CAMERA DEI DEPUTATI

N. **4356**-A-*ter*
N. **4355**-A-*ter*

RELAZIONE GENERALE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

Presentata alla Presidenza il 7 dicembre 1997

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

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 21 novembre 1997 (v. stampati Senato n. 2739)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica il 22 novembre 1997

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(CIAMPI)

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1998 e bilancio pluriennale per il triennio 1998-2000 e Note di variazioni 4356-*bis*, 4356-*ter*, 4356-*quater* e 4356-*quinquies*

E SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 21 novembre 1997 (v. stampati Senato n. 2792)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica il 22 novembre 1997

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(CIAMPI)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELLE FINANZE

(VISCO)

—

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1998)

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La legge finanziaria rappresenta l'atto più importante dell'attività del Governo e della sua maggioranza. Ed è inevitabile che la sua configurazione finisca per essere caratterizzata dagli aspetti politici ed ideologici che maggiormente distinguono le forze politiche che la sostengono. Il rilievo non è rituale perché si fonda su oggettive valutazioni di merito, soprattutto sulle leggi collegate.

Ma per meglio capire e valutare la legge finanziaria per il 1998 è perciò importante ripercorrere le tappe principali della politica degli ultimi due anni. Il governo Prodi è nato dall'accordo di desistenza tra l'Ulivo e Rifondazione comunista; quest'ultimo, alla Camera è determinante per il sostegno alla maggioranza.

Il blocco sociale che condiziona gli indirizzi di politica economica del Governo Prodi è rappresentato da parte del lavoro dipendente e dal grande capitale finanziario ed industriale.

Per contro, il grande escluso è il ceto medio produttivo, il popolo cosiddetto della partita IVA, rappresentato dalle piccole e medie imprese, dall'artigianato, dal commercio e dall'agricoltura e dai professionisti. È facile notare come quest'ultima rappresentanza sociale, omogenea dal punto di vista delle richieste di cambiamento attraverso una politica di riforme, in realtà sia politicamente divisa; in particolare tra il Polo per le Libertà e la Lega Nord. Questo impedisce, di fatto, un'azione incisiva di tutela del ceto medio produttivo in una fase politica dove sembra prevalere la spinta neo-corporativa a discapito di un'azione d'interesse più generale.

Anche il dibattito sulla moneta unica e sulle misure per riequilibrare i conti pubblici per poter partecipare, fin dall'inizio all'EURO, hanno pesantemente risentito dell'assetto politico prodotto dalle elezioni del 1996. È d'obbligo ricordare che nel Documento di programmazione economica e finanziaria presentato nello scorso anno, non era prevista una manovra di rientro tale da permettere all'Italia di entrare nell'obiettivo dell'EURO fin dal suo inizio. Infatti, fu solo dopo il viaggio di Prodi in Spagna, dove ebbe modo di constatare la determinazione del premier Aznar, che fu decisa la grande sterzata che portò a correggere il DPEF e a presentare una legge finanziaria che conteneva, almeno in linea di principio, la correzione dei conti pubblici necessaria per conseguire, fin dall'inizio l'obiettivo della moneta unica. Fu quella la finanziaria della tassa per l'Europa, dell'IRAP e del riordino delle aliquote IRPEF. E fu anche l'occasione mancata per porre mano ad una seria riforma dello stato sociale.

Il dibattito politico nel corso del 1997, si è incentrato, all'interno della maggioranza e del Governo, sulle proposte di riforma dello stato sociale e sulle misure per favorire l'occupazione. Per contro, la commissione bicamerale per le riforme costituzionali, ha praticamente ignorato l'esigenza di legare tra loro aspettative di riforma, dinamica sociale e situazione politica, con il Governo che si è completamente autoescluso dall'assumere un ruolo di stimolo e di indirizzo. Gli equivoci e le

contraddizioni interne alla maggioranza sono successivamente esplose al momento della presentazione della legge finanziaria 1998, provocando una crisi lampo del Governo Prodi. La materia del contendere era, ancora una volta, la riforma dello stato sociale e la predisposizione degli strumenti per la lotta alla disoccupazione e il rilancio dello sviluppo economico. La ricomposizione della maggioranza è avvenuta sulla base di un accordo che prevede la riduzione per legge dell'orario settimanale di lavoro a 35 ore a parità di salario e la riduzione di 500 miliardi dell'importo previsto dalla riforma dello stato sociale e il contemporaneo aumento (per esigenze di compensazione) dell'importo previsto per la lotta all'evasione fiscale. È stata invece accantonata, almeno per il momento, l'idea di usare l'IRI come agenzia per l'assunzione di disoccupati, come misura per la lotta alla disoccupazione del Sud, anche se questa linea è riemersa di recente in una proposta di legge di Rifondazione comunista. Il Ministro dell'economia – Ciampi – , ai margini di una riunione presso l'Unione Europea, incalzato a proposito delle 35 ore, ha detto che pensare di imporre per legge la riduzione dell'orario di lavoro entro l'anno 2001, rappresenta « una sciocchezza economica ».

Ecco! Il nuovo patto di maggioranza si fonda su un presupposto di politica economica definito dallo stesso ministro dell'economia una « sciocchezza ». E questa legge finanziaria è il frutto di quel contratto politico, che altro non è se non la obbligata coesistenza tra un accordo di potere e il condizionamento ideologico di una forza sconfitta dalla storia.

È per questo che la legge finanziaria del 1998, perpetuando l'impostazione della precedente, contiene un finto risanamento e una finta politica di sviluppo. E il fatto che su tale politica, impresentabile, venga steso il tappeto di credibilità del ministro Ciampi, il quale, in più di una occasione, ha delineato chiaramente orientamenti diversi da quanto poi presentato nei provvedimenti, rappresenta una aggravante; un grande senso di irresponsabilità che graverà inevitabilmente sulle prospettive economiche e sociali di medio periodo del nostro Paese.

La sinistra italiana rivendica il merito di essere riuscita a raggiungere significativi traguardi sul fronte della finanza pubblica attraverso il metodo della concertazione fra le parti sociali. Non possiamo tacere che a quel tavolo di concertazione erano assenti buona parte dei lavoratori dipendenti e la quasi totalità degli imprenditori, i piccoli imprenditori dell'agricoltura, dell'artigianato e del commercio.

Quando le decisioni di politica sociale ed economica vengono prese fuori dal Parlamento e attraverso il metodo della concertazione parziale, il risultato, alla fine, è solo quello di un effettivo indebolimento della democrazia. Vi è poi un altro aspetto della concertazione che risulta inaccettabile. Il Governo nella determinazione di alcune misure (ad esempio i contributi e l'età pensionabile, le aliquote IVA, l'IRAP, ecc.) decide su quale posizione assestarsi, ne ricomprende anche un margine di concertazione. Raccoglie la protesta e conseguentemente attenua le misure, fingendo che il risultato finale sia il frutto di un confronto in cui lo stesso Governo, accogliendo parzialmente la protesta ha mostrato buon senso e misura. In realtà il prodotto di tale operazione, oggettivamente è inaccettabile e dovrebbe indurre alcune categorie a riflettere, sulla facilità con cui è stata accordata a questo Governo una preventiva fiducia. L'opposizione di artigiani, commercianti e agricoltori alle misure fiscali del Governo Prodi, appaiono un pentimento un po' tardivo ancorché significativo e apprezzabile.

Un altro aspetto politico di grande rilevanza riguarda la critica che dall'interno della maggioranza, alcune forze politiche hanno portato ai provvedimenti del Governo. Questo è un atteggiamento molto in voga nell'Ulivo. Ricordo l'Onorevole D'Alema, leader del maggior partito di Governo, marciare a fianco degli operai nella manifestazione che denunciava l'inerzia e l'inefficienza del Governo Prodi sul fronte del lavoro e dell'occupazione. Quello fu un gesto di plateale e rozza

arroganza, una presa in giro dei cittadini portata con freddo cinismo.

Ma poiché oggi, in questa legge finanziaria un partito di governo, il partito Popolare, ha chiesto a gran voce la modifica e l'attenuazione dell'IRAP e delle aliquote IRPEF, e poiché di questa iniziativa non vi è traccia negli atti parlamentari e nella discussione in commissione, dove il ministro Visco, invece, ha difeso la sua creatura senza che nessuno dei popolari avanzasse la minima obiezione, mi chiedo se questo sia un comportamento credibile. Capisco l'insoddisfazione di essere in una coalizione e di avere un ruolo del tutto marginale e subalterno al PDS, ma è del tutto risibile e del tutto privo di effetti pratici questo tardivo ravvedimento.

La realtà è che questa maggioranza ha una politica economica e sociale impresentabile. Non è possibile pensare che possa arrivare una moderna politica di sviluppo economico e di riforme sociali da una cultura, quella comunista, che nei paesi dove disgraziatamente si è imposta, non solo ha mantenuto intere generazioni in condizioni di miseria, ma ha anche precluso, forse in maniera definitiva, anche quelle future una prospettiva di benessere. Quella cultura non è, come erroneamente si pensa, appannaggio esclusivo di Rifondazione comunista, ma si ritrova intatta anche nei dirigenti del PDS; la politica fiscale del ministro Visco ne è la più eloquente dimostrazione.

L'impostazione di questa legge finanziaria riflette, completamente questa inconfondibile contraddizione. È evidente, a dispetto della grande propaganda con la quale sono stati assunti pubblici ed irrinunciabili impegni a favore del lavoro e dell'occupazione, che questa manovra mostra tutto il limite e la mediocrità nel raccogliere la sfida dello sviluppo. Nulla di quanto scritto nel collegato riconduce ad una politica di accelerazione allo sviluppo, di liberalizzazione dell'economia e del mercato del lavoro. La manovra risente chiaramente del veto ad una vera politica di risanamento finanziario, da condurre attraverso tagli strutturali della spesa. Così come risulta evidente che alla fine, l'accordo di maggioranza ha retto solo sull'innalzamento del livello di tassazione.

Riteniamo che la valutazione delle misure inserite nella legge finanziaria e nei provvedimenti collegati debba avvenire sulla base dei seguenti elementi:

a) sostenibilità economica;

b) equità sociale;

c) ruolo dello Stato e della pubblica amministrazione nel determinare effetti economici e ridistributivi.

Questa chiave di lettura dei provvedimenti di bilancio, che non è né di destra né di sinistra ma è frutto solamente di un criterio di buon senso, mostra come invece la manovra sia:

a) di dubbia sostenibilità economica, in quanto non tiene nella dovuta considerazione gli effetti recessivi delle misure sulle aliquote IVA, sull'IRPEF e sull'IRAP. Il Governo appare rassegnato ad una lunga stagione di stagnazione economica. È per questo forse che nell'illustrazione della legge finanziaria il ministro Ciampi ha omesso di presentare, tra le altre tabelle, quelle relative all'andamento del PIL e dell'occupazione. Perché è evidente che questi due parametri, che sono indicatori fondamentali della congiuntura economica e della coesione sociale, mostrano nel nostro Paese segni evidenti di cedimento. Questa dimenticanza ha anche consentito al ministro Ciampi di sorvolare sulla buona *performance* del PIL e dell'occupazione nel 1995, a seguito di un provvedimento del Governo Berlusconi dell'anno precedente, di semplice applicazione e di portata generale come la legge « Tremonti ». Si è preferito riferirsi a quel periodo solo per rimarcare il peggioramento del tasso di interesse, ben sapendo che la responsabilità di questo non era in capo al Presidente del Consiglio ma era invece dovuto alle fibrillazioni prodotte da una sola componente di quella maggioranza;

b) la manovra di bilancio, inoltre, non tocca un nodo essenziale del problema del risanamento. Noi non abbiamo mai con-

testato che la politica del risanamento della finanza pubblica non dovesse essere, prima ancora che un adempimento sottoscritto con i *partner* europei, una necessità imposta dalla nostra congiuntura interna e che questa inversione di rotta verso un atteggiamento virtuoso non dovesse passare attraverso le richieste di sacrifici alle famiglie e alle imprese italiane. Ma è chiaro che tali sacrifici dovevano essere distribuiti con equità, secondo un principio sancito innanzitutto dalla carta costituzionale. E invece quella che a tutti appare come una finta riforma dello stato sociale avviene attraverso due pesanti discriminazioni: quelle tra lavoro operaio e lavoro impiegatizio e quella tra lavoro autonomo e lavoro dipendente, discriminazione che a noi pare avere in se tutti i requisiti di incostituzionalità;

c) la lettura del collegato dimostra anche come questa maggioranza persista nella considerazione vetero-comunista del ruolo dello stato nell'economia. Attraverso la lettura degli articoli della prima parte del collegato traspare come non sia stato ancora ben compreso come il ruolo dello Stato e della Pubblica Amministrazione non siano più in grado di creare quelle condizioni necessarie allo sviluppo economico e all'occupazione. E cioè che debbano essere proprio la riduzione del ruolo dello Stato e una notevole deregolamentazione la spinta vera per rimettere in moto l'economia. La nuova occupazione nasce là dove nascono le nuove imprese, e queste nascono là dove si percepiscono nuove opportunità imprenditoriali, liberando il capitale ed il lavoro da una rigidità normativa che dalla nostra parte politica è ritenuta eccessivamente vincolistica. A ciò dovrebbe essere associata una completa rivisitazione della politica degli incentivi. A noi pare che le misure del collegato, al di là della mistificazione con la quale vengono presentate, costituiscano solo dei timidi segnali.

Quanto fin qui rappresentato costituisce la ragione di fondo di opposizione a questa legge finanziaria. Ma ritengo che questa opposizione vada giustificata anche alla luce di osservazioni più puntuali.

Durante le lunga maratona ostruzionistica sul decreto-legge di riordino delle aliquote Iva, la scorsa settimana, il Presidente del Consiglio Prodi, mostrando un certo nervosismo, dichiarò che senza i 1.500 miliardi di aumento della tassazione IVA previsti per il 1997, la nostra partecipazione alla moneta unica sarebbe stata pregiudicata; in quella occasione ebbi a dire che quella affermazione giustificava, da sola, la nostra azione volta a far decadere quel decreto. Perché, se è vero che la nostra partecipazione è legata al rispetto di una previsione di entrata di 1.500 miliardi su un totale di bilancio di 550.000 miliardi, mi chiedo se la tranquillità con la quale si guarda alla questione dei residui passivi non rischi di essere vera e propria incoscienza. Ora, intorno ai residui passivi si è innescata una polemica, intorno alla quale, per la verità, il Governo non è stato granché convincente. È pur vero che la gran parte dei residui passivi che si è verificata nel 1997 è dovuta al fatto che con la legge finanziaria dello scorso anno sono state ridotte le autorizzazioni di cassa, (quindi meno disponibilità liquide sui conti di tesoreria e più residui passivi nel bilancio) e che con questa operazione si è ridotto il rischio di avere una grande massa di disponibilità liquida in mano a soggetti pubblici diversi dallo Stato, con ciò scongiurando il pericolo di un flusso di cassa fuori controllo, che andrebbe a gonfiare a dismisura la spesa, con una ricaduta negativa del *deficit*.

Sembrerebbe questo un ragionamento corretto, e magari se lo limitiamo al breve periodo, forse lo è.

Ma nel medio periodo si tratta di un trucco contabile che nasconde un inganno. Perché?

Perché, come chiunque sa, tutta la dinamica della spesa è costruita su rapporti giuridici e decisioni amministrative che si sono consolidate nel tempo e che sono il frutto di decisioni politiche. Ora se manca una modifica delle decisioni politiche che producano dei comportamenti virtuosi nella gestione della spesa, questa conti-

nuerà a scorrere alla stessa velocità, solo in parte rallentata dalla complessità della macchina amministrativa.

Modificare il flusso di cassa attraverso una decisione centrale senza modificare il comportamento dei centri di spesa in periferia, induce quest'ultima a procurarsi le risorse ricorrendo per lo più a prestiti bancari o a inasprimenti fiscali sulle imposte di propria competenza. Nell'uno e nell'altro caso con effetti perversi sui cittadini. È per questo che non ci convincono le dotte spiegazioni dei membri del Governo, i quali, non a caso, hanno omesso ogni valutazione comparata sul grado di indebitamento bancario degli enti decentrati. La realtà non troppo nascosta che sta alla base di questo fenomeno è rappresentata dal fatto che questo Governo, a dispetto delle dichiarazioni di stabilità, ha un orizzonte politico non superiore al 1998. Quindi ritiene primario solo l'obiettivo di centrare la moneta unica nel 1997. Che poi le politiche di bilancio piegate al raggiungimento di questo obiettivo con un finto risanamento, abbiamo effetti perversi e nefasti sul mantenimento dell'Italia nell'Euro sono oggi per questa maggioranza del tutto secondarie. Questa è la vera e grave irresponsabilità, che non è solo della maggioranza politica, ma anche di chi a questa maggioranza sta dando copertura sociale.

Inoltre non condividiamo la logica con la quale è stato predisposto il « collegato ». Al di là del titolo che è fuorviante (Misure di stabilizzazione... forse della maggioranza più che della finanza pubblica) e del fatto che ci aspettavamo una redazione più a misura di cittadino, evitando il continuo rimando da una parte all'altra del documento, nel collegato sono contenute materie che sono estranee alla sua natura di provvedimento che incide sui saldi di finanza pubblica. Sono almeno 20 gli articoli che fanno riferimento a provvedimenti che non hanno un effetto positivo sui saldi e che quindi non dovevano essere inseriti.

L'averlo fatto, secondo me, ha una duplice funzione: da un lato far vedere come la finanziaria sia un provvedimento dello sviluppo; dall'altro, sembra quasi un provvedimento fatto apposta per attirare, come le mosche, migliaia di emendamenti, giustificando ancora una volta la necessità di porre la questione di fiducia. In realtà si tratta in buona parte di norme che, al di là di titoli mistificatori, presentano una modesta capacità di intervento. Comunque anche questa volta il Governo ha mancato l'occasione per dimostrare un minimo di sensibilità istituzionale e di rispetto per il Parlamento che avrebbe comportato che tali norme venissero discusse a parte in un apposita seduta senza la strozzatura dei tempi della sessione di bilancio.

Infine appare opportuno sottolineare che le richieste di delega al Governo per provvedimenti da emanare con decreti legislativi e di regolamenti di delegificazione dovevano essere improntate ad un maggiore rispetto delle prerogative del Parlamento.

L'atteggiamento del Centro Cristiano Democratico nei confronti di questa finanziaria non si limita solo ad una critica profonda ma è completato da una serie di proposte, concordate anche con gli altri alleati del Polo per le Libertà che presentano tre caratteristiche di fondo:

1. Favorire lo sviluppo e l'occupazione;

2. Modificare il ruolo dello Stato nell'economia;

3. Perseguire obiettivi di maggiore equità e di giustizia sociale.

I principali emendamenti riguardano quindi:

A) Sviluppo e occupazione:

1. Ripristino delle detassazione degli utili reinvestiti;

2. Silenzio-assenso per le richieste di nuovi insediamenti produttivi;

3. Incentivi per una più intensa utilizzazione degli impianti;

4. Rilancio dell'agricoltura;

5. Premi per nuove assunzioni;

6. Riduzione del numero e del livello delle aliquote IRPEF (20 per cento e 35 per cento) ed IRPEG (33 per cento);

7. Sospensione delle deleghe per l'introduzione dell'IRAP e per le modifiche dell'IRPEF; per l'IRAP vogliamo stigmatizzare come il Governo non abbia minimamente ascoltato i rilievi della commissione dei Trenta; andiamo in Europa con una imposta non riconosciuta dall'Unione Europea e non prevista dalle convenzioni sulle doppie imposizioni;

8. Abolizione del monopolio pubblico del collocamento e ulteriore liberalizzazione del mercato del lavoro;

9. Capitalizzazione di un anno del reddito minimo garantito per il finanziamento di attività produttiva.

B) Ruolo dello Stato nell'economia.

10. Parità scolastica: deduzione dall'imponibile IRPEF delle rette per scuole e Università private;

11. Fissazione di un termine di 5 anni per l'uscita dello Stato e degli enti locali da S.p.A. e dalle municipalizzate;

C) Equità e giustizia sociale.

12. Aumento delle pensioni sociali (finanziato attraverso il ristabilimento delle stesse regole, ai fini pensionistici, tra operai ed impiegati);

13. Eliminazione dell'aumento dei contributi previdenziali e dell'età pensionabile per i lavoratori autonomi;

14. Restituzione alla gestione del Fondo Pensioni degli artigiani e dei commercianti dei contributi trasferiti all'INPS;

15. Riccometro: abolizione dei riferimenti patrimoniali ed esenzione dal riccometro per gli affetti da morbi gravi.

Durante la discussione degli articoli verranno illustrate dai colleghi del gruppo, le singole misure emendative.

Ettore PERETTI, *Relatore di minoranza.*

DDL13-4356-A-ter
Lire 500