

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. XXI
n. 1

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Valutazioni sulla Legge finanziaria 1997

Approvate nella seduta del 16 ottobre 1996

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

—————
Comunicate alla Presidenza il 18 ottobre 1996
—————



5 /
*Al Presidente
del Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

Roma, 18 ottobre 1996

Prot. n. 2641-2/2

Gentile Presidente,


Le trasmetto le valutazioni del Cnel sulla Legge Finanziaria 1997.

Il documento, predisposto dalla Commissione di Politica Economica è stato approvato all'unanimità dall'Assemblea nella seduta del 16 ottobre u.s

Nel sottolineare la larga e significativa convergenza delle forze presenti nel Consiglio sulle posizioni espresse nel testo, desidero comunicarLe che il Cnel valuta in maniera positiva l'impostazione generale della manovra di bilancio predisposta dal Governo, volta a conseguire l'obiettivo fondamentale dell'adesione dell'Italia all'UEM sin dall'inizio, dando così concreta attuazione ad una scelta sempre ribadita dal Cnel

L'Assemblea del Cnel, avendo individuato elementi di preoccupazione in alcune parti della Finanziaria, ha ritenuto utile formulare al riguardo una articolata serie di indicazioni e proposte.


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


Giuseppe De Rita

Sen Nicola MANCINO
Presidente
SENATO DELLA REPUBBLICA
Palazzo Madama
ROMA



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

 **CAMERA DEI DEPUTATI**
ARRIVO 05 Novembre 1996
Prot: 96110600053/SS-AG

Roma, 18 ottobre 1996

Gentile Presidente,

Le trasmetto le valutazioni del Cnel sulla Legge Finanziaria 1997.

Il documento, predisposto dalla Commissione di Politica Economica è stato approvato all'unanimità dall'Assemblea nella seduta del 16 ottobre u.s.

Nel sottolineare la larga e significativa convergenza delle forze presenti nel Consiglio sulle posizioni espresse nel testo, desidero comunicarLe che il Cnel valuta in maniera positiva l'impostazione generale della manovra di bilancio predisposta dal Governo, volta a conseguire l'obiettivo fondamentale dell'adesione dell'Italia all'UEM sin dall'inizio, dando così concreta attuazione ad una scelta sempre ribadita dal Cnel.

L'Assemblea del Cnel, avendo individuato elementi di preoccupazione in alcune parti della Finanziaria, ha ritenuto utile formulare al riguardo una articolata serie di indicazioni e proposte.

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


Giuseppe De Rita

On. Luciano VIOLANTE
Presidente
CAMERA DEI DEPUTATI
Palazzo Montecitorio
ROMA

INDICE

Il quadro generale della manovra per il 1977	<i>Pag.</i>	9
Gli elementi di incertezza	»	13
La manovra sulle spese	»	17
La manovra sulle entrate	»	23
Inflazione e tassi di interesse	»	28
Allegati	»	31

L'Assemblea del Cnel del 16 ottobre ha discusso ed approvato all'unanimità un documento di valutazioni sulla Legge Finanziaria 1997, predisposto dalla Commissione di Politica Economica.

Nel corso del dibattito, introdotto dalla relazione dei consiglieri Di Vezza e Galli, sono intervenuti i consiglieri Ammannati, Buoncompagni, Brunetta, Colombo, D'Antoni, Dall'Oglio, D'Ulizia, Fadda, Gallotta, Gianfagna, Greco, Plaja, Rampino, Sai, Sarti, Smolizza, Terzi, Turtura.

In allegato si riportano una nota presentata in Assemblea dai consiglieri Brunetta, Buoncompagni e Greco e delle osservazioni pervenute dal cons. Plaja a cui si associa il cons. Gallotta.

IL QUADRO GENERALE DELLA MANOVRA PER IL 1997

1. Rispetto alle indicazioni fornite nel DPEF relative alla manovra di finanza pubblica 1997-99, la situazione prospettata nella Legge Finanziaria 1997 (e provvedimenti collegati) risulta profondamente modificata negli obiettivi, nelle quantità, nella struttura.

L'obiettivo precedente era quello di un fabbisogno del settore statale di 88.000 miliardi per il 1997, collegato ad un avanzo primario di 105.400 miliardi. In tale quadro programmatico si delineava un intervento correttivo per il 1997 pari a 32.400 miliardi complessivi, suddivisi, secondo un rapporto di circa 1 a 2, tra 11.200 miliardi di nuove entrate e 21.000 miliardi di riduzione delle spese, rispetto all'andamento tendenziale, portando il fabbisogno al 4,5% del Pil. In quella sede il Governo non escludeva, tuttavia, un successivo momento di valutazione sugli andamenti della congiuntura e dei mercati finanziari per verificare le condizioni per una eventuale accelerazione dei tempi di avvicinamento ai criteri di convergenza indicati nel trattato di Maastricht.

2. Con la Legge Finanziaria 1997, il Governo ha rivisto tale impostazione sulla base di due considerazioni: lo scostamento per il 1996 che il fabbisogno presenta rispetto alle previsioni, (calcolato dal Governo in 10.000 miliardi) attribuito ad un minor gettito per la debole

espansione dei consumi e dell'occupazione e al maggior drenaggio di risorse da parte degli enti decentrati. A ciò si è aggiunta, all'ultimo momento, la decisione di effettuare, già per il 1997, un ulteriore intervento di carattere straordinario per condurre i nostri conti pubblici all'interno dei parametri fissati. Per il 1997 sono state, quindi, previste minori spese per 25.000 miliardi e maggiori entrate per 12.500 miliardi con una riduzione del fabbisogno pari a 37.500 miliardi. Inoltre "l'intervento per l'Europa" è fissato in 25.000 miliardi, 12.500 dei quali derivanti da un prelievo straordinario sui redditi. Si configura così una manovra complessiva di 62.500 miliardi. Il fabbisogno risulta fissato a 61.400 miliardi con un avanzo primario programmatico di 131.000 miliardi.

L'insieme della nuova manovra costituisce la risposta che il Governo ha ritenuto di dover dare ai vincoli posti dai ben noti parametri per entrare, fin dal primo momento, nell'Unione Europea Monetaria e per puntare, già nel 1997, a realizzare un rapporto fabbisogno/PIL intorno al 3%; rappresenta un passo essenziale per allineare i tassi di interesse del nostro paese a quelli prevalenti negli altri paesi europei.

3. Il Cnel sottolinea l'importanza di una tale decisione e condivide lo sforzo aggiuntivo che il Governo richiede a tutta la collettività.

Come più volte sottolineato nei propri documenti, il Cnel

ritiene l'adesione dell'Italia, sin dalla prima fase, al processo che porterà alla moneta unica un obiettivo prioritario. E' oramai consapevolezza comune che i costi di un'eventuale non partecipazione sarebbero superiori ai sacrifici necessari per soddisfare i requisiti di convergenza.

Il Cnel ha ripetutamente affermato come la mancata partecipazione significherebbe perdere una straordinaria occasione di modernizzazione del Paese. Ribadisce oggi che, qualora l'Italia non entrasse, sin dalla prima fase, nell'area della moneta unica, la nostra situazione non rimarrebbe invariata, ma si allontanerebbe ulteriormente dall'Europa, con conseguenze negative sotto il profilo politico, economico e finanziario.

A parere del Cnel, è significativo che, contestualmente alla Finanziaria, le parti sociali e il Governo abbiano affrontato il problema dell'occupazione.

L'"Accordo per il lavoro" recentemente sottoscritto dalle parti sociali con il Governo, proseguendo sulla strada della concertazione, oltre a definire modalità di attuazione di alcuni impegni già assunti nell'accordo del '93, ha fissato le premesse di interventi attivi per l'occupazione fondati sulla consapevolezza che "risanamento finanziario, creazione di condizioni per una crescita stabile e politiche per l'occupazione non sono obiettivi alternativi".

L'accordo conferma quindi la convinzione, sempre ribadita

dal Cnel, che l'Europa non possa essere costruita solo sugli obiettivi dell'unione monetaria, ma vada costruita anche sulla lotta alla disoccupazione che rappresenta oggi un problema non più eludibile e che accomuna, sia pure in misure diverse, tutti i paesi dell'UE.

Il Cnel esprime al riguardo la propria preoccupazione per l'assenza, nella manovra del Governo, di espliciti riferimenti all'Accordo e per la mancata previsione, sino ad oggi, di provvedimenti atti alla sua attuazione. Invita pertanto il Governo a dare immediato seguito agli impegni assunti in questo senso anche al fine di controbilanciare i rischi di effetti depressivi della manovra sulle attività economiche; a definire gli ambiti di applicazione dello strumento dei contratti d'area chiarendone i rapporti con lo strumento dei patti territoriali.

Nel quadro delle azioni per lo sviluppo, il Cnel proprio sulla base delle esperienze direttamente acquisite attraverso l'iniziativa dei patti territoriali, ritiene prioritaria ed urgente la ripresa di una forte politica per il Mezzogiorno e per le aree depresse, anche al fine di un più completo ed efficace utilizzo delle risorse comunitarie.

GLI ELEMENTI DI INCERTEZZA

4. In considerazione dell'importanza che il Cnel attribuisce all'obiettivo della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea, diviene di cruciale importanza la valutazione circa l'adeguatezza quantitativa della manovra in relazione all'evoluzione del quadro macroeconomico. Al riguardo, si osserva che il Governo non ha ancora dato pienamente conto del nuovo quadro previsivo di finanza pubblica, in particolare per quello che riguarda l'aggregato della PA che costituisce il parametro di riferimento del Trattato di Maastricht.

5. Nell'elencare di seguito i punti che hanno sollevato perplessità, il Cnel invita il Governo a fornire gli elementi necessari per una compiuta valutazione dell'insieme.

a) Si ricorda innanzitutto che nel DPEF del luglio scorso si prospettava una differenza (imputabile ai crediti d'imposta e all'attuazione delle note sentenze della Corte Costituzionale in materia pensionistica) di 1 punto percentuale del PIL fra l'indebitamento della PA (stimato in 5,5%) e il fabbisogno del settore statale (4,5%) nel 1997. Nella nota di aggiornamento del DPEF del 2 ottobre scorso, i due aggregati vengono invece posti entrambi al 3% senza che vi sia una esplicitazione dei motivi. Peraltro nel DPEF si indicava in 139.000 miliardi l'indebitamento tendenziale della PA nel 1997 (tenuto

conto degli effetti della manovra aggiuntiva di giugno); considerando da un lato l'entità dell'attuale manovra (62.500 miliardi) e dall'altro il maggiore fabbisogno (indicato in 5.000 miliardi nella Relazione alla Finanziaria) imputato al finanziamento dell'accordo sul lavoro e alle tendenze dei conti del 1996, si giunge ad una misura di 81.500 che rappresenta il 4,2% del PIL.

b) Una parte consistente dei tagli di spesa del settore statale non incidono sull'aggregato della PA, come ad esempio i tagli ai trasferimenti agli enti decentrati, a fronte dei quali sia consentito o addirittura previsto un maggiore ricorso all'indebitamento degli stessi enti. A riguardo sarebbe utile un chiarimento di quanto affermato nella nota di aggiornamento al DPEF secondo cui "l'importo aggiuntivo di riduzione del fabbisogno si trasferisce interamente sui conti della Pubblica Amministrazione".

c) Secondo accreditati istituti di ricerca, sarebbe sottostimata la cifra indicata dal Governo di 123.000 miliardi per il disavanzo del 1996 e sarebbe più attendibile una cifra attorno a 130.000 miliardi; sarebbe pertanto sottostimata anche la cifra indicata dal Governo come trascinarsi sul 1997.

d) Il grado di realizzazione della manovra, come indicato nelle osservazioni analitiche che seguono, è incerto su più punti. Inoltre, l'esperienza degli ultimi anni insegna che gli effetti reali delle manovre sono di molto inferiori agli annunci.

e) Il quadro di finanza pubblica del Governo poggia su una

previsione di crescita del PIL pari al 2% nel 1997. Un risultato che il Cnel non ritiene scontato data l'attuale situazione di debolezza congiunturale e gli effetti restrittivi di breve periodo che potrebbero essere indotti dalla stessa manovra, senza opportuni bilanciamenti riguardo ai tassi di interesse e al rilancio degli investimenti.

L'insieme di queste considerazioni ha portato alcuni istituti ad effettuare valutazioni che differiscono sensibilmente rispetto al 3% indicato dal Governo. Ogni previsione è soggetta a margini di incertezza. Il Cnel ritiene tuttavia che l'univocità di segno delle incertezze e le loro dimensioni nuoccia alla credibilità dell'azione di Governo e non consenta di cogliere appieno i vantaggi sperati della manovra in termini di minori tassi di interesse; il Cnel invita quindi il Governo a fare chiarezza al più presto e a definire meglio le tendenze e gli obiettivi effettivamente perseguibili.

6. A parere del Cnel, nel merito della manovra insistono non pochi elementi di incertezza. Una parte consistente di essa è demandata infatti, a provvedimenti successivi o a leggi delega. Si tratta di oltre 30.000 miliardi che in massima parte debbono ancora tradursi in provvedimenti specifici. Essendo circa la metà della manovra ancora indeterminata nei contenuti, risulta difficile valutarne gli effetti e l'impatto sulle varie categorie di

cittadini. La parzialità delle informazioni e delle conoscenze oggi disponibili, non consente, quindi, al Cnel di esprimere un documentato e meditato parere su molti specifici aspetti della manovra. Valutazioni più puntuali potranno essere avanzate solo quando la manovra sarà nota nella sua globalità.

Il Cnel osserva, comunque, che molti dei provvedimenti annunciati (delega sull'introduzione dell'IREP, eliminazione di una serie di imposte e tasse erariali e locali, introduzione di una addizionale Irpef e rimodulazione delle aliquote di quest'ultima con la modifica delle detrazioni per carichi di famiglia, ed altro) produrranno inevitabilmente effetti redistributivi di non lieve portata e direzione, anche se essi potranno essere valutati solo in presenza di misure quantitative definite. Significativi elementi di valutazione sono, peraltro, attesi dalla Commissione Politica Economica del Cnel che ha affidato in questo senso un incarico ad esperti esterni e le cui risultanze saranno portate quanto prima all'attenzione dell'Assemblea.

LA MANOVRA SULLE SPESE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

non si potranno attendere rilevanti risparmi.

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

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

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

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

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

LA MANOVRA SULLE ENTRATE

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

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

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

13. La delega di maggiore rilevanza è quella che

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La parzialità degli elementi di conoscenza non consente di

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

INFLAZIONE E TASSI D'INTERESSE

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

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

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

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

prodotto.

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

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

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

infrastrutturali, soprattutto nel Mezzogiorno.

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

A L L E G A T I

Nota dei consiglieri:

Renato Brunetta - esperto

Enrico Buoncompagni - Confartigianato

Costantino Greco - Cisl

Il Cnel esprime un giudizio critico e preoccupato sull'intero impianto della Legge Finanziaria e dei provvedimenti ad essa collegati, avendo riguardo:

- all'assenza, nella manovra, di provvedimenti di attuazione dell'accordo per il lavoro sottoscritto da Governo e parti sociali il 24 settembre 1996;
- alla insufficienza quantitativa della correzione proposta, in ragione del maggior trascinarsi sul '97 del fabbisogno '96 ormai attorno ai 130 mila miliardi, dell'effetto depressivo sulla crescita prodotto dalla manovra stessa, soprattutto sul lato delle entrate, dello scaricamento sulla P.A. (in termini di maggiore indebitamento) dei tagli e dei minori trasferimenti previsti;
- alla non credibilità dei coefficienti di realizzazione ipotizzati (mai sperimentati nel passato e pari a una correzione reale dello stesso ammontare di tutti quelli realizzati dal '92 ad oggi.
- allo squilibrio quali-quantitativo tra maggiori entrate e minori spese, non nel rapporto previsto dal Dpef (1 a 2), ma oggi nel rapporto inverso;
- alla aleatorietà delle deleghe fiscali, caso questo

fortemente preoccupante in termini di equità di impatto sui contribuenti;

- alla indeterminatezza di più della metà della manovra prevista;

- alla mancanza di chiari indirizzi riformatori nei grandi settori delle pensioni, della sanità, del pubblico impiego.

*Osservazioni al documento dei consiglieri:**Renato Plaja - Confsal**Carmine Gallotta - Confsal*

La Confsal ha preso in esame la proposta della Legge Finanziaria 1997, presentata dal Governo alla Camera, nonché i disegni di legge ad essa collegati, ed ha rilevato che, anche restando nell'ambito della manovra complessiva, si possono razionalizzare gli interventi in modo da non penalizzare alcuni settori a vantaggio di altri.

In particolare la Confsal ha preso in esame il preannunciato

Prelievo straordinario per l'Europa

che viene proposto al fine di stabilizzare il rapporto tra il fabbisogno del settore statale ed il PIL intorno al 3%, e concretizzato, attraverso un provvedimento aggiuntivo da emanarsi entro il 31/12/96, teso a realizzare la somma di 25.000 miliardi di cui 12.500 derivanti da un prelievo sui redditi.

Considerazioni

Il prelievo ha carattere straordinario e non può, quindi, tradursi in un aumento del gettito IRPEF; lascia molti dubbi sul suo carattere non sistematico e quindi ingenera preoccupazione per la possibilità che possa essere riproposto negli anni futuri.

Recuperare parte dei 12.500 miliardi dal reddito derivante da lavoro dipendente, equivale ad introdurre una tassa progressiva da pagarsi per tutto il 1997 con rate mensili medie di circa l'1,5%, pari agli aumenti contrattuali previsti o da prevedere per lo stesso anno e corrisposti a partire dal mese di luglio.

Gli stipendi, del 1997, perderebbero, quindi, potere d'acquisto, con il rischio di diminuire la domanda interna ed accentuare la recessione.

Se si fosse certi che la tassa avrà carattere di eccezionalità e che, quindi, dal 1 gennaio 1998, saranno retribuiti gli aumenti contrattuali, si potrebbe accedere alla proposta purché nessun altro balzello (vedi ICI sulla prima casa) venga posto a carico dei lavoratori.

Quale intervento lavorativo che non produce recessione poiché non sottrae ai lavoratori immediate disponibilità finanziarie, la Confsal propone di devolvere una parte dell'accantonamento del TFR, relativo al 1997, dei lavoratori in attività di servizio, salvo a recuperare, negli anni successivi, gli interessi che tale parte produrrebbe. Per i pensionati la ritenuta potrebbe invece essere tratta con la diminuzione della perequazione automatica prevista per il 1997.

Per quanto riguarda invece l'esame dei:

collegati

a) rilevato che gli interessi produrrebbero un risparmio di 17.531 miliardi di cui 12.423 per maggiori entrate e 5.107 per minori uscite.

b) che con le somme ricavate si farebbe fronte al recupero del fiscal drag, ad una prima separazione della previdenza dall'assistenza (che verrebbe così posta a carico della fiscalità generale), al trasferimento all'INPS delle somme trattenute dal Tesoro per le pensioni dei dipendenti FFSS e al finanziamento di leggi eventualmente approvate nel 1997;

c) che dopo queste operazioni resterebbe comunque una disponibilità di 2.749 miliardi.

La Confsal, dopo un attento esame delle tab. A - B - C - D - E - F, esprime le seguenti considerazioni:

Con la disponibilità residua è possibile eliminare la maggiore entrata di 194 miliardi dovuta all'aumento delle rendite catastali e trasferire agli Enti locali circa 2.000 miliardi per impedire, in ogni caso, l'aumento dell'ICI.

Per quanto riguarda la proposta di diminuire la deducibilità delle spese mediche si ritiene necessario legare tale deducibilità ai redditi del dichiarante, così come è stato fatto per le detrazioni d'imposta.

L'uniformità della disposizione, invece, ha un carattere fiscale che mai si collega alla tanto reclamizzata politica dei redditi, danneggiando il personale avente minori introiti.

La tassazione dei buoni pasto fa venir meno il principio per cui furono previsti riducendoli ad una retribuzione aggiuntiva su cui far gravare la ritenuta IRPEF.

Si propone di abolire la tassazione, detraendo dalle disponibilità la somma di 37 miliardi prevista a tale scopo nel 1997.

In particolare per quanto riguarda la disposizione circa il pagamento in contanti relativamente all'anno 1996 dei buoni pasto agli statali, si propone di stralciarla dal relativo collegato e collocarla in un decreto legge affinché i lavoratori interessati possano percepire quanto prima gli arretrati, così come stabilito in sede di contrattazione.

Caso contrario, il collegato dovrebbe trasferire l'istituto alla contrattazione per anno di competenza eliminando i limiti, previsti dalla precedente finanziaria 1996, circa i beneficiari.

La riduzione degli stanziamenti per compensi di lavoro straordinario ai pubblici dipendenti sarebbe addirittura auspicabile se collegata all'aumento dell'occupazione.

Riesce molto difficile, infatti, coniugare l'occupazione con il blocco del "turn over" e con la riduzione del numero di ore di lavoro straordinario.

Si propone che almeno, il blocco del turn over non sia superiore al 5% delle dotazioni organiche provinciali, dopo il naturale assorbimento delle posizioni di esubero. In particolare nel comparto scuola, dovranno essere definite le norme relative sia al blocco del turn over (con il conseguente ricorso a nomine a tempo determinato) sia ai part-time che non può essere esteso a tutto il personale (vedi Presidi, Direttori didattici e Responsabili amministrativi).

Per quanto riguarda la scuola, desta sconcerto il mancato finanziamento, nella tab. A, delle leggi di riforma ed in particolare dell'autonomia che, secondo le dichiarazioni del Ministro, non avrebbe creato disparità tra scuole e scuole per l'intervento compensativo dello Stato.

Nel 1996 il frutto della razionalizzazione realizzò un finanziamento per la scuola e fu destinato, in particolare, all'aggiornamento dei docenti. La somma ricavata fu, in parte, riassorbita con la manovra di assestamento.

Si chiede che, in base agli stessi principi che indussero il legislatore a ritenere indispensabile lo stanziamento per la scuola, nel 1996, si riveda la tabella A, stabilendo le priorità di intervento ed evidenziando così la politica che questo Governo ha in programma di realizzare in un settore così importante dello Stato.

La Confsal ritiene che per la scuola debba essere stanziato non meno di 300 miliardi.

Scarsa attenzione poi è stata posta dal Governo ai problemi dell'Amministrazione finanziaria vista l'assenso di norme miranti al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività di lotta all'evasione fiscale.

Il differimento dell'integrazione della buonuscita agli statali è alquanto iniquo perchè non attuato con la dovuta gradualità. Mentre al personale collocato in quiescenza nel 1995 e nel 1996 l'integrazione viene pagata contestualmente alla buonuscita, a quello in pensione dal 1994 e precedenti tale diritto viene riconosciuto con un ritardo di sei anni (un anno in più di quanto stabilito).

E' invece sicuramente più equo rinviare le integrazioni dei pensionandi di uno o due anni e lasciare inalterata la legislazione vigente.

Infine la Confsal auspica che l'avviata separazione della previdenza dalla assistenza sia conseguita completamente in tempi rapidi. L'assistenza va posta a carico della fiscalità generale e scorporata dalla previdenza anche al fine di rilevare se effettivamente esistono squilibri tra i versamenti effettuati e le pensioni erogate.

