

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Valutazioni sulla legge finanziaria 1999

Approvate nella seduta del 14 ottobre 1998

L'Assemblea del Cnel del 14 ottobre 1998 ha discusso ed approvato un documento di valutazione sulla Legge Finanziaria 1999. Il testo, predisposto dalla Commissione di Politica Economica, è stato illustrato dai relatori Luigi Di Vezza e Giampaolo Galli.

Nel corso del dibattito sono state espresse posizioni di dissenso su alcune parti del documento da parte dei consiglieri Renato Brunetta, Vincenzo Gervasio e Sandro Naccarelli.

Una sintesi dei loro interventi è riportata in allegato.

I. Introduzione e sintesi

1. In fase di predisposizione, da parte del Governo, del Dpef relativo alla manovra di finanza pubblica 1999-2001, il Cnel aveva ritenuto di esporre alcuni orientamenti che avrebbero dovuto caratterizzare le scelte di fondo della politica economica.
Il Cnel chiedeva, in sostanza, un approccio capace di conciliare le ragioni del proseguimento di una linea rigorosa di bilancio con quelle del rilancio dello sviluppo e dell'occupazione, e di assumere, come elemento cruciale delle scelte e delle iniziative operative, la grave situazione del Mezzogiorno.
2. Nel presente documento si compie un primo tentativo di valutare sulla base di questo criterio l'insieme di documenti legislativi che definiscono la manovra di bilancio per il 1999 e che riguardano un arco vastissimo di questioni, molte delle quali di importanza cruciale per le parti sociali rappresentate nel Cnel. Al di là di punti specifici, sui quali miglioramenti appaiono possibili, la valutazione d'insieme che emerge dall'esame dei provvedimenti è che le scelte del Governo sono fondamentalmente coerenti con gli orientamenti espressi dal Cnel. L'azione di risanamento del bilancio pubblico prosegue e viene resa coerente con uno sforzo volto a migliorare l'efficienza della spesa pubblica, che è una condizione essenziale per lo sviluppo economico. A differenza degli anni passati, non sono previsti nuovi incrementi netti della pressione fiscale e contributiva; per effetto del venir meno di alcuni provvedimenti una tantum; è anzi prevedibile una leggera riduzione della pressione complessiva. Sono previsti interventi specificatamente mirati allo sviluppo e all'incremento dell'occupazione, che rappresentano un segnale forte di attenzione a questi problemi, anche se le cifre stanziare risentono dei vincoli imposti dalle esigenze del bilancio pubblico.
3. Il principale elemento di novità di questa manovra consiste però nel fatto che essa si inserisce nel contesto di tassi d'interesse fortemente calanti, reso possibile dal risanamento finanziario e dall'ingresso nell'euro. Non si sottolineerà mai abbastanza l'importanza dell'aver conseguito questi obiettivi, che il Cnel aveva sempre condiviso e fortemente

sostenuto. I tassi di mercato dell'Italia si collocano oggi sui valori minimi dell'intero periodo post-bellico e sono assai più bassi di quelli dei Paesi europei che hanno scelto di non aderire alla moneta unica. La crisi finanziaria internazionale ha avuto effetti marginali sui tassi italiani, a differenza di quanto accadde, ad esempio, con la crisi del Messico del 1995. E' del tutto evidente che se l'Italia non fosse oggi nell'euro, la manovra di bilancio dovrebbe essere di dimensioni assai maggiori e non vi sarebbe spazio né per le politiche dello sviluppo né per riduzioni della pressione fiscale.

4. Il Cnel apprezza il fatto che la manovra di bilancio sia stata presentata dal governo come parte di una più ampia politica di sviluppo basata sulle proposte di una "Nuova Programmazione" e di un "Nuovo Patto Sociale". Queste proposte dovrebbero ridare centralità al metodo della concertazione fra le parti sociali e il Governo. Il Cnel auspica che le intenzioni espresse dal Governo trovino un seguito operativo già nelle prossime settimane. Sottolinea in particolare l'importanza di giungere alla definizione di un Patto Sociale che sia coerente con gli orientamenti che si vanno definendo riguardo alla revisione dell'Accordo del luglio 1993 e che rappresenti, rispetto a questo, un passo avanti per quello che riguarda gli investimenti produttivi, in particolare nel Mezzogiorno. Il Cnel sottolinea altresì l'importanza di rafforzare le procedure di concertazione sia sulle materie oggetto di provvedimenti delegati, che riguardano da vicino le prerogative delle parti sociali, con particolare riferimento al disegno di legge collegato in materia di investimenti, occupazione e previdenza, sia sulle misure che attengono ai rapporti di lavoro. In questo contesto, la concertazione va estesa, con particolare riferimento agli aspetti occupazionali, al sistema delle autonomie locali.
5. Il deterioramento del quadro macroeconomico internazionale ed interno rispetto al maggio scorso, quando fu redatto il Dpef, costituisce un forte elemento di preoccupazione ed induce ad interrogarsi sulle ulteriori misure di politica economica che possono essere attuate. Sotto questo profilo, il Cnel offre i seguenti spunti di riflessione.
6. Si constata innanzitutto che la revisione verso il basso delle stime di crescita per il 1998-99 riguarda l'Italia in misura molto maggiore degli altri Paesi europei, per la maggior

parte dei quali si prevedono tuttora ritmi di sviluppo compresi fra il 2,5 e il 3%. Alla luce delle previsioni più recenti, si prospettano dunque divari notevoli nei tassi di crescita fra l'Italia e il resto dell'Europa. Tali divari sono attribuibili principalmente a vari motivi di ordine congiunturale (si veda il paragrafo successivo), ma rischiano di produrre nondimeno effetti negativi notevoli sul mercato del lavoro.

7. Alla luce di questa situazione, il Cnel ritiene che debba essere accelerato il processo di convergenza dei tassi d'interesse italiani verso quelli degli altri Paesi europei, secondo i suggerimenti che provengono anche dal Fondo Monetario Internazionale e da altre banche centrali europee. Il Cnel ritiene altresì che questa situazione sottolinei l'importanza di pervenire in tempi rapidi alla definizione del Patto Sociale, nei termini in cui si è detto sopra.
8. Il Cnel ritiene invece che non sia auspicabile ridurre l'entità della manovra correttiva, che ha effetti già assai contenuti sui saldi (8.000 miliardi). La politica di bilancio si muove oggi su un crinale sottile, dovendo conciliare l'obiettivo concordato con l'Unione Europea (rapporto indebitamento/PIL pari al 2% nel 1999) con quello di non influire negativamente sulla domanda aggregata. La correzione di 8.000 miliardi è forse ancora sufficiente a conseguire l'obiettivo per il 1999, perché gli effetti della minor crescita sul saldo dell'anno saranno probabilmente bilanciati dalla minor spesa per interessi. Occorre però osservare che quella riduzione degli interessi che era stata sinora considerata come una sorta di polizza di assicurazione per il bilancio pubblico è stata sostanzialmente già spesa. Ciò significa che verrà probabilmente raggiunto l'obiettivo principale (il 2% per il saldo complessivo), ma non quello relativo all'avanzo primario che, secondo il piano predisposto dal Governo, avrebbe dovuto collocarsi stabilmente al 5,5%, quale condizione per garantire il rientro nel medio termine del rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo. Un'ulteriore contrazione dell'avanzo primario, quale risulterebbe da una modifica in senso espansivo della manovra finanziaria, minerebbe la credibilità dell'Italia e ne indebolirebbe fortemente l'autorevolezza nel contesto europeo.

9. Occorre altresì aver presente che a livello europeo si discute sulle modalità di attuazione del Patto di Stabilità e di Crescita e che è sinora emerso un consenso ampio attorno alla proposta della Commissione di imporre il pareggio di bilancio entro il 2001 o il 2002. Su questo orientamento, che potrebbe peraltro modificarsi in seguito alle elezioni tedesche, il Cnel esprime perplessità alla luce del nuovo quadro economico internazionale. Il Patto di stabilità, correttamente interpretato, dovrebbe consentire dei margini di flessibilità in funzione degli andamenti congiunturali e per attuare politiche di rilancio degli investimenti.

Al riguardo, il Cnel ritiene interessante, anche se di difficile realizzabilità, la proposta di utilizzare parte delle riserve in eccedenza della BCE a sostegno degli investimenti. Si rafforza, comunque, la necessità che il nuovo quadro europeo che si sta delineando porti a definire politiche economiche fortemente orientate allo sviluppo e alla crescita dell'occupazione.

10. Rimane in ogni caso l'esigenza che in Italia prosegua una politica di rigore nel controllo della spesa corrente, anche attraverso misure strutturali che incidano sui saldi di bilancio nel medio e lungo termine. I più bassi tassi di crescita dell'economia rispetto a quelli previsti nel maggio scorso mettono a rischio anche il delicato equilibrio fra obiettivi di medio termine che era definito nel DPEF: riduzione all'1% del PIL dell'indebitamento netto nel 2001, rilancio degli investimenti pubblici, riduzione della pressione fiscale e contributiva. Il contenimento della spesa corrente rimane essenziale per conciliare questi obiettivi.

II. Il quadro macroeconomico

1. Lo scenario macroeconomico che era stato delineato nel DPEF prevedeva una crescita del PIL del 2,5% nel 1998 e del 2,7% nel 1999. Per l'inflazione, si prevedeva un valore di 1,8% nel 1998 e si fissava nell'1,5% l'obiettivo programmatico per il 1999. Con la Relazione Previsionale e Programmatica presentata a fine settembre, il Governo ha confermato le valutazioni sull'inflazione e ha rivisto verso il basso le stime di crescita per il 1998 (1,8%) e il 1999 (2,5%).

2. Secondo il CNEL, la conferma degli obiettivi dell'inflazione è coerente con gli andamenti in atto, caratterizzati da notevole moderazione dei prezzi, e rappresenta un fattore positivo, di certezza, anche ai fini della definizione dei rinnovi contrattuali.
3. Riguardo alla crescita economica, il CNEL constata che, mentre nel maggio scorso le stime del Governo non erano difforni da quelle della maggior parte dei centri di ricerca privati, oggi si manifesta un divario non piccolo. Un valore dell'1,8% quest'anno viene considerato il massimo possibile, in quanto comporta un'accelerazione della crescita dallo 0,2% del primo semestre (rispetto al semestre precedente) all'1,1% nel secondo (rispetto al primo), in una condizione in cui gli indicatori congiunturali risultano assai meno brillanti che nei primi mesi del 1998. Per il 1999, la generalità dei centri di ricerca prevede tassi di crescita più vicini al 2 che al 2,5%.
4. Va inoltre osservato che tutte queste previsioni si fondano su uno scenario internazionale ancora relativamente ottimistico, quale quello delineato di recente dal FMI. L'ipotesi di fondo è che la crisi internazionale non registri eccessivi aggravamenti e, soprattutto, che prosegua la crescita nel Nord-America e in Europa. Come è stato ampiamente sottolineato dallo stesso FMI, questo è uno scenario a rischio, dal momento che sinora non sembrano arrestarsi né le crisi del Giappone e dei numerosissimi Paesi che hanno subito attacchi speculativi, né la caduta dei corsi azionari. Vi è dunque oggi grande incertezza riguardo alle prospettive economiche anche delle aree (Nord-America ed Europa) in cui si è sinora manifestata una buona tenuta della domanda interna.
5. Come è stato sottolineato all'Assemblea del FMI, gli sviluppi degli ampi focolai di crisi e i loro riflessi sul "blocco nord-atlantico" dipendono in misura rilevante dalle politiche economiche che verranno attuate. In particolare si constata che vi è ampio consenso nel ritenere che, in considerazione della bassissima dinamica dei prezzi, il compito di ridare fiducia ai mercati e sostenere la domanda spetti principalmente alle politiche monetarie. Un sostanziale allentamento del rigore di bilancio rischierebbe infatti di ingenerare aspettative di più elevati tassi d'interesse reali in futuro e di avere quindi conseguenze

negative sui corsi azionari e sull'attività economica; sarebbe inoltre ben più difficilmente reversibile di un allentamento delle politiche monetarie.

Malgrado queste considerazioni, è lecito domandarsi se sia appropriata l'interpretazione che sembra sinora essere prevalsa in Europa del Patto di Stabilità e di Crescita, in base alla quale i Paesi membri dell'Unione dovrebbero conseguire il pareggio di bilancio entro il 2001 o il 2002. Questo scenario, che obbligherebbe numerosi Paesi tra cui l'Italia a rivedere i propri obiettivi di medio termine, appare ancora fondato sull'insieme di ipotesi macroeconomiche prevalenti sino a qualche mese addietro. Il CNEL auspica che su questo punto cruciale vi sia, se possibile, un "supplemento di riflessione" a livello europeo, anche alla luce degli sviluppi più recenti del quadro economico internazionale.

6. La revisione delle stime di crescita riguarda l'Italia in misura assai maggiore degli altri Paesi europei. Le ultime stime di consenso collocano ad esempio al 2,7 e al 2,4% la crescita della Germania nel 1998 e nel 1999, al 3,0 e al 2,5% quella della Francia, al 3,8 e al 3,7% quella della Spagna, al 3,7 e al 2,9% quella dell'Olanda. Si prospetta dunque un divario rilevante fra la crescita dell'Italia e quella del resto d'Europa, che trova in parte spiegazione in motivi di ordine congiunturale: la fine degli incentivi all'automobile, l'aumento di prelievo fiscale nel 1997, la riduzione, per ben 40.000 miliardi in due anni, degli interessi sul debito pubblico, che è positiva nel medio termine, ma nell'immediato decurta il reddito disponibile delle famiglie e i consumi. Questi fattori congiunturali, che, in quanto tali, dovrebbero venire meno negli anni prossimi, si aggiungono ai divari competitivi strutturali dell'Italia (inefficienza dell'amministrazione e di molti servizi pubblici, insufficienza delle infrastrutture, rigidità dei mercati, ecc.) e comunque hanno conseguenze negative sul mercato del lavoro. La Relazione Previsionale e Programmatica ha già rivisto verso il basso rispetto al DPEF le stime sull'occupazione. La stima è che nel biennio 1998-99 si dovrebbero creare 200.000 posti di lavoro, quasi 70.000 in meno di quelli che erano previsti nel DPEF. Molti centri di ricerca collocano la crescita attorno alle 100-150.000 unità e vedono il rischio che si arresti la tendenza alla ripresa dell'occupazione, che pure è presente nei dati dei primi mesi del 1998.

7. Questo insieme di considerazioni, preoccupate, sull'andamento dell'economia e dell'occupazione sottolineano l'importanza che si ristabilisca rapidamente un quadro di certezze sul piano politico e finanziario, che siano approvate le misure di sostegno allo sviluppo, che proceda l'iniziativa per definire un Patto Sociale che serva a stimolare l'attività di investimento, in particolare nel Mezzogiorno.

III. Il Dpef e la finanziaria

1. La manovra finanziaria per il 1999 presentata dal Governo pur muovendosi nel solco degli indirizzi tracciati dal DPEF, risulta molto complessa ed articolata anche nei documenti legislativi che la definiscono (ddl finanziaria, collegato ordinario, due collegati "esterni" ma connessi alla stessa manovra, ed uno di carattere c.d. "ordinamentale", ognuno contenente vari provvedimenti di delega).

Un affollamento di norme che non favorisce una immediata percezione circa la concretezza degli effetti attesi su importanti aspetti della manovra.

2. I contenuti portanti della manovra di bilancio (LF e collegato ordinario) sono così riassumibili:

- risultano modificate, sia pure di poco, le dimensioni quantitative indicate nel Dpef. L'importo complessivo ammonta infatti a 14.700 miliardi con un incremento di 1.200 miliardi, rispetto ai 13.500 miliardi cifrati nel l, e destinati ad interventi d'ordine economico e sociale;
- tale aumento ha comportato un corrispondente innalzamento della voce "entrate" che si approssima ai 5.100 miliardi rispetto ai previsti 4.000 miliardi.
- risulta invece quasi invariato l'ammontare di 9.600 miliardi indicati nel Dpef in ordine alle riduzioni di spese correnti
- invariata, rispetto al Dpef, sia l'entità dell'effetto netto sul deficit 1999 (8 mila miliardi) sia di quello complessivo (43.600 miliardi) come si evince dalla RPP

- confermati i fondamentali obiettivi di finanza pubblica: rapporto disavanzo/Pil pari al 2%; attestazione del rapporto debito/Pil al 114,6% (rispetto al 118,2% previsto per il 1998);
- definiti altri interventi per lo sviluppo e per le politiche sociali per complessivi 6.700 miliardi (5.500 indicati nel Dpef più 1.200 miliardi aggiuntivi) che contengono 3 mila miliardi di restituzione dell'eurotassa.

3. I contenuti portanti dei collegati esterni e ordinamentali sono così riassumibili.

Il 1° (ddl delega in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale) contiene norme programmatiche e impegni politici, per alcuni versi; principi e contenuti, ancorché non sempre chiari, per altri versi. Le disposizioni, sotto forma di principi e criteri direttivi, tendono, in particolare:

- a fissare un percorso metodologico attraverso il quale realizzare, nel prossimo triennio, uno stretto collegamento tra abbassamento della pressione fiscale per i vari contribuenti e recupero di risorse ottenuto con una decisa lotta all'evasione fiscale. A tale riguardo andrebbe chiarito il rapporto tra questa operazione e quanto affermato nella Legge Finanziaria quando vincola "l'eventuale maggior gettito rispetto alle previsioni derivanti dalla normativa vigente" alla riduzione del saldo netto da finanziare;
- ad estendere alle ditte individuali e a società di persone l'attuale disciplina della DIT rendendola più appetibile e vantaggiosa, soprattutto alla piccola e media impresa, attraverso la riduzione degli oneri tributari;
- ad introdurre nuovi criteri per la determinazione dell'Irpef sul reddito di impresa;
- a riordinare il regime fiscale dei trattamenti pensionistici complementari;
- a definire un primo assetto per il decollo del federalismo fiscale.

Il 2° istituisce la nuova Agenzia per il Sud (Sviluppo Italia-Agensud).

Il 3° delinea, tramite deleghe, strumenti di intervento in materia di investimenti, occupazione e previdenza.

Si tratta di un nutrito pacchetto di misure finalizzate allo sviluppo e all'occupazione nonché a riordinare materie che soffrono delle sovrapposizioni determinatesi nel tempo. Il