

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XXI
n. 3

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Valutazioni sulla legge finanziaria 1999

Approvate nella seduta del 14 ottobre 1998

Presentate dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

Trasmesse alla Presidenza il 19 ottobre 1998

PAGINA BIANCA

INDICE

I. - Introduzione e sintesi	<i>Pag.</i>	9
II. - Il quadro macroeconomico	»	12
III. - Il Documento di programmazione economica e finanziaria e la Finanziaria	»	15
IV. - La manovra sulle entrate	»	17
V. - La manovra sulle spese	»	19
VI. - Il pacchetto di misure sociali	»	24
VII. - Sviluppo e occupazione	»	25
<i>Interventi in dissenso - Sintesi</i>	»	29



*Il Presidente
del Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*
PROT. N° 2853-10/5

E/286245/1998-10-19

Roma, 19 ottobre 1998

W. L.
Risposta a. n. 10/5
a. L. 10/5

Gentile presidente,

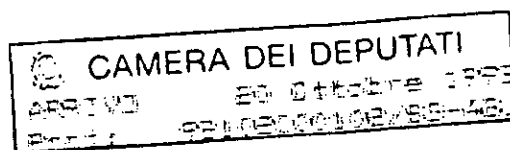
Le invio il documento contenente la valutazione del Cnel sulla legge finanziaria 1999.

Il documento è stato discusso ed approvato dall'Assemblea del 14 ottobre con alcune posizioni di dissenso.

L'Assemblea ha ritenuto fondamentale e urgente l'approvazione in tempi rapidi della Legge finanziaria presentata dal Governo, evitando il ricorso all'esercizio provvisorio, al fine di assicurare la necessaria coerenza economico finanziaria e la continuità di sviluppo nella fase di prossimo avvio della moneta unica.

Il Cnel osserva che, al di là di punti specifici sui quali miglioramenti appaiono possibili, le scelte della Finanziaria sono in sostanza convergenti con gli orientamenti ripetutamente espressi dal Cnel nel senso del proseguimento di una linea di rigore nella politica di bilancio, di rilancio dello sviluppo e dell'occupazione, e che, infine, consideri come elemento cruciale la grave situazione del Mezzogiorno.

On Luciano VIOLANTE
Presidente
Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio

ROMA

Secondo il Cnel il principale elemento di novità della manovra consiste nel fatto che essa si inserisce nel contesto di tassi di interesse fortemente calanti, reso possibile dal risanamento finanziario e dall'ingresso nell'euro, obiettivo che il Cnel ha sempre condiviso e sostenuto con forza.

Il Consiglio 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 nuovo Patto sociale. Queste proposte dovrebbero ridare centralità al metodo della concertazione. Il Cnel auspica che le intenzioni espresse dal Governo possano trovare rapidamente una concreta attuazione e sottolinea l'importanza di giungere alla definizione di un Patto sociale.

Desidero riconfermare la disponibilità del Consiglio a collaborare alla definizione delle procedure di concertazione sulle materie oggetto di provvedimenti delegati che riguardino da vicino le prerogative delle parti sociali.

L'occasione mi è gradita per inviarLe i miei migliori saluti.



Giuseppe De Rita

PAGINA BIANCA

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

finanziamento per molte di queste disposizioni è strettamente connesso ai proventi derivanti dall'introduzione della carbon tax e dalla rimodulazione della tassazione dei combustibili.

4. Secondo il Cnel, il complesso della manovra contiene importanti elementi di novità che configurano un impianto accettabile, tenuto conto dei vari vincoli, formali e di fatto. Molte delle misure sopra citate riguardano materie di grande rilievo per le parti sociali. Proprio per questo il Cnel sottolinea l'importanza che le deleghe relative a tali materie vengano attuate in consultazione con le parti sociali. Al riguardo, ritiene urgente che sia puntualizzato quanto prima il quadro delle procedure della concertazione, ossia delle fondamentali regole nei rapporti fra le parti sociali, e fra queste ed il Governo.

IV. La manovra sulle entrate

1. Le entrate aggiuntive di 5.100 miliardi previste nella Finanziaria derivano dal saldo tra maggiori entrate per 6.400 miliardi e riduzioni di imposte, contributi e altri introiti per circa 1.300 miliardi.

2. Gli alleggerimenti di imposta per 1300 miliardi comprendono interventi sociali (per i pensionati al minimo o con un reddito annuo inferiore a 18 milioni, agevolazioni fiscali per la prima casa e per gli affitti per determinate categorie di reddito, l'abolizione del ticket su alcune prestazioni sanitarie), che vengono analizzati nel cap. VI di questo documento, e interventi di semplificazione in materia di tasse di concessione governativa.

E' previsto l'aumento delle accise sugli oli minerali in proporzione al contenuto di agenti inquinanti (la cosiddetta *carbon tax*). Il collegato alla finanziaria non quantifica ancora l'entità della variazione delle accise, rinviando a successivi decreti ministeriali; secondo prime valutazioni, l'incremento del gettito 1999 potrebbe essere di circa 2.000 miliardi. Con riferimento alla *carbon tax*, il Cnel sottolinea che sarebbe opportuno che gli interventi in materia ambientale siano affrontati con soluzioni coerenti tra i vari paesi europei, tenendo

anche conto che l'Italia risulta, nell'ambito UE, tra i paesi con minore emissioni in atmosfera di CO₂ e con la più alta pressione fiscale sui prodotti energetici.

3. Le maggiori entrate previste (6.400 miliardi) sono prevalentemente di tipo non tributario. E' da sottolineare come fatto estremamente positivo che la Finanziaria per il 1999, per la prima volta da diversi anni a questa parte, non prevede un aggravio della pressione fiscale complessiva.

Le voci principali riguardano:

- la cessione a concessionari dei crediti dell'Inps per un importo non inferiore agli 8.000 miliardi all'anno nel triennio 1999-2001; la relazione tecnica stima che gli incassi potranno essere di 5.300 miliardi nel 1999 e 5.900 nel 2000 e nel 2001;
- l'istituzione di un acconto del 70% del contributo dovuto dai concessionari dei servizi di telecomunicazioni (1.000 miliardi nel 1999 e circa 100 negli anni successivi).

Si tratta di interventi non strutturali ancorché con effetti che vanno oltre il 1999, e che porranno quindi, nei prossimi anni, il problema di reperire risorse sostitutive. Inoltre, per quanto riguarda la cessione dei crediti Inps, occorrerà verificare la disponibilità da parte degli operatori finanziari ad aderire all'iniziativa.

Viene inoltre disposto un aumento dei canoni per l'esercizio dei servizi pubblici a rete e sono previste alcune modifiche normative che dovrebbero consentire una più rapida attuazione del programma di dismissione del patrimonio immobiliare statale.

4. Nell'ambito delle misure fiscali, la Finanziaria prevede la soppressione di gran parte dei trasferimenti alle regioni e la loro sostituzione con una compartecipazione regionale ad alcuni tributi erariali con aliquote stabilite per decreto. In sostanza il reperimento delle risorse e la loro ripartizione fra le regioni viene affidata ad un atto amministrativo dello Stato centrale, con il rischio, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di SSN, che, restando al centro la fissazione di standard minimi di prestazioni, si trasli ad altri il costo. In sostanza si

tende a trasferire un problema non risolto dal centro alla periferia, senza porre in essere gli interventi necessari a garantire la perequazione e l'equilibrio economico del sistema.

Il problema del decentramento, in particolare per gli aspetti fiscali, andrebbe invece inquadrato, a giudizio del Cnel, in un disegno globale di riordino del sistema che si muova nella direzione di una piena responsabilizzazione degli enti decentrati sia sul versante della spesa che delle entrate.

Infine il Cnel, mentre esprime un giudizio positivo sui principi contenuti nella delega in materia di armonizzazione delle diverse forme di investimento finanziario, ritiene del tutto improprio ricomprendere fra queste anche il Tfr, un istituto che ha origini e finalità del tutto diverse da quelle proprie di una rendita finanziaria.

V. La manovra sulle spese

1. Tra poste in positivo ed in negativo, i provvedimenti sulle spese correnti configurano un effetto netto sul bilancio per complessivi 9.600 miliardi di riduzioni di spesa. Una dimensione molto più ridotta rispetto a quella degli anni precedenti (15.000 miliardi solo con la finanziaria del 1998) che dovrebbe determinare effetti del tutto marginali dal lato dei consumi; non contrasta, quindi, con uno degli obiettivi della manovra che è quello di determinare qualche spinta espansiva degli stessi.

Tali misure dovrebbero derivare per due terzi (6.200 miliardi) da misure a carattere politico-amministrativo di revisione delle procedure di spese e, per altri 2.200 miliardi, dall'obbligo per le regioni e gli enti locali a partecipare alla riduzione del disavanzo complessivo dell'intera pubblica amministrazione. Si tratta, in generale, di misure dirette essenzialmente a proseguire l'azione di riordino e di razionalizzazione della spesa già avviata con la finanziaria precedente.

2. Tali economie di spesa si esplicitano in una serie di provvedimenti che si possono raggruppare in quattro blocchi. In particolare, quelli diretti:

- ad innovare le procedure per erogazioni varie (1.200 miliardi);
- a ridurre gli stanziamenti dei ministeri a legislazione vigente (1.700 miliardi);
- a sottoporre a controllo più rigido i flussi di cassa delle varie Amministrazioni (1.000 miliardi);
- a consentire parziali dismissioni del patrimonio immobiliare ad amministrazioni specifiche (100 miliardi)..

E' la prosecuzione, da una parte, di una tendenza verso il più volte auspicato ed avviato rinnovamento del sistema amministrativo pubblico e, dall'altra, della scelta di attribuire a terzi attività o strutture per le quali non risulti più economicamente conveniente la gestione diretta. Indirizzi che il Cnel valuta positivamente.

3. Di rilievo appare anche il risparmio (per 2.200 miliardi) da realizzare attraverso una serie di vincoli sulle politiche di bilancio posti a carico degli Enti territoriali che si traducono in riduzione dell'indebitamento netto. Al di là dell'aspetto quantitativo, si tratta di una scelta fondamentale diretta ad affermare, in concreto, il principio secondo cui tutte le amministrazioni debbono concorrere al raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica in coerenza con gli impegni assunti dal nostro paese a livello europeo. Un impegno alla corresponsabilizzazione che il Cnel condivide in linea di principio esprimendo, ad un tempo, riserve sulle modalità attuative prospettate.

Per realizzare questo obiettivo gli enti locali potranno ricorrere all'aumento di prezzi e tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale e alle dismissioni di immobili. Le dismissioni mobiliari invece andranno a contribuire, così come già avviene a livello centrale, alla riduzione dello stock di debito pubblico. E' anche prevista la compartecipazione delle Regioni al gettito Iva e a quello dell'accisa sulla benzina e vengono aboliti tutti i residui trasferimenti erariali, che ormai riguardano soprattutto quelli al fondo sanitario nazionale.

E' dunque soprattutto il modo di finanziare la sanità che viene trasformato, con rischi di profonde modifiche nelle stesse prestazioni. Data l'esistenza di livelli uniformi di assistenza, si pone con maggiore evidenza il problema della perequazione tra regioni.

Il collegato prevede nuovi meccanismi di ripartizione delle risorse tra le Regioni attraverso lo strumento della compartecipazione al gettito, nonché meccanismi di perequazione tra le stesse. A questo riguardo, ed in linea con le osservazioni più volte formulate, il Cnel ribadisce l'esigenza che ogni intervento in direzione del federalismo fiscale debba essere mirato a favorire l'autonomia e la responsabilizzazione degli Enti territoriali sia dal lato dell'acquisizione delle risorse, sia dal lato della gestione delle stesse.

Il Cnel è impegnato ad approfondire le complesse norme proposte; sollecita comunque il governo ad aprire un immediato confronto con le Regioni per una verifica sui delicati aspetti, politici e tecnici, che il patto di stabilità interno solleva

Secondo il Cnel, il sistema delle autonomie locali e regionali e lo Stato dovrebbero meglio concertare i loro interventi. Anche gli investimenti previsti dalla Legge Finanziaria vanno raccordati con l'iniziativa di progettazione, di pianificazione territoriale, di investimento degli Enti locali e delle Regioni.

Il superamento dell'attuale sistema dei trasferimenti, deve portare ad una più effettiva compartecipazione degli Enti locali ai maggiori cespiti erariali; a incentivi premianti per l'associazionismo fra piccoli Comuni e, per i comuni "polvere" a particolari criteri di perequazione.

Per dare certezze di risorse agli enti locali il gettito complessivo dei trasferimenti dello Stato va mantenuto al livello del 1998 rivalutato secondo il tasso inflazione programmato (1,5%) .

In particolare in Cnel sottolinea l'esigenza per gli enti locali:

- di pervenire alla riduzione del tasso di interesse sui mutui e ad un rinegoziazione dei mutui in essere con la Cassa DDPP;
- di disporre di un Fondo ordinario per gli investimenti, da destinare soprattutto ai piccoli comuni;
- di definire sistemi di perequazione più equi a beneficio delle aree svantaggiate e dei comuni minori e montani.

4. In questo contesto il Cnel attribuisce particolare rilevanza anche alle norme che prevedono riduzioni sugli stanziamenti per l'acquisto di beni e servizi della Amministrazioni statali (5%, pari a 350 miliardi) e alla pluralità di micro interventi nell'ambito del pubblico impiego (540 miliardi di risparmi) che riguardano, in particolare:

- l'estensione ad altre amministrazioni delle normative in materia di programmazione nella riduzione del numero dei dipendenti (1,5% nel 1999 ed un ulteriore 1% nel 2000) ed il controllo mirato delle nuove assunzioni;
- l'elevazione dal 20% al 25% delle nuove assunzioni con contratto a part-time;
- la riduzione (10%) degli stanziamenti per gli straordinari per molte amministrazioni dello stato;
- la revisione del meccanismo di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato

A questo riguardo il Cnel sottolinea tuttavia l'assenza di misure di accompagnamento che dovrebbero servire per attivare processi formativi finalizzati alla riqualificazione del personale e a favorire la necessaria mobilità tra amministrazioni e ambiti territoriali. I risparmi non dovrebbero essere visti, quindi, solo come necessità imposte da esigenze contabili ma dovrebbero essere utilizzati, a parere del Cnel, anche nella direzione appena indicata per avere una pubblica amministrazione più qualificata e, per ciò stesso, più produttiva.

5. Circa 1.440 miliardi derivano da provvedimenti di razionalizzazione a carico di alcune imprese pubbliche. Si tratta di 700 miliardi di minori trasferimenti da parte dello stato alle ferrovie, controbilanciati dalla possibilità di dismettere parte del patrimonio immobiliare non ritenuto necessario all'esercizio ferroviario (per 2.000 miliardi di introiti attesi per le ferrovie nel prossimo triennio). Effetti per altri 520 miliardi sono attesi dal nuovo piano d'impresa delle Poste Spa che prevede un'implementazione dei ricavi e un ampliamento della gamma di attività che dovrebbero favorire condizioni di minori squilibri economici senza comprimere le dimensioni dell'attuale rete distributiva.

6. Risparmi per circa 400 miliardi sono attesi nel settore previdenziale ed assistenziale. Si tratta di misure ispirate alla razionalizzazione degli interventi in ordine alle pensioni erogate all'estero, ai criteri per la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, alle invalidità civili, alle pensioni di guerra, all'indennizzabilità di disoccupazione. In riferimento a quest'ultimo specifico aspetto, il Cnel rileva l'opportunità che essa sia connessa alla più generale riforma degli ammortizzatori sociali, evitando così che tale norma si riduca ad una mera riduzione delle risorse destinate alla funzionalità del mercato del lavoro.

7. Gli interventi nel comparto della sanità sembrano muoversi nel solco di due esigenze: realizzare cioè maggiore razionalizzazione e favorire le fasce più deboli. Tra maggiori oneri (abolizione di alcuni tickets) e risparmi di spesa (riduzioni del 20% dei prezzi di farmaci non coperti da brevetto e distribuzione attraverso le strutture ospedaliere) si configura un saldo netto sostanzialmente nullo. La riduzione del prezzo dei farmaci è una misura particolarmente delicata che solleva il problema di una possibile penalizzazione per il settore e l'esigenza di una migliore armonizzazione con gli indirizzi dell'Unione Europea.

Di particolare rilievo appare anche la norma che, mentre da una parte obbliga i medici ospedalieri ad un rapporto a part-time (e quindi con una riduzione di stipendio) qualora scelgano di esercitare la libera professione nelle strutture private, dall'altra impegna ad utilizzare i risparmi per nuove assunzioni e per incentivi per i medici che scelgono di proseguire l'attività all'interno delle strutture ospedaliere o per altri progetti mirati all'assistenza sanitaria.

Ci si muove cioè, a parere del Cnel, nel rispetto di quella inversione di tendenza che ha caratterizzato gli ultimi anni: ridurre le spese ma utilizzare i risparmi in modo finalizzato; ridurre gli sprechi per avere maggiori risorse per una loro diversa e migliore allocazione e reinvestimenti in altri settori della sanità. Un principio che andrebbe esteso a tutti i comparti della protezione sociale.

VI. Il pacchetto di misure sociali

1. Si traducono in una serie di interventi ancora deboli dal punto di vista quantitativo ma significativi per le caratteristiche dei soggetti/utenti/destinatari.

L'importo complessivo ammonta a 1.200 miliardi. Tra i primi interventi si segnalano l'aumento delle pensioni e dell'assegno sociale (430 miliardi); l'esenzione dall'Irpef per la maggiorazione sociale delle pensioni al minimo e l'aumento della detrazione per i pensionati sotto i 18 milioni di reddito (360 miliardi); l'esenzione dal pagamento dei tickets (420 miliardi); l'istituzione dell'assegno ai nuclei familiari con 3 o più figli minori a carico (390 miliardi).

2. Il Cnel condivide tali misure in quanto eliminano alcune iniquità connesse al regime Irpef entrato in vigore nel 1998; segnalano la volontà di avviare una politica sociale più attenta ai bisogni delle fasce più deboli della popolazione; determinano un positivo effetto redistributivo; contribuiscono a sostenere, sia pure in misura limitata, la domanda aggregata.

In questa direzione si muove soprattutto l'istituto dell'assegno ai nuclei con almeno tre figli minori. A parere del Cnel, per le modalità previste per la sua concessione, esso costituisce un passo importante verso l'affermazione di un principio universalistico e non categoriale, sia pure giustamente modulato in rapporto al numero dei componenti e alla reale condizione economica.

Questo nuovo strumento verrà, però, a sovrapporsi ai trasferimenti monetari legati all'esistente assegno al nucleo familiare. In considerazione di ciò, il Cnel sollecita il governo a definire al più presto un progetto di assetto più compiuto e generalizzato in materia di sostegno economico alle famiglie, con l'obiettivo di pervenire ad una disciplina unificata a carico della fiscalità generale (con contestuale eliminazione dell'attuale specifico contributo), indicandone entità e modalità di copertura.

VII. Sviluppo e occupazione

1. Le misure contenute nella manovra, e finalizzate allo sviluppo e all'occupazione trovano collocazione in vari provvedimenti, soprattutto nelle deleghe.

Il valore complessivo degli interventi consente finanziamenti delle risorse per 5.550 miliardi nel 1999 (che salgono a circa 15 mila miliardi nell'arco del prossimo triennio). Di questi, 2.500 miliardi attengono ad interventi a sostegno degli investimenti, aumentando le risorse disponibili per le aree depresse, e per rifinanziare vari programmi pubblici per investimenti in infrastrutture.

Si tratta, in sostanza, di interventi diretti a compensare gli svantaggi di localizzazione esistenti nel Mezzogiorno mantenendo, compatibilmente con i vincoli comunitari, un divario di costo del lavoro a suo favore; di velocizzare la realizzazione di opere pubbliche, già progettate o da avviare, attraverso un deciso snellimento delle procedure; di intensificare la promozione dello sviluppo locale anche attraverso la costituzione della nuova Agenzia Sviluppo Italia alla quale sono attribuite funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo delle politiche di sviluppo industriale e delle attività di promozione dell'occupazione.

Anche se la strategia di fondo, ed i sentieri proposti, appaiono sufficientemente chiari, l'articolazione è tale da non consentire, tuttavia, una immediata percezione degli effetti attesi. Il Cnel è impegnato ad offrire al governo valutazioni più compiute quando se ne conosceranno i contenuti. Al momento ci si limita a valutazioni di massima.

2. Alcune norme si rapportano alla politica degli investimenti da realizzare nelle aree depresse e introducono, rispetto ai contenuti della precedente finanziaria, modifiche migliorative in ordine agli incentivi per le imprese di tutti i settori (con poche ma significative eccezioni) operanti nelle regioni dell'obiettivo 1, sotto forma di crediti di imposta; alle modalità di fruizione per gli incentivi territoriali a favore delle imprese che si localizzano nei territori compresi negli obiettivi comunitari 1 e 2 (contratti d'area) o che aderiscono ad accordi di programmazione negoziata (i benefici fiscali sugli investimenti sono resi infatti automatici);

alla revisione delle procedure per gli investimenti connessi alla legge 488/92, ai fini della più ampia mobilitazione degli strumenti e delle risorse per gli investimenti, estendendo l'operatività dell'Artigiancassa alle piccole e medie imprese.

Il Cnel apprezza tali innovazioni a favore delle aree depresse ma sottolinea l'urgenza di immediati e più adeguati rifinanziamenti della 488 dalla quale sono derivati i maggiori effetti positivi per il Mezzogiorno. Si ravvisa l'utilità di ammettere alle agevolazioni anche le iniziative integrate a livello locale (distretti industriali, patti territoriali, ecc) con particolare attenzione ai progetti di innovazione.

3. Un giudizio compiuto sulla Finanziaria è subordinato alla verifica delle modalità con cui verranno attuate le deleghe su materie di rilevante interesse per le parti sociali. Al momento il Cnel rileva uno scarso rapporto di coerenza, e talune sconnessioni, tra i vari provvedimenti.

Con riferimento alle più importanti questioni, si sottolinea comunque che:

- le norme sul condono parziale del pregresso (25% dei minimali contributivi, rateizzazione di pagamento, gradualità nell'allineamento retributivo) non appaiono sufficienti per favorire l'emersione di attività sommerse. Per quanti hanno scelto o scelgono un percorso di trasparenza e di legalità occorrerebbe garantire la possibilità di utilizzare benefici per un arco temporale più lungo, confermando l'estensione dei benefici previsti per i neo assunti ai rapporti di lavoro consolidati con i percorsi di emersione ed a conclusione dei medesimi. In ogni caso è da approfondire ulteriormente la possibilità di allargare gli interventi anche a territori non compresi in aree di obiettivo 1.

- il meccanismo proposto per l'aumento dell'agevolazione DIT per le società di capitali (rivalutazione percentuale del capitale su cui si applica l'aliquota ridotta) essendo sempre riferito all'aumento di nuovo capitale, non riuscirà ad ampliare di molto la platea dei beneficiari, essendo rimaste fuori dal beneficio imprese già capitalizzate, e non rappresenta un incentivo all'aumento degli investimenti. Si potrebbe invece considerare come incremento del capitale anche parte del patrimonio netto preesistente in relazione ad incrementi di investimenti produttivi;

- i principi della delega in materia di riordino degli incentivi all'occupazione sembrano riassumere, a tratto molto generale, i più articolati progetti di intervento già esistenti che, pur necessitando di integrazioni e miglioramenti, sono stati valutati in modo complessivamente positivo. Si sottolinea, in particolare, la revisione dei rapporti di lavoro con contenuti formativi e delle misure di inserimento al lavoro, le indicazioni per eliminare sovrapposizioni di misure simili tra loro per pervenire ad uno strumento che eviti derive assistenzialistiche. Permangono preoccupazioni sulla effettività di tale intervento non essendo prevista una copertura finanziaria aggiuntiva;

- in tema di ammortizzatori sociali, l'estensione degli strumenti e dei benefici alle categorie escluse, che il Cnel valuta positivamente, dovrà avvenire senza pregiudicare gli equilibri finanziari/gestionali in essere nei settori che già ne usufruiscono. Per il relativo finanziamento andrà esplicitato meglio l'aspetto relativo alla partecipazione delle risorse pubbliche;

- nel progetto per accelerare il processo di trasformazione del TFR maturando in previdenza integrativa andrà reso ancora più esplicito quell'aspetto fondamentale, che sembrava acquisito, della completa volontarietà dell'operazione;

- il completamento del riordino della tassazione delle rendite finanziarie prevede l'armonizzazione del trattamento fiscale di tutte le forme di risparmio finalizzate alla previdenza individuale. In quest'ambito è opportuno rivedere il principio che dal punto di vista fiscale assimila erroneamente la rivalutazione annua del TFR ad una rendita.

4. Resta ancora da definire il raccordo tra aumento dell'occupazione e riduzione del costo del lavoro (in termini generali e per i neo assunti) da relizzare con i proventi attesi dalla carbon tax. Nei testi legislativi finora disponibili non vi è menzione di due norme chiave per l'occupazione, come la ventilata eliminazione di taluni oneri impropri (tra 0,60% e 0,82%) e lo sgravio triennale per i neo assunti nel mezzogiorno.

Il Cnel sottolinea quindi l'esigenza di una riforma generale e contestuale degli assetti fiscali e contributivi. Due riforme, da realizzare su un arco temporale pluriennale (almeno di 5 anni),

che prevedano però, subito e con chiarezza, i punti di approdo finali in termini di riduzione degli attuali carichi, procedendo per fasi di avvicinamento a tale obiettivo, iniziando dal mezzogiorno già a partire dal 1999.

La ricomposizione del caotico sistema esistente in ordine agli interventi agevolativi a favore delle imprese può costituire una complementare condizione per realizzare tale progetto.

INTERVENTI IN DISSENSO

SINTESI

Renato Brunetta – esperto Presidenza Consiglio

Il vero problema che questa Finanziaria non affronta è quello di come ridurre la spesa corrente al fine di produrre sviluppo, cioè al fine di diminuire in maniera significativa la pressione fiscale da un lato per creare lo sviluppo e dall'altro per ottemperare al Patto di stabilità rafforzato che l'Italia si è impegnata a mantenere.

Affrontare questo problema significa ridurre la spesa corrente ben al di là del risultato dello 0,6/0,7% che questa Finanziaria e le prossime riusciranno a realizzare: significava toccare il tema delle riforme strutturali, in primis della riforma strutturale del welfare state che è all'origine di gran parte degli sfondamenti della spesa corrente.

Questa legge può essere considerata leggera, ma è anche ininfluente dal punto di vista dei saldi.

Ricordo che negli algoritmi di definizione della coerenza delle macrovariabili il tasso di sviluppo sta al denominatore, e se il denominatore diventa molto piccolo deve alzarsi necessariamente l'avanzo primario, per raggiungere gli obiettivi previsti. Però un aumento ulteriore dell'avanzo primario significherebbe il mantenimento dell'alta pressione fiscale. Quindi siamo in un circolo vizioso. E a pagarne le spese sono i giovani disoccupati.

Vincenzo Gervasio - Confcommercio

In un momento in cui le previsioni di crescita del Pil nazionale si riducono di circa il 40% rispetto alle previsioni del Dpef (al di sotto dei tassi di crescita di tutti i principali Paesi europei), con uno scenario internazionale di flessione della domanda e di latenti minacce di crisi recessiva, sarebbe necessaria una presa di posizione del Cnel, più decisa e coraggiosa nei confronti del mondo delle imprese, i soli soggetti in grado di consentire effettivi sviluppi economici ed occupazionali.

E' necessario mettere in atto azioni dirette alla riduzione incisiva della pressione fiscale e contributiva, avendo individuato interventi che soprattutto, attraverso un effettivo contenimento della spesa pubblica corrente, consentano un armonico sviluppo di tutti i settori economici, in particolare nel mondo delle piccole e medie imprese, che maggiormente possono contribuire oggi ed in un immediato futuro allo sviluppo della base produttiva ed occupazionale (in particolare nel Mezzogiorno), nel pieno rispetto della coesione sociale.

In particolare per il settore terziario si sottolinea l'urgenza — oltre che di adeguati stanziamenti — di estendere l'effetto della normativa prevista dalla legge 488/92.

Sandro Naccarelli – Confapi

Il problema che rende difficile il sostegno allo sviluppo e alla crescita degli investimenti nel settore delle piccole e medie aziende è il quadro d'incertezza generale. La finanziaria non dà alcuna risposta alle grandi questioni che tutti stiamo affrontando. E poiché gli investimenti sono il carburante su cui si costruisce la crescita della ricchezza del nostro Paese, se il quadro generale è incerto, confuso e palesemente contraddittorio, le aziende non assumeranno iniziative di investimenti strategici; utilizzeranno gli impianti al massimo; non ne cresceranno di nuovi; sfrutteranno lo straordinario (non potendo aumentare l'occupazione in un quadro di totale indeterminatezza dei mercati). Quindi si prospetterà anche per il '99 la stessa situazione di quest'anno: i tassi di occupazione saranno deludenti se non addirittura calanti e il tasso di crescita dell'economia sarà insufficiente a fronte di obiettivi che siamo costretti a rispettare per impegni assunti a livello internazionale.

Sui problemi dell'emersione del lavoro nero, la manovra messa in piedi dal Governo è assolutamente inadeguata, poiché tocca esclusivamente un aspetto, quello della pressione contributiva, dimenticandosi che per le aziende l'emersione comporta il rispetto non solo delle questioni attinenti ai salari e ai contributi, ma anche di tutte quelle normative vigenti in materia di mercato del lavoro, ambiente, sicurezza etc. che richiedono alle imprese costi multipli rispetto a quelli del minor contributo.

Questa Finanziaria non è adeguata ad affrontare i problemi di questo Paese: la valutazione che il Cnel dovrebbe esprimere all'esterno non può pertanto andare nella direzione di una sua adesione.