

LA MANOVRA SULLE SPESE

7. Allo stato delle esplicitazioni fornite sulla manovra, una quota consistente dei 25.000 miliardi di minori spese è contenuta nel collegato alla Finanziaria (per circa 17.000 miliardi). Una rilevante parte di questi ultimi è costituita dai provvedimenti in materia di previdenza ed assistenza con i quali si tende a fare avanzare il processo di armonizzazione avviato dalla riforma pensionistica dello scorso anno, a ritardare la riliquidazione dell'indennità di buonuscita per gli statali, a limitare gli abusi sulle pensioni di invalidità, a recuperare crediti vantati dall'Inps. Ad essi si aggiunge il decreto legge sul divieto di cumulabilità di redditi da lavoro con la pensione.

Una misura, quest'ultima, intesa a scoraggiare uscite anticipate dal mondo del lavoro ma che potrebbe alimentare una tendenza al sommerso, con evidenti ricadute negative sulle entrate tributarie.

8. Il Cnel riconosce che i previsti interventi di spesa in materia sanitaria (riorganizzazione dei posti letto, destinazione di una parte di questi all'esercizio delle attività libero-professionali, responsabilizzazione del medico di famiglia sul contenimento della spesa farmaceutica, individuazione dei percorsi diagnostici di

referimento) contengono importanti aspetti di carattere strutturale. Il Cnel ritiene, tuttavia, che gli effetti attesi, e le misure di risparmio indicate, presentino ampi margini di aleatorietà e che, per corrispondere alle attese, abbiano bisogno di altri interventi da parte delle amministrazioni interessate. Tali attese sembrano, in particolare, dipendere in larga misura dall'applicazione effettiva dei provvedimenti da parte delle strutture sanitarie e dai comportamenti dei soggetti coinvolti (medici, operatori sanitari e utenti), nei confronti dei quali il Cnel auspica adeguate iniziative di sensibilizzazione.

Il Cnel comprende la difficile posizione nella quale si è trovato il Governo rispetto alla questione delle pensioni, a poco più di un anno di distanza dalla legge di riforma. Il comparto delle pensioni, come quello della sanità, concorre a determinare una parte non irrilevante della manovra, ma le misure previste non incidono sulle tendenze di fondo della spesa previdenziale.

Dopo i necessari approfondimenti e verifiche previste dalla legge di riforma, si potranno ricercare consensuali soluzioni integrative all'impianto definito l'anno scorso. Ciò non toglie, a parere del Cnel, che manifeste situazioni di privilegio esistenti (armonizzazione ed abusi) in campo previdenziale possano e debbano essere eliminate.

9. Dal lato dei risparmi di spesa, un altro capitolo

importante si lega ai tagli previsti per i trasferimenti a Regioni ed enti locali a fronte dei quali si prevedono misure di compensazioni, sia pure parziali, attraverso un aumento delle entrate proprie di questi enti territoriali. Mentre per le Regioni è previsto un aumento dell'imposta regionale sulla benzina, per i Comuni si è ricorsi ad un incremento degli estimi catastali e, quindi, dell'imposta comunale sugli immobili. In quest'ultimo caso, tuttavia, la scorciatoia di mascherare come minori spese quello che in effetti è un aumento della pressione fiscale a livello locale si scontra con il grado di intollerabilità al quale è giunto il prelievo sugli immobili.

Il Cnel ritiene che il prospettato aumento degli estimi catastali, deciso a livello centrale contrasti con il principio di una maggiore autonomia impositiva da affidare ai Comuni; questi ultimi, oltre ad assumersi le conseguenti responsabilità, potrebbero avere invece una maggiore libertà nella modulazione degli interventi sul territorio. Il Cnel valuta quindi positivamente la disponibilità espressa dal Governo ad eliminare i previsti aumenti degli estimi concedendo ai Comuni, in sostituzione, la possibilità di opportuni interventi sulle aliquote Ici tali da minimizzare l'impatto aggiuntivo sulla prima casa di abitazione.

10. Parte rilevante assumono i numerosi interventi previsti sulla razionalizzazione delle spese della

Pubblica Amministrazione. Il Cnel esprime apprezzamento per il tentativo del Governo di instaurare una connessione forte fra aspetti quantitativi e qualitativi della spesa, tramite il collegamento alla manovra correttiva di finanza di un'ampia serie di norme dirette, fra l'altro, al rafforzamento del decentramento amministrativo, alla semplificazione delle procedure e dei controlli, alla ristrutturazione del bilancio dello Stato. Auspica, inoltre, che venga mantenuto il collegamento tra tali interventi e la Legge Finanziaria.

Per quanto riguarda le misure con effetti immediati sulla spesa pubblica, si tratta, per lo più, di interventi di buona gestione ma che, per esplicitare la loro efficacia, necessitano di ulteriori azioni attive da parte delle varie amministrazioni - e che l'esperienza insegna non essere molto sollecite in tal senso - con rischi di rendere aleatori i previsti risparmi. Ma che, soprattutto, secondo il Cnel, configurano un quadro generale in cui, al di là della utilità dei singoli provvedimenti, sembra mancare un chiaro indirizzo riformatore.

Nelle misure di razionalizzazione delle spese nel pubblico impiego rientrano taluni provvedimenti che costituiscono segnali della volontà di rinnovamento del nostro sistema amministrativo pubblico. Si avvia cioè un tentativo di inserimento, in quest'area, di regole, procedure e normative tese verso una progressiva omologazione tra lavoro pubblico e quello privato.

Ma si tratta, a parere del Cnel, di interventi dai quali

non si potranno attendere rilevanti risparmi.

Il Cnel sottolinea invece l'assenza di impegni e di elementi diretti alla riqualificazione del personale, necessaria per rendere più efficiente l'erogazione di alcuni servizi, e ad un impiego più produttivo del personale anche attraverso l'attivazione degli strumenti di mobilità previsti dalla normativa vigente.

Molti degli interventi previsti dalla manovra oscillano tra un approccio congiunturale ai problemi ed una soluzione di tipo strutturale degli stessi; gli effetti reali di alcuni di essi, come quello sul divieto del doppio lavoro per gli statali, dipenderanno, tuttavia, dalla concreta capacità di applicazione da parte della pubblica amministrazione.

11. Sugli acquisti di beni e servizi del settore pubblico la manovra prevede apprezzabili interventi, quali l'istituzione dell'Osservatorio centrale presso il Ministero della Sanità, la qualificazione dei Progetti finalizzati per l'ottimizzazione dell'utilizzazione delle risorse finanziarie, lo sviluppo dei Centri di Responsabilità dei Ministeri, la regolazione degli istituti dell'anticipazione di prezzo e di revisione di prezzo nonché misure particolari di risparmio.

Tuttavia il Cnel osserva che l'insieme delle misure proposte non costituisce ancora un impianto sufficientemente forte di regolazione per gli acquisti di

opere, beni e servizi, tale da risanare in profondità questo settore di spesa pubblica e da realizzare più consistenti risparmi nell'immediato e in prospettiva.

LA MANOVRA SULLE ENTRATE

12. E' l'ambito di maggiore rilievo della Legge Finanziaria. Ciò non solo per la rilevanza quantitativa degli interventi coinvolti, ma anche per la presenza delle numerose deleghe in materia tributaria contenute nel collegato.

Il Cnel manifesta grande interesse per queste ultime in quanto rappresentano un significativo tentativo di riforma su elementi cardine dell'attuale sistema tributario, i cui riflessi distributivi devono essere valutati con estrema attenzione. Rileva tuttavia che, allo stato attuale, esse costituiscono una notevole fonte di incertezza ai fini di una valutazione.

Al netto delle operazioni di tesoreria (per 12.000 miliardi), l'entità complessiva delle maggiori entrate attese ammonta a 25.500 miliardi, di cui 13.000 dovuti al contributo straordinario per l'Europa, 8.215 a provvedimenti indicati in modo specifico e 4.285 da definire con un decreto a fine anno. In sostanza, la manovra risulta non pienamente definita per circa il 70% e viene invece accompagnata da una nutrita serie di deleghe il cui effetto non viene quantificato in quanto non destinate a produrre, si presume, gettito aggiuntivo.

13. La delega di maggiore rilevanza è quella che

istituisce l'imposta regionale sul reddito prodotto (IREP) e una addizionale regionale IRPEF in sostituzione dei contributi al Servizio Sanitario Nazionale e di numerose imposte erariali (Ilor, imposta sul patrimonio netto, etc.) e locali (Iciap, etc.) gravanti sulle imprese.

In linea generale il Cnel apprezza alcuni degli obiettivi di fondo della riforma prospettata dal Governo in quanto:

- realizza a regime una semplificazione degli adempimenti fiscali data l'eliminazione di un discreto numero di imposte e tasse;
- elimina importanti quote di prelievo contributivo con conseguente riduzione del cuneo parafiscale sul lavoro;
- determina un significativo allargamento della base imponibile;
- attiva un concreto strumento a prova di elusione fiscale poiché elimina molti degli attuali abbattimenti di determinazione incerta;
- determina un'ampia redistribuzione degli effetti tra settori ed imprese a favore di quelle ad alta intensità di lavoro (anche se molto dipenderà dall'aliquota che verrà stabilita).

D'altra parte la riforma non realizza quella corrispondenza tra servizi resi dalle Regioni e loro finanziamento che dovrebbe essere una caratteristica precipua di un sistema di finanza decentrata. Vi è anche il rischio che vengano penalizzati gli investimenti e l'occupazione qualora l'aliquota fosse determinata in

misura eccessiva. Inoltre, va rilevato che il decentramento effettuato attraverso imposte sulla produzione risulta più sperequato, sul piano territoriale, rispetto all'uso di altri riferimenti.

Data la rilevanza della riforma e considerando i forti rischi connessi all'impatto distributivo che essa potrebbe determinare sulle imprese e sul costo del lavoro, il Cnel sottolinea l'esigenza che tale imposta venga introdotta con criteri di gradualità e di prudenza, a partire dal livello erariale, con aliquote ridotte e con l'impegno a valutare, in corso d'opera, gli effetti reali e finali sul tessuto produttivo italiano. In questo senso, il Cnel apprezza il criterio direttivo, contenuto nella delega, con riferimento alla possibilità di prevedere differenziazioni di aliquote e di base imponibile per settori di attività, per categorie di soggetti e per aree territoriali, ed esprime la propria disponibilità a valutare le conseguenze distributive della riforma.

14. All'interno della delega sull'IREP sono contenuti anche alcuni lineamenti di una riforma dell'IRPEF. Per il peso quantitativo di tale imposta, per il rilievo di fondo che assume ai sensi dell'art. 53 della Costituzione, per le dimensioni e la diversità di caratteristiche dei soggetti coinvolti, qualsiasi riforma in questo ambito ha riflessi distributivi di enorme importanza. A parere del Cnel, l'attuale stesura della delega non consente una

adeguata valutazione degli impatti distributivi microeconomici: mancano, infatti, i riferimenti riguardanti gli effetti del gettito che, si presume, debba rimanere invariato rispetto all'attuale ammontare.

A parere del Cnel, tuttavia, scontando la diminuzione della pressione fiscale sui redditi più alti (si prevede una diminuzione degli scaglioni e l'abbassamento delle due aliquote marginali più elevate), quella sui contribuenti con carichi familiari (si prevede un aumento delle specifiche detrazioni) nonché la prevedibile tutela dei redditi più bassi, si configura un aumento di pressione fiscale sui redditi intermedi senza o con limitati carichi familiari.

Tutto ciò rafforza il convincimento del Cnel che difficilmente si potrà porre mano ad una riforma dell'IRPEF avulsa da una più ampia strategia di riforma dell'intero assetto del sistema tributario, da concrete azioni dirette a ridurre drasticamente l'area dell'evasione, da misure che minimizzino le possibilità di eludere ed erodere la base imponibile.

Il Cnel sottolinea, inoltre, i limiti della tollerabilità più generale, per l'insieme dei contribuenti ma, soprattutto, per i lavoratori dipendenti e pensionati, legati agli effetti conseguenti anche ad altri interventi previsti su questa imposta (l'addizionale regionale IRPEF, minore deducibilità delle spese mediche, imposta straordinaria per l'Europa).

La parzialità degli elementi di conoscenza non consente di

esprimere valutazioni finali su un incremento così rilevante di gettito di Irpef e sulla qualità della sua distribuzione sulle varie categorie di contribuenti. Il Cnel esprime comunque fin da ora forti preoccupazioni sul notevole aumento di imposizione fiscale che graverebbe sui redditi intermedi, collocati in buona parte nell'area del lavoro dipendente, e pensionati, e nel centro-nord. Ciò determinerà riduzioni nei redditi disponibili e spendibili con ricadute sui consumi, sulle attività produttive e, in definitiva, sulla stessa dinamica del Pil necessaria per realizzare l'obiettivo guida dell'intera manovra per il 1997.

INFLAZIONE E TASSI D'INTERESSE

15. Il Cnel ritiene che gli ambiziosi obiettivi posti dalla manovra e gli effetti ad essa connessi siano strettamente legati alla realizzazione di due condizioni:

1) la prosecuzione del processo di riduzione dell'inflazione sino all'obiettivo del 2,5% nella media del 1997;

2) la riduzione dei tassi di interesse verso i valori prevalenti negli altri paesi europei.

Rispetto a questi obiettivi appare coerente il quadro delineato dal Governo nella Relazione Previsionale e Programmatica che configura una congiuntura internazionale caratterizzata da assenza di impulsi inflattivi e una dinamica salariale interna in rallentamento dai valori del 1996 (stimati nel 5,4%) al 3,8% del 1997. Prospettandosi un aumento di poco meno di mezzo punto percentuale delle aliquote contributive, questa dinamica dovrebbe produrre una lievitazione del costo del lavoro per dipendente, al 4,1%, in decelerazione di quasi 2 punti rispetto all'anno precedente. Qualora si verificasse effettivamente un incremento del 2% del PIL, come prospettato dal Governo, il conseguimento di più elevati livelli di produttività consentirebbe di conseguire il notevole risultato di dimezzare la dinamica dei costi del lavoro per unità di

prodotto.

Realizzandosi queste premesse, l'obiettivo di una crescita dei prezzi al consumo pari al 2,5% sarebbe conseguibile; il calo dell'inflazione riverserebbe i suoi benefici effetti sull'evoluzione dei tassi di interesse favorendo il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e il rispetto dei parametri di Maastricht.

16. Le parti sociali rappresentate nel Cnel sono consapevoli del fatto che l'onere della lotta all'inflazione non può essere lasciato interamente alla responsabilità della politica monetaria. Qualora invece ciò avvenisse, i risultati macroeconomici sarebbero inevitabilmente peggiori di quelli prospettati dal Governo, in termini di più elevati tassi d'interesse, minor crescita, maggiore disoccupazione, più elevato disavanzo pubblico. Le parti sociali ribadiscono la validità della politica dei redditi e dell'accordo del luglio 1993.

E' essenziale che gli effetti restrittivi di breve periodo della manovra siano contrastati da politiche che abbiano effetti netti espansivi sull'attività economica. A tal fine occorre che l'aggiustamento muti radicalmente le aspettative e che ad esso si associ una consistente riduzione dei tassi di interesse, che il Governo dia seguito agli impegni assunti con il Patto per l'occupazione per il rilancio delle opere

infrastrutturali, soprattutto nel Mezzogiorno.

Il miglioramento delle attese dovrebbe bilanciare l'impulso restrittivo della manovra, con il concorso di politiche economiche e monetarie atte a mantenere consumi ed investimenti ad un livello adeguato. Questa condizione è un presupposto essenziale perchè abbia successo l'impegno che ha ispirato la manovra di finanza pubblica: consentire all'Italia di partecipare a pieno titolo al processo di integrazione europea.

A L L E G A T I

PAGINA BIANCA