

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XXI
n. 4

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

VALUTAZIONI SULLA LEGGE FINANZIARIA 2000

(Approvate nella seduta del 14 ottobre 1999)

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

(DE RITA)

Trasmesse alla Presidenza il 15 ottobre 1999



*Il Presidente
del Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

Roma, 15 ottobre 1999

Prot. 3061-1015

ARRIVO 25 Ottobre 1999
Prot: 99102500111/SG-AGL

Gentile Presidente,

Le invio il testo delle valutazioni sulla legge finanziaria 2000 approvato dalla
Assemblea del Consiglio.

Riconfermando le proprie osservazioni sul Dpef 2000-2003 dello scorso luglio,
il Cnel considera positiva l'impostazione della finanziaria., tesa al rispetto
dell'obiettivo europeo sul disavanzo attraverso la sola riduzione delle spese, che
consente, anche in conseguenza del buon andamento del gettito fiscale, di aumentare
le risorse agli investimenti di sviluppo in conto capitale e di tener fede all'impegno di
restituire ai cittadini e alle imprese parti del maggior o gettito, accogliendo così un
suggerimento che il Cnel aveva allora espresso.

On. Luciano Violante

Presidente

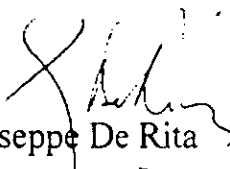
Camera dei Deputati

R O M A

Per avviare rapidamente una nuova e forte fase espansiva necessaria per recuperare i ritardi accumulati rispetto ad altri importanti paesi europei nella crescita, nell'occupazione e nelle esportazioni, il Cnel suggerisce di agire oltre che dal lato della domanda, già positivamente intonata anche dal lato dell'offerta attraverso azioni mirate principalmente a spostare verso l'alto la competitività complessiva del nostro sistema produttivo, con attenzione particolare agli elementi strategici rappresentati dal sistema formativo e dagli investimenti in innovazione.

In definitiva, il Cnel ritiene che pur proseguendo nella rigorosa politica di bilancio, che ha evitato una pesante crisi finanziaria, oggi, in una situazione di conti risanati e in un quadro di fattiva concertazione tra governo e forze sociali, si debba investire di più sul futuro del nostro Paese.

L'occasione mi è gradita per inviarLe i mie più cordiali saluti.



Giuseppe De Rita

PAGINA BIANCA

INDICE

Il quadro di riferimento macroeconomico	<i>Pag.</i>	9
Dal Documento di programmazione economico-finanziaria alla Finanziaria	»	12
Le azioni correttive della spesa	»	14
Le iniziative per lo sviluppo	»	18

PAGINA BIANCA

VALUTAZIONI SULLA LEGGE FINANZIARIA 2000

Questo documento riprende e completa, sulla scorta dell'avvenuta presentazione al Senato del ddl finanziaria 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 riforma riguardante 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).

Il compimento della riforma della PA è condizione indispensabile per la buona riuscita di qualsiasi programma di contenimento della spesa, che non danneggi i cittadini e non penalizzi il sistema produttivo. Pertanto, il Cnel invita il governo a individuare con attenzione e a rimuovere prontamente i molteplici fattori che ancora di fatto impediscono l'efficace funzionamento della macchina pubblica nelle sue varie articolazioni.

10. Sempre dal lato della spesa, il Cnel segnala come possibile fattore di rischio la dinamica dei tassi di interesse, in quanto le tensioni esistenti sui mercati finanziari potrebbero ripercuotersi sia sul costo del debito pubblico, sia sull'entità dei risparmi attesi da una sua accurata gestione del debito (risparmi che rappresentano il 45% della manovra complessiva). Inoltre, nelle previsioni per il 2000 si nota una consistente riduzione della spesa per interessi, che potrebbe dipendere dall'attenuarsi della linea di grande cautela seguita in precedenza anche al fine di preconstituire una potenziale riserva destinata a fronteggiare le possibili lievitazioni di altre voci di spesa.

11. Dal *lato delle entrate*, la manovra prevede: un nutrito programma di dismissioni immobiliari (complessivamente 5000 miliardi per il bilancio dello Stato che salgono ad 8000 nel consolidato PA); l'aumento della *carbon tax* a copertura della riduzione degli oneri sociali a tutela della maternità, in attuazione all'impegno del Patto sociale; poste rettificative per gli effetti indotti dai rinnovi contrattuali.

Il Cnel considera positivo che non vi siano stati inasprimenti tributari e che venga rafforzato l'orientamento volto a una gestione più razionale e funzionale del patrimonio immobiliare pubblico.

Ritiene, tuttavia, che trattandosi di flussi per loro stessa natura non permanenti potrebbero determinarsi vuoti nelle entrate dei prossimi esercizi.

Constata, infine, la lentezza con cui stanno avvenendo le dismissioni programmate in passato, essendo ancora in corso la cessione per 3000 miliardi da parte degli enti previdenziali inserita nella manovra '98. Il Cnel invita il governo ad accelerare le vendite, anche per non ritardare il cospicuo taglio delle relative spese di gestione, valutato come si è detto, dalla finanziaria in 3000 miliardi.

Le iniziative per lo sviluppo

12. Nelle citate *osservazioni e proposte* il Cnel aveva rilevato che le risorse finanziarie riservate dal Dpef alla riduzione delle imposte (allora indicate in 1000 miliardi) non avrebbero consentito di raggiungere tutti gli obiettivi indicati come prioritari dallo stesso Dpef.

Il favorevole andamento delle entrate nel 1999, confermato dai dati più recenti, e la prevedibile prosecuzione di questa tendenza nel corso del 2000, ha portato il governo ad assegnare maggiori risorse agli interventi di sviluppo, particolarmente dal lato della domanda, restituendo ai contribuenti parte del maggior avanzo primario a legislazione invariata.

Pertanto, nel 2000 le riduzioni fiscali complessive saliranno a 10.300 e saranno destinate: ad alleggerire l'Irpef (6000 miliardi), riducendo l'aliquota sul secondo scaglione dal 27% al 26% e agendo sulle detrazioni; a incentivare l'attività edilizia (3500 miliardi); a sostenere gli investimenti principalmente attraverso l'accelerazione della Dit (1000 miliardi).

13. Nello scorso luglio, il Cnel notava che la politica economica allora proposta per il prossimo quadriennio era orientata a consolidare i buoni risultati raggiunti nel risanamento dei conti pubblici (nel pieno rispetto degli impegni presi in sede europea) piuttosto che a imprimere un forte impulso per accelerare lo sviluppo, per accorciare la distanza Nord - Sud, per rafforzare la struttura produttiva del paese e, di conseguenza, per promuovere e sospingere l'espansione dell'occupazione, soprattutto nel Mezzogiorno.

Considerando le misure contenute nella finanziaria e quelle che saranno definite nei collegati, il Cnel conferma tale valutazione e ribadisce che le attuali condizioni socio-economiche del paese:

- da una parte consentono per l'appartenenza all'Uem, per la presenza di forze del lavoro qualificate, per la disponibilità di abbondanti risorse finanziarie, per le capacità imprenditoriali attivabili, per il progressivo risanamento dei conti pubblici in via di progressivo risanamento, per la graduale introduzione di elementi di flessibilità nel sistema produttivo, per le vivaci e competitive iniziative avviate in alcune aree meridionali;

- dall'altra impongono di forzare maggiormente la manovra in senso espansivo per far fronte all'ulteriore peggioramento della situazione in larga parte del Mezzogiorno, all'aggravarsi dei ritardi rispetto ai partner europei, alla drammatica contrazione dell'export e al netto ridimensionamento del contributo estero.

Per l'avvio della nuova fase espansiva, il Cnel suggerisce di agire oltre che dal *lato della domanda interna*, già positivamente intonata, anche dal *lato dell'offerta* attraverso progetti mirati principalmente a spostare verso l'alto la competitività complessiva del Paese .

Alcuni interventi non richiedono sostegni finanziari addizionali: sono quelli che riguardano la rimozione delle cause che impediscono un corretto e scorrevole funzionamento dei meccanismi di mercato, la nascita e l'espansione delle imprese e in generale il loro ordinato ed efficiente funzionamento e rallentano le decisioni d'investimento (piena liberalizzazione delle attività ancora protette; rimozione dei vincoli strutturali/burocratici; ripristino di idonee condizioni di sicurezza in estese aree del Paese).

14. Per altre azioni, invece, è necessario rafforzare gli stanziamenti assegnati agli obiettivi di sviluppo cui sono particolarmente destinate le allocazioni per il finanziamento degli investimenti, del fondo per l'occupazione, del sostegno delle attività economiche, dell'innovazione, dell'ambiente, dello sviluppo delle aree depresse, della sicurezza, dell'edilizia sanitaria pubblica, dei trasporti (comprese le "autostrade del mare").

Complessivamente a tali azioni la finanziaria assegna nel 2000 nuove risorse per 13.000 miliardi alla voce “rifinanziamento degli interventi di sostegno dell’economia in conto capitale” e circa 1000 miliardi per altri interventi diversi in conto capitale, oltre alla copertura delle restituzioni fiscali.

Si tratta indubbiamente di risorse consistenti, ma la loro entità (inferiore allo 0,7% del pil e al 2% del totale delle uscite di bilancio) non appare al Cnel ancora sufficiente per sospingere un nuovo forte ciclo espansivo come sarebbe necessario per recuperare rapidamente i ritardi accumulati.

Parte della manovra destinata allo sviluppo sarà tecnicamente definita con i disegni di legge collegati alla finanziaria, da presentare entro il 15 novembre. Non è quindi ancora possibile esprimere una compiuta valutazione sul merito delle azioni annunciate, sulle quali il Cnel conta di poter dare tempestivamente il proprio contributo di proposte.

Il Cnel ritiene peraltro di importanza strategica l’adeguamento agli standard europei delle attività di alta formazione, di ricerca e di assistenza tecnica all’innovazione e di conseguenza delle risorse a queste destinate. Tali impegni devono costituire nei prossimi anni l’asse centrale di riqualificazione della competitività internazionale del nostro paese.

Il Cnel ritiene che, in questo campo, le esigenze di gradualità e i vincoli di bilancio non debbano frenare la dinamica delle spese relative fino all’avvenuto allineamento agli standard europei.

15. L'alleggerimento dell'IRPEF (6000 miliardi) dovrebbe avvenire abbassando l'aliquota del secondo scaglione dal 27% al 26;% e modificando il sistema di deduzione e detrazioni per le famiglie numerose e più bisognose. Oltre all'evidente finalità sociale di redistribuzione del carico fiscale, la misura si propone di sostenere la domanda delle famiglie; tuttavia i concreti effetti non potranno che essere limitati data la dimensione dell'intervento che rappresenta circa lo 0,5% dei consumi privati.

Risultati più consistenti dovrebbero venire: dall'accelerazione della *Dual Income Tax*, attraverso l'introduzione del moltiplicatore e l'estensione all'intero patrimonio delle imprese minori; dalla prosecuzione del sostegno alle ristrutturazioni edilizie; dalla possibilità di applicare aliquote IVA ridotte sui prodotti ad alta intensità di lavoro, secondo le deroghe concesse in sede europea, mantenendo, tuttavia, per le ristrutturazioni anche le attuali agevolazioni.

Inoltre, un'attenta valutazione delle conseguenze dell'introduzione dell'IRAP, potrebbe suggerire l'adozione di misure correttive atte a rafforzare la competitività, particolarmente delle piccole e medie imprese.

Si tratta di un pacchetto di misure che, se opportunamente combinato e mirato, può contribuire al rafforzamento del sistema produttivo insieme al sostegno della domanda.

In conclusione, il Cnel ritiene che, pur proseguendo nella rigorosa politica di bilancio che ha salvato il paese da una pesante crisi finanziaria, sia oggi possibile, in una situazione di conti risanati e in un quadro di fattiva

concertazione tra governo e forze sociali, mettere mano (cominciando dal 2000) a scelte e programmi di politica economica volti a riavviare e sostenere un solido e duraturo processo di crescita.