affrontato il problema (della pregiudiziale tributaria) con piglio goliardico, creando quel mostro giuridico in virtù del quale il giudicato penale, ha sì autorità nel processo tributario, ma a condizione che arrivi per primo: ciò è quanto dire che si affida la soluzione del problema ad un elemento puramente casuale, quale è la maggiore o minore velocità, con cui i due giudizi (Tributario e Penale) procederanno».

In sostanza la pregiudiziale (mantenendo rigorosamente separati i due giudizi, tributario e penale) uscita dalla porta è rientrata completamente dalla finestra.

Di fronte a questa situazione il giudice penale ha sempre optato per l'oblazione, in sostituzione del carcere.

8. *L'anagrafe tributaria*

Supporto indispensabile per la «riforma» del 1971 era la realizzazione dell'Anagrafe tributaria.

Al contrario e come era facilmente prevedibile essa si trasformò nella ennesima connivenza tra governanti ed evasori, ed in una colossale truffa allo Stato.

Nel 1971 il ministro delle finanze, il socialdemocratico Preti, diede il via al progetto ATENA, un enorme calcolatore IBM assolutamente inutile ed incapace di servire allo scopo del decentramento, ma molto costoso, 130 miliardi di allora.

Dopo cinque anni, nel 1976, coll'avvento di Visentini al Ministero delle finanze, il progetto ATENA venne buttato alle ortiche. Centinaia di terminali finirono nelle cantine.

Il ministro Visentini diede incarico ad una società privata, la SOGEI della Finsiel, posseduta all'83 per cento dall'IRI, per il rimanente 16,7 per cento dalla Banca d'Italia, di costruire la nuova anagrafe.

Sul «fallimento» del progetto ATENA vi fu un'inchiesta da parte della magistratura, da parte del dottor Paolino Dell'Anno, che come prevedibile si concluse con un nulla di fatto.

Alla frode, coll'avvento di Visentini, si aggiunse la beffa; unico Paese al mondo, lo Stato italiano affidava ai privati la gestione delicatissima del controllo dei dati fiscali degli italiani, mentre una multinazionale straniera, la IBM, a sua volta entrava in possesso di essi.

Ancora una volta veniva dato in pasto ai cittadini che l'anagrafe così costituita avrebbe consentito di colpire l'evasione, non è così.

Un dirigente della SOGEI spiega in questi termini gli ambiti del loro lavoro:

«L'anagrafe tributaria è una banca dati, per permettere agli uffici di compiere gli accertamenti. Noi dobbiamo solo raccogliere dati e verificare che essi siano formalmente esatti (compilazione dei moduli), l'accertamento è e rimane compito degli uffici tributari».

In sostanza una anagrafe tributaria effettivamente ed efficacemente funzionante (come vedremo avanti così non è) sarebbe solo un supporto; il nodo vero da sciogliere per colpire l'evasione rimane quello degli uffici tributari, della verifica e del contenzioso tributario.

Ma vediamo come funziona l'anagrafe della SOGEI: di ogni contribuente essa conosce i dati delle imposte dirette sul reddito, IVA e tutti gli atti sottoposti a registro, compravendite di appartamenti, affitti, contratti tra società acquisti e vendita di auto di lusso e natanti.

Il Ministero delle finanze comunica all'anagrafe i dividendi percepiti dai possessori di titoli ed azioni, gli ordini professionali e le camere di commercio devono comunicare a partire dal 1978 gli iscritti e la cessazione di attività.

I comuni devono comunicare le licenze, autorizzazioni e concessioni, ad esempio quelle edilizie.

In base ad accordi, l'INPS dovrebbe fornire all'anagrafe l'elenco degli iscritti in qualità di titolare di ditta individuale nel settore del commercio e dell'artigianato.

Molto significativamente però l'anagrafe della SOGEI non fornisce dati sulle società, sfuggono in questo modo tutte le società di capitali e le loro operazioni di occultamento di utili.

Inoltre mancano le interconnessioni dell'anagrafe con il Ministero delle finanze, con la guardia di finanza, con le dogane, con il catasto urbano ed agricolo e con le conservatorie comunali.

Inoltre fatto determinante, le commissioni tributarie e gli uffici tributari sono non sufficientemente informatizzate.

La rigida separazione tra gli uffici delle imposte dirette e quelli della IVA non consente di eseguire agevolmente le verifiche incrociate, per realizzare le quali occorrono lavori di mesi, che diventano lunghissimi qualora si volesse allargare il campo dei controlli alle altre imposte.

A conferma delle connivenze tra ministri ed evasori, vi è una clausola del contratto tra Stato e SOGEI sull'avanzamento e l'estensione dei lavori, che viene decisa di volta in volta dal ministro delle finanze *pro tempore*.

Inoltre il contratto con la SOGEI costa ai cittadini italiani moltissimo.

Le tariffe giornaliere che vengono pagate alla SOGEI sono folli, nel 1983 esse prevedevano: 459.000 lire giorno per i direttori; 287.000 lire giorno per i consulenti; 238.000 lire giorno per i tecnici specialisti; e 150.000 lire giorno per la bassa forza dei perforatori dati.

Ma non basta: lo Stato coprirà anche le spese e i rimborsi per i trasporti del personale, ogni onere per forniture di terzi, le consulenze, gli oneri finanziari, ecc.

Quel che è grave è che lo Stato non potrà mai più disfarsi della SOGEI, perchè i dipendenti delle finanze non vengono messi in grado di impadronirsi dell'uso e delle procedure del sistema informativo.

Lo Stato italiano non è più in grado di gestire e controllare il sistema tributario, completamente in mano ad una società dell'IRI, di cui è stata sperimentata più volte la gestione privatistica.

Quando dopo laboriosissime operazioni, come abbiamo visto, si riesce ad andare in porto con una serie, pur quantitativamente molto limitata, di controlli incrociati, i risultati sono sorprendenti.

In base a controlli effettuati nel 1981 venne scoperto che: 157.000 professionisti non avevano dichiarato emolumenti avuti da società, 50.000 titolari di impresa non avevano dichiarato redditi provenienti dalle loro attività mentre avevano versati i contributi INPS per i loro dipendenti. Inoltre 60.000 lavoratori autonomi hanno inviato dichiarazioni separate al fine di abbattere l'imponibile, 51.000 non hanno dichiarato tutti gli utili provenienti da società, e 75.000 hanno dichiarato solo una parte dei dividendi incassati, 45.000 professionisti hanno dichiarato redditi troppo bassi rispetto alle spese effettuate, ben 249.000 commercianti e artigiani iscritti all'INPS non hanno denunciato reddito, e 251.000 persone iscritte agli ordini professionali non hanno presentato alcuna dichiarazione.

Per quanto riguarda l'IVA 105.000 persone la cui attività commerciale risulta all'INPS, hanno ommesso la dichiarazione, 28.000 hanno dichiarato un volume d'affari inferiore di quello dichiarato per l'Irpef, 41.000 hanno indebitamente effettuato detrazioni d'imposta non ammesse, 20.000 hanno ottenuto rimborsi IVA non dovuti ed infine, 56.000 hanno presentato dichiarazioni anomale.

Ma ripetiamo, questi dati non servono per colpire direttamente l'evasione perchè la verifica tributaria ed il contenzioso seguono altre norme giuridiche e sono affidate alla verifica analitica e documentaria.

9. *Mafta ed esattorie fiscali.*

Degno successore del gabelliere medioevale, vero dinosauro nel postmoderno, in Italia, esiste ancora l'esattore delle imposte privato.

Da anni si discute di eliminare questo sistema di riscossione delle imposte, costoso ed inefficiente, verso il quale lo Stato paga una tassa (aggio) per ogni 100 lire riscosse che va dalle 2,3 alle 7 lire.

La corresponsione di aggi così alta viene giustificata dal fatto che la riscossione dei ruoli esattoriali comporta un certo rischio, in quanto lo Stato

chiede all'esattore di versare anticipatamente (dilazionando nel tempo) quanto gli si chiede di riscuotere, anche se il contribuente non paga alle scadenze stabilite.

Tuttavia questo sistema rappresenta solo il 10 per cento delle attività delle esattorie, mentre il rimanente 90 per cento è attività di riscossione diretta e garantita.

Le ritenute alla fonte operate su salari e pensioni, i versamenti diretti dell'ILOR, dell'Irpeg, IVA, ecc., passano direttamente dalle casse dell'esattoria, la quale, trattenuto l'aggio, riversa il riscosso nelle casse della tesoreria provinciale dello Stato.

Un flusso enorme ed interminabile di denaro, tale da rendere inevitabile un legame tra partiti ed esattori, il che giustifica la sopravvivenza della figura medioevale del gabelliere.

Figura molto diffusa perchè in Italia ben il 41,47 per cento dei comuni ha esattorie gestite da privati.

Un dato balza immediatamente all'occhio: è quello della Sicilia, dove il 98,5 per cento dei comuni ha esattorie gestite da gabellieri.

Anche gli aggi che lo Stato paga in Sicilia sono abnormi, a fronte di un tasso medio nazionale del 2,3 per cento, nell'isola vengono pagati aggi del 6,4 per cento per il versamento diretto e dell'8 per cento per gli iscritti a ruolo.

Un altro dato interessante viene dalla Sicilia: nessuna indagine fiscale è mai stata avviata nei confronti dei molto chiacchierati e in odore di mafia, imprenditori emergenti.

La spiegazione è molto semplice; la gran parte delle esattorie siciliane era gestita dai cugini Salvo, sotto inchiesta da parte della magistratura dopo le rivelazioni di Buscetta.

Siamo quindi di fronte ad un'altra connessione tra partiti, gestione di denaro pubblico e attività mafiosa, che per anni è stata sotto gli occhi di tutti.

Molto significativa è la dichiarazione alla «Repubblica» del 7 novembre 1984 nella quale Nino Salvo afferma: «Le esattorie le ebbi per una sentenza della Cassazione, anzi la sentenza la emanò la Corte Suprema, ma il decreto di esecuzione lo dette la giunta Milazzo, ed ebbi anche l'appoggio del PCI». Attualmente i cugini Salvo sono al centro di tre inchieste da parte della magistratura.

La prima riguarda l'uccisione dei boss della mafia perdente Stefano Bontade e Salvatore Inzerillo.

I Salvo durante la guerra della mafia passarono dalla famiglia dei Bontade a quella dei Greco, vincenti, per cui sono implicati anche nell'inchiesta sulla morte del generale Dalla Chiesa.

I Salvo sono stati coinvolti anche per via di una telefonata che fece loro Tommaso Buscetta.

La seconda inchiesta riguarda più specificamente l'attività di esattori dei Salvo.

A controllare la gran parte delle 339 esattorie siciliane erano un gruppo di società, ma di queste, la Satris, nell'agosto del 1982 decise di disdettare la riscossione dei tributi.

A rilevare l'attività dei Salvo intervenne una società, la Soged, fondata dal Banco di Sicilia e dalla Cassa di Risparmio delle province siciliane.

La nuova società affittò dai Salvo, in cambio di un canone annuo di 8,5 miliardi indicizzati, l'attività di esattoria.

Un affitto abnorme, oltretutto non dovuto, perchè avendo disdetto improvvisamente il contratto con la Regione, i Salvo avrebbero dovuto pagare la penale, altro che affitto!

A questo punto sono finiti sotto inchiesta i Salvo, ma anche gli amministratori delle due banche, e Mario D'Acquisto, democristiano presidente della Regione.

Non è finita: tra i dipendenti delle esattorie Salvo figuravano noti mafiosi parenti dei boss: Giovanni Zonca, ora in carcere e Salvatore Badalamenti, nipote del boss dei boss, Don Tano Badalamenti. Nella primavera del 1982, la guardia di finanza condusse una indagine sui bilanci delle società dei Salvo, scoprendo grosse evasioni, non male per gabellieri di professione, poi salvati dal condono!

Terza inchiesta della magistratura nei confronti dei Salvo è quella riguardante una grossa partita di vino sofisticato, venduta in combutta col barone Palazzolo di Ramione.

Come esattori non c'è male davvero.

10. *Mafia, camorra e catasto edilizio.*

Sulla base del censimento del 1981 e dei contratti di allacciamento dell'Enel a fine 1983 risultavano costruiti nel nostro Paese ben 24 milioni di alloggi, quattro milioni dei quali abusivi.

Il catasto urbano edilizio, la cui ultima riforma è ferma agli anni trenta ne censisce solo 11 milioni, su denuncia della Corte dei conti. Dopo allacciamenti Enel risulta che 5 milioni di alloggi non sono abitati ed almeno 1 milione di essi si concentra nelle grandi città.

A fine 1983 nel catasto nazionale giacevano ben 5.000.000 di pratiche di denuncia per nuovi fabbricati ma non ancora censiti e registrati, 5.600.000 erano invece le giacenze di domanda di voltura, e 1.600.000 le denunce di variazione d'uso.

Tutto ciò è dovuto al fatto che al catasto urbano mancano almeno 5.000 lavoratori e tecnici in grado di verificare l'enorme mole di case costruite in questi anni e mancano le attrezzature informatiche in grado di memorizzare ed elaborare i dati.

Ancora una volta la paralisi del catasto manifesta le connivenze politiche con i settori della rendita e della attività di riciclaggio dei proventi illeciti di mafia e camorra.

L'evasione totale e l'erosione fiscale nel settore edilizio assume dimensioni eclatanti se si pensa che il reddito medio annuo denunciato per ogni fabbricato è bassissimo.

Si desume quindi da questi dati che qualora il catasto fosse messo in grado di funzionare si potrebbero avere nuove entrate per almeno 10.000 miliardi.

Ma non solo di evasione fiscale si tratta; il mancato funzionamento del catasto ha impedito tra gli altri di controllare il fenomeno dell'abusivismo edilizio, nel quale mafia e camorra sono ampiamente presenti.

Certamente non solo la paralisi del catasto è responsabile del fenomeno, di fenomeni mafiosi, rimane il fatto che il buon funzionamento del catasto le avrebbe denunciate e rese molto più difficile.

Di fronte a un disastro di questo genere il progetto di informatizzazione del catasto urbano, senza assumere nessuna persona, procede lentamente.

Qualora non vengano assunti migliaia di giovani diplomati e laureati in grado di censire in tutte le province italiane le abitazioni costruite e di smaltire l'enorme mole di pratiche accumulate, passeranno decenni e nulla cambierà.

Anche nel campo edilizio, per far fronte alla paralisi del fisco, si è pensato bene di proporre il condono, ulteriore cedimento nei confronti della rendita, e contributo finanziario alla mafia.

Non di solo fisco si tratta: nel nostro Paese, nell'ultimo ventennio, milioni di ettari di terreno sono stati sommersi da case, strade.

Già il 50 per cento del suolo risulta impermeabilizzato e non più in grado di assorbire le piogge, frane e alluvioni si susseguono.

Il dilagare dell'abusivismo edilizio (più di 3.000.000 di alloggi) ha divorato terreni produttivi, archeologici, foreste e litorali, inquinando acqua e suolo.

Bastano alcuni esempi: oltre 6.000 case abusive sono sorte a Selinunte, 3.000 intorno ad Agrigento, altre migliaia sono sorte sull'Etna.

Dei 500.000 alloggi costruiti in Sicilia tra il 1971-1981 la facoltà di ingegneria di Palermo ha calcolato che solo 1/4 erano legali e del milione di alloggi costruiti nello stesso periodo in Calabria, l'80 per cento sono abusivi; medesimo discorso si potrebbe fare per il Napoletano.

Per quanto riguarda il catasto agricolo, la situazione è analoga a quella dell'edilizio, giacciono 5.275.000 pratiche di domande di variazione, mentre 2.200.000 sono le pratiche in variazione giacenti.

Anche in questo caso l'evasione fiscale è fortissima, basti pensare che il reddito medio agricolo denunciato nel 1981 in Italia era di 34.000 lire all'anno.

Eppure nel campo del catasto agricolo il lavoro di informatizzazione procede da dieci anni, circa 2/3 dei terreni è stato censito ed immagazzinato in un grosso calcolatore centralizzato a Roma, sul tipo del famoso progetto ATENA del ministro Preti.

11. *È l'allarme dei geometri sulla mancata riforma - Catasto inefficiente - «Lo Stato ha perso 20 mila miliardi».*

Lo sfascio del catasto non è una novità, eppure fa sempre impressione ascoltare - quando a parlare sono soprattutto gli «addetti ai lavori» - alcune cifre del dissesto: di 28 milioni di unità immobiliari censite è da aggiornare per la classificazione fiscale almeno la metà di esse; altre otto milioni di unità sono in attesa dell'assegnazione delle relative rendite, con mancate entrate complessive per lo Stato calcolabili in 20 mila miliardi di lire.

Il Consiglio nazionale dei geometri, nel presentare alla stampa gli «Atti» del recente Congresso della categoria, ha nuovamente denunciato questa situazione, le strozzature, i gravissimi effetti fiscalmente sperequativi per i cittadini e per la politica del territorio, proprio mentre si tenta di avviarla.

Il presidente Luciano Bassi ha detto che le denunce dei geometri liberi professionisti non si rivolgono alla direzione generale del catasto, ma ai politici ed ai legislatori che sembrano «non capire». Occorrono interventi razionali e si deve rinunciare a misure legislative che aggravano la situazione

invece di migliorarla. I geometri non si riferiscono soltanto al condono edilizio. «Il decreto del 14 marzo scorso - ha fatto notare Bassi - prescrive di *classare* entro 10 mesi una quantità di immobili che non si è riusciti a *classare* in dieci anni».

Il vice presidente Renzo Guarnaschelli, nel sollecitare il superamento delle procedure anacronistiche, auspica un nuovo rapporto di fiducia con i professionisti, attribuendo a essi maggiori deleghe di pubbliche funzioni con potere di certificazione, che «certamente eliminerebbe tante traversie per i cittadini e per gli ingranaggi dello Stato».

Altre proposte vanno dall'istituzione di una banca-dati da collegare con il catasto per tutti i riferimenti e gli aggiornamenti cartografici alla costituzione di una magistratura tecnica che operi nel bacino idrografico; da una legge-quadro che uniformi i comportamenti delle regioni alla piena responsabilizzazione dei Comuni. Si sollecita poi la revisione delle classificazioni per il catasto terreni riducendone il numero e in maniera realistica, nonchè l'attribuzione delle rendite degli immobili sulla base del nuovo modello di accatastamento, sia per i fabbricati di nuova costruzione, sia per i fabbricati esistenti.

L'ideale - è la conclusione - sarebbe quello di fare del catasto un'azienda autonoma. Lo stesso recupero dell'ambiente non può prescindere da una corretta rappresentazione cartografica, per la quale domani potrebbero essere utilizzati anche i satelliti.

12. Per le dogane siamo fermi al 1910.

L'organizzazione degli uffici della Direzione Generale delle Dogane e delle imposte dirette è molto complessa e sparsa sul territorio.

Da esse dipendono gli Uffici tecnici delle imposte di fabbricazione (UTIF), dei Laboratori chimici (addetti al controllo delle qualità delle merci, particolarmente alimentari) e delle Dogane (suddivise in 13 compartimenti, 52 circoscrizioni, 94 dogane principali, 85 secondarie, 280 sezioni doganali, 170 posti doganali e 45 posti di osservazione).

Le imposte che riguardano l'attività della dogana sono numerose; la più importante è l'IVA sulle importazioni anche di singoli cittadini (gli introiti sono la metà dell'intera IVA); seguono: i dazi di importazione, i prelievi agricoli, il diritto di compensazione, il diritto di magazzinaggio, il diritto di contrassegno, i diritti marittimi, la sovraimposta di confine, le imposte sul consumo di caffè, cacao, tabacchi, banane, tasse di sbarco e imbarco delle merci, i diritti per visite sanitarie, il diritto fisso erariale per il carbon fossile eccetera.

Nel 1981 le dogane hanno riscosso imposte per 15.000 miliardi, mentre si stima che l'evasione sia molto alta a causa della mancanza di personale, mentre è noto che dalla dogana italiana transita una grande quantità di droghe pesanti e di armamenti.

Nel 1910 transitarono per le dogane italiane 880.000 tonnellate di merci, e le persone occupate negli uffici doganali erano poco più di 4000; nel 1981 le merci sono salite a 300.000.000 di tonnellate mentre gli occupati erano solo 4862 persone.

Ai doganieri vanno aggiunti 9.000 militari della guardia di finanza che hanno solo compiti di sorveglianza, mentre negli UTIF sono occupate 1360 persone e nei laboratori solo 209 per tutto il territorio nazionale.

Alcuni confronti internazionali possono servire per chiarire meglio la situazione disastrosa delle nostre dogane.

Il Belgio con un territorio uguale alla Lombardia, impiega nella dogana 8.500 persone, la Francia ne impiega 22.000 e la Germania 26.000.

Non solo gli organici in Italia sono insufficienti, ma su 4800 dipendenti ben 1900 sono ispettori generali, custodi di una burocrazia che applica la legge doganale del 1973 con regolamenti risalenti al 1896. In effetti solo 2800 persone (a volte impreparate a prove di conoscenza di lingue straniere) devono controllare 300 milioni di tonnellate di merci e trattare qualcosa come 19 milioni di documenti.

Nel 1984, dopo le clamorose proteste dei camionisti, una legge del governo ha predisposto l'assunzione di 700 doganieri, una goccia nel mare, solo per coprire il *turn over* se si pensa che nel 1973 i dipendenti delle dogane erano 6158 che sono andati continuamente calando fino ad oggi.

Stante la situazione attuale delle dogane, si stima che l'evasione fiscale sia quantomeno pari a quanto viene incassato (15.000 miliardi) per non parlare del gravissimo problema dei mancati controlli sulle qualità delle derrate alimentari importate e del traffico di droga.

Anche nel caso delle dogane si manifesta la connivenza tra scelte di governo, evasori fiscali e trafficanti, mentre l'assunzione di nuovo personale, la sua qualificazione professionale, assieme alla smilitarizzazione del corpo della guardia di finanza è la reale risposta all'evasione fiscale e alla criminalità.

Per quanto riguarda le imposte di fabbricazione, lo scandalo petroli ha messo in evidenza le collusioni piduiste, politico clericali, ma anche che la mancanza di controlli favorisce il diffusissimo fenomeno della falsa fatturazione e dei falsi bollettari.

Recentemente, una delle solite campagne della guardia di finanza ha confermato la vastità del fenomeno.

Sono state denunciate dal 10 settembre al 5 novembre 1984 alla magistratura 666 persone (piccoli commercianti, artigiani e gestori di servizi) i cui reati contestati sono: omessa fatturazione o registrazione 188 casi, omessa ed irregolare tenuta delle scritture contabili 223 persone, per falsa fatturazione ed altri reati sono state denunciate 255 persone. Ciò ancora una volta mette in evidenza quali risultati si otterrebbero qualora i controlli fossero eseguiti massicciamente e non soltanto contro i pesci piccoli, ma contro i grossi pescicani, ben forniti di esperti e protettori politici.

13. *Le critiche dei superispettori e della Corte dei conti.*

Due strutture istituzionali, prive di poteri reali, hanno molto spesso criticato severamente l'attività dell'amministrazione finanziaria, essi sono i superispettori del SECIT e la Corte dei conti.

Le relazioni annuali hanno messo in evidenza un quadro di insieme delle «occasioni mancate» del fisco per combattere efficacemente l'evasione; ne indichiamo di seguito in sintesi i punti significativi:

13.1. *Verifica tributaria.*

La programmazione degli accertamenti viene spesso considerata estranea alla normale attività degli uffici. Quando l'accertamento viene effettuato

esso si svolge quasi sempre a tavolino e su dati forniti dagli stessi contribuenti.

Obbiettivamente occorre aggiungere che le carenze di personale bloccano l'accertamento, d'altro canto la verifica tributaria esterna diviene praticamente impossibile.

Il funzionario volentoso che vi si avventurasse dovrebbe pagarsi i mezzi di trasporto se il controllo fosse nel raggio di 10 chilometri. Qualora esso fosse nel raggio di 90 chilometri egli riceverà una indennità di ben 1.390 lire, per distanze superiori l'indennità sale a 35.000 lire (albergo, ristorante e trasporti compresi).

Inoltre, le modalità fornite dal Ministero, relative all'effettuazione dei controlli, sono a dire poco oscure.

Infine, denunciano i superispettori, esiste un insufficiente coordinamento tra gli uffici e la Guardia di finanza.

13.2. *Comuni e lotta all'evasione.*

L'atteggiamento dei comuni nei riguardi degli uffici tributari è improntato a totale disinteresse. Infatti una indagine compiuta nei comuni della Lombardia su persone che come privati avevano acquistato terreni e costruito proprie abitazioni è andata a vuoto. L'indagine avrebbe consentito di controllare in parte la speculazione sulle aree, e per via indiretta, verificare le dichiarazioni di altri tributi, IVA, IRPEF, Registro, eccetera.

Ebbene, su 1.546 comuni lombardi interpellati, 170 non hanno nemmeno risposto, 996 hanno affermato di non avere nulla da segnalare, infine 380 hanno fornito dati del tutto inutili.

13.3. *Controlli incrociati.*

I collegamenti tra i vari comparti della pubblica amministrazione sono inesistenti, e ciò impedisce di condurre un controllo globale sui redditi delle persone. Inoltre le memorie magnetiche dell'anagrafe sono ricolme di dati statistici formali e non consentono controlli selettivi dei redditi.

Inoltre, aggiungono i superispettori, mancano i collegamenti tra l'anagrafe tributaria col Ministero delle finanze, con la Guardia di finanza, eccetera.

Gli uffici delle imposte dirette od indirette funzionano a compartimenti stagni, ed hanno procedure talmente differenti da rendere molto difficili controlli comparati.

Per quanto riguarda gli uffici del registro, molto laconicamente la Corte dei conti afferma: «Il 26 per cento dei posti è scoperto, ed addirittura per le mansioni più importanti lo scoperto arriva al 46 per cento».

13.4. *Imposte di fabbricazione.*

In questo settore dove gli echi dello scandalo petroli sono ancora freschi di stampa, i superispettori del SECIT hanno rilevato: «L'attività di verifica attuale non viene svolta in modo efficace, in quanto si limita al controllo delle giacenze dei prodotti ed al confronto con le giacenze contabili».

13.5. *Schedario dei titoli azionari.*

A tutto vantaggio dei possessori di redditi da capitale per quanto riguarda lo schedario dei titoli azionari il SECIT afferma: «Non viene attualmente dato

corso in base ad alcune risoluzioni ministeriali risalenti al 1961-1966 alla meccanizzazione e alla trasmissione dati alla anagrafe, per quanto riguarda i possessori di titoli azionari».

Infine la Corte dei conti ed il SECIT criticano il meccanismo dei controlli e rimborsi IVA, il mancato funzionamento della scuola tributaria, la paralisi del catasto, le lungaggini del contenzioso, la farraginosità della procedura ed in modo generalizzato le carenze numeriche e qualitative del personale, di cui abbiamo già parlato.

Vi è invece un aspetto delle denunce SECIT che è necessario approfondire, ed è quello riguardante le Banche.

14. *Anche la Banca d'Italia protegge gli evasori fiscali.*

Un capitolo particolare è stato dedicato dai superispettori del SECIT alle svariate forme di erosione e di evasione fiscale praticate dal sistema bancario.

Molte banche per abbattere i loro utili, acquistano grandi quantità di titoli, obbligazioni, BOT e cartelle varie di propria emissione, sui quali ottengono anche il credito d'imposta.

Le obbligazioni vengono conteggiate a bilancio come passività, mentre l'incremento di valore di questi vari titoli, non viene considerato dalle banche come sopravvenienza attiva.

Complicate operazioni contabili consentono a queste ultime di estendere oltre il lecito gli accantonamenti per rischi sui crediti che esse annualmente mettono a bilancio e sulle quali non pagano imposte.

Inoltre le banche eseguono ormai decine di operazioni, commissioni, conti correnti, bollettini, provvigioni, diritti di esazione, recuperi di spese, emissioni di assegni, eccetera., sulle quali esse incassano l'IVA.

Al contrario esse non versano l'IVA che considerano addirittura estranea al loro mondo.

Anche la Guardia di finanza critica l'operato delle banche, le quali anticipando svalutazioni di attività, rivalutazioni di passività valutarie sui cambi, riducono l'utile, oppure ottengono il medesimo risultato facendo slittare ricavi all'esercizio successivo, eccetera.

Le critiche maggiori da parte della guardia di finanza riguardano i tempi lunghi (mediamente 6 mesi) coi quali le banche forniscono i dati necessari all'indagine tributaria.

Inoltre per mezzo dei libretti al portatore, intestati a nomi di fantasia, le banche non rivelano, opponendo il segreto bancario, il nome del possessore dei depositi.

Il fatto sorprendente, denunciano i superispettori è che, pur essendosi rivolti alla Banca d'Italia, affinché nella sua qualità di organo di vigilanza, trasmettesse dati e notizie in suo possesso riguardanti il sistema bancario, la Banca d'Italia ha sempre opposto un netto rifiuto, ricorrendo al segreto d'ufficio.

Di fronte al rifiuto, i superispettori hanno dichiarato di essersi rivolti al ministro, il quale tace.

Del resto qualche stupore aveva suscitato, tempo fa, la richiesta di ammissione al condono tributario, avanzata dalla stessa Banca d'Italia, per risolvere un contenzioso che si trascinava da tempo col ministero delle finanze.

Le accuse dei superispettore del SECIT, nei confronti del sistema creditizio, sono pesantissime.

Innanzitutto dal 1974 al 1980 gli utili netti delle aziende di credito sono raddoppiati, al contrario le imposte pagate dalle banche hanno subito una netta flessione, mostrando consistenti perdite.

Le banche hanno contestato questi dati, contando sulla complicità della Banca d'Italia che non fornisce così come l'anagrafe tributaria, dati disaggregati dei bilanci delle aziende di credito italiane.

Ma pur ricorrendo ad un documento di parte, quella della Assbank, che raggruppa le sole 147 aziende di credito ordinario, si nota che tra il 1975 e il 1981, mentre l'utile medio di esercizio è aumentato di 5,5 volte, le imposte dovute sono aumentate di solo 3,15 volte, alla faccia della progressività dell'imposta.

Non solo, ma le banche godono di amplissime agevolazioni fiscali, alcune delle quali come il credito d'imposta rappresentano una vera rendita fiscale.

Infatti esso concedeva amplissime riduzioni d'imposta sui dividendi distribuiti per qualunque tipo di titolo.

Le banche come noto acquistano grandi quantità di titoli di Stato, esenti da imposta. Ebbene, sui rendimenti distribuiti, le banche ottengono la restituzione di imposte non pagate.

Ma vediamo ora analiticamente i rilievi del SECIT mossi nei confronti delle aziende di credito, la cui vastità mette in discussione la credibilità dei loro bilanci ai fini fiscali:

1) Indebita generalizzazione di circolari ministeriali in materia di conti correnti commerciali, estesa a tutti i conti correnti. Agevolazioni previste per le sole attività di esattoria, estese dalle banche a tutte le forme di esazione;

2) Anticipate svalutazioni di attività o rivalutazioni di passività valutarie, con indebite riduzioni ai fini fiscali dell'imponibile;

3) Compensazione di costi (non detraibili) con ricavi tassabili, ai fini di ridurre l'imponibile;

4) Slittamenti di ricavi da un esercizio all'altro per presunti ritardi tecnici, non giustificati, data l'alta tecnologia informatica di cui le banche dispongono;

5) Elusione degli obblighi di ritenuta alla fonte che non vengono versate allo Stato, oppure anziché richiederne il rimborso, rimangono direttamente nelle mani delle banche, contrariamente alla legge;

6) Numerose attività di banca, titoli scaduti, rimanenze esattoriali, anticipi per servizi resi, figurano nel conto economico, come attività a resa zero, col risultato di occultare utili;

7) Anche per quanto riguarda l'IVA l'evasione delle banche è massiccia, denuncia il SECIT, esse calcolano i ricavi per i numerosi servizi resi, come fossero interessi che ne sono esenti, anche gli incassi di ricevute vengono conteggiati come operazioni di credito esenti da IVA. Per eludere l'IVA, le banche compensano i costi per i servizi che richiedono, con quelli che forniscono, che invece per legge devono avere trattamenti differenziati, e così via evadendo;

8) Infine le banche non effettuano la ritenuta alla fonte sugli interessi dei titoli, che esse detengono presso le banche all'estero, evadendo quindi l'imposta.

Di fronte a questa realtà, se si tiene conto del fatto che le banche, sempre più verranno assumendo il ruolo di servizio pubblico, delegate dallo Stato, compresa l'intera attività di esattoria, tolta ai gabellieri, ci si rende conto di come sia importante il controllo dei loro bilanci. Per fare ciò, ancora una volta però occorre il personale, in quantità e preparazione professionale adeguato, così come occorre impedire che la Banca d'Italia si trinceri dietro il segreto d'ufficio.

15. *Mafia e verifica tributaria.*

Come spesso succede in questo nostro paese, dopo lo scoppio degli scandali, ci si accorge che molti sapevano.

Ci riferiamo ad esempio ai casi Sindona e Banco Ambrosiano - IOR - Vaticano, le cui malefatte erano state segnalate in numerosi rapporti di ispettori della Banca d'Italia, la quale li aveva tenuti gelosamente nei cassetti, anche per le pressioni esercitate da protettori politici e dal Vaticano.

Ovviamente qualora le ispezioni bancarie e gli accertamenti fiscali fossero stati effettuati in modo ampio e resi pubblici, si sarebbe potuto impedire e prevenire l'ulteriore estendersi delle trame successivamente esplose col caso della P2.

Quel che inoltre è emerso è che le operazioni di riciclaggio di denaro sporco e di speculazione sui cambi e di finanziamento del commercio clandestino di armamenti e droga (dall'inchiesta del giudice Palermo di Trento) passano per le grandi banche internazionali.

In sostanza ciò che vogliamo affermare è che i proventi della mafia e della criminalità economica sono di dimensioni tali che (40.000 miliardi all'anno) non possono essere riciclati ed investiti nelle piccole banche siciliane o campane.

La liquidità mafiosa attraverso il sistema interbancario viene riciclata, reinvestita da finanzieri e da società di comodo, la mancata attuazione dell'accertamento tributario è quindi una forma di connivenza tra potere politico e mafia oltre che incentivo all'elusione.

Qualora fosse automaticamente attuato, esso rappresenterebbe un colpo durissimo per i trafficanti di droga e per la criminalità economica in generale.

Soltanto di recente ed in modo limitato la guardia di finanza ha iniziato il censimento delle famiglie mafiose e camorristiche, controllando patrimoni e notificando accertamenti fiscali nei confronti di imprese che direttamente o indirettamente fanno capo alla criminalità.

La guardia di finanza ha effettuato verifiche fiscali in Sicilia, in Calabria e in Campania. Questa pur limitata azione ha permesso di mettere in luce massicce evasioni, ma quel che più importa è di scoprire la fitta rete di società e prestanome che fanno da schermo a interessi mafiosi.

Ad Ottaviano, città di Cutolo, si è scoperto che quasi tutti gli appalti comunali venivano affidati ad una società: la «Prisaci».

Dopo avere analizzato libri contabili e fatture, la guardia di finanza ha accertato che il vero padrone della «Prisaci» è Pasquale Cutolo, fratello di don Raffaele.

Sicuramente di Cutolo è anche la Immobiliare Castello, un'altra società alla quale tra l'altro è intestato il castello nel quale il capocamorra abitava, principale azionista è tale Adolfo Greco, finito al confino.

I fratelli Nuvoletta, trafficanti di droga, operano nel campo edilizio attraverso la società Ceramiche di Maro.

Alfonso Rosanova, esponente della «nuova famiglia», ucciso dai cutoliani, operava nell'edilizia per mezzo di due società: la «Monteruscello» e l'«Angolo di Paradiso».

In Sicilia setacciando i libri contabili di note imprese, si è scoperto che i veri proprietari erano le più note famiglie mafiose: Bontade, Inzerillo, Greco, Salvo, Marchesi, Teresi, eccetera.

A Catania, dalle verifiche fiscali di noti imprenditori Rendo, Graci, Costanzo, Finocchiero è emerso che in questi ultimi anni costoro hanno versato prestanome a società di mafiosi, 80 miliardi.

Questi pagamenti sono stati giustificati con fatture false, di qui la denuncia alla magistratura dei noti imprenditori in odore di mafia.

I trafficanti internazionali di droga, armi e valuta, hanno sempre ricorso all'esportazione di capitali per sottrarsi ai controlli e al fisco, ultimo esempio gli investimenti di Badalamenti in Sudamerica e in Spagna, e di Ciancimino in Canada.

Anche in questo caso le banche svolgono una funzione centrale, riciclando denaro attraverso le loro filiali o collegate estere nei paradisi fiscali o attraverso le normali operazioni in valuta.

Pur di fronte, anche in questo campo, alle esiguità dei controlli, nel 1983 la Guardia di finanza ha accertato infrazioni valutarie per l'ammontare di 7.000 miliardi, per 4.000 dei quali è prevista la denuncia penale.

Gli ispettori dell'ufficio italiano cambi, su 15.000 segnalazioni da parte delle banche, hanno effettuato solo 1.800 accertamenti, dai quali sono emersi 91 rapporti all'autorità giudiziaria, nei quali dichiara l'UIC: «L'obiettivo dell'illecita costituzione di capitali all'estero ha rappresentato l'unico vero movente del trasgressore».

Ma la gran parte dei capitali riciclati dalle banche sfugge a questi controlli, ed è nota l'attività svolta in questo senso dalla banca Vaticana, lo IOR, verso la quale anche nel nuovo concordato nulla è stato fatto, mentre a seguito della vicenda «Ambrosiano», si era avanzata la richiesta di costituire una filiale dello IOR, da sottoporre alla legge italiana.

Anche l'attività ispettiva della Banca d'Italia è ridotta: nel 1983 essa ha effettuato 205 verifiche presso aziende di credito e istituti di credito speciale.

Il risultato è stato l'emissione di 26 diffide e 16 verbali di accertamento e 126 segnalazioni all'Ufficio italiano cambi, perchè valuti l'opportunità di aprire procedimenti amministrativi e penali.

In sostanza quel che emerge è tuttora la mancanza di volontà politica di stroncare la grande criminalità economica, non solo mafiosa, attraverso l'estensione e l'affinamento dell'accertamento tributario nei confronti dei clienti delle grandi banche.

È ormai certo che buona parte degli introiti mafiosi vengono investiti all'estero, abbiamo già accennato agli interessi di Ciancimino in Canada e sono altrettanto noti quelli di Buscetta in Sudamerica, di Badalamenti in Spagna, lo stesso giudice Chinnici, prima di essere ucciso, affermò che il 40 per cento degli investimenti immobiliari in Florida (USA) erano di provenienza siciliana e mafiosa.

Poichè non è pensabile che migliaia di miliardi vengano portati all'estero dai «picciotti» nella valigia, risulta che il canale di esportazione di denaro sporco sono le grandi banche di interesse nazionale, autorizzate dalla Banca

d'Italia ad operare all'estero direttamente, senza dovere passare attraverso i canali di un istituto di credito nazionale.

L'esempio sul modo di operare delle banche italiane all'estero, è quello della Finter Bank di Zurigo, appartenente al gruppo Pesenti.

Il tribunale di Basilea accusa la Finter Bank di avere riciclato il ricavo delle vendite di 210 chilogrammi di eroina, pari a 75 miliardi. Lo hanno confessato spacciatori italiani, svizzeri, turchi e libanesi, che operano lungo l'asse Milano, Basilea, Zurigo.

La Finter Bank risulta controllata al 100 per cento dalla Fincomind, che appartiene per il 35 per cento alla Italmobiliare.

A sua volta la Finter Bank di Zurigo controlla una finanziaria, di cui il 10 per cento fa capo alla Protectrice IARD del gruppo RAS.

La stessa Finter Bank a sua volta possiede la Socredit, che controlla la Banca di Monaco nel Principato.

Il settimanale tedesco «Der Spiegel» ha rivelato che attraverso la Finter Bank sono avvenuti i trasferimenti di denaro da parte dell'industriale Flick ai politici in Germania.

Il quotidiano francese «Le Matin» ha scritto che il mafioso Dominique Fratoin, implicato nello scandalo del casinò di Nizza, avrebbe a sua volta usato la banca del gruppo Pesenti per riciclare i proventi del traffico di droga.

Tutte queste informazioni sono però reperibili solo all'estero, perchè la Banca d'Italia non esercita controlli sulle attività estere delle banche italiane, e quando li effettua, non li rende pubblici.

Anche in questo caso quindi, affiancando le attività di ispettorato della Banca d'Italia alla verifica tributaria, si potrebbe non solo recuperare una vasta area di evasione fiscale, ma dare un colpo durissimo alla criminalità.

Recentemente questi poteri ispettivi il Governo vorrebbe attribuire al prefetto antimafia dottor Sica.

Dobbiamo a proposito ribadire che l'attribuzione di poteri speciali è sempre un fatto anomalo che può risultare inefficace poichè l'accertamento deve essere attività normale, molto estesa ben oltre le attività sospette, poichè il riciclaggio si manifesta con la faccia pulita di società e finanziari.

16. *Come banche e grandi imprese eludono il fisco.*

Il professore Antonio Majo, della Banca d'Italia, ha dimostrato che nel 1979 i 25 maggiori istituti di credito italiani, pur avendo realizzato utili per 1.149 miliardi, avevano pagato solo 152 miliardi di imposte, con una aliquota effettiva del 13,25 per cento contro il 36 per cento teorico.

Ciò è possibile perchè le leggi consentono alle società di capitali mille trovate per erodere l'imponibile fiscale.

È noto che esse acquistano grandi quantità di BOT e CCT, che essendo esenti da imposta, fanno sparire utili e liquidità.

Altro meccanismo è quello previsto dalla legge del 1976 (Visentini) nata per consentire scorpori e fusioni di società, in periodo di forti ristrutturazioni industriali e finanziarie.

Il meccanismo degli scorpori è semplice. Viene costituita una società finanziaria (Holding) alla quale vengono ceduti gli impianti industriali, in cambio di azioni.

Nelle vendite però gli impianti non vengono ceduti a prezzi di bilancio, ma a prezzi aggiornati, sulla base di una perizia di parte.

In questo modo il valore fiscale degli impianti e delle rimanenze, viene rivalutato di decine di volte, senza pagare imposte.

Al contrario, la società finanziaria, può detrarre dagli utili il costo rivalutato degli impianti acquisiti, facendo sparire i profitti e le relative imposte, falsando oltretutto l'andamento reale dei bilanci; molte perdite sono da ritenere fasulle.

Il fenomeno degli scorpori in Italia ha avuto dimensioni vastissime come il numero delle società, ogni e più sperduto Brambilla si è fatto la propria finanziaria, erodendo il fisco.

Altrettanto vasto è stato il fenomeno delle fusioni. Società con forti utili hanno dato la caccia a società con forti perdite acquisendole. A fine esercizio, nel bilancio, profitti e perdite si eludono a vicenda, col risultato di non pagare imposte, presentando addirittura forti perdite, il fenomeno è noto come quello delle bare fiscali.

Un esempio molto citato di fusione è stato, nel 1983, quello della SELM (gruppo Montedison) con l'ACNA, sempre della medesima Holding di Foro Bonaparte.

La SELM, negli ultimi anni, ha prodotto molti utili, mentre l'ACNA, ha accumulato forti perdite. Nel prossimo anno fiscale, utili e perdite si elideranno, consentendo alla SELM di ridurre le imposte di decine di miliardi.

Altro esempio è quello della SIP, che nel 1982 con 255 miliardi di utile, si era classificata al primo posto in Italia, pagando però solo 20 miliardi di ILOR e neanche una lira di IRPEG, a compensazione di scorpori e perdite fatte emergere nei bilanci degli anni precedenti.

Erosione ed evasione legalizzata quindi per le società, ma le stesse norme ambigue e la mancanza di controlli sui bilanci consentono vastissime ulteriori erosioni.

Il professore Giancarlo Pagliarini, analista finanziario a Milano, ha dichiarato: «La vera riforma (certificazione dei bilanci) ci sarà, e ci sarà solo quando verrà attuata la quarta direttiva CEE, che la impone a tutte le società SPA e SRL fin dal 1975, mentre nel nostro Paese è entrata in vigore solo nel 1983, e solo per la società quotata in borsa».

Addirittura nel marzo 1984, l'allora presidente della CONSOB, Milazzo, ha diramato una circolare alle società di revisione dei bilanci vietando loro di esprimere giudizi professionali sui bilanci delle società, chiedendo loro un semplice visto sulla base delle norme formali del codice civile.

Valutando questa circolare, il professor Pagliarini, afferma: «Si sono vanificati in un solo colpo tutti gli sforzi fatti nella direzione della trasparenza e della chiarezza. Di colpo si è tornati alla vecchia cultura della forma che caratterizza il nostro diritto societario. Infatti i revisori non possono più dire se un bilancio è attendibile e rispecchia realmente la situazione delle aziende. Nel loro giudizio conclusivo devono limitarsi alla corrispondenza formale delle scritture, tenute senza abrasioni, cancellature, interlinee, spazi bianchi ed altre amenità del genere previste dal nostro diritto societario».

Non solo le grandi società e finanziari possono esercitarsi nelle operazioni contro il fisco, anche al più minuto lavoratore autonomo, ciò è permesso.

Siamo nel campo delle società a responsabilità limitata, basta costituirne una, ed il gioco è fatto, e milioni di imposta elusi.

Alle SRL possono essere intestati i patrimoni personali ed i loro proventi, comprese auto e barche di lusso.

I redditi prodotti dalla società sono sottoposti ad aliquote del 36 per cento, basta fare sparire questi, ad esempio facendo emettere obbligazioni (acquistate dal proprietario) deducendo gli interessi sul prestito per l'acquisto, il reddito sparisce e si paga solo il 12 per cento sulla emissione delle obbligazioni.

Lo scudo delle società non viene solo usato allo scopo di evadere il fisco, molto spesso esse servono per riciclare denaro sporco e per gli investimenti della mafia e della criminalità economica in genere.

Ad esempio il clan del piduista e socialista Teardo in Liguria copriva le proprie attività dietro alla società *ATEX international trading*, la quale fingendo una vera e propria attività commerciale, emetteva fatture false per giustificare speculazioni e riciclaggio di tangenti.

La ATEX emettendo fattura per forniture mai effettuate incassava le tangenti, dando modo agli imprenditori tartassati di giustificare l'uscita di denaro per le tangenti, scaricandolo dall'imponibile, ottenendo anche i rimborsi dell'IVA.

A Milano, i colletti bianchi della mafia internazionale, Virgilio e Monti, reinvestivano il denaro dei sequestri e del traffico di droga in alberghi, immobili, ed in particolare, Luigi Monti, in piccole industrie. Il giro d'affari dei due mafiosi era vastissimo, la guardia di finanza ha accertato proprietà per 300 miliardi, tutto intestato a società di comodo, facilitati dall'assoluta mancanza di controlli e dalla normativa italiana assolutamente carente.

Dietro alle società di comodo viaggia il riciclaggio internazionale del denaro della mafia, infatti Virgilio e Monti (arrestati a Milano la notte di San Valentino e fatti fuggire successivamente) erano collegati al clan del padrino Giuseppe Bono, fiduciario della mafia USA (Gambino, Inzerillo, Spatola) per il nord Italia.

I finanziari della mafia sono arrivati molto in alto, il commercialista Agostoni, arrestato assieme a Virgilio, ha dichiarato ai giudici che quest'ultimo agiva da tempo assieme ad uno dei finanziari milanesi, Angelo Terruzzi (anch'egli latitante all'estero) il re del nichel arricchitosi con le forniture per la guerra di Corea e del Vietnam all'esercito USA. Angelo Terruzzi è una protagonista dell'alta finanza italiana, è titolare del 10 per cento dell'Eurogest, del 67 per cento della Pacchetti (ex Vaticano, ex Sindona, ex Calvi), dell'88 per cento della Gestin, società che possiede alberghi e immobili, del 90 per cento della Segim, altra società immobiliare, controlla con la famiglia Pesenti la Bastogi, ex salotto buono della borghesia ed è proprietario della VIP-Air, compagnia aerea privata.

Terruzzi era anche azionista della Rinascente, in passato ha tentato la scalata alla Pirelli ed ha tentato di acquisire le assicurazioni Toro che erano di Calvi, ma ha incontrato sulla sua strada Agnelli e sono incominciati i suoi guai.

Un altro esempio: i giudici Falcone, Di Lello e Guarnotta, hanno messo sotto inchiesta ben 54 società tra Palermo e Trapani, legate al boss di Corleone, Luciano Liggio, definite veri e propri laboratori per il riciclaggio e moltiplicazione delle narcolire.

Di fronte a questa realtà vastissima di connessioni tra evasioni fiscali, criminalità economica e mafiosa, di cui abbiamo descritto solo una piccola parte, le proposte di legge di accompagnamento alla legge finanziaria del 1989 per combattere l'elusione ed evasione fiscale presentate dal ministro

delle finanze, appaiono risibili, e tese a colpire come sempre i pesci piccoli nella migliore delle ipotesi.

17. *La restituzione del fiscal drag.*

All'evasione, all'elusione e al privilegio fiscale garantiti dal Governo a lavoratori autonomi, imprese, banche, industriali ecc., fa da contrappeso il meccanismo micidiale del prelievo diretto alla fonte, garantito dal sostituto di imposta e la progressione delle aliquote marginali alimentate dalla crescita nominale dei redditi dei lavoratori dipendenti e pensionati.

Il *fiscal drag* ha finora garantito la parziale copertura del debito pubblico, spostando radicalmente la distribuzione del reddito tra le classi, già squilibrata rispetto ad altri paesi occidentali, che, al netto delle imposte, diviene abnorme.

Di fronte a questo quadro, il disegno di legge di accompagnamento della finanziaria 1989 proposto dal Governo, dopo anni di rinvii e accordi non rispettati, propone, attraverso la revisione delle aliquote marginali e la rivalutazione delle detrazioni, di restituire nel 1989 soli 5.500 miliardi ai lavoratori. Cifra assolutamente insufficiente per il passato e che verrà risucchiata dal nuovo *fiscal drag* che continuerà ad operare.

La stessa stima del Governo per il 1989 prevede un incremento di entrate, derivante dall'IRPEF per i lavoratori dipendenti, di 7.000 miliardi.

La revisione delle aliquote favorirà i redditi più alti e quelli dei lavoratori autonomi, i quali già abbondantemente godono di privilegi e possibilità di elusione.

Soltanto rendendo automatica ogni anno la revisione delle aliquote in base al tasso di inflazione e delle detrazioni, rendendo possibile anche ai lavoratori dipendenti di farlo dall'imponibile (e non dall'imposta lorda) ed aumentando i livelli minimi di esenzione, si potrà parlare di alcuni passi mossi verso la maggiore equità fiscale. Così come diventa sempre più urgente l'introduzione di una imposta patrimoniale ordinaria per ridistribuire l'enorme ricchezza accumulatasi in poche mani, e per ridurre lo *stock* del debito.

18. *Quale imposta sui grandi patrimoni e quale base imponibile.*

In qualunque testo inerente la materia fiscale, si può leggere quanto segue:

«Le imposte dirette tendono a colpire essenzialmente quella tipica manifestazione della capacità contributiva rappresentata dal reddito. Il legislatore ha rinunciato infatti in sede di riforma, a colpire il patrimonio sia delle persone fisiche che di quelle giuridiche».

Questa scelta «di classe», non soltanto è socialmente ingiusta, ma anche incostituzionale, perchè contraria all'articolo 53 della Costituzione.

Il professor Federico Maffezzoni, consigliere di Stato, sintetizza in questo modo il principio costituzionale di capacità contributiva:

«Si intende così per capacità contributiva una regola costituzionale, secondo cui tutte le entrate pubbliche e quindi anche e soprattutto le

imposte, devono essere rapportate alla manifestazione di ricchezza, che, per il loro contenuto obiettivo, sono indicative del godimento dei pubblici servizi da parte dei soggetti passivi del prelievo.

Tutte le manifestazioni di ricchezza presuppongono un godimento di servizi pubblici realizzato sia mediante l'acquisizione delle prestazioni demandate, a loro volta integranti un pubblico servizio (insegnamento scolastico, licenze edilizie, commercio, tutela giurisdizionale), sia mediante la utilizzazione dei servizi pubblici che assistono l'attività economica di produzione e di trasferimento di beni dalla quale derivano i redditi e le entrate, sia infine mediante l'utilizzazione che assistono le formazioni e la conservazione e la tutela del risparmio e, con esso, del patrimonio. Posta dunque in questi termini la nozione di capacità contributiva, non appare dubbio che il patrimonio costituisca una manifestazione fondamentale di capacità contributiva del soggetto che ne è titolare, essendo esso il complesso dei beni, dei diritti, che appartengono ad un soggetto in un determinato momento, al netto delle passività che lo gravano, non potendo la sua formazione e conservazione avvenire senza il sostegno dei servizi pubblici».

E della tutela da parte dello Stato della proprietà privata, aggiungiamo noi.

19. *Le proposte del Governo in materia fiscale.*

Il bilancio di competenza dello Stato per il 1989 prevede un incremento delle entrate tributarie, solitamente sottostimate, di 25.626 miliardi.

Come al solito la parte del leone sarà fatta dall'IRPEF e dai lavoratori dipendenti con un aumento previsto di 8.320 miliardi.

Altro incremento massiccio sarà garantito dall'IVA, 8.328 miliardi, la quale ovviamente verrà in gran parte sopportata dai consumatori finali; questo si scatenerà sui prezzi rimettendo in modo l'inflazione, per arginare la quale il Governo tiene in serbo il congelamento di quel che rimane della scala mobile.

Per quanto riguarda l'imposta sulle persone giuridiche e l'ILOR, sono previsti incrementi radicali a riprova di come il Governo intende l'equità e la giustizia fiscale.

A conferma del proprio serio impegno nella lotta contro l'evasione, il Governo, nelle leggi di accompagnamento, prevede l'ennesimo condono a favore dei redditi da lavoro autonomo e piccole imprese.

Le entrate straordinarie previste per questo provvedimento, previste nel triennio per 11.000 miliardi, sono del tutto aleatorie perchè l'esperienza dei condoni è sempre stata negativa.

Un secondo provvedimento collegato in materia fiscale riguarda l'estensione della determinazione forfettaria del reddito e dell'IVA (generalmente la semplificazione della contabilità sulla base di redditi presuntivi determinati dal Ministero) che, in presenza di una carenza cronica dei controlli, contribuità all'allargamento della possibilità di evasione ed elusione.

Il Governo, per questo provvedimento, si dichiara non in grado di stimare possibili aumenti delle entrate, mentre è prevedibile un fortissimo aumento del contenzioso che paralizzierà definitivamente gli uffici.

Il terzo provvedimento riguarda le disposizioni in materia di contenimento delle elusioni riducendo la possibilità di deduzione dei lavoratori autonomi, per un gettito previsto di 1.000 miliardi, del tutto illusorio poichè, come al solito, non vi sarà possibilità di effettuare controlli.

Altri 800 miliardi di nuove entrate il Governo prevede di incassarli attraverso la solita gabella, aumentando la tassa annuale di concessione delle partite IVA che naturalmente si scaricherà sui prezzi e verrà pagata dai consumatori.

Siamo l'unico paese al mondo che riesce ad imporre la tassa per il pagamento delle tasse.

Per quanto riguarda la parziale restituzione del *fiscal drag* abbiamo già detto. In definitiva siamo di fronte ai soliti provvedimenti estemporanei volti a tappare la falla immediata, gabellati come lotta all'evasione e per una maggiore equità fiscale.

Nulla viene fatto per riformare l'amministrazione finanziaria, sulla base di quanto richiesto dalle organizzazioni sindacali che condividiamo, ed alleghiamo per informazione dei colleghi.

20. *Riforma dell'amministrazione finanziaria e misure per la lotta all'evasione fiscale.*

Per un'incisiva lotta all'evasione fiscale occorre disporre di un'amministrazione finanziaria completamente riformata: l'intervento riformatore di tipo ampio può articolarsi nei seguenti aspetti:

- riforma delle strutture;
- riforma delle procedure;
- modifica dell'organizzazione del lavoro.

Il criterio della lotta all'evasione guida sia l'individuazione delle misure necessarie, sia il loro grado di urgenza.

È da questo punto di vista che indichiamo alcuni interventi di riforma delle strutture e primi elementi di modifica delle procedure e dell'organizzazione del lavoro, nella consapevolezza che su questo secondo aspetto le proposte non sono certo esaustive.

1) Riforma delle strutture dell'Amministrazione finanziaria, sia a livello centrale, che a livello periferico.

Su tali aspetti è al lavoro una commissione di studio istituita presso il Ministero delle finanze con la partecipazione delle Organizzazioni sindacali di categoria.

La riforma delle strutture deve essere finalizzata al superamento dell'attuale eccessiva settorializzazione e verticalizzazione dell'attività del Ministero, attraverso interventi diretti al coordinamento e decentramento delle funzioni.

A livello centrale essa si concretizza nell'istituzione di un Segretariato generale, per il coordinamento ed il raccordo di tutta l'attività dell'amministrazione (compresi i Monopoli di Stato e la Guardia di finanza).

Per realizzare l'unicità di direzione ed indirizzo dell'attività dell'amministrazione vanno istituite, in luogo delle undici Direzioni oggi esistenti, le seguenti Direzioni generali:

delle entrate, comprendente le imposte sul reddito, l'IVA, le tasse e

tutti gli altri tributi, in modo da attuare l'unicità di indirizzo dell'attività di accertamento;

del territorio, che comprende tutte le attività rapportate al territorio (Catasto, Demanio, Conservatorie);

delle dogane, per tutta l'attività doganale e delle imposte di fabbricazione;

del personale, per tutto il personale dell'amministrazione in modo da realizzare l'unicità del governo del personale.

Inoltre per assicurare un'agile gestione dell'attività dell'amministrazione occorre istituire un organo centrale che svolga autonomamente le funzioni oggi svolte dal Provveditorato generale dello Stato.

A livello regionale va superata l'attuale dispersione di punti di direzione (intermedi e settoriali, a livello provinciale e compartimentale) che è fonte di inefficienza e di rallentamento dell'attività abolendo dette strutture e realizzando delle Direzioni regionali di finanza, che unifichino le funzioni di programmazione, coordinamento, indirizzo e direzione dell'attività svolta da tutti gli uffici finanziari nel territorio regionale, comprese le connessioni con i servizi operativi della Guardia di finanza, nonché le funzioni relative alla gestione del personale; con riferimento a quest'ultimo aspetto si pone un problema di raccordo con la contrattazione decentrata.

Per consentire la partecipazione democratica delle forze sociali e delle autonomie locali alla predisposizione delle linee di programmazione dell'attività di accertamento vanno istituiti dei Comitati tributari regionali, che concorrano in via consultiva all'analisi della realtà produttiva a livello regionale e all'aggiornamento e verifica degli indicatori relativi alla capacità contributiva e di lotta all'evasione nella Regione.

Per la loro particolare funzione, la loro istituzione va attuata anche prioritariamente rispetto alla concretizzazione delle altre strutture previste dal disegno di riforma.

A livello territoriale vanno unificati gli Uffici operativi, superando l'attuale separazione basata sui diversi tipi di imposte e di tasse, realizzando gli Uffici unici in grado di attuare l'unicità dell'accertamento tributario; essi devono avere dimensioni omogenee rapportate alla realtà economica e sociale del territorio e livelli di direzione che ne consentano operatività ed autonomia.

A livello territoriale vanno inoltre previsti:

i centri di servizio, dei quali va completata l'istituzione;
gli uffici tecnici erariali e delle conservatorie RRII.

2) Riforma delle Dogane.

Tale intervento assume un carattere rilevante per il peso che ha attualmente il funzionamento del sistema doganale in campo economico e fiscale: l'insufficienza dei controlli doganali sul versante dell'evasione fiscale è causa di una quota rilevante dell'evasione dell'IVA, sul versante dell'importazione dei beni contingentati causa accentuati problemi all'industria nazionale ed europea. L'efficienza dei controlli è legata alla possibilità di effettuare le operazioni di sdoganamento a destinazione.

Occorre pertanto procedere alla riforma delle Dogane riservando alle Dogane di confine il ruolo di Dogane di transito, mentre le operazioni di sdoganamento vanno svolte presso le Dogane di destinazione; il progetto di

ristrutturazione delle Dogane attualmente all'esame del Consiglio dei Ministri (che ha il merito di affrontare il problema di un intervento di riorganizzazione) va completato in tal senso, prevedendo altresì un suo coordinamento all'interno del generale disegno riformatore delle strutture.

3) riforma del Catasto.

Si stima che circa il 40 per cento del patrimonio immobiliare sfugga all'imposizione. D'altra parte il sistema di determinazione del valore catastale di un bene immobile è completamente superato e va profondamente modificato.

La situazione di arretratezza nella quale versa il Catasto impone uno specifico intervento con caratteri di urgenza, il quale possa altresì fornire il presupposto per l'autonomia impositiva degli enti locali.

È pertanto necessario riformare il Catasto, portando a regime il processo di informatizzazione a partire dal sistema di mappatura e aggiornando il meccanismo di determinazione del valore degli immobili.

4) Riforma del Contenzioso.

Un incisivo intervento sul fronte della lotta all'evasione non avrebbe gli sperati effetti in ordine all'aumento del gettito fiscale senza una riforma del Contenzioso: nell'86 i ricorsi pendenti erano 2.320.000, la crescita dei ricorsi è dell'8 per cento annuo, i tempi di definizione vanno dai 5 ai 10 anni.

La soluzione deve necessariamente essere radicale e deve andare nel senso di assicurare la presenza del giudice a tempo pieno, escludere la partecipazione dai colleghi giudicanti di coloro che esercitano attività professionale nei settori della consulenza tributaria, ridurre i gradi di giudizio.

Nell'immediato occorre evitare la crescita continua dei ricorsi attraverso l'estensione dei poteri di autotutela dell'amministrazione, in modo che la stessa possa risolvere autonomamente le controversie di carattere formale delle dichiarazioni, controversie che rappresentano una larga parte del Contenzioso di primo grado.

Misure specifiche di riorganizzazione dell'attività dell'Amministrazione e di modifica delle procedure e dell'organizzazione del lavoro. Tali misure possono essere realizzate in tempi brevi poichè non comportano modifiche strutturali.

1) Misure per concentrare le risorse dell'Amministrazione sull'accertamento, attraverso una consistente riduzione del numero delle dichiarazioni presentate, incentivando in alternativa la presentazione del solo modello 101; ciò si può ottenere caricando l'imponibile della prima casa sul modello 101, evitando la presentazione del 740 per oneri deducibili di importo ridotto attraverso l'opzione per una detrazione forfettaria, riconducendo ad un solo modello 101 più redditi da lavoro dipendente.

2) Miglioramento dell'attività di accertamento dal punto di vista qualitativo e quantitativo; in particolare occorre produrre un rilevante incremento dell'attività di verifica esterna in luogo dell'accertamento puramente cartolare.

3) Ridefinizione del ruolo del corpo dei Superispettori, accentuando l'attività relativa alla lotta all'evasione delle grandi aziende e delle concentrazioni societarie finanziarie.

4) Miglioramento del sistema degli accertamenti selettivi, che vanno concentrati sulla platea dei contribuenti IVA, ampliando anche i controlli basati sui criteri induttivi per i contribuenti a regime forfettario a fronte di una proroga di tale regime.

5) Realizzazione di squadre miste di verifica esterna (IRPEF - IVA), per superare, in attesa dell'istituzione degli Uffici unici, la separatezza oggi esistente nell'attività di verifica e accertamento.

6) Coordinamento fra Amministrazione finanziaria e Guardia di finanza.

Occorre assicurare un coordinamento nell'attività di verifica fra Guardia di finanza e Uffici tributari, evitando le sovrapposizioni di funzioni, in quanto la Guardia di finanza è oggi caratterizzata da una forte separatezza dal resto dell'amministrazione, causa di dispendio di risorse e disfunzioni.

7) Rafforzamento del supporto tecnologico all'attività dell'Amministrazione attraverso l'integrazione e il completamento delle diverse banche dati di cui è dotata (imposte dirette e indirette, Dogane, Catasto, Guardia di finanza) che oggi soffrono di una forte settorializzazione. Inoltre l'Amministrazione deve dotarsi di personale che possa svolgere un reale ruolo di interfaccia nei confronti dei soggetti che gestiscono i sistemi informativi in appalto esterno. Va altresì prevista la realizzazione di un'autonoma capacità di elaborazione nei settori di nuova informatizzazione a partire dall'*office-automation*.

Vanno inoltre previste procedure per una corretta informazione democratica.

8) Misure che rappresentino un deciso intervento e un consistente investimento straordinario nella formazione del personale, che deve essere messo in grado di affrontare la vastità e la specializzazione assunta dai fenomeni di evasione fiscale.

Le misure necessarie sono un rafforzamento e un decentramento della scuola tributaria Vanoni, un piano di aggiornamento e riqualificazione del personale, la previsione di piani e di strumenti di aggiornamento permanente, l'istituzione di corsi di specializzazione post universitaria che assicurino da un lato all'Amministrazione l'ingresso di giovani laureati specializzati in materia tributaria, dall'altro una adeguata qualificazione del personale già in servizio, valutando la possibilità di forme di positiva ricaduta dell'accrescimento formativo anche in termini retributivi.

9) In attuazione degli accordi contrattuali vanno ridefinite le dotazioni organiche del personale dell'Amministrazione finanziaria; per adeguarle alle reali necessità operative della stessa, con particolare riferimento alle specifiche professionalità e alle qualifiche dirigenziali e, in connessione con le particolari professionalità dell'Amministrazione finanziaria e con le esigenze del costante aggiornamento e dell'incremento dell'attività accentratrice, vanno previsti adeguati incentivi al personale commisurati ai risultati ottenuti in termini di recupero di gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale.

21. *Le proposte del Governo in materia di sanità: solo tagli e nuovi tickets.*

Un giudizio sulla manovra finanziaria in materia di sanità va fatto tenendo conto di più elementi: la finanziaria in senso stretto, con le tabelle allegate, la Tabella 19, contenente il bilancio di previsione del Ministero della sanità e il disegno di legge n. 3198, funzionalmente collegato ai precedenti e contenente norme sul «contenimento della spesa sanitaria».

È assente peraltro in questo elenco di proposte qualsiasi riferimento a interventi che affrontino il nodo della qualità del servizio sanitario, della riforma delle sue strutture, nodo che fino allo stesso anno il governo sembrava intenzionato ad affrontare, sia pure in una logica che noi giudicammo di controriforma.

Certamente non è nostra intenzione rimpiangere la finanziaria dello scorso anno, che conteneva una serie di norme (parte delle quali stralciate anche per la nostra opposizione) che andavano oltre le competenze della legge finanziaria stessa e che configuravano, connesse ad altre, un intervento generale, una «manovra globale» la cui filosofia ispiratrice era stata da noi denunciata in questi termini: «Da una parte [...] i provvedimenti che puntano a risparmiare: soppressione di posti letto, rinvio delle nuove assunzioni (previste dal nuovo contratto di categoria) a «dopo» la definizione di piante organiche, di abbastanza complessa costruzione (in assenza di precisi indicatori dei bisogni di salute della popolazione utente rispetto ai quali vanno correttamente costruite); dall'altra il disegno di affossamento del sistema sanitario pubblico, la controriforma delle USL».

Se questa era la situazione dello scorso anno, oggi ci troviamo davanti ancora ad una «manovra globale», in cui però solo il primo elemento è messo in luce nei testi che abbiamo davanti, che riguardano tutti il contenimento della spesa, obiettivo di per sé poco qualificante per un servizio i cui indicatori di produttività non possono essere meri dati quantitativi, ma che richiede invece di essere qualificato a misura di bisogni, in vista di azioni di prevenzione e tutela della salute, prima che di cura delle malattie.

Che ne è stato invece nel frattempo degli altri elementi della manovra globale disegnata lo scorso anno? Il disegno di legge n. 1942 presentato dal ministro Donat-Cattin ha iniziato soltanto adesso l'*iter* in 12^a Commissione alla Camera, mentre nulla è accaduto sul fronte delle modifiche legislative in materia di incompatibilità e tempo pieno.

Se nulla di nuovo c'è stato sul piano legislativo, non sono mancati invece gli interventi ad effetto tesi a far passare sempre più in profondità nell'opinione pubblica l'immagine di un servizio sanitario nazionale come voragine di inefficienza in cui si perde il denaro pubblico, e l'esigenza di avviarsi invece ad una privatizzazione almeno parziale del servizio, sia nel senso della gestione che nel senso dell'accesso ad esso da parte di determinate fasce di utenza. In questo quadro una notevole importanza ha assunto il decreto del Ministro della sanità sulla determinazione degli *standards* ospedalieri (13 settembre 1988), il cui obiettivo dichiarato è la riduzione di 35.000 posti letto sul territorio nazionale.

Che sia probabilmente necessaria nel nostro paese un'operazione di razionalizzazione della disponibilità di posti letto nelle diverse regioni non rende però meno vero che la razionalizzazione deve comunque avere per effetto la fine delle liste d'attesa di mesi e mesi per un ricovero o la riduzione dei tempi di ospedalizzazione eccessivi (questo sì con effetti positivi di contenimento delle spese), e non la riduzione quantitativa del servizio.

La riduzione pura e semplice dei posti letto in ospedale infatti interviene come dato negativo a fronte del ruolo di supplenza che l'ospedale ha assunto (magari in maniera impropria, ma di necessità) rispetto alle carenze di servizi ambulatoriali e più in generale di un servizio socio-sanitario efficiente e distribuito sul territorio.

Se la salute come diritto di base, diritto costituzionale, diritto di cittadinanza sociale, va garantita, è attraverso la distrettualizzazione (asse della riforma mai realizzato), è attraverso la prevenzione, è attraverso strutture che precedano la ospedalizzazione, come soluzione allo stato morboso.

Ma, in questa fase, considerare ospedali e ferrovie con la logica dei rami secchi è un atteggiamento miope e sbagliato.

Le iniziative legislative sembrano essere quindi oggi in una apparente situazione di stallo, che rivela però una volontà di avallare la crisi del servizio sanitario per giustificare interventi di tipo controriformistico, che non si ha fretta di realizzare dal momento che il passare del tempo giova a chi li propone come indispensabili.

La lettura delle tabelle della legge finanziaria conferma questo giudizio: nella Tab. B non ci sono accantonamenti previsti per nuove spese, ad eccezione di una cifra relativamente modesta (60 miliardi circa) previsti per norme relative alle donazioni di sangue e alla istituzione di una indennità di rischio per tecnici radiologi.

Sembra impensabile una riforma delle USL, che non comporti nuove, non necessariamente maggiori, spese, magari recuperando i fondi (o illudendosi di recuperarli) sul piano dell'efficienza amministrativa.

Del resto, gli stanziamenti indicati nella Tab. D, relativi a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria, non implicano variazioni di bilancio rispetto a quanto previsto «a legislazione vigente» ma si riferiscono semplicemente alla realizzazione di iniziative che non è riduttivo definire di *routine*.

Passando a leggere la Tab. 19, contenente il bilancio di previsione del Ministero della sanità risulta confermato il carattere di ordinaria amministrazione della gestione della politica sanitaria nel paese.

Nessuna modifica legislativa quindi appare concretamente all'orizzonte: verrebbe da essere contenti, visto il taglio controriformistico delle proposte che sono circolate e che ancora circolano, se non fosse che anche le decisioni sulle spese hanno un segno politico, come dicevamo.

La manovra finanziaria, focalizzata sul contenimento della spesa, va quindi letta con attenzione, perchè i termini su cui la spesa viene tagliata sono un segnale di precise opzioni politiche.

La relazione introduttiva al disegno di legge n. 3198 afferma che esso, e la manovra finanziaria a cui esso è collegato, sono «solo una componente di un più generale disegno riguardane il Servizio sanitario nazionale» ed elenca i punti di questo generale disegno.

Ritroviamo qui il disegno di legge n. 1942, per il quale si è preferito evitare la natura di misura collegata chiedendo invece la corsia preferenziale nel futuro dibattito parlamentare, spostando quindi in avanti nel tempo il dibattito necessario sul riordino delle USL.

I terreni su cui intende agire direttamente il disegno di legge n. 3198 sono la spesa farmaceutica, l'assistenza specialistica convenzionata esterna, le forme di autofinanziamento locale del Servizio sanitario nazionale, i

controlli sulle USL e una maggiore responsabilità degli amministratori sul terreno finanziario.

Noi siamo culturalmente alieni da una cultura della «pillola» come soluzione dei problemi, riteniamo necessario fra l'altro affrontare seriamente il problema della valorizzazione (e del coordinamento con il SSN) di altri approcci terapeutici (la medicina omeopatica per esempio), siamo consapevoli della distorsione consumistica, di spreco, applicata ai farmaci, per cui se ne acquistano molti, se ne consumano una parte, e si lasciano i residui a scadere nell'armadietto del bagno, fino a trasformarli in rifiuti altamente inquinanti, quando finalmente vengono gettati.

Convinti di tutto questo riteniamo però che intervenire sulla spesa farmaceutica usando il *ticket* come disincentivo all'acquisto sia adottare una strategia che tende a «punire» l'anello terminale della catena che produce aumenti di spesa in questo versante. A monte della catena abbiamo infatti un'industria farmaceutica che recalcitra esplicitamente di fronte ai controlli e che legge come penalizzante per la propria strategia commerciale e produttiva una proroga del blocco dei prezzi fino alla fine del 1989 (proroga motivata peraltro da una reale inadempienza governativa in materia di revisione del prontuario terapeutico).

In questo quadro la politica dei *tickets* ha il carattere di accentuare la «guerra tra poveri», intesi non in senso strettamente economico, ma come portatori di maggiori bisogni: se si attribuisce infatti al contenimento della spesa farmaceutica così ottenuta il ruolo di drenare risorse per intervenire a favore di anziani, handicappati, tossicodipendenti, eccetera.

Gli emendamenti che presenteremo in sede di discussione del disegno di legge n. 3198 saranno quindi finalizzati non a difendere gli sprechi (laddove esistono) ma a rimettere l'intera politica sanitaria nel verso giusto, attenta ai bisogni, capace di tutelare la salute, che è qualcosa di più e di diverso dall'assenza di malattia.

22. Previdenza e assistenza.

Mentre lo Stato paga lautissimi interessi agli evasori fiscali, nei confronti dei pensionati e dei cittadini poveri prosegue la politica della lesina, perchè non perdano l'abitudine al sacrificio.

In Italia vi sono 14 milioni di pensionati, il 90 per cento dei quali vive con pensioni da fame che vanno da un minimo di 430.000 lire mensili a un massimo di 700.000 lire.

Il Governo non ha emanato provvedimenti di legge di attuazione previsti dalla finanziaria del 1988 riguardanti il minimo vitale e l'aggancio delle pensioni ai minimi contrattuali per un totale di 4.500 miliardi che rischiano di andare in fumo.

Intanto l'INPS continua ad essere caricata di oneri impropri, quali la cassa integrazione straordinaria ed i contratti di formazione lavoro (per un onere di 22.000 miliardi negli ultimi anni), la fiscalizzazione degli oneri sanitari (7.000 miliardi all'anno), l'integrazione al minimo, invalidità, deficit della gestione agricola, che dovrebbero essere a carico dello Stato. Nella finanziaria del 1988 lo Stato coprì in parte gli oneri arretrati, verso quella separazione tra assistenza pubblica e previdenza da tutti auspicata. Per il 1989 il processo viene bloccato; lo Stato pone un tetto ai trasferimenti all'INPS sottostimato di 4.000 miliardi.

Nei provvedimenti di accompagnamento è prevista una clausola capestro, secondo la quale se durante l'anno le spese dovessero superare le previsioni, automaticamente l'INPS sarà autorizzato ad aumentare i contributi.

Inoltre molti lavoratori di piccole imprese, potranno vedersi non pagata la malattia perchè la finanziaria prevede che l'INPS non anticipi più i pagamenti a carico delle imprese.

In sostanza attraverso la gestione dell'INPS il tesoro prosegue nell'opera di sostegno all'accumulazione e alla rendita a spese di previdenza ed assistenza, lasciate ad intero carico dei lavoratori dipendenti anzichè della entrata tributaria generale.

Lo stesso ministro della sanità nella commissione di merito alla Camera ha ammesso che nonostante la tanto vituperata tassa sulla salute i lavoratori autonomi ed i professionisti ricevono più di quanto versano al servizio sanitario nazionale e, a parità di reddito, pagano meno di un lavoratore dipendente.

23. Difesa: aumento della spesa e rinascente militarismo.

La scelta di come, quanto e perchè spendere per la difesa deriva direttamente da una analisi precisa e puntuale della situazione internazionale e delle eventuali minacce a cui potrebbe essere sottoposta la nostra nazione.

Il primo dato da sottolineare è che la situazione internazionale ha subito un radicale mutamento proprio in questi ultimi mesi e proprio in Europa in seguito al trattato sugli euromissili di Washington, che ha sancito la distruzione dei missili nucleari a raggio intermedio.

Un tale cambiamento dovrebbe aver imposto un mutamento, od almeno una riconsiderazione del modello di difesa attuale, l'avvio di una riflessione politica, ferma in sostanza al Libro Bianco della Difesa edito nel 1985.

Nulla di tutto questo è avvenuto, e ciò non può che confermare la volontà di non programmazione del Ministro della difesa.

Infatti i sistemi d'arma e l'ordinamento dell'apparato difensivo nazionale sono una conseguenza delle scelte di politica militare, ed è quindi non solo irrazionale, ma anche politicamente perverso, trovarsi a dover analizzare impegni di spesa che non si sa ancor oggi in quale politica militare ed estera si andranno ad inserire.

Ma forse il messaggio che si vuol far arrivare al Parlamento è un altro e consiste nella richiesta di una serie di firme su «cambiali in bianco», mentre le effettive scelte vengono compiute nella realtà quotidiana, con spedizioni militari nel Golfo Persico, con l'adozione di sistemi d'arma offensivi e destabilizzanti, con la trasformazione di quella che doveva essere una portaelicotteri antisommersibile in una portaerei a tutti gli effetti.

Ma anche queste scelte di fatto, scelte che si possono ricavare dalla storia di questi ultimi mesi, vengono in parte contraddette dalle cifre della tabella 12 per il 1989.

Infatti si prevedono spese per il personale pari al 24,92 per cento del totale, mentre agli ammodernamenti si destina il 23,02 per cento dei 23.050 miliardi destinati alla difesa per il 1989.

L'anno scorso alle stesse voci si prevedeva di destinare, per il 1982, rispettivamente il 19,86 per cento ed il 26,22 per cento.

Inoltre si assiste ad un aumento complessivo del 10,73 per cento delle spese del Ministero della difesa per il 1989, rispetto alle previsioni per lo stesso anno fatte nella finanziaria del 1987.

Da questi pochi dati ricaviamo due considerazioni di fondo.

In primo luogo manca totalmente una capacità programmatica da parte del Ministero della difesa, oppure vi è una precisa volontà politica di non programmare. Solo in tale modo possono essere lette le percentuali sopra riportate, che tra l'altro segnano un'inversione di tendenza rispetto agli anni passati.

In secondo luogo le molte affermazioni di voler razionalizzare lo strumento militare con un taglio sulle spese per il personale hanno con questa previsione di bilancio una secca e definitiva smentita.

A questo si aggiunge il vero e proprio batter cassa di queste ultime settimane da parte del Ministero della difesa e dei vertici delle Forze armate, che chiedono decine di migliaia di miliardi da utilizzare entro il 2000 per un ammodernamento dei sistemi d'arma.

È da sottolineare poi come tale denaro per armamenti potrebbe essere poi utilizzato per l'adozione di mezzi spesso inutili alla difesa della nazione (anche se benvenuti per l'industria bellica nazionale, che vede restringersi i mercati internazionali non certo per leggi troppo restrittive, ma per mancanza di concorrenzialità) come si è verificato per il caccia AM-X.

È quindi una politica contraddittoria quella che si va delineando, ed oltretutto una politica che nei suoi aspetti fondamentali si gioca al di fuori delle aule parlamentari.

Ma la lettura a cui noi tendiamo è un'altra. Il Ministero della difesa sta puntando ad una «politica pigliatutto» cercando di far contente, sì, le *lobbies* clientelari che vedono con apprensione una serie di tagli nel settore del personale, sia quei settori politici, militari e industriali che vedono i loro interessi estrinsecarsi in una politica militare interventista nel sud del pianeta e nel Mediterraneo, politica per cui occorrono armi costose ed offensive, magari *made in Italy*.

Questa logica da «botte piena e moglie ubriaca» ben si concilia allora con un bilancio clientelare, rovesciato sul personale (ma non certo sui militari di leva e sulle loro sempre insufficienti condizioni di vita) e su una presenza pubblica e promozionale delle Forze Armate nella società (investendo miliardi in pubblicità), e privilegiando in modo minore le spese per l'ammodernamento, su cui si interverrà in seguito (e forse tra pochi mesi) con qualche legge promozionale *ad hoc* che copra le esigenze riarmiste sino al 2000.

A questo genere di politica non possiamo che essere contrari, e nel riaffermare l'esigenza che il Ministero della Difesa provveda al più presto alla nuova edizione del «Libro bianco della difesa» (e che ci consenta di sapere quali sono le linee di politica della difesa per i prossimi anni), chiediamo un drastico ridimensionamento del bilancio della Difesa per il 1989, come segnale positivo da inserire nel più generale e disteso quadro internazionale.

Nello stesso tempo proponiamo l'avvio della riconversione dell'industria bellica, oltre all'aumento delle previsioni di spesa per il capitolo destinato agli obiettori di coscienza, come segnale di attenzione per l'emergere di un nuovo modo di difendere la nazione.

24. *Politica energetica.*

Un anno fa, a stragrande maggioranza, il popolo italiano diceva «no» all'impiego dell'energia nucleare e allo stesso tempo chiedeva maggiore partecipazione popolare alle scelte energetiche, perchè Chernobyl non si ripettesse mai più. Ma Chernobyl è stato anche un grande evento premonitore non solo di possibili esiti della tecnologia nucleare, ma anche di questo tipo di sviluppo che, di rischio in rischio, può portarci tutti verso rotture irreversibili di equilibri fondamentali per la vita su questo pianeta.

Per queste ragioni, dopo l'esito referendario, era logico aspettarsi non solo la chiusura definitiva dell'avventura nucleare in Italia, ma anche la messa in discussione di un modello di sviluppo basato sullo spreco delle risorse, su una crescita economica illimitata, sullo sfruttamento del terzo mondo e sul mantenimento di privilegi per pochi e di ingiustizia sociale per gli altri.

Già negli anni passati avevamo contestato la scelta dei vari governi di proporre più che un piano energetico un piano per l'energia elettrica, caratterizzato da megacentrali funzionali e crescenti consumi industriali.

Avevamo anche aggiunto che non solo non è proponibile uno sviluppo illimitato nè sono illimitate le risorse disponibili, ma comunque anche un tasso medio di crescita del PIL del 2,5 per cento annuo non avrebbe comportato l'aumento dei consumi energetici, se si ricorresse adeguatamente al risparmio energetico, tenuto conto che nel decennio 1973/1983 l'intensità energetica è diminuita circa del 16 per cento.

Oggi, ad un anno dal referendum, la politica energetica del Governo, anzichè rispondere alle esigenze poste dal popolo in quella occasione, si caratterizza o per mancanza di idee (nessuna seria proposta di risparmio energetico o di utilizzo delle fonti rinnovabili), o per la riproposizione del vecchio schema logoro, solo un po' aggiornato, già visto nel fallimento dei passati piani energetici.

Così, confondendo energia con energia elettrica e pensando che la domanda di energia elettrica debba crescere in futuro con gli stessi tassi degli anni '60, il Governo non si preoccupa solo di pareggiare il conto con la chiusura di Montalto nucleare e con la improbabile riapertura di Caorso, imponendo nel sito di Montalto di Castro la costruzione della più grande centrale policombustibile con 2500 MW, più altri 800 MW del ciclo combinato gas-vapore.

Nessuna seria riconversione, nessun progetto coerente con la volontà del paese, nessuna credibile modifica del programma quinquennale ma comunque quasi 900 miliardi per il 1988 assegnati a questo ente per ricerche obsolete prevalentemente nel campo nucleare.

Come stupirsi allora se il nuovo Piano energetico nazionale è ancora un piano dell'energia elettrica (i consumi di altre fonti nei trasporti, nell'edilizia, nell'industria e a livello domestico sono nettamente sottovalutati pur essendo la quota di gran lunga più rilevante nel quadro complessivo dei consumi energetici)? Come meravigliarsi della mancanza di una proposta credibile per il governo dell'energia se nella procedura di localizzazione o di potenziamento di centrali elettriche sono ancora una volta esclusi enti locali, organizzazioni dei lavoratori e associazioni ambientaliste, se i problemi ambientali sono posti in contrapposizione con quelli occupazionali (mentre studi CEE indicano nel risparmio energetico, nelle fonti rinnovabili e nella

difesa dell'ambiente importanti settori per lo sviluppo occupazionale)? Nessuna meraviglia se la Finanziaria per il 1989 non offre alcuno strumento per rinnovare la politica energetica del paese, ma nel segno della continuità ignora le fonti rinnovabili, non individua credibili meccanismi per realizzare un adeguato risparmio energetico, garantisce fondi all'ENEL per 7000 miliardi nel 1989 e per ben 925 miliardi nel 1990 e nel 1991.

I tagli della spesa pubblica, come ben si sa, devono essere effettuati in tutt'altra direzione.

25. *Le proposte del Governo in materia di trasporti.*

Nel quadro di sfascio generale del sistema di trasporti nazionale, pur essendo in gestazione da anni il «piano generale dei trasporti», tuttora fermo a causa delle pressioni delle *lobbies* industriali e da furiose lotte tra i partiti governativi per spartirsi la torta, nella finanziaria 1989 e relative leggi di accompagnamento, il Governo propone azioni assolutamente folli. Per il sistema ferroviario vengono ridotte le spese di investimento per le infrastrutture, ed il risanamento viene ricercato esclusivamente nel taglio dei cosiddetti «rami secchi», nella drastica riduzione del personale e nell'aumento delle tariffe.

L'unico taglio di spesa che ci sentiamo di condividere è quello relativo alla sperimentazione dell'alta velocità. Per quanto concerne il trasporto marittimo vengono bloccati i finanziamenti per il rinnovo della flotta, ricercando efficienza solo nella riduzione del personale imbarcato e di terra.

Così come si pensa di risolvere la crisi dei porti abolendo la riserva di manodopera alle compagnie portuali, aprendo ai privati intermediatori di mano d'opera i quali otterranno maggiori guadagni impiegando lavoratori in nero del terzo mondo e giovani disoccupati come i 13 morti di Ravenna, ormai dimenticati, ricordano a noi tutti.

La riforma dei porti si trasformerà nella sempre maggiore presenza di trafficanti mafiosi di ogni genere, per eliminare i quali in passato venne riconosciuto ai portuali il diritto di controllo sull'area delle banchine.

Ai governi decisionisti dà tremendamente fastidio che lavoratori possano operare senza padroni e *managers* rampanti, autogestendosi la compagnia con forme di eguaglianza e democrazia diretta.

Più che l'efficienza conta il messaggio politico!

Anche le compagnie dovranno trasformarsi in imprese assoggettate alle ferree leggi del mercato, nero s'intende.

26. *Ambiente: un passo indietro.*

Nell'anno in cui è esploso il problema dell'eutrofizzazione dell'Adriatico, del traffico di rifiuti tossici verso il Terzo Mondo e dopo Farmoplant, l'Acna, cioè le produzioni a rischio e a rilevante impatto ambientale, colpiscono la povertà, la ristrettezza, i tagli della manovra economica del Governo, in relazione alle questioni ambientali.

La somma del bilancio del Ministero dell'Ambiente (323 miliardi) con i fondi globali destinati a provvedimenti di natura ambientale (Tab. B, C, D per

823 miliardi) con i fondi del FIO (1051 miliardi), arriva a 2197 miliardi contro i 2724 stanziati per l'88 con la finanziaria dello scorso anno: c'è un taglio di ben 527 miliardi sulla spesa ambientale 1989 rispetto a quella del 1988.

Di particolare rilievo è anche il drastico taglio in tabella, per il 1989, dei fondi per la nuova legge per la difesa del suolo (sotto la voce «Amministrazioni diverse») che può indicare la non volontà, nel paese delle frane e del dissesto idrogeologico, di non far marciare questo provvedimento del quale si parla da almeno 20 anni.

Le più gravi emergenze ambientali richiedono una nuova impostazione delle politiche ambientali: la depurazione, l'intervento a valle non basta e, sempre più spesso, è quasi inutile. Occorre intervenire a monte, nei processi produttivi, nei progetti di intervento economico e territoriale.

Per far questo manca la strumentazione normativa, ma mancano anche i fondi. Per la valutazione di impatto ambientale manca ancora una normativa organica adeguata che non ci sarà se restano stanziati a tal fine 11 miliardi all'anno. Chi inquina deve ripulire e pagare i danni e i costi del ripristino: ma per fare questo occorre che funzionino le strutture di controllo e di informazione.

Nuovi strumenti a livello regionale (catasto dei rifiuti e delle produzioni nocive a rischio) e nuovi strumenti per il controllo sull'inquinamento diffuso.

Per i parchi, se si vuole avere il consenso delle popolazioni locali per fare effettivamente i nuovi parchi previsti occorre promuovere attività compatibili e alternative in quelle zone: per fare questo non bastano certo gli 85 miliardi complessivamente previsti per il 1989.

Che si può fare di serio per il risanamento delle aree a rischio se non si attivano in maniera efficace gli esborsi delle industrie che hanno inquinato e si stanziavano per il 1989, per tutte le aree a rischio, solo 160 miliardi di lire?

È chiarissimo che la questione ambientale è una questione globale che riguarda il nostro modello di sviluppo, di produzione, di cammino, ma è altrettanto chiaro che la manovra economica proposta dal Governo non solo non affronta globalmente la questione, ma segna addirittura dei passi indietro rispetto alle, pur moderate e insufficienti, scelte dello scorso anno.

27. Il paradosso meridionale.

Il meridione d'Italia ha subito un processo di industrializzazione selvaggia dipendente dal complesso industriale del nord e dai disegni di egemonia politicoeconomica della DC.

Attorno ai grandi complessi inquinanti che hanno distrutto il territorio, si è andata costruendo una media impresa dipendente sovvenzionata dagli aiuti statali e debole, ed una area vastissima di lavoro nero, di un ciclo industriale minore diffuso. Tutto ciò non è servito neppure a risolvere il problema di assicurare livelli di occupazione e di vita paragonabili col resto del paese, mentre è cresciuto enormemente il peso della criminalità mafiosa, i cui proventi (almeno 30.000 miliardi all'anno) sono divenuti determinanti per l'insieme del sistema economico finanziario italiano.

Eppure mai come negli ultimi anni sono piovuti e pioveranno al sud migliaia di miliardi (50.000 miliardi per la ricostruzione delle aree

terremotate ed altri 120.000 miliardi previsti dalla legge speciale per il Sud) scatenando gli appetiti della grande industria pubblica e privata, dei partiti di potere e della mafia.

Alla industrializzazione, fa seguito ora la deindustrializzazione selvaggia, che ha colpito la grande industria energivora ad alta intensità di capitale, mentre la CEE preme per la chiusura di impianti competitivi come quello di Bagnoli. Il governo Goria ha reagito con il classico grande piano di opere pubbliche previsto dall'intervento straordinario, che rischia di divenire una grande colata di cemento che finirà di distruggere il territorio meridionale, mentre i tassi di disoccupazione raggiungono punte di terzo mondo.

Oltretutto le amministrazioni locali non riescono a spendere per mille motivi la grande quantità di finanziamenti autorizzati accumulando 18.820 miliardi di residui passivi (5.820 miliardi di nuove giacenze e 13.000 miliardi di giacenze di tesoreria).

La nuova finanziaria interviene su questa realtà rimodulando e posticipando 18.000 miliardi di investimenti previsti nel meridione, una parte dei quali è bene che lo siano, come i 1.600 miliardi per la grande viabilità e i 1.700 miliardi riguardanti l'alta velocità ferroviaria.

Anche i defianziamenti peseranno sulla qualità dei servizi nel sud, dove vengono tagliate le ferrovie in concessione ed è localizzato il 40 per cento dei «rami secchi» che l'Ente ferrovie intende eliminare. Mentre le forti giacenze non creeranno problemi per l'intervento straordinario, molti investimenti ordinari saranno bloccati.

Il Governo utilizza la propria inefficienza e la incapacità di spendere degli enti per riformare in senso autoritario lo Stato, togliendo alle regioni spazi e capacità autonome di decisione. Uno studio dello IASM per il 1987 ha dimostrato che per quell'anno le spese ordinarie di investimento riservate al sud sono state di 4.170 miliardi, il solo 5,5 per cento di un totale di 85.455 miliardi stanziati dai vari ministeri e industrie pubbliche, anziché il 40 per cento previsto per legge.

Di fronte alla paralisi sospetta dell'amministrazione pubblica, il ministro per il Mezzogiorno non è finora intervenuto per colpire le inadempienze come prevede la legge per l'intervento straordinario.

Oltretutto le popolazioni meridionali subiranno più di altri i tagli previsti dalla finanziaria in materia di sanità, pensioni, mentre si troverà a dover pagare gli aumenti astronomici previsti per le tariffe dei servizi locali, (asili, trasporti, acquedotti, smaltimento rifiuti, ecc.) che dovranno coprire l'85 per cento dei costi, ammortamenti compresi, il che porterà ad esempio le tariffe per l'asilo a 900.000 lire/mese ed il tram a 1500 lire.

In merito al ruolo delle Partecipazioni statali nel Sud riportiamo di seguito le osservazioni fatte da CGIL-CISL-UIL alla Commissione bilancio della Camera. I sindacati affermano: «La Commissione bicamerale per il Mezzogiorno ha impegnato il Governo a condizionare l'erogazione di fondi di dotazione alle Partecipazioni statali e agli enti pubblici economici al rispetto della normativa che li vincola a concentrare nel Mezzogiorno programmi di investimento».

Il vincolo è giustificato dal fatto che nella impostazione dei loro programmi tali enti destinano al Mezzogiorno solo il 31 per cento del totale, mentre le quote previste dalla legge sono pari al 60 per cento sull'insieme degli investimenti e l'80 per cento dei nuovi investimenti.

Per il 1989 le Partecipazioni statali investiranno complessivamente 21.536 miliardi, di cui solo 5.626 miliardi nel meridione, pari al 26 per cento notevolmente inferiore a quanto prescritto, del resto il Governo è inadempiente anche nel fornire adeguate relazioni e tabelle - anche esse previste dalla legge - rendendo impossibile conoscere quale sia la reale situazione degli interventi nel meridione. Anche per la tanto decantata reindustrializzazione delle aree siderurgiche meridionali, l'IRI ha presentato programmi fumosi e del tutto insufficienti, mentre certamente si perderanno migliaia di posti di lavoro. Di fronte alla realtà meridionale non bisogna però ripercorrere gli errori del passato, puntando su uno sviluppo puramente quantitativo, costoso e distruttivo, che non risolvendo alcun problema consoliderà il blocco di potere che ha portato il Sud alla situazione attuale.

Occorre impostare qualitativamente l'intervento puntando sulle risorse locali, su investimenti dolci ad alto contenuto scientifico, e di forza lavoro, inserendolo in un'area che vede il ritorno del Mediterraneo quale mezzo di comunicazione e immensa risorsa naturale, anzichè come cloaca come è attualmente.

Come abbiamo visto i mezzi finanziari esistono, occorre impegnarsi non per il loro aumento, ma per il loro uso nell'interesse reale delle popolazioni meridionali.

28. *Autonomia impositiva locale o distruzione dello Stato sociale.*

I provvedimenti collegati alla «finanziaria» disegnano una precisa linea del Governo sulla questione dell'autonomia impositiva e della revisione dei sistemi di trasferimento finanziario dallo Stato agli enti locali e regionali; si tratta di una politica i cui principali indirizzi sono:

1) una parzialissima restituzione dell'autonomia impositiva agli enti locali (in particolare i comuni) mediante l'introduzione di una sovraimposta sui consumi di carattere locale (0,40 per cento, 0,80 per cento) e la copertura totale, mediante tariffe, del costo dei servizi pubblici.

L'imposta locale sui consumi, e sono in molti ad averla criticata, non solo comporta problemi in vista dell'unificazione delle aliquote IVA e della eliminazione delle barriere fiscali conseguenti alla creazione del mercato interno europeo del 1992, ma induce aumenti dei prezzi dei beni, con relativi danni per i consumatori. L'effetto regressivo di tale aumento di imposta va ad assommarsi alla politica tariffaria, anch'essa per definizione di natura assolutamente regressiva; il principio della controprestazione sembra essere diventato il principio cardine della fiscalità locale mentre noi tutti sappiamo che è possibile coniugare progressività della impostazione ed autonomia impositiva. Ad esempio per quale motivo ci si ostina a non voler introdurre, anche successivamente, un riordino della materia, una tassa sul valore degli immobili od una imposta patrimoniale? In tutta Europa, queste sono le imposte sulle quali si regge l'autonomia impositiva e finanziaria; non solo, ma si tratta di imposte per le quali può essere molto forte il ruolo dell'ente locale in termini di accertamento e di controllo dell'evasione e dell'elusione fiscale.

Il ruolo principale assegnato alle tariffe nasconde invece una precisa concezione dello Stato sociale: la determinazione di quale servizio deve essere finanziato con l'imposizione e quale con le tariffe non può derivare da

presunte caratteristiche tecniche del servizio stesso (struttura dei costi e loro attribuibilità, funzione della domanda del servizio...); essa deriva invece dalla qualità dello stato sociale. Cosa succederebbe infatti, se si decidesse, e nessuno ha il coraggio di farlo, di far pagare i servizi di assistenza per l'*handicap* agli utenti del servizio stesso?

Il rilancio delle tariffe (con la copertura dell'85 per cento del costo del servizio pubblico locale) rappresenta invece una precisa idea dello Stato sociale dove i servizi, a livello comunale, vanno erogati esclusivamente a chi ha la possibilità di pagarli;

2) il riodino dei sistemi di trasferimento finanziario dallo Stato agli enti locali passa invece per un rilancio del ruolo dello «sforzo fiscale locale», premiando quei comuni che producono uno sforzo fiscale più elevato. Ma di fatto questa idea non solo contrasta con una delle ipotesi principali delle autorità di politica economica italiana - la costanza della pressione fiscale -, ma richiede la definizione di un tributo principale al quale commisurare tale sforzo: se il tributo che fornisce la misura del trasferimento ricade, nella sostanza, solo su un gruppo - e non sulla totalità - di cittadini, ciò significa che forte sarà l'effetto distorsivo di tale trasferimento finanziario, sulla struttura del sistema fiscale. Inoltre in questi ultimi anni è aumentata la quota dei trasferimenti vincolati che riducono gli enti locali e regionali a meri terminali del governo centrale: è il Governo che decide gli interventi da promuovere e le priorità da adottare; gli enti locali possono avere un ruolo solamente «in negativo», ovvero nell'attivare o meno gli interventi finanziari.

Tutte queste revisioni dei sistemi di trasferimento non dicono alcunché su quali servizi devono essere garantiti a livello centrale ed eventualmente quale livello di sottodotazione è opportuno finanziare per mettere in moto un processo di riequilibrio, anche sul versante dell'erogazione dei servizi pubblici locali. Anche tale problema è connesso alla qualità dello Stato sociale ed in particolare all'insieme dei servizi che lo Stato, prescindendo dalle caratteristiche socio-economiche, dei territori e delle aree geografiche di appartenenza, ritiene opportuno garantire mediante tali trasferimenti: in questi anni la ripartizione mediante il criterio della spesa storica ha prodotto riprodotto nuove e più profonde sperequazioni, avvantaggiando quegli enti locali che, negli anni 1980-1981, avevano alti livelli di spesa per il personale.

Il prodotto di questi indirizzi è il contenimento del livello dei trasferimenti, la totale assenza degli enti locali e regionali sul versante della predeterminazione degli obiettivi macroeconomici a livello nazionale, la restituzione di alcuni elementi di fiscalità agli enti locali compensata da una parallela riduzione dell'ammontare dei trasferimenti e il rilancio delle tariffe quale elemento centrale dell'autonomia impositiva locale.

29. Alcune conclusioni.

Colleghi, anche quest'anno le manovre di bilancio e finanziarie del Governo, finalizzate al rientro nel 1992 del *deficit* corrente al netto degli interessi, si manifesta per ciò che essa in realtà è: una riduzione del fabbisogno tendenziale attorno ai 30.000 miliardi, compensati da tagli alla spesa e nuove entrate.

In realtà la manovra si conferma essere una colossale redistribuzione di ricchezza verso le imprese ed i percettori di rendite, mentre l'offensiva nei confronti di evasori ed elusori fiscali si risolverà nel solito bluff.

I pensionati, i disoccupati, le popolazioni meridionali, i lavoratori dipendenti, pagheranno a caro prezzo la manovra. La qualità dei servizi, anche se pare impossibile dato il loro stato attuale già pessimo, peggiorerà e il costo sociale aumenterà, nuovi *tickets* sono stati introdotti anche sulla diagnostica con un colpo di mano in Commissione bilancio presso la Camera. Nulla prevede la nuova finanziaria per i pensionati, il Governo non attiva quanto previsto dalla finanziaria per il 1988, mentre l'aumento delle spese militari supera il tetto del 14 per cento nominale fissato dal Ministro del tesoro.

Tutte le categorie disagiate, handicappati, carcerati, tossicodipendenti, vengono abbandonati al loro destino, nulla viene previsto in materia di prevenzione, dall'AIDS allo stato dell'ambiente, alla salute nei luoghi di lavoro.

Nessuno dei problemi della produzione, dai *deficit* strutturali, ai trasporti, all'agricoltura viene affrontato, mentre il nostro paese mantiene tassi di disoccupazione strutturali ben al di sopra della media occidentale.

Nel quadro di degrado generale del nostro paese, dove brillano soltanto i superprofitti delle imprese e della speculazione finanziaria, se possibile il meridione sta perdendo ulteriore terreno rispetto al Nord.

Per far passare la propria manovra la maggioranza ha fatto blocco mostrandosi sorda non alla volontà di consociazione dell'opposizione, come si vorrebbe fare credere, ma alle esigenze reali dei cittadini, scontrandosi duramente anche con i rappresentanti degli enti locali portatori di questi bisogni. All'interno della manovra economica esce un quadro istituzionale sempre più autoritario, centralizzato e discrezionale, intollerante di ogni contraddizione, non solo verso l'opposizione ma anche nei confronti dei propri parlamentari, dei sindacati e del conflitto sociale.

La manovra sul voto segreto e per la regolamentazione autoritaria del diritto di sciopero, gli accenni alla repubblica presidenziale, gli attacchi alla autonomia della magistratura, il fastidio verso sentenze della corte costituzionale non conformi al disegno politico, sono segnali allarmanti per la democrazia in Italia.

30. *Considerazioni finali*

In definitiva, dopo aver sperimentato alla Camera che questa maggioranza non aveva nessuna volontà di migliorare la manovra economica, di usare meglio le risorse disponibili finalizzandole non più agli sprechi o alle spese militari ma ai servizi sociali e alla qualità della vita dei cittadini, al Senato vi poniamo di fronte al dovere quantomeno di risparmiare tutte quelle spese ormai inutili se non dannose che prima vi proponevamo di usare in altro modo.

Abbiamo fatto un lavoro di individuazione di tutte quelle leggi di spesa per incentivi industriali date alle imprese, che si giustificavano quando queste ultime erano in crisi e non ora che in crisi non lo sono più.

Abbiamo individuato quelle leggi che vengono continuamente rifinanziate anche se la loro validità economica risale ormai a molti anni fa.

Abbiamo enucleato tutte quelle leggi di spesa che si rifinanziano nonostante creino giganteschi residui passivi e sono fonti di illeciti riusi del danaro pubblico.

Abbiamo infine individuato quella gran massa di finanziamenti facili alla struttura imprenditiva anche se quest'ultima gode ottima salute e si vanta di essere la quarta potenza mondiale.

Tutto questo ha prodotto una possibilità di risparmio che va ben oltre quanto chiedono i pensionati o quanto occorra per attenuare i disagi negli ospedali.

Ne è emersa la possibilità di diminuire il disavanzo pubblico di ben 15.000 miliardi.

Un simile risparmio si può realizzare anche senza toccare, come si può ben vedere dal dettaglio della nostra proposta emendativa portata in Commissione bilancio, neppure una lira delle previsioni di spesa nei bilanci dei ministeri.

Contrariamente a quanto un comune cittadino si sarebbe aspettato, di fronte ad una proposta di diminuzione della spesa pubblica fatta dall'opposizione, il Governo e la maggioranza in Commissione, invece di essere consequenziali con quanto vanno da tempo dicendo circa il bisogno di diminuire la spesa, si sono nascosti dietro obiezioni ridicole per respingerla. Il Governo ha così mostrato il suo vero volto, di chi dietro la campagna pubblicitaria della diminuzione del disavanzo persegue in realtà una politica fatta di alti tassi e di un grande debito pubblico tutto canalizzato agli incentivi all'imprenditoria privata, per cui si taglia sui servizi sociali e sull'assistenza per regalare alle imprese. Questa è cioè l'attuazione della politica del togliere ai poveri e dare ai ricchi, proprio quando essa è la condizione indispensabile per poter essere la quarta potenza.

Ma se questa è la linea strategica di fondo di questa manovra finanziaria, ovviamente, essa non può essere condivisa da Democrazia proletaria. Anzi, siamo portatori, e nelle proposte dei molti emendamenti lo abbiamo sostanziato, di un ipotesi di manovra finanziaria ed economica che si fonda al contrario su una contrazione vera del disavanzo congiunta con una espansione e qualificazione dei servizi e dei consumi sociali, proprio andando a tagliare sulle incentivazioni alle produzioni in finte crisi e sui profitti e rendite finanziarie anche illecite che si annidano nelle pieghe della spesa pubblica.

In conclusione, invertire il flusso invece che dai più poveri ai più ricchi ma trasferire dai più ricchi ai più poveri è la vera condizione di una ripresa economica che dia contemporaneamente più PIL e più benessere, in uno sviluppo autocentrato sulla propria produzione e sui propri bisogni, con meno vincoli e con un più diretto collegamento fra economia reale ed economia finanziaria, senza cioè il bisogno strutturale degli alti tassi di sconto.

POLLICE, *relatore di minoranza*