

# VALUTAZIONI SULLA LEGGE FINANZIARIA 2000

*Questo documento riprende e completa, sulla scorta dell'avvenuta presentazione al Senato del bilancio finanziario e del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2000 e bilancio pluriennale 2000 – 2002, le osservazioni e proposte sul Dpef approvate dall'Assemblea del Cnel il 14 luglio 1999, cui si rinvia, particolarmente per le indicazioni riguardanti la realizzazione del Patto sociale, il Mezzogiorno e in generale, le politiche di sviluppo.*

*Il testo, predisposto a cura della presidenza della Commissione di politica economica e presentato dal relatore cons. Cesare Sacchi, è stato discusso ed approvato all'unanimità nell'assemblea del Consiglio del 14 ottobre 1999.*

## **Il quadro di riferimento macroeconomico**

1. La Relazione previsionale e programmatica, presentata insieme alla Legge finanziaria 2000, conferma sostanzialmente le indicazioni contenute nel Dpef 2000-2003.

Essa delinea un quadro di prospettive che vede per il 2000:

- una crescita dell'economia italiana (+2,2%), in ripresa ma inferiore a quella dell'Unione europea (+2,7%); essa sarà sospinta principalmente dalla domanda interna (+2,4%) con gli investimenti che restano la componente di gran lunga più dinamica (+ 5,3%);
- la prosecuzione della fase positiva per l'occupazione (+0,8%), estesa a tutti i settori produttivi (agricoltura esclusa) ma particolarmente favorevole per i servizi privati (+1,8%).
- la graduale convergenza dell'inflazione (+1,2%) verso i valori prevalenti negli altri paesi europei, in conseguenza dell'attenuazione della fiammata dei prezzi del petrolio e delle altre materie prime che sta segnando l'attuale momento congiunturale;
- la crescita del costo del lavoro e delle retribuzioni per dipendente tra il 2,1% e il 2,4%, con costo del lavoro per unità di prodotto attorno al più'1% per l'intera economia per effetto dei positivi andamenti della produttività;
- il dimezzamento, rispetto al 1998, del saldo attivo della bilancia dei pagamenti per beni e servizi, con discesa della percentuale sul pil dal 2,5% all'1,1% a causa dell'indebolimento competitivo della nostra economia.

2. Il Cnel nota che nelle linee generali e pur con una intonazione più positiva, le previsioni della Relazione Previsionale e Programmatica sono abbastanza in linea con quelle formulate dalle istituzioni internazionali e dai centri di ricerca.

Gli scostamenti più sensibili riguardano l'andamento dei prezzi: secondo molti osservatori l'Italia continuerà a registrare differenziali d'inflazione positivi con i principali paesi europei, principalmente con Francia e Germania, per il manifestarsi di inerzie strutturali che ostacolano l'auspicato processo di convergenza.

Il tasso d'inflazione dovrebbe restare, comunque al di sotto dell'obiettivo del 2% prefissato dalla Banca centrale europea.

3. Circa le assunzioni poste a base della finanziaria, il Cnel ribadisce le preoccupazioni già espresse nel testo di *osservazioni e proposte*, approvato dall'Assemblea del 14 luglio '99.

- L'ulteriore ritardo della *crescita* rispetto agli altri paesi europei: nel primo biennio dell'euro, secondo le stesse indicazioni della Relazione previsionale e programmatica, lo scostamento sarebbe pari ad oltre 1,5 punti di pil, ampliando il divario esistente tra il potenziale di sviluppo del Paese e l'andamento della sua economia.
- Il grave deterioramento della nostra *competitività esterna*, registrato dall'ulteriore caduta delle esportazioni negli ultimi mesi, renderà probabilmente il 1999 l'anno peggiore per l'interscambio italiano, determinando perdite di quote di mercato, sia all'export sia all'interno, che se non verranno prontamente

contrastate potrebbero diventare irrecuperabili. Per effetto della dinamica dell'interscambio, il contributo estero al pil sarà negativo per un valore che la stessa Rpp valuta attorno all'1%.

Secondo il Cnel, la drammaticità della situazione è tale da richiedere, già nell'impostazione dei ddl collegati alla finanziaria, scelte e programmi di politica economica che sappiano fronteggiare l'emergenza *competitività esterna*, adeguandola rapidamente alle nuove caratteristiche della concorrenza europea e internazionale. Senza uno sforzo - che richiederà l'impegno congiunto e convinto di governo, imprese e lavoratori - teso a riportare in attivo il contributo estero al pil, difficilmente potranno essere raggiunti gli obiettivi pur limitati previsti dal governo per crescita e occupazione.

Assume, perciò, fondamentale importanza un'azione urgente e coordinata delle Amministrazioni centrali e delle Regioni per un'ampia partecipazione all'interscambio delle piccole e medie imprese e dell'artigianato.

Particolare attenzione va posta al partenariato euromediterraneo in presenza della nuova programmazione dei fondi strutturali europei e nella prospettiva della costituzione della zona di libero scambio.

- Per *l'inflazione* le assunzioni della finanziaria riconfermano il tasso dell'1,2% indicato nel Dpef. Secondo il Cnel, l'attuale differenziale con gli altri principali paesi europei si deve non tanto al recente andamento dei prezzi del petrolio e delle materie prime, che pure incide più pesantemente sull'economia italiana, quanto alla persistenza di tensioni strutturali che

pesano negativamente sul sistema dei costi e penalizzano la stessa competitività. Pur nel pieno rispetto del corretto funzionamento dei mercati, il Cnel ritiene che interventi di politica fiscale (con limitate azioni sulle imposte indirette, in particolare sui carburanti) e tariffaria possano almeno contribuire a mantenere sotto controllo le fiammate inflazionistiche, mentre l'eliminazione dei fattori strutturali dovrebbe essere affrontata nel quadro degli auspicati programmi di irrobustimento competitivo.

#### **Dal Dpef alla Finanziaria**

4. Le dimensioni e le caratteristiche degli interventi correttivi contenuti nel ddl (escludendo le maggiori restituzioni di imposte) presentano scostamenti modesti rispetto alle indicazioni del Dpef 2000-2003, sul quale il Cnel si era espresso con le citate *osservazioni e proposte* del luglio scorso.

Con riferimento al solo *bilancio dello Stato*, gli effetti della finanziaria determinano per il 2000 :

- una riduzione netta delle spese per 4953 miliardi e maggiori entrate per 2582 con una correzione migliorativa del disavanzo di 7535 miliardi in conseguenza dell'articolato;
- appostamenti (tabelle A e B della finanziaria) sui fondi globali per 10986 miliardi a copertura delle riduzioni di imposte (9300 miliardi destinati alla riduzioni Irpef e Dit) e per interventi in conto capitale;
- appostamenti (tabella C) per variazioni da quantificare con la Legge finanziaria per 1378 miliardi;

- il rifinanziamento (tabella D) degli strumenti di sostegno all'economia (politiche comunitarie, fondo occupazione, aree depresse, incentivi alle imprese, ambiente, edilizia sanitaria) per complessivi 13250 miliardi;
- rimodulazione delle spese pluriennali (tabella F) di alcune voci di spesa che determinano nel 2000 minori spese per 4118 miliardi.

Allargando il riferimento al *bilancio consolidato dell'intera pubblica amministrazione* ( che comprende anche gli enti locali e quelli previdenziali) la riduzione dell'indebitamento netto, dovuto alle maggiori entrate e alle minori uscite, sale a 13.600 miliardi, in quanto nel più ampio aggregato entrano: il positivo contributo delle amministrazioni locali (per 3300 miliardi), le entrate per la vendita di altri immobili degli enti previdenziali (per 1500 miliardi); il rimborso dei buoni postali (600 miliardi) oltre a partite minori .

5. Gli interventi proposti costituiscono nel loro insieme un positivo completamento della politica di rigore seguita negli ultimi anni e sempre pienamente condivisa dal Cnel, che valuta positivamente gli obiettivi esplicitamente posti alla base della finanziaria:

- razionalizzazioni del funzionamento delle pubbliche amministrazioni e miglior governo del personale, in conseguenza delle riforme avviate negli ultimi anni;
- efficace controllo degli acquisti pubblici di beni e servizi e pieno rispetto del Patto di stabilità interno;
- valorizzazione e più attenta gestione del patrimonio immobiliare pubblico;

- ottimizzazione della gestione del debito, resa possibile dalle mutate condizioni dei mercati finanziari;
- razionalizzazione delle istituzioni previdenziali e assistenziali:

6. Tuttavia, il Cnel osserva che l'entità degli interventi correttivi sulla spesa complessiva di competenza del bilancio 2000 lascia margini di manovra per rafforzare nel corso del prossimo anno l'opera di risanamento e razionalizzazione, anche perché è da ritenere superata con esito positivo la prima fase, per sua natura sempre più difficoltosa e lenta, della riforme riguardanti la PA e la revisione dei meccanismi di spesa.

#### **Le azioni correttive della spesa**

7. Nelle osservazioni sul Dpef, il Cnel considerava utile che la correzione del disavanzo entro i limiti fissati nel Patto di stabilità avvenisse per intero dal lato della spesa, ma rinviava una valutazione più approfondita sulla qualità e sulla tenuta della manovra al momento della presentazione della finanziaria

8. L'articolato del ddl, ora in discussione al Senato, prevede *interventi correttivi sulla spesa* che nell'arco del triennio 2000 – 2003 porteranno a minori uscite per circa 20.500 miliardi e a maggiori uscite per circa 10.000 miliardi; di quest'ultime, 6000 miliardi fanno fronte all'impegno di rinnovare i contratti della PA alle scadenze naturali e di migliorare il sistema degli incentivi in funzione degli obiettivi di più alti livelli di funzionamento, mentre il restante ammontare riguarda la separazione assistenza/previdenza (principalmente la

riduzione degli oneri sociali sulla tutela della maternità, peraltro coperta dalla carbon tax).

Circa gli appostamenti relativi al personale della PA si manifestano preoccupazioni sull'adeguatezza delle risorse allocate, con particolare riferimento alla contrattazione di secondo livello e all'effettivo andamento dell'inflazione.

L'effetto netto si traduce, quindi, in una minore spesa di circa 10.500 miliardi, di competenza per 5200 del bilancio 2000, per 4700 miliardi di quello 2001 e per 2200 di quello del 2002.

La *minori spese* vengono:

- per 3700 miliardi, dagli acquisti per beni e servizi, attraverso interventi sulla qualità della spesa; nel conto consolidato della PA sono da considerare, inoltre, minori spese per ben 10.000 miliardi da acquisire mediante un più efficace funzionamento del Patto di stabilità interno (prevedendo a tal fine un sistema di incentivi/disincentivi alle regioni in funzione del conseguimento degli obiettivi);
- per 5700 miliardi, dalla razionalizzazione della *gestione del debito pubblico* attraverso: la rinegoziazione delle condizioni, resa possibile dall'andamento dei tassi d'interesse e dal miglioramento del *rating*; la cartolarizzazione dei crediti INAIL; azioni volte ad alzare l'efficienza della gestione della liquidità ed interventi in titoli di Stato sul mercato secondario; nel consolidato della PA, operazioni sul rimborso dei buoni postali determinano un ulteriore risparmio per 1200 miliardi;

- per 5000 miliardi, dalla gestione della spesa previdenziale (contribuzione delle imprese in relazione ai soppressi fondi speciali dell'Inps per i dipendenti delle aziende elettriche e telefoniche e altri interventi sul sistema pensionistico e sulle pensioni privilegiate);
- per 3000 miliardi, dal contenimento delle spese di personale conseguente alla politica di assunzioni, alla riduzione degli organici, al maggior ricorso al *part-time* e alle altre tipologie di lavoro flessibile, alla migliore funzionalità degli uffici, alla riduzione degli spazi utilizzati; particolarmente consistenti appaiono gli effetti per il settore della scuola (-1300 miliardi);
- per 3000 miliardi, da efficienze nella gestione degli immobili anche a seguito dell'ampio programma di vendita degli immobili stessi.

9. Il Cnel apprezza sia i criteri di *buona amministrazione* che hanno dettato gli interventi sulla spesa, sia l'obiettivo di mantenere un cospicuo avanzo primario, in considerazione dell'entità e del costo del debito pubblico.

Il Cnel ritiene, altresì, che parte delle misure abbia natura strutturale e che, quindi, gli effetti possano proseguire negli esercizi futuri, anche oltre il triennio 2000-2002.

Rileva, tuttavia, che la completa realizzazione della manovra, articolata in una fitta serie di interventi in campi diversi, richiederà, oltre a una precisa e vincolante programmazione, la massima determinazione da parte di tutte le amministrazioni interessate (centrali e, in misura cospicua, locali).