

# **LA RIFORMA TRIBUTARIA E LA FINANZA LOCALE E REGIONALE**

**schede di orientamento e documentazione**

Il decentramento politico-amministrativo è il massimo sviluppo dell'autogestione degli interessi pubblici ai vari livelli di governo da parte dei cittadini. In tutti quei campi in cui è possibile, la gestione di imprese, enti, servizi a livello comunale, provinciale o regionale è preferibile a una gestione centralizzata. In uno Stato moderno, in cui il 40-45 per cento del reddito nazionale passa attraverso gestioni pubbliche o controllate direttamente dalla mano pubblica — che prefigura una non lontana prevalenza dell'economia pubblica su quella privata negli stessi paesi capitalistici — il decentramento politico-amministrativo si presenta sia come esigenza funzionale che come alternativa reale a un ordinamento sociale autoritario, nel quale all'accentramento delle leve di comando della economia si accompagna la repressione politica, mentre concreta è la minaccia di una riduzione della vita democratica a una finzione, a un gioco delle parti senza incidenza diretta nei rapporti economico-sociali. Quando accusiamo la ventennale gestione democristiana del potere di tendenze autoritarie e accentratrici ci riferiamo a un fatto politico che ha precise basi economiche, perfetta-

mente documentabili. Ad esempio, vedendo com'è ripartito secondo la competenza il prelievo tributario fra bilancio centrale e bilanci degli Enti locali, in due momenti caratteristici della gestione democristiana del potere, con un raffronto anche alla situazione del 1938:

	1938	1954	1963
Imposte erariali (Stato)	78,0%	82,9%	86,2%
Imposte regionali e locali	20,9%	16,2%	12,1%
Aggi esattoriali	1,1%	0,9%	1,7%

Dopo il 1963 il rapporto è certamente peggiorato a danno degli Enti locali ed è venuta avanti, attraverso diversi progetti, addirittura una linea di riforma tributaria che tende di fatto a liquidare la presenza dei poteri decentrati nella scelta delle imposte e tasse, fissazione delle aliquote, accertamento e riscossione. Gli Enti locali figurano, in questa linea, come soggetti sostanzialmente passivi, aventi diritto a determinate quote, a determinati fondi ripartiti centralmente, ma estranei al processo di formazione delle basi finanziarie dell'attività pubblica. Se, da una parte, tutti riconoscono che una sfera sempre più ampia di funzioni pubbliche può essere svolta efficacemente solo da organi decentrati — la stessa Regione viene presentata anche dalla DC come un momento necessario della **programmazione**, cioè del coordinamento delle scelte economiche — dall'altra si vorrebbe procedere alla centralizzazione delle leve di comando finanziarie, in modo da ridurre la reale portata dell'autonomia.

Il modo in cui Comuni e Province sono stati costretti ad indebitarsi rivela come questa tendenza abbia radici antiche e conseguenze decisive. I Comuni, ad esempio, sono stati condotti al punto di non basare più gran parte delle attività su entrate proprie, ma sui mutui divenuti indispensabili non solo per finanziare opere urgenti ma per coprire i disavanzi. Così, nel giro di un solo decennio, gran parte dei Comuni italiani (e proprio quelli che comprendono la stragrande maggioranza della popolazione), sono caduti sotto le unghie di una finanza condizionata dalle decisioni centrali e dal tasso di interesse privato. La progressione è impressionante:

	1955	1966
Numero dei Comuni capoluogo deficitari	39	70
Miliardi di deficit dei capoluoghi nell'anno	39,5	354,7
Numero Comuni non capoluogo deficitari	464	3701
Miliardi di deficit nell'anno	6,7	166,9

Il gestore dei debiti degli Enti locali è, naturalmente, il potere centrale che in tal modo diviene anche il gestore effettivo di una fetta delle competenze politiche nominalmente attribuite a Comuni e Province. Due organi specifici, la Cassa depositi e prestiti e il Consorzio di credito per le opere pubbliche fanno del credito « speciale » per questi enti. La « specialità » non evita, tuttavia, che un canale strettamente pubblico come la Cassa depositi e prestiti — alimentata dal risparmio postale — si basi su un prelievo di interessi che, se da un lato accresce i costi per i bilanci degli Enti locali, dall'altro istituisce praticamente una specie di usura dello Stato a loro carico: solo fra il 1961 e il 1966, infatti, la Cassa depositi e prestiti ha versato al Tesoro utili per 337 miliardi di lire ricavati prevalentemente dagli interessi sui mutui concessi agli Enti locali.

L'indebitamento totale (opere pubbliche e disavanzi) valutato alla fine del 1969 in 8.000 miliardi costa circa 500 miliardi all'anno: un disastro per gli Enti locali, un affare per lo Stato e il sistema bancario!

La tendenza, tuttavia, opera ancor più profondamente investendo, insieme alla finanza locale, lo stesso bilancio dello Stato, con uno spostamento sempre più ampio delle basi del finanziamento di interventi sociali dalle entrate proprie al mercato finanziario. Il Consorzio di credito per le opere pubbliche, opera, infatti, assumendo prestiti al tasso corrente di interesse — e poco importa che una parte vada a carico del bilancio statale, si tratta sempre di un onere fatto ricadere sul contribuente — per concedere poi i mutui agli Enti in deficit, oppure per soddisfare qualsiasi altra esigenza pubblica. Il deficit pubblico, a queste condizioni, non spaventa, in quanto vi guadagnano sopra e con minor rischio che in altri campi. Le banche hanno anche ottenuto che non si procedesse alla riforma del risparmio postale, che può attirare il piccolo risparmio verso impieghi pubblici mediante la rivalutazione dei tassi d'interesse almeno al livello di quelli praticati dal sistema bancario.

L'indebitamento degli Enti locali è stato quindi voluto in coerenza con una condotta politica tendente a integrare la finanza pubblica in quella privata, mediante il finanziamento di attività pubbliche alle condizioni del mercato finanziario. Anziché adeguare le entrate dirette dell'Ente

locale ai compiti che gli vengono assegnati, lo si è spinto a finanziarsi presso gli Istituti di credito. Il risultato è un rincaro generale dei costi delle opere pubbliche, una riduzione delle opere realizzabili a parità di spesa, un rincaro del costo di esercizio che influisce sulla redditività delle imprese municipalizzate e delle altre imprese pubbliche talmente pesante da rendere artificialmente conveniente la alternativa della gestione privata. In tal modo Comuni, Province, e Regioni, non hanno potuto assumere direttamente attività e servizi che sono rimasti soffocati dalla speculazione privata: il costo pubblico è stato così evitato scaricando sui cittadini disfunzioni e limitazioni nei servizi, cioè imponendo al cittadino un costo ancor più alto di quello che avrebbe pagato con un tempestivo adeguamento delle entrate tributarie degli Enti locali.

Si gioca sul fatto politico che il responsabile immediato del disservizio, per il cittadino, è sempre l'Ente locale anche se l'origine si trova nelle decisioni degli organi centrali. Si cerca così di utilizzare i Consigli come paravento e un freno verso i bisogni sociali. A misura in cui non dispone di proprie finanze, inoltre, l'Ente locale non è nemmeno in grado di intervenire per adeguare il sistema tributario alle aspirazioni sociali. I tentativi fatti dai Comuni democratici di non gravare con l'imposta di famiglia e con le imposte di consumo non hanno potuto incidere sull'ingiustizia fondamentale del sistema tributario.

E' nel quadro di questi orientamenti che viene varata la legge finanziaria regionale, la quale attribuisce all'Ente Regione limitati strumenti fiscali: la imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile; la tassa sulle concessioni regionali; la tassa di circolazione; la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche. Alle Regioni è attribuito il gettito delle imposte erariali sul reddito dominicale ed agrario dei terreni e sul reddito dei fabbricati, ma non la possibilità di manovra effettiva di queste imposte. Alle Regioni è inoltre attribuita la quota di un fondo comune nazionale, redistribuito con criteri particolari. Ne risulta non tanto un criterio di sufficienza o meno di queste entrate rispetto ai compiti, quanto l'evidente impossibilità per la Regione di manovrare gli strumenti tributari, in base a precise scelte, economico-sociali. Si rivela il proposito di limitare in sede finanziaria i poteri che sono riconosciuti alle Regioni dalla Costituzione e si determina un contrasto aperto fra funzione politica e manovra delle risorse economiche. In termini puramente finanziari la quota di entrate tributarie che andrà alle Regioni sommata a quelle di Comuni e Province non raggiungerà nemmeno la percentuale che questi avevano nel 1938!

## Più compiti, più entrate

Lo squilibrio fra entrate e compiti, denunciato alla base dell'attuale indebitamento degli Enti locali, non si può correggere soltanto aumentando le « quote » attribuite a ciascun ente su imposte accertate e riscosse centralmente o su « fondi » statali. Gli aumenti, oltre che arbitrari, rischiano di non corrispondere mai alle necessità perpetuando un contrasto che i centri di decisione periferici non potrebbero mai decidere a loro favore. Tale contrasto ha origine nella divergenza fra bisogni sociali e mezzi che si intende destinare a soddisfarli in una economia basata sull'accumulazione capitalistica; fra carattere **sociale** dei bisogni e subordinazione della finanza pubblica ad esigenze **private**. Per cui, ad esempio, è ben vero che grossi problemi sono stati posti dall'inurbamento di 18-20 milioni di persone negli ultimi anni: problemi di viabilità, verde pubblico, case popolari, servizi di quartiere, ecc. Ma è anche vero che appare incomprensibile che un Comune agricolo possa essere amministrato oggi come lo era trenta anni addietro. Anche un Comune agricolo ha bisogno di case nuove, di strade, elettrodotti, scuole, servizi sociali e culturali; **lo richiede il nuovo livello della coscienza sociale.**

La Regione nasce sulla base di una forte spinta sociale a ricercare nella modifica delle sue strutture, nell'intraverso attività imprenditoriali e sociali, è stato rapido so direttamente a un livello più vicino ai bisogni sociali, la soluzione dei problemi di sottosviluppo e di arretratezza sociale peculiari a ciascuna zona.

Lo sviluppo dell'intervento pubblico nell'economia, attraverso attività imprenditoriali e sociali, è stato rapido nell'ultimo decennio ma confinato nelle forme centralizzate e configurate nei grandi Istituti industriali (ENI, IRI, EFIM, AMMI) in enti di servizio pubblico (come l'ENEL) o di ricerca (come l'Ente nucleare) o d'investimento sociale (come la GESCAL). Già questi organismi, nel loro funzionamento, hanno messo in evidenza la necessità di una duplice linea di decentramento: operativo (ad esempio, organismi regionali per l'intervento nel campo della piccola impresa; Enti di sviluppo regionale agricolo con funzioni di costruzione economica); decisionale, mediante l'obbligatorietà della consultazione e del parere degli organi politici locali a convalida dei programmi di investimento.

Dal punto di vista finanziario, non solo è necessario abolire le anacronistiche distinzioni nei bilanci degli Enti locali, tra spese obbligatorie e facoltative, ma occorre rifiutare una predeterminazione rigida delle forme e del

mezzi di intervento. L'autonomia politico-amministrativa è sufficientemente delimitata, nelle sue linee veramente essenziali, sia dall'entità territoriale ed economica che dai poteri propri di ciascun Ente. Le Regioni a statuto ordinario, il cui varo è stato tanto ostacolato proprio col pretesto della delimitazione dei compiti, hanno in realtà un campo d'azione ben definito nella Carta costituzionale.

Ci sono tuttavia direttrici di espansione dell'intervento pubblico a livello locale abbastanza delineate:

1) pianificazione urbanistica-territoriale ed edificazione, uso del territorio forestale ed agrario in generale, nel quadro di una legislazione diretta a stabilire l'esproprio generalizzato delle aree fabbricabili e l'esproprio a fini di pubblica utilità di qualsiasi parte del territorio;

2) gestione dei servizi sanitari attraverso unità locali del Servizio nazionale di medicina, nel quadro dello spostamento della politica sanitaria alla fase di prevenzione e della riconduzione delle attrezzature ospedaliere a un preciso criterio di servizio sociale;

3) trasformazione dell'agricoltura, intesa come associazione dei lavoratori che vi operano ed allargamento dell'autogestione cooperativa a determinate fasi della manipolazione e vendita dei prodotti sotto la direzione di un potere politico espresso direttamente ai diversi livelli (comunale, di zona, regionale).

4) un ruolo analogo che nel settore agricolo, in forme appropriate, spetterà agli Enti locali, verso l'artigianato e la piccola impresa, la distribuzione commerciale, la cooperazione, gli operatori turistici;

5) espansione dei servizi sociali, sportivi, culturali e delle strutture della scuola pubblica;

6) fornitura di servizi di trasporto, di infrastrutture urbane, del gas e di ogni altro servizio in grado di elevare il livello di vita della famiglia inserita in un tessuto di tipo urbano.

La Regione si presenta, nel quadro di questi orientamenti, come lo strumento capace di rivitalizzare anche l'iniziativa degli enti periferici mediante l'azione di coordinamento, propulsione e integrazione dei compiti loro attribuiti.

E' chiaro che un così vasto compito potrà essere realizzato solo conquistando la possibilità di un uso appropriato del sistema fiscale e delle fonti stesse del risparmio. Vi è, oltretutto, l'esigenza di un rapporto coerente fra campi di intervento e prelievo fiscale: ad esempio, i grossi proprietari del patrimonio edilizio, il cui valore s'incrementa parallelamente alla crescita urbana, e gli agrari, la cui rendita parassitaria è data dallo sfruttamento del

lavoro contadino, pagano allo Stato delle briciole rispetto alle migliaia di miliardi che incassano. Di contro, invece, indebiti o sproporzionati carichi fiscali sono addossati ai contadini o ai possessori di una modesta casa per abitazione propria. Occorre che in questi campi la Regione abbia la possibilità di articolare lo strumento tributario non solo ai fini di una giustizia fiscale, ma anche per accompagnare una politica di riforme strutturali.

E' inoltre necessario che il gettito fiscale raccolto nell'insieme del paese sia redistribuito, in parte, in funzione dei bisogni effettivi amministrati dalla Regione e dagli altri Enti locali, in modo che le zone più avanzate contribuiscano all'avanzamento economico-sociale di quelle più arretrate.

I risparmi vengono raccolti, ben più che dal risparmio postale, dagli istituti di credito a carattere regionale, ma non esiste ancora una sede per il controllo e l'uso di questi flussi di risparmio secondo le esigenze della Regione in cui sono prodotti (le finanziarie regionali esistenti funzionano secondo criteri rigidamente privatistici). La Regione deve avere la possibilità di intervenire con propri poteri e strumenti per utilizzare il risparmio disponibile.

E' sul terreno della possibilità di disporre delle risorse necessarie che si gioca, insomma, la capacità delle autonomie, ai vari livelli, di dare risposta ai bisogni crescenti dei cittadini.

## Dividere i poteri, non solo le sedi di spesa

La risposta della DC finora è stata: dividiamo le sedi di decisione, lasciamo intatti i meccanismi finanziari del potere centralizzato. La legge finanziaria che accompagna l'elezione dei consigli regionali, mentre si preoccupa di attribuire al nuovo organismo un certo flusso di entrate, è del tutto negativa proprio in fatto di attribuzione di poteri propri nella gestione dei tributi, nella spartizione del carico tributario fra i soggetti, nella presenza delle nuove rappresentanze democratiche nel processo complessivo di formazione delle entrate pubbliche. Sullo sfondo rimane il progetto di legge delega per la riforma tributaria, da tempo davanti al Parlamento, il quale mantiene il 70% delle imposte dirette a carico dei redditi di lavoro, non sposta l'asse del prelievo globale, per cui il 70% delle entrate complessive deve continuare ad essere prelevato sui consumi di massa e punta sulla centralizzazione dell'accertamento e della determinazione di tutti i tributi essenziali in mo-

do da **garantire** che il meccanismo non subisca correzioni sostanziali nella fase applicativa.

Il progetto di riforma tributaria abolisce i dazi comunali sui consumi, giustamente, ma al loro posto ed al posto dell'IGE prevede due imposte rigide, a carattere nazionale, che tendono a colpire i consumi — e quindi il potere d'acquisto e il livello di vita dei lavoratori in genere — in modo anche più ingiusto: l'imposta sul valore aggiunto (IVA) e la nuova imposta integrativa sui consumi (ICO). All'IVA, che sostituirebbe l'IGE, si intende attribuire una aliquota del 10% da riscuotere « a monte » della vendita al dettaglio, con quasi nessuna eccezione, nemmeno riguardo ai principali beni alimentari. All'ICO si attribuisce una variabilità massima dall'1 al 20 per cento, cioè minima rispetto all'esigenza di esentare da imposta beni e servizi d'uso generale, da una parte, e dall'altra di aumentare il prelievo sulla vasta gamma dei beni non indispensabili o di lusso. Il progetto della DC, in cambio, offre ai Comuni la riscossione diretta delle imposte sull'energia elettrica, gas e luce, due imposte cioè impopolari e di cui i sindacati chiedono la eliminazione quale gravame sui bilanci familiari; è evidente la speranza di creare le condizioni per uno scontro fra sindacati ed Enti locali.

Fra le imposte attribuite agli Enti locali una tenuissima imposta sui redditi patrimoniali dovrebbe avere aliquote obbligatoriamente contenute fra il 6 e l'8,5 per cento per il Comune; fra l'1,5 e il 2,5 per cento per la Provincia; fra l'1 e il 2 per cento per la Regione. Il limite non riguarda soltanto l'entità delle entrate procurabili, ma come in tutto il progetto, proprio la facoltà di tassare progressivamente la ricchezza. In ogni caso, se l'Ente locale vuol tassare un po' più il ricco, deve per forza colpire maggiormente il povero. La legge finanziaria regionale, ad esempio, nell'attribuire alla Regione il tributo proprio della tassa di circolazione per autoveicoli o natanti, stabilisce che « l'ammontare della tassa sarà in misura non superiore al 110 per cento e non inferiore al 90 per cento della corrispondente tassa erariale » opportunamente ridotta. Il risultato è chiarissimo: la Regione ha bensì la responsabilità di accudire alla viabilità essenziale, nonché di occuparsi dei problemi del turismo e del territorio, ma non può usare lo strumento fiscale per perseguire scopi specifici, come sarebbe ad esempio quello di scoraggiare con una più incidente tassazione il rapido aumento delle imbarcazioni di lusso. Così, nel caso specifico, la Regione sarà investita del problema dell'inquinamento di spiagge e porticcioli, della distruzione del patrimonio ittico costiero, ma non avrà nemmeno la possibilità di recuperare le spese che incontra né di porre un tentativo di barriera fiscale per frenare una proliferazione di imbarcazioni di lusso

che si presenta pericolosa. Altro esempio: i comunisti hanno proposto che la Regione — anche in riferimento alle sue competenze legislative in materia di agricoltura, urbanistica, artigianato, ecc. — avesse la possibilità di determinare esenzioni e riduzioni di aliquote delle imposte sui terreni, redditi agrari e fabbricati da applicare in favore dei coltivatori diretti, coloni e compartecipanti e dei proprietari di case economiche per abitazioni proprie, nonché esenzioni e riduzioni di aliquote per lavoratori e ceti medi su una quota della ricchezza mobile. Ebbene, la maggioranza di centro sinistra ha respinto queste proposte.

Ci sembra chiaro che la legge finanziaria regionale debba essere messa in discussione proprio in occasione della riforma tributaria generale. E' quindi necessario che fin da oggi, con misure concrete — ad esempio accogliendo le richieste dei Sindacati per lo sgravio fiscale dei salari e dei beni di consumo popolari — si ponga al centro della riforma tributaria il criterio « chi più ha più paghi », il criterio della tassazione progressiva della ricchezza a partire da un'esenzione totale della fascia di redditi che copre i bisogni normali del lavoratore. L'attuazione di questo principio dipende dalle linee generali della riforma, ma anche dal modo come si distribuisce il potere di accertamento, della possibilità di manovrare a livello locale e regionale almeno una parte del prelievo. Senza tributi manovrabili, secondo criteri di differenziazione a vantaggio dei lavoratori, dagli stessi Comuni (consumi) o Regioni (uso delle infrastrutture regionali e del territorio) o dall'insieme degli Enti territoriali (uso del patrimonio edilizio, proprietà terriera) non vi sarà una progressività penetrante. Per le stesse imposte personali è la democrazia, l'accertamento controllato dal basso, che garantiscono la progressività; l'accentramento fiscale è una fonte di scappatoie e di evasioni per i privilegiati.

Non è un caso, cioè, che il progetto DC, nell'abolire l'imposta di famiglia, la ricchezza mobile e la complementare inglobandole in una unica imposta personale sul reddito ne affida la riscossione e l'accertamento a uffici statali su cui il potere locale non avrebbe possibilità di interferire, come avviene attualmente con gli uffici distrettuali delle imposte dirette. La DC vuole che l'imposta personale unica, come le attuali, colpiscano il « reddito » indistintamente, senza distinzione fra redditi di lavoro (operai, impiegati, artigiani, piccoli commercianti, contadini) e redditi di capitale, cioè profitti. In tal modo si tassa ciò che il lavoratore guadagna per i suoi bisogni normali, si tassa il necessario per vivere, in senso lato, compreso cioè quello che i lavoratori potrebbero destinare alla maggiore istruzione dei figli e al loro aggiornamento professionale. Sappiamo benissimo che l'esenzione da ogni tassazione di que-

sta parte del reddito escluderebbe la quasi totalità delle famiglie lavoratrici dal prelievo fiscale: ma proprio questo è il punto, poiché il finanziamento dei bisogni sociali non si può fare a scapito del soddisfacimento dei bisogni individuali e familiari dei lavoratori. E' assurdo, cioè, che si finanzia la costruzione di scuole togliendo alle famiglie i mezzi necessari per mantenere i figli a scuola. Oppure che si finanzia il Servizio sanitario tassando quei redditi che il lavoratore potrebbe destinare al riposo, alle cure, alla pratica sportiva. Gli investimenti sociali devono essere finanziati tassando il più, ciò che eccede il soddisfacimento dei bisogni normali dei cittadini.

Respingiamo, quindi, il criterio di fissare un'arbitraria « quota esente » (detta anche « abbattimento alla base ») e chiediamo che si esenti dal prelievo fiscale un reddito calcolato sulla base del bilancio medio della famiglia italiana, aggiornato ogni anno in base a una forma di scala mobile. Questo criterio generale è di vitale importanza per la finanza dei Comuni, Province e Regioni in quanto risolve due questioni caratteristiche:

1) liberando da tassazione i redditi e i consumi dei lavoratori si pone un primo limite sostanziale al depreddamento di categorie e zone depresse da parte dello Stato. Attualmente il prelievo fiscale, infatti, colpisce proporzionalmente in maniera più pesante proprio i lavoratori meridionali, agricoli, operai e il loro ridotto potere d'acquisto è una riduzione diretta di potenziale economico delle zone depresse; 2) si pone un limite alle spese assistenziali, o comunque all'espansione di servizi resi alla parte della popolazione che non può pagarne il costo, poiché la riduzione del costo dell'alimentazione e l'esenzione fiscale ai redditi di lavoro ne valorizza il potere d'acquisto.

L'impoverimento di molte aree geografiche e di vasti ambienti sociali è infatti spesso il risultato proprio del carattere regressivo dell'intervento pubblico. Così, ad esempio, oggi per alimentare un individuo in città occorrono in media 45 mila lire mensili ma a questa cifra si arriva in conseguenza del prelievo di 12-15 mila lire di imposte, dazi doganali, tasse di fabbricazione e sui servizi che accrescono artificialmente il costo dell'alimentazione. Questo modo di tassare vanifica, oltretutto, l'obiettivo della **sicurezza sociale**: mentre lo Stato assicura 12 mila lire al mese al vecchio senza pensioni, gli toglie altrettanto mediante la tassazione sull'alimentazione, in servizi, la casa. Il « dare » e l'« avere » si pareggerebbero, se non vi fosse da aggiungere il **costo** di un simile modo di intendere la « socialità » dello Stato.

Inoltre, la tassazione concentrata sui bassi redditi deprime in generale il livello di vita economica degli agglomerati rurali e urbani dove non sono presenti particolari

concentrazioni di attività commerciali, industriali, finanziarie, amministrative. La **regressività** del sistema fiscale investe insomma ogni aspetto della vita locale.

Ciò significa che la perequazione dei mezzi finanziari a disposizione delle articolazioni regionali e periferiche dello Stato seguirà due vie: quella della redistribuzione diretta di fondi nazionali in base ai bisogni (assumendo a riferimento la popolazione, l'estensione del territorio ed esigenze sociali specifiche come i bisogni sanitari o di adeguamento delle strutture scolastiche) e quella della rinuncia dello Stato a prelevare entrate da quegli strati sociali e comunità il cui reddito non supera il livello necessario a soddisfare i bisogni principali.

## Primo: adottare procedure democratiche

Di tutti i poteri d'intervento pubblico quello fiscale è il più delicato ma, proprio per questo, anche quello deve avere una procedura democratica. Sul piano generale, il PCI chiede l'abolizione del segreto bancario che impedisce l'accertamento di profitti specifici e agevola le frodi, la restaurazione di un regime di piena nominatività dei titoli azionari, una riforma dello statuto delle società per azioni che consenta un controllo pubblico dei bilanci tale da impedire l'imboscamento degli utili, il divieto di tipi di società per azioni fittizi usati al solo scopo di nascondere le attività al fisco, un controllo rigoroso sui movimenti di valuta e capitali da e per l'estero in modo da impedire le fughe verso i « paradisi fiscali ».

Ma in particolare chiediamo che — oltre la manovra di tributi propri da parte delle Regioni e degli Enti locali — l'accertamento delle imposte in generale avvenga con il riconoscimento di funzioni determinanti alle Regioni ed ai Comuni ai fini della democratizzazione generale del processo tributario. Gli organi chiamati a stabilire gli imponibili dovranno essere gli Enti locali, alla base i Comuni, con articolazioni democratiche quali i Consigli tributari. Allo Stato spetterà il controllo e la verifica per difetto, essendo ovvio che nel caso di accertamenti ritenuti erronei per eccesso sarà il contribuente stesso a ricorrere. L'anagrafe tributaria dovrà trovare collaborazione in tutti gli Enti (Comuni, Regioni e Stato): Comuni che forniscono i dati agli uffici regionali (presso le Regioni) e uffici regionali che elaborano e forniscono a loro volta i dati alla anagrafe centrale e di qui redistribuzione delle notizie verso la periferia. In tale ordinamento Comuni e Regioni si presentano come articolazioni effettive dello Stato; ciò

implica la rinuncia del potere centrale ad agire al di fuori e sulla testa di questi organi. Amministrando direttamente l'intero sistema delle imposte diverrà più plausibile che l'Ente locale alimenti il proprio bilancio non solo con tributi ad esso riservati, ma anche con la partecipazione al gettito di imposte a carattere generale.

## Quali tributi ed a chi

La riduzione del numero delle imposte è necessaria; ma è anche necessario che le imposte che la riforma lascerà in piedi offrano la possibilità di un'efficace intervento nella vita economica, sia come distribuzione del carico fiscale che come possibilità di finanziare bisogni pubblici crescenti. E ciò non solo con tributi propri ma anche con la partecipazione e cogestione di altri tributi, specie dell'imposta progressiva sul reddito, e con interventi finanziari perequativi, nazionali e regionali, rispettosi delle autonomie. L'imposta comunale sui consumi (ICO), che si vuol riscuotere in sede nazionale, deve essere versata direttamente ai Comuni ed offrire possibilità di manovra vaste: dalla esenzione totale dei beni di consumo generale e necessari fino a una forte imposizione sui consumi di lusso. Non si può rimanere indifferenti, per questa stessa ragione, di fronte ad entità e modalità dell'imposta sul Valore Aggiunto (IVA), che sostituirà la criticatissima IGE: lo Stato deve rinunciare a riscuotere tale imposta sui prodotti dell'agricoltura destinati all'alimentazione così come su una vasta platea di beni e servizi d'uso generale dei cittadini, consentendo così a Comuni e Regioni di aree depresse di essere subito meno depresse mediante la riduzione del drenaggio sui bassi redditi.

La creazione del Servizio sanitario nazionale, basato su Unità sanitarie gestite dai Comuni, sposterà il finanziamento dal sistema mutualistico a quello fiscale, con attribuzione di adeguati fondi all'Ente locale. Soluzioni nuove sono necessarie per finanziare l'assistenza e il sostegno sociale agli inabili.

Le Regioni avranno autonomia finanziaria nella misura in cui, oltre ad avere certe possibilità di manovra delle proprie entrate tributarie, potranno intervenire nel processo generale di formazione della finanza pubblica: presenza diretta nell'accertamento insieme ai Comuni, tenuta del livello regionale di anagrafe tributaria, intervento per la decisione di ricorsi, **partecipazione ad eventuali decisioni di manovra delle imposte a fini di programmazione economica**. Eventuali manovre d'imposta devono richiedere la partecipazione politica delle Regioni.

E' alla Regione che si deve affidare, insieme alla vigilanza sui bilanci, la ripartizione dei fondi straordinari e di investimenti ai Comuni, come pure il programma per eliminare le attuali passività.

La riforma tributaria generale sarà quindi l'occasione per una revisione dei rapporti tributari Stato-Regione-Enti locali, compresa la legge finanziaria regionale attuale del tutto insoddisfacente. Si tratta di allargare sostanzialmente — fino a configurare una sfera d'autonomia effettiva, una partecipazione di base determinante — la presenza nello Stato delle rappresentanze politiche più dirette dei cittadini.

## Risparmiare per noi stessi

Il mercato finanziario accaparra i risparmi di milioni di cittadini e li usa, senza alcun criterio sociale, per le necessità di accumulazione di pochi grandi gruppi. E' possibile così che il contadino della Basilicata sia chiamato a contribuire a un processo di sviluppo che cumula al Nord le attività industriali; ed ancor più accade che siano le famiglie a fornire, tramite il sistema bancario, i mezzi con cui i grandi gruppi economici privati si contrappongono alla soluzione dei problemi sociali che interessano le famiglie stesse. La creazione delle Regioni è una grande occasione per introdurre una prima modifica del sistema, mediante un potere di controllo e di uso del risparmio accumulato nella Regione. Una rivalutazione dei tassi d'interesse del risparmio postale per potenziare l'afflusso dei fondi alla Cassa depositi e prestiti congiuntamente a un decentramento regionale della Cassa stessa sotto la responsabilità della Regione; la eventuale creazione di un organismo finanziario proprio della Regione e la trasformazione degli esistenti istituti regionali per il medio credito in istituti della Regione; l'affidamento alla Regione di compiti riguardanti i bilanci comunali (fermo restando che l'indebitamento si elimina riproporzionando le entrate) potrebbe assicurare un più ampio afflusso di mezzi verso gli investimenti sociali e possibilità d'intervento programmato nell'economia.

La Regione sorge, inoltre, per un'esigenza di riequilibrio dell'economia. Benché questo riequilibrio (divario agricoltura-industria, Nord-Sud) richieda mutamenti strutturali dell'intero sistema economico, assecondati da una finanza pubblica che rinunci alla spoliazione dei lavoratori ed attinga alla ricchezza per finanziare i bisogni sociali, la Regione avrà un campo d'interventi propri nell'economia tramite proprie imprese ed enti, aiuti alla cooperazione o

all'artigianato, organizzazione dei trasporti, assistenza alle trasformazioni strutturali della piccola industria. Anche per questi scopi la Regione deve poter attingere al risparmio, mediante obbligazioni e con organismi rigorosamente pubblici, intervenendo presso i raccoglitori istituzionali (come le Casse di risparmio e gli Istituti di credito di diritto pubblico, gli Istituti regionali per il credito a medio termine).

La creazione delle Regioni a statuto ordinario ripropone in tutta la sua interezza, perciò, il problema di un uso delle risorse nazionali finalizzato al soddisfacimento dei bisogni di tutti. Si tratti della riforma tributaria o dei collettori del risparmio le questioni che sorgono non sono mai questioni di ripartizione pura e semplice fra diverse sedi delle entrate e della capacità di spesa, ma sempre viene in luce un contrasto di interessi fra i lavoratori, che vogliono l'impiego dei mezzi pubblici in conformità di esigenze sociali, e il processo di concentrazione economica tipico del capitalismo che subordina alle sue particolari esigenze le esigenze dell'intera società. Il momento della autonomia regionale e locale si presenta perciò, anche in campo tributario e finanziario, di grande e decisiva importanza per una trasformazione della società che si basi sulla conquista del pieno dominio sul processo economico da parte delle grandi masse dei cittadini, attraverso gli Istituti in cui la Costituzione indica debba ripartirsi la Repubblica: Regioni, Province, Comuni.

## Conclusioni

In conclusione quello che occorre è una riforma tributaria e finanziaria che risponda alle esigenze di giustizia fiscale e di sviluppo economico e sociale democratico e che, al tempo stesso, crei nuovi rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed Enti locali per un nuovo assetto dello Stato su basi decentrate e democratiche.

A tale fine si indicano i seguenti punti:

1) Realizzare una riforma tributaria che rappresenti non solo una semplificazione e razionalizzazione del sistema, ma traduca in atto modifiche sostanziali.

Deve essere attuata un'equa ripartizione del carico fiscale tra le diverse classi sociali, attuando il principio costituzionale della progressività.

Deve essere rovesciato l'attuale rapporto tra imposizione diretta ed indiretta, esentando i consumi popolari.

Deve essere eliminata l'eccessiva imposizione sui salari e stipendi e sui redditi di lavoro autonomo (contadini, artigiani, esercenti, ecc.) elevando la fascia dei redditi

esenti che deve corrispondere alle reali esigenze di vita.

Il sistema fiscale deve diventare uno degli strumenti della politica di riforme e di programmazione economica democratica al fine di indirizzare la politica degli investimenti e dei consumi e garantire l'accumulazione pubblica necessaria al soddisfacimento dei bisogni collettivi e al superamento degli squilibri sociali e territoriali.

2) Attuare una redistribuzione generale delle entrate pubbliche in correlazione a una generale redistribuzione delle funzioni tra le varie articolazioni della Repubblica (Stato, Regione, Province e Comuni) sulla base dei principi di autonomia e di massimo decentramento, affinché le Regioni, i Comuni e le Province possano disporre dei mezzi necessari per un articolato programma di espansione economica e di progresso sociale e civile.

Le Regioni e gli Enti locali devono contare fondamentalmente oltre che su tributi propri (quali ad esempio imposta sul patrimonio, imposta sugli incrementi patrimoniali, imposta monofase sui consumi non essenziali, ecc.) sulla compartecipazione e cogestione di altri tributi, con particolare riguardo all'imposta progressiva sul reddito.

Devono inoltre essere messi in atto meccanismi democratici di intervento nazionale e regionale a scopi perequativi e a titolo di concorso e rimborso di determinate spese di interesse generale (compartecipazione al gettito nazionale di determinati tributi, contributi continuativi generici, contributi continuativi specifici, ecc.), variamente articolati sulla base di criteri oggettivi fissati per legge e con l'obbligo di erogazione dei fondi a scadenze precise ed in rapporto alle effettive esigenze degli enti.

3) Realizzare una riforma che, attuando la semplificazione tributaria, non mortifichi ma estenda ed esalti il potere di intervento delle amministrazioni locali ai fini della democratizzazione di tutto il processo fiscale.

Alle Regioni e agli Enti locali, e segnatamente ai Comuni — con il concorso di istanze democratiche di base, quali i consigli tributari — deve essere attribuita una funzione determinante nell'accertamento dei tributi in generale, con l'istituzione di una anagrafe tributaria generale articolata a livello comunale, regionale e nazionale, sotto la responsabilità dei rispettivi enti (Comuni, Regioni, Stato) in concorso tra loro.

Poteri e funzioni determinanti a Regioni e Comuni devono essere riconosciuti anche ai fini di una soluzione unitaria e democratica del contenzioso, da semplificare al massimo negli organi, nei gradi e nel procedimento; come pure ai fini di una soluzione unitaria e democratica del servizio di riscossione che, sottratto agli appalti, potrebbe essere razionalmente gestito in modo decentrato da Comuni (singoli o associati) con coordinamenti (tecnico-

organizzativi e compensativi dei costi) a livello regionale e nazionale.

4) Attuare una politica di investimenti che faccia delle Regioni e degli Enti locali non soggetti passivi di scelte centralizzate (quanto mai disarticolanti), ma soggetti primari di una politica di programmazione democratica.

Gli interventi statali per gli investimenti per opere e servizi pubblici e sociali vanno posti completamente su nuove basi, attribuendo alle Regioni il compito di redistribuzione dei contributi e concorsi a favore degli Enti locali in relazione ai piani regionali e comprensoriali.

Tutto il sistema creditizio deve essere riformato potenziando il credito a favore delle Regioni e degli Enti locali: potenziamento della Cassa depositi e prestiti e più vasta utilizzazione del Consorzio di credito per le opere pubbliche, con il decentramento di tali istituti a livello regionale e sotto la responsabilità delle Regioni; eventuale costituzione da parte delle Regioni di propri organismi finanziari per il sostegno di determinate attività economiche e trasformazione degli esistenti istituti regionali per il medio credito in istituti della Regione.

