

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Nn. 4236 e 4237-A-ter

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE GRILLO)

Comunicata alla Presidenza il 2 novembre 1999

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000) (n. 4236)

**presentato dal Ministro del tesoro, del bilancio
e della programmazione economica**

di concerto con il Ministro delle finanze

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2000 e bilancio pluriennale per il triennio 2000-2002 (n. 4237)

**presentato dal Ministro del tesoro, del bilancio
e della programmazione economica**

ONOREVOLI SENATORI. – La legge finanziaria 2000 si inserisce in un quadro internazionale al cui interno emergono segnali di incertezza. Nella migliore delle ipotesi, con scenari di crescita sostenuta in Europa e in Asia, resta comunque il nodo di una concorrenza internazionale sempre più agguerrita. La competizione sui mercati internazionali richiede, oggi, ricette di politica economica fortemente incisive e radicali. Il sistema Italia, così come è attualmente strutturato, sembra inadeguato a raccogliere la sfida. La nostra capacità di esportare beni e servizi si è drammaticamente ridotta negli ultimi due anni, così come testimoniano gli andamenti della bilancia commerciale.

Contemporaneamente, il nostro sistema economico è ancora poco internazionalizzato e, ciò che è peggio, siamo uno degli ultimi Paesi europei quanto a capacità di attirare capitali stranieri.

Se non si può chiedere ad una singola legge finanziaria una riforma globale del sistema, ci si aspetterebbe tuttavia che alcuni dei fattori di debolezza dell'economia italiana fossero affrontati in questa sede.

Purtroppo dobbiamo constatare che ciò non è avvenuto.

Dopo aver assistito nei due anni passati a leggi finanziarie che hanno scaricato su cittadini ed imprese il costo del risanamento finanziario con aumenti consistenti nella pressione fiscale, una scelta che ha favorito il mantenimento degli equilibri di potere socioeconomici, quest'anno è stato presentato un provvedimento esile ed inconsistente, una finanziaria che lo stesso Presidente D'Alema ha definito «senza lacrime nè sangue», una finanziaria che non affronta i nodi principali dei problemi della nostra finanza pubblica, una finanziaria con misure deboli, una finanziaria che non potrà incidere né sull'equità, né sullo sviluppo economico.

QUADRO ECONOMICO

Gli elevati tassi di crescita dell'economia USA, associati a contenuti tassi di inflazione, dopo uno dei più lunghi periodi di espansione mai avvenuti nell'ultimo secolo, mostrano oggi segni di rallentamento. Secondo stime del Fondo monetario internazionale (FMI), nel secondo quadrimestre la crescita dell'economia USA dovrebbe ridursi ad un +1,8 per cento. Allo stesso tempo la domanda interna non sembra rallentare, e questo può creare spinte inflazionistiche e conseguenti necessari innalzamenti dei tassi d'interesse. Pressione inflazionistica e incrementi dei tassi d'interesse potrebbero avere un'entità maggiore di quella prevista se il dollaro dovesse deprezzarsi marcatamente nei confronti dello *yen* e dell'Euro. È quindi di tutta evidenza quali sono gli elementi di incertezza, anche di segno negativo, degli scenari futuri.

Una eventuale crisi dei mercati mobiliari, innescata da un susseguirsi di aumenti dei tassi negli USA, potrebbe avere conseguenze gravi nella stessa Europa, con il rischio di vanificare la ripresa congiunturale attesa nell'area Euro e, comunque, di ridurre gli effetti positivi soprattutto in termini di minore disoccupazione.

In assenza di eventi negativi, secondo le valutazioni del Fondo monetario internazionale, l'incremento del PIL dovrebbe passare nell'Unione monetaria europea dal 2,1 per cento del 1999 al 2,8 per cento del 2000; mentre per l'Italia questo dovrebbe essere rispettivamente dell'1,2 per cento e del 2,4 per cento. Il *trend* sembra dunque positivo, anche se di modesta entità se comparato con le *performance* passate dell'economia USA.

L'economia italiana, secondo le indicazioni dei maggiori istituti di ricerca, conferma per il futuro un *trend* di crescita economica inferiore ai *partner* europei e questo a fronte di un tasso medio d'inflazione più elevato. Il recente dato del 2 per cento relativo al tasso tendenziale di inflazione lascia presagire a fine anno un tasso medio superiore a quello previsto (1,7 per cento anziché 1,5 per cento come denunciato in questi giorni dal Governatore della Banca d'Italia): questo significa un aumento del differenziale di inflazione con gli altri Paesi europei e quindi una nostra minore capacità di competere.

Testimonia la gravità della situazione il fatto che il Governo abbia ritenuto indispensabile intervenire ed emanare un decreto-legge per abbassare il prezzo della benzina negli ultimi due mesi dell'anno, contrastando in tal modo le spinte inflazionistiche per il 1999. Tra l'altro è da tenere presente che il rialzo dell'inflazione in tutta Europa potrebbe indurre la Banca centrale europea ad un rialzo dei tassi di interesse che per il nostro Paese significa soprattutto un aumento del costo dell'ingente debito pubblico.

Questi andamenti riflettono una maggiore rigidità macro e microeconomica del sistema Italia in un ambito, quello europeo, dove la flessibilità non è comunque elevatissima, soprattutto se paragonata a quella dell'economia americana. Se tutto ciò è vero, come è vero, risulta evidente la necessità di procedere con incisive riforme strutturali, quelle

stesse riforme fino ad ora rinviate dai Governi che si sono succeduti alla guida del nostro Paese negli ultimi quattro anni.

Per questo siamo critici con il Governo D'Alema. Perchè molte scelte di politica economica adottate negli ultimi anni hanno peggiorato il quadro economico dell'Italia e la sua capacità di competere anche nell'ambito dei Paesi europei. Basti pensare al costo del lavoro che, tra il 1996 ed il 1999, è cresciuto nel nostro Paese del 12,6 per cento contro una media europea del 2,9 per cento (fonte *Financial Times*).

Non sorprende dunque che l'Italia risulti al trentacinquesimo posto in quanto a competitività, dopo le Filippine e la Costa Rica. Il posto non proprio lusinghiero per il nostro Paese, nella graduatoria stilata dal *World Economic Forum*, riflette infatti l'elevata pressione fiscale, una spesa pubblica comunque eccessiva e un mercato del lavoro ancora troppo rigido.

I dati appena citati non sono il frutto di campagne propagandistiche, purtroppo.

Sono la realtà documentata da osservatori internazionali i cui dati nessuno è in grado di smentire.

Il risanamento, operato dai Governi di centro-sinistra, che ci ha permesso di entrare in Europa, non ha carattere strutturale ma è soprattutto il frutto di misure temporanee di carattere contabile e di un provvidenziale calo dei tassi, che ha seguito una tendenza internazionale, ed ha avuto effetti benefici sul costo del debito pubblico che è relevantissimo.

Che ciò sia vero, è provato dal fatto che non sono stati risolti tre problemi, ognuno dei quali basta da solo per minare nel tempo la sostenibilità di questo risanamento:

a) le spese correnti sono cresciute (al netto degli interessi e delle pensioni), mentre gli investimenti pubblici sono diminuiti, strutturalmente;

b) la spesa per le pensioni è lontanissima dall'essere in equilibrio;

c) la Pubblica Amministrazione è sostanzialmente rimasta quella di prima, disastrosamente lontana come costo e come efficacia da quelle concorrenti. Lontana soprattutto dal capire quale debba essere il suo obiettivo prioritario dopo l'entrata dell'Italia nell'Euro: contribuire in modo decisivo alla crescita del Paese, e non al suo rallentamento, come è oggi.

È sostanzialmente mancato lo «scambio sociale e politico» tra spesa corrente e spesa per investimenti, tra spesa per consumi e spesa per la crescita. Ai «patti sociali», nella sostanza finalizzati al sostegno dei consumi ed a soddisfare «l'accattonaggio corporativo-istituzionale», non è seguito alcun «patto per la crescita». Il fatto nuovo, positivo, è stato l'ingresso nella «moneta unica», con il conseguente «dividendo», che ha permesso il risultato di grandissimo rilievo di risolvere di fatto la patologia dei problemi del debito pubblico e dell'inflazione.

Ma dopo aver fortunatamente approfittato della «finestra di opportunità» apertasi, non è stato fatto nulla di strutturale per vivere «dentro l'Euro il gioco dell'Euro» e profittarne pienamente. Siamo rimasti al vecchio «gioco della lira», senza più svalutazioni a far da strumento di recupero di competitività.

A riprova, troviamo le uscite di capitali dal Paese, conseguenza di una pressione fiscale eccessiva, mediamente pari a quella media europea in percentuale rispetto al PIL, ma nella realtà ben più elevata per coloro che pagano, a causa del livello di evasione fiscale e contributiva e di una sfiducia istituzionale patologica, che derivano da uno Stato inetto, che non vuole cambiare, forte con i deboli e debole con i forti.

LA MANOVRA FINANZIARIA DEL GOVERNO

L'entità della manovra di 15.000 miliardi è costituita, come noto, da 11.000 miliardi di misure di contenimento della spesa, destinate a

correggere l'evoluzione tendenziale dei saldi e conseguire gli obiettivi programmatici, mentre 4.000 miliardi di entrate saranno realizzati da un aumento degli introiti extratributari che contribuiranno a finanziare quelli che vengono definiti «interventi per la crescita». Questi ultimi sono costituiti da 1.000 miliardi per i contratti del pubblico impiego, 1.500 miliardi per investimenti e 1.000 miliardi per sgravi fiscali alle imprese.

Altre risorse destinate ad interventi per lo sviluppo, in particolare per rilanciare la domanda interna, sono state previste con un emendamento specifico del Governo, attraverso la restituzione ai contribuenti di parte dell'incremento del gettito fiscale del 1999, comunque generato dall'aumento dovuto alla crescita della pressione fiscale e non solo risultante, come sostenuto, dal «contrasto dell'evasione»: una dizione molto generica dalla quale dobbiamo escludere senza ombra di dubbio il recupero di evasione fiscale, in considerazione dei lunghi tempi del contenzioso tributario e della differenza abissale tra accertato e realmente incassato. Nel complesso, le maggiori entrate di quest'anno, secondo il Governo, ammonteranno a 17.000 miliardi (in realtà 29.000 miliardi, se si considerano anche tariffe ed altre tassazioni occulte, di cui ben 5.000 miliardi di maggiori entrate derivanti dai giochi: sembra proprio il caso di dire che questo Governo ha vinto alla lotteria. In questo senso si ricorda il fortunato espediente della lotteria «gratta e vinci» escogitato nel 1992 da un Governo che però viveva una drammatica crisi finanziaria ed istituzionale ed era quindi comprensibile che si affidasse anche alla «dea bendata»), delle quali circa 7.000 possono essere considerate strutturali, cioè ripetibili negli anni successivi a legislazione vigente. Considerando che nel primo e secondo trimestre dell'anno il PIL è cresciuto rispettivamente dello 0,2 per cento e 0,4 per cento e che per l'ultima parte dell'anno i margini di crescita non sono particolarmente confortanti, è di tutta evidenza che la crescita del gettito è dovuta ad un incremento della pressione fiscale.

Una parte dell'aumento del gettito verrà utilizzato per coprire le minori entrate extratributarie realizzate nel 1999. Circa 8.000 miliardi verranno restituiti nel 2000 con il ritocco della curva IRPEF e sotto forma di vari sgravi fiscali. Per quanto riguarda il 1999 non verrà effettuata invece nessuna restituzione, come invece annunciato nella scorsa primavera dal Governo. È evidente che, nonostante la tanto vantata restituzione di una parte del gettito aggiuntivo, la pressione fiscale è aumentata nel 1999 e purtroppo continuerà ad aumentare nei prossimi anni. Le previsioni tendenziali delle entrate aumentano rispetto al PIL in misura pari a quasi lo 0,5 per cento per ciascuno degli anni del quadriennio 2000-2003. Questo significa che se il Governo dovesse abbassare la pressione fiscale di almeno un punto percentuale nei prossimi anni, come da noi proposto e come del resto suggerito dai più autorevoli osservatori internazionali, dovrebbe restituire oltre 30.000 miliardi l'anno, mentre prevede la restituzione di soli 35.000 miliardi nel prossimo triennio. Di fatto con questa crescita della pressione fiscale il Paese continua a pagare «un'Eurotassa», che verrà restituita sempre parzialmente e con ritardo.

Anche la manovra finanziaria per il 1999, quindi, che doveva essere composta da una netta prevalenza di tagli alla spesa rispetto agli aumenti di entrata, si sta realizzando con maggiore imposizione fiscale sui cittadini e sulle imprese.

Il Ministro Amato la scorsa primavera, probabilmente conscio di non poter contare in modo certo sui risparmi di spesa previsti dalla finanziaria 1999 (Patto di stabilità interno, pubblico impiego), è andato a Bruxelles per chiedere ed ottenere benevolmente dalla Commissione dell'Unione europea una deroga al tetto del rapporto *deficit*/PIL per il 1999, previsto dal Patto di stabilità, portandolo dal 2,0 per cento al 2,4 per cento, pari circa a 10.000 miliardi. In realtà non sapeva che stavano per riversarsi nelle casse dello Stato proprio 10.000 miliardi frutto dell'ulteriore spremitura dei contribuenti. La finanziaria quindi nasce su questa «inconsapevolezza» dei dati previsionali.

È lecito dire che il modo con il quale si sono affrontate ogni volta le manovre finanziarie, riassume la politica demagogica praticata dai Governi di centrosinistra: si parte con annunci e proclami sui tagli di spesa e sul contenimento della pressione fiscale ed a consuntivo si scopre che i termini sono esattamente opposti, pochi tagli reali ed un aumento certo della pressione fiscale.

È una costante, purtroppo, dei Governi di sinistra di questi ultimi quattro anni. Lo si vede chiaramente confrontando le previsioni delle manovre e quanto a consuntivo è realmente accaduto.

Da questo primo sommario esame delle grandezze aggregate, senza entrare nel merito delle misure e della loro coerenza ed efficacia per conseguire gli obiettivi, si può trarre una prima conclusione: la manovra per il 2000 è una manovra insufficiente, non suscettibile di incidere sugli squilibri strutturali, finanziari ed economici del nostro Paese.

Secondo il FMI, tra l'altro, per poter assicurare all'economia europea una crescita stabile e consolidata per i prossimi anni, sarebbe necessario anticipare l'eliminazione dei *deficit* di bilancio, attualmente prevista per il 2002 in molti Paesi (per l'Italia è previsto un rapporto *deficit*/PIL pari allo 0,1 per cento solo nel 2003). In particolare per l'Italia, sempre secondo il FMI, per raggiungere un equilibrio dei conti pubblici in maniera stabile e strutturale, sarebbe necessaria una manovra pari nel 2000 almeno all'1-1,5 per cento del PIL (circa 20/30.000 miliardi). Questo rigore finanziario dal lato della spesa, rigore non praticato neppure da questo Governo, dovrebbe associarsi ad una progressiva riduzione della pressione fiscale. Siamo certamente consapevoli che le ricette del FMI non sono sempre facilmente realizzabili da un punto di vista politico.

Tuttavia, tra l'immediata realizzazione di ciò che sarebbe tecnicamente necessario e l'insipienza delle misure previste dalla legge finanziaria 2000, esistono strade intermedie che questo Governo sembra voler evitare a tutti i costi e questo nonostante che alcuni importanti esponenti della compagine ministeriale abbiano accennato, soltanto qualche mese fa, all'esigenza di rimettere in discussione la politica sulla spesa pubblica.

Per quanto riguarda il merito delle principali voci riguardanti i tagli della spesa pubblica e gli incrementi delle entrate, dobbiamo constatare che navighiamo nella massima incertezza. È probabile che il Governo

sia consapevole fin d'ora che una parte delle riduzioni di spesa non saranno realizzabili nell'entità prevista e quindi si riserva altri strumenti di emergenza da utilizzare nel corso dell'anno, come ad esempio un altro «inaspettato» incremento delle entrate possibile perché le previsioni di oggi sono assai prudenti. E non si tratta di una valutazione maliziosa perché è già accaduto negli ultimi anni.

Se così fosse si tratterebbe di un modo di procedere assai poco trasparente che faciliterebbe certamente l'approvazione della finanziaria in sede parlamentare, ma impedirebbe una dialettica politica chiara, un confronto serio in Parlamento.

Per quanto riguarda le entrate extratributarie, l'articolo 3 prevede la dismissione dei beni e dei diritti immobiliari di enti previdenziali per un valore di 4.000 miliardi. La previsione sembra oltremodo ottimistica. È un'operazione di vendita forzata che non tiene conto dei tempi e dei meccanismi del mercato e che pertanto rischia di riservare sgradite sorprese a fine anno 2000 per minori incassi registrati.

Dobbiamo ricordare che analoghi provvedimenti adottati in passato, come ad esempio la legge n. 86 del 1994, hanno conseguito risultati estremamente modesti in termini di gettito.

Nel 1997 e nel 1998 le riscossioni per le vendite di immobili pubblici sono state rispettivamente di 16 e 52 miliardi. Dando anche per scontato che le misure previste negli articoli 3, 4 e 5, rendano più snelle le procedure di vendita, difficilmente si può prevedere un risultato pari a 4.000 miliardi.

Tra l'altro, se si riuscisse veramente a mettere in vendita immobili per un valore di 4.000 miliardi, ciò potrebbe comportare una grave distorsione del mercato, con consistenti perdite per chi dovesse trovarsi nella necessità di vendere immobili nel 2000.

Se si esamina poi il contenuto degli articoli che prevedono le riduzioni di spesa, l'incapacità di questo Governo di affrontare seriamente il problema del risanamento del bilancio dello Stato risulta evidente.

Ci troviamo infatti di fronte alla ripetizione di scelte improntate a soluzioni già sperimentate e fallite che difficilmente frutteranno gli 11.000 miliardi previsti.

Negli articoli 14, 15 e 16 viene rivisto il sistema di programmazione delle assunzioni nel settore pubblico. Programmazione di cui, nel recente passato, è stato riconosciuto il fallimento dallo stesso Sottosegretario Giarda e che con misure correttive introdotte in finanziaria si vuole modificare. In realtà occorrono misure il più possibile automatiche e meno discrezionali se si vuole veramente incidere in questo comparto.

Fino ad oggi sia la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale che i processi di mobilità interna nella pubblica amministrazione hanno dato scarsi risultati in termini di riduzione del costo del personale pubblico. La modifica delle procedure per consentire la mobilità potrebbe avere effetti molto più consistenti. Infatti la domanda di mobilità è potenzialmente molto alta, ma l'offerta dei posti nelle singole amministrazioni resta bassa, anche in presenza di carenze di organico. I tre articoli citati non rimuovono gli ostacoli attualmente esistenti per rendere più agevoli i meccanismi relativi alla mobilità, riducendo così l'esigenza di nuove assunzioni e permettendo una migliore allocazione delle risorse umane.

Con il Patto di stabilità interno, all'articolo 24, si prevede che gli enti locali riducano il disavanzo di un ulteriore 0,1 per cento del PIL, per un ammontare pari a 2.200 miliardi. A questi si devono aggiungere 1.100 miliardi che costituiscono un recupero delle minori economie previste per l'anno 1999.

Credo sia noto al Governo il livello di indebitamento sommerso in cui gli enti locali si trovano.

Ci sembra quindi improbabile che i comuni raccolgano le indicazioni di risparmio provenienti dal Governo, sapendo bene che quest'ultimo, durante una campagna elettorale che dovrebbe finire nel 2001 con le elezioni politiche per il rinnovo del Parlamento, farà di tutto per evitare le sanzioni previste nel Patto di stabilità.

Pertanto in assenza di un sistema sanzionatorio immediato, rigido e trasparente, che vincoli i comuni al rispetto dei parametri indicati, anche la previsione per il 2000, così come è avvenuto per il 1999, difficilmente verrà raggiunta.

Noi immaginiamo un modello di «comune» finanziariamente più sano che abbia provveduto a privatizzare i servizi pubblici locali, che gestisca sempre meno e controlli sempre più. Non sembra questa la strada che questo Governo vuole perseguire e ne è testimonianza l'introduzione nel testo iniziale della finanziaria della *golden-share* per i comuni che devono dismettere la loro partecipazione nelle aziende pubbliche di servizio.

Per quanto riguarda la previdenza si prevedono tagli per oltre 1.500 miliardi. Si tratta, in gran parte, della soppressione dei Fondi speciali elettrici e telefonici con il loro assorbimento nel regime generale INPS che obbliga i datori di lavoro a versare circa 1.500 miliardi annui all'INPS nei prossimi tre anni (si tratta di società come Enel e Telecom sulle quali queste misure potrebbero avere, peraltro, riflessi sulle loro quotazioni in Borsa). Queste entrate INPS fanno cassa nei prossimi tre anni, ma diventeranno poi spese per garantire i trattamenti pensionistici, ancora di favore, dei comparti suddetti.

Altra norma prevista è quella relativa al contributo di solidarietà del 2 per cento sulle pensioni elevate con un incasso di soli 10 miliardi di lire. Una vera goccia nel mare, una misura demagogica di carattere chiaramente elettorale che può solo riempire le pagine di qualche giornale; si tratta, inoltre, di una misura di dubbia costituzionalità perché, come noto, non applicata alla generalità dei cittadini che hanno i requisiti previsti per tale contributo di solidarietà.

Non sono le cosiddette «pensioni d'oro» e i fondi speciali il «grande malato» dell'INPS. Non va infatti dimenticato che il Fondo per le pensioni dei lavoratori dipendenti conta 15.000 miliardi di *deficit* e 200.000 miliardi di debito. Basterebbe operare sulle aspettative di coloro che matureranno il diritto al pensionamento di anzianità per i prossimi tre anni per risparmiare circa 20.000 miliardi. Certo una misura meno propagandistica di quelle previste dal Governo ma sicuramente molto più giusta ed efficace.

Una misura poco credibile, alla quale sono ricorsi nel passato molti Governi, riguarda i tagli sui consumi intermedi, ovvero gli acquisti di

beni e servizi. Si utilizza il consueto espediente dello slittamento negli anni successivi, 2001 e 2002, di spese previste in bilancio per il 2000 e si provvede ad un taglio orizzontale del 5 per cento dell'acquisto di beni e servizi per tutte le amministrazioni, raschiando un barile ormai vuoto. In complesso oltre 2.000 miliardi che, stando all'esperienza degli anni passati, hanno anch'essi una scarsa probabilità di realizzazione per l'ammontare previsto.

Con altri accorgimenti finanziari quali la rinegoziazione dei mutui degli enti pubblici si ipotizza un risparmio di diverse centinaia di miliardi. Altri miliardi dovrebbero essere ottenuti da un risparmio per interessi per l'eventuale anticipata estinzione di buoni postali, sostituiti da titoli di più lunga durata e con tassi al di sopra del mercato. Si tenta così di allungare la vita media del debito con una forte riduzione degli esborsi nel breve termine ed un pesante aumento degli oneri nel medio lungo termine. L'operazione, almeno per il 2000, presenta comunque scarse possibilità di realizzazione, in quanto necessita di una campagna di informazione particolarmente convincente nei confronti dei possessori dei titoli in scadenza.

Ancora 1.000 miliardi dovrebbero provenire dalla ottimale gestione delle disponibilità liquide degli enti pubblici, destinate ad investimenti maggiormente remunerativi.

In questo modo lo Stato si appropria delle disponibilità di altri soggetti decidendo autonomamente cosa farne. Di certo questa non sembra una misura di buona e corretta finanza. Comunque, anche in questo caso appare esagerata la stima degli interessi attivi percepiti, considerando sia le quote impiegate sia la scarsa competenza ad operare nel settore finanziario. Alimenta perplessità il fatto che non venga indicato in modo chiaro chi sarà il gestore delle liquidità e soprattutto non si fornisca alcuna indicazione sulla destinazione dei proventi conseguiti con gli interventi di gestione.

Da quanto appena detto, emerge che almeno otto decimi degli interventi in materia di contenimento della spesa presentano una elevata aleatorietà o effetti meramente contabili e, per questo, ci sentiamo di dire che le proposte governative appaiono deboli e assai poco credibili sul piano degli obiettivi che si vogliono conseguire sul fronte del risanamento strutturale della finanza pubblica.

Questi brevi cenni sono sufficienti a mostrare l'inconsistenza dei tagli, un fatto che peraltro non sorprende: i Governi di sinistra degli ultimi quattro anni hanno mostrato una indubbia capacità nell'imporre una sempre più gravosa pressione fiscale, mentre i loro risultati sul versante della spesa pubblica sono stati a dir poco discutibili. Dal lato delle entrate bisogna prendere atto che è difficile dare delle lezioni a questo Governo. Il fatto è che il prelievo fiscale colpisce la generalità dei contribuenti, che in quanto gruppo indistinto e privo di referenti organizzati a livello sociale, non hanno nessuna forza di rappresentatività nell'ambito della concertazione sociale. Al contrario, i tagli di spesa colpiscono categorie particolari organizzate, in grado di minacciare reazioni anche destabilizzanti. Gruppi organizzati che la Sinistra ritiene in gran parte suoi referenti principali. Vi è dunque un elevato grado di ipocrisia da parte

di chi accusa da una parte questo Governo di non fare abbastanza per lo sviluppo economico del nostro Paese e per l'economia di mercato, ma poi continua a sostenerlo con tutti i mezzi possibili.

UN PERCORSO DIVERSO

La politica economica del breve governo Berlusconi ha dimostrato che è possibile incidere sulla pressione fiscale pur mantenendo il *deficit* sotto controllo. Nel 1994, per la prima volta nell'ultimo decennio, la pressione fiscale è diminuita parallelamente ad una riduzione reale della spesa corrente.

Dunque, le nostre critiche non sono un puro esercizio retorico, ma si fondano sulla consapevolezza che è possibile affrontare in maniera strutturale il problema della finanza pubblica. Certamente, questo tipo di scelte non sono demagogiche e possono creare violente reazioni da parte delle corporazioni organizzate.

Nel 1994 la nostra riforma previdenziale fu giudicata dal FMI e dalla Banca mondiale come una delle riforme migliori possibili. Su quella riforma la sinistra scatenò la piazza e, ciò che è peggio, importanti settori economici e la grande stampa, che oggi sostengono l'idea di una reale riforma del nostro sistema previdenziale, non fecero nulla per restituire un minimo di serenità al dibattito politico di allora che scivolò su livelli vicini all'eversione sociale.

Quando oggi noi sosteniamo che è necessario correggere le pensioni di anzianità che assorbono risorse produttive preziose, non facciamo pura retorica ma delineiamo una politica economica coerente, senza la quale non sarà possibile ridurre finalmente la pressione fiscale nel nostro Paese. Si tratta di un istituto presente soltanto in Italia e in Portogallo, un istituto sempre più anacronistico in considerazione del sempre più accentuato invecchiamento delle popolazioni dei Paesi industrializzati ed in particolare dell'Italia. Paese che, insieme al Giappone, detiene il livello più alto di aspettativa di vita (81 anni per le donne e 76 per gli uomini). Quella che potrebbe essere, in futuro, una risorsa per i Paesi industrializzati, in Italia è e rimarrà un onere per il nostro sistema, con conseguente marginalizzazione di una fascia di popolazione sempre più considerevole.

Quando riteniamo, poi, di estendere a tutti il meccanismo di calcolo delle pensioni previsto dalla riforma Dini, i nostri intenti non sono certo punitivi, ma riflettono la consapevolezza che soltanto con il controllo della spesa previdenziale è possibile riservare maggiori risorse allo sviluppo, nell'interesse delle nuove generazioni e della generalità del Paese.

Riteniamo dunque che, oggi, si debba affrontare una serie di riforme sia a livello macro-economico, che micro-economico. Nel primo caso, una consistente riduzione dell'assorbimento di risorse da parte dello Stato è l'unica strada per conciliare una sana finanza pubblica con una pressione fiscale compatibile con lo sviluppo economico. È necessario diminuire i costi di trasferimento amministrativo

dei servizi sociali, coinvolgendo in maniera crescente il settore privato e creando un mercato concorrenziale nei servizi pubblici.

Da un punto di vista micro-economico, la liberalizzazione dei mercati - del lavoro e dei beni e servizi - rappresenta l'unica strada per creare nuove imprese, nuova occupazione e per mutare l'attuale struttura del sistema economico italiano troppo incentrato su settori maturi e non più sufficientemente competitivi. Un'accelerazione del processo di delegificazione e di semplificazione delle procedure amministrative, solo avviato in questi ultimi anni, è fondamentale per abbattere i costi amministrativi sostenuti dalle imprese stimati in oltre 20.000 miliardi che si aggiungono ad una pressione fiscale che sfiora in molti casi il 58 per cento.

Siamo consapevoli che, per rafforzare il nostro sistema economico, lo Stato abbia ancora un importantissimo ruolo da svolgere.

Questo deve assicurare una giustizia - soprattutto civile ed amministrativa - più veloce, elemento importante per garantire una corretta economia di mercato. Allo stesso tempo è necessario che gli operatori economici possano svolgere le loro attività di investimento in un quadro di regole certe e definite.

Un'altra area nella quale lo Stato può fare molto per lo sviluppo economico è quella della formazione e degli investimenti infrastrutturali per la quale dobbiamo poter assicurare ogni anno risorse pari almeno all'1,5-2 per cento del PIL.

Oggi non si può garantire «l'occupabilità» delle nuove generazioni e di chi perde il lavoro a causa delle necessarie ristrutturazioni, senza riservare una parte delle risorse pubbliche alla formazione permanente dei lavoratori.

Per quanto riguarda gli investimenti riteniamo che molto si debba fare per intervenire nel settore infrastrutturale in ritardo rispetto ai nostri *partner* europei, particolarmente in alcune aree del Mezzogiorno; allo stesso tempo si dovrebbero concentrare le azioni sull'innovazione tecnologica, senza la quale è impensabile che il nostro Paese possa finalmente mutare la sua struttura economica in modo tale da non dover più competere soltanto sulla base del costo del lavoro. D'altra parte gli ultimi dati ISTAT disponibili dimostrano che, in alcuni settori della grande industria, non basta agire sulla variabile «costo del lavoro» per assicurare il rilancio dell'occupazione. Quindi, per sviluppare i nuovi settori, che creano occupazione, è necessario investire sull'innovazione tecnologica del prodotto e sulla formazione professionale contestualmente ad una maggiore flessibilità del lavoro in entrata ed in uscita.

ALCUNE IPOTESI DI CORREZIONE

La logica che sottende alle proposte di modifica avanzate è la seguente: calo della pressione fiscale coperta dalla diminuzione della spesa corrente. Questa dovrà essere ancor più ampia per far fronte a una crescita della spesa per investimenti pubblici e, più in generale, di quella in conto capitale.

LA SPESA PREVIDENZIALE

I comparti di spesa corrente più rilevanti sono quelli della previdenza, della sanità e del pubblico impiego.

Per i settori della sanità e del pubblico impiego si tratta di spese meno facili da comprimere in quanto composte in gran parte da stipendi; per questo sarebbe opportuno intervenire con atti amministrativi per rendere più efficiente la spesa e per razionalizzarne l'allocazione, perseguendo al contempo una politica di alleggerimento del personale attraverso il blocco effettivo delle assunzioni, la formazione del personale, l'utilizzo di forme contrattuali flessibili e la trasformazione del 5 per cento dei contratti a tempo pieno in contratti a tempo parziale, eventualmente anche per un periodo limitato ed a turnazione.

Pertanto i maggiori risparmi potrebbero arrivare soprattutto dal settore previdenziale che presenta una forte sproporzione nel rapporto tra il livello di contribuzione ed il livello delle erogazioni soprattutto in relazione agli *standard* degli altri *partner* europei.

La strada da percorrere nel medio-lungo periodo riteniamo debba essere quella di un sistema misto con due componenti: *a)* obbligatoria contributiva per assicurare una rendita pensionistica per tutti i lavoratori non superiore ad un tetto definito; *b)* volontaria ad accumulazione per offrire a chi lo desidera un ulteriore rendita pensionistica.

Il passaggio a questo sistema è complesso e delicato e necessita di una gradualità in attesa che nel tempo il sistema a ripartizione scompaia e dovrà essere accompagnato da misure di incentivazione fiscale per le pensioni integrative volontarie e da una progressiva riduzione dei versamenti contributivi obbligatori.

Nel breve periodo si suggeriscono interventi tesi a contenere soprattutto gli effetti distorsivi delle rendite di anzianità, istituto che non ha riscontri nei Paesi più industrializzati.

Il meccanismo delle pensioni di anzianità (si pensi che il grave fenomeno del prepensionamento nel solo 1997 è stato calcolato per un totale di circa 400.000 unità) alimenta una spesa previdenziale già consistente che rischia di condizionare ulteriormente il nostro livello di competitività.

Oggi, con circa 20.000.000 di pensioni erogate a vario titolo, il livello di spesa previdenziale si attesta intorno al 15 per cento del PIL e corrisponde ad un livello non tollerabile per il sistema nel medio periodo.

L'analisi delle proiezioni di spesa dimostra che il sistema è ancora fuori controllo nonostante le riforme dei Governi Amato, Dini e Prodi senza le quali nel 2040 avremmo raggiunto una spesa previdenziale pari al 23 per cento del PIL.

Si prevede che intorno al 2005/2010 la spesa previdenziale subirà un incremento (una gobba dovuta probabilmente all'arrivo alla pensione, calcolata con il sistema retributivo, della generazione del cosiddetto *baby-boom*) che rischia di mettere in crisi l'equilibrio finanziario del sistema.

Il tasso di invecchiamento della popolazione renderà sempre più fosco il quadro della spesa previdenziale negli anni futuri. Infatti, nei prossimi 45 anni ci sarà un aumento di 7.000.000 degli ultrasessantenni e una diminuzione di circa 17.000.000 di coloro che hanno meno di sessantenni.

Neppure i flussi migratori, che ha volte vengono evocati come l'antidoto più efficiente al processo di invecchiamento, potranno sortire sostanziali effetti. Solo per mantenere costante l'ammontare complessivo della popolazione all'incirca sui livelli attuali ed impedirne il declino numerico che sarebbe prodotto dal saldo naturale negativo, è necessario l'afflusso di circa 50.000 nuovi immigrati all'anno.

Pertanto in prospettiva il rapporto tra popolazione attiva e titolari di prestazioni previdenziali fa sì che, anche nell'ipotesi limite di tasso di disoccupazione nullo e percentuale di contribuzione sostanzialmente costante - si osserva che l'aliquota contributiva attuale del 32,7 per cento rappresenta un livello già molto alto rispetto agli altri *partner* europei e quindi non sarebbe economicamente tollerabile un suo incremento - i contributi versati copriranno per una parte minima la spesa previdenziale da sostenere.

Una prima misura suggerita è quella dell'estensione del sistema contributivo anche a coloro che avevano più di 18 anni di contribuzione al momento del varo della riforma pensionistica del 1995. In questo modo non solo si sopprime un elemento di sperequazione presente nella «riforma Dini», ma si tenta di correggere lo squilibrio dei conti che si dovrebbe verificare nel medio-lungo periodo. È una modifica chiesta da più parti e dallo stesso presidente dell'INPS e avrebbe un costo per il futuro pensionato di circa il 5 per cento sulla rendita attesa.

Per disincentivare, poi, i nuovi trattamenti di anzianità si può prevedere che questi vengano calcolati esclusivamente con il metodo contributivo. Sempre sul fronte delle pensioni di anzianità si propone di attenuare il meccanismo automatico di perequazione per le pensioni di anzianità di importo elevato e di accelerare la fase transitoria di attuazione della «riforma Dini» anticipando di quattro anni i suoi effetti previsti nel 2008 ed uniformandola sia per i dipendenti pubblici che per quelli privati.

Sempre nella direzione di un risparmio della spesa previdenziale si muove la proposta di revisione dell'indennità di malattia tesa ad escludere la copertura dei primi giorni di assenza. La misura, che è estesa anche al pubblico impiego, ha effetti in particolare nel settore della scuola per contrastare la pratica delle «supplenze facili». In questo modo si attenuerebbero le garanzie per i lavoratori «protetti», ma si recupererebbero risorse da trasferire alle categorie di lavoratori meno tutelati. Queste misure dovranno anticipare una revisione radicale del nostro *welfare-state* troppo sbilanciato sulla spesa previdenziale.

LE RIDUZIONI FISCALI

Il sistema tributario è oggi assai complesso; ad aliquote elevate fanno riscontro numerose agevolazioni per dimensione di impresa o settoriali. L'abbassamento del carico fiscale, la semplificazione del sistema tributario, l'avvicinamento prima e l'annullamento poi dei differenziali tra aliquote legali ed effettive, possono rendere più trasparenti i rapporti tra fisco e cittadini, ridurre gli adempimenti burocratici e i connessi costi amministrativi, favorire l'emersione di attività attualmente «gestite in nero».

A questa impostazione risponde la proposta di portare soltanto a due le aliquote IRPEF (20 per cento e 33 per cento) attenuando l'andamento progressivo dell'imposizione personale e di abbattere l'aliquota IRPEG.

La positiva esperienza della legge n. 489 del 1994 (cosiddetta legge Tremonti) dimostra come è possibile raggiungere gli obiettivi di reddito, di innovazione tecnologica, di competitività e di espansione dei livelli occupazionali attraverso misure fiscali.

Tra i risultati, quelli di maggiore interesse sono relativi al prodotto interno lordo, al livello dei prezzi ed al livello di occupazione e possono essere così sintetizzati:

a) in assenza della legge Tremonti il PIL sarebbe stato, a seconda dello scenario di riferimento, inferiore dello 0,14 - 0,20 per cento nel 1994 e dello 0,66 - 1,08 per cento nel 1995;

b) in assenza della legge Tremonti il livello dei prezzi, come misurato dal deflatore del PIL, sarebbe risultato maggiore di 0,11 punti percentuali nel 1994 e di 0,58 punti nel 1995;

c) l'aumento di occupazione indotto dalla legge Tremonti è stato pari a 17.000 - 22.000 unità nel 1994 ed a 76.000 - 118.000 unità nel 1995.

Una riproposizione della legge Tremonti, legata in modo più vincolante all'incremento occupazionale, risulta pertanto auspicabile per uno stimolo concreto alla ripresa economica, tenuto conto che la cosiddetta «legge Visco», data la sua rigidità in termini di applicazione, non sta avendo gli effetti sperati. La detassazione degli utili reinvestiti non è certamente una misura strutturale, ma può essere uno strumento veramente efficace per il rilancio dell'economia.

Per quanto riguarda il lavoro autonomo e le cosiddette micro-imprese che, dati alla mano, costituiscono l'ossatura principale del nostro sistema produttivo, si ritiene opportuno introdurre dei correttivi all'IRAP, procedendo alla revisione dei parametri con i quali si costruisce la base imponibile per le categorie suddette.

L'IRAP infatti considera base imponibile, tra le altre cose, gli oneri per gli interessi passivi ed il costo del personale. Ciò ha determinato per molte micro-imprese scelte tendenti alla drastica riduzione del personale.

In un momento di grave crisi occupazionale, la scelta emendativa operata mira a sostenere e stimolare un settore, quello della micro-impresa e del lavoro autonomo, che può tornare ad offrire notevoli opportunità di impiego in particolare per i soggetti più esposti al fenomeno della disoccupazione, cioè giovani e donne.

È dimostrato infatti che costituendo l'ammontare delle retribuzioni base imponibile ai fini dell'applicazione dell'IRAP, molti posti di lavoro dipendente sono andati persi.

Anche da un punto di vista strettamente sociale lo Stato deve agire verso una riduzione della pressione fiscale sulle famiglie per ripristinare il livello del reddito compresso dalle misure adottate per l'ingresso in Europa.

Non si tratta soltanto di mantenere le promesse sulla restituzione delle maggiori entrate fiscali, ma si tratta di sostenere e valorizzare il «modello famiglia» che deve continuare a svolgere un ruolo fondamentale nel nostro Paese e che attualmente è minato da politiche economico-sociali del Centro-sinistra assai discutibili.

Tra le proposte più significative ricordiamo la misura che esenta dall'IRPEF l'immobile adibito ad abitazione principale, eliminando così un prelievo ritenuto ingiusto in quanto opera su un reddito puramente virtuale qual è quello che deriva dall'uso diretto dell'immobile da parte del proprietario. L'attuale normativa contrasta con il dettato costituzionale che correla la tassazione di un reddito alla reale esistenza dello stesso (principio del presupposto di reddito ai fini della determinazione della base imponibile).

Analoga misura è suggerita per quanto riguarda la totale deducibilità dall'imponibile IRPEF dell'imposta comunale sugli immobili (ICI). Infatti ciò rappresenta un'esigenza di giustizia fiscale che mira a contenere il prelievo su un bene, l'immobile destinato ad abitazione principale, evitando in questo modo la tassa sulla tassa. In alternativa e per le stesse motivazioni sopra descritte si propone di rendere possibile la detrazione di un importo pari al 19 per cento dell'ICI (limitatamente all'abitazione principale) dall'imposta IRPEF. Rimanendo in tema di ICI, è sembrato opportuno aumentare anche i limiti minimo e massimo della detrazione ICI che deve operare il comune sugli immobili adibiti ad abitazione principale.

Per proteggere il reddito dei cittadini dai recenti aumenti del prezzo del carburante, che hanno riaperto tensioni inflazionistiche e fatto emergere la debolezza del consumatore dinanzi a certe logiche di cartello, viene proposta una misura che tende a sterilizzare nei confronti dei consumatori le politiche di prezzo praticate dalle grandi società petrolifere. La proposta di rideterminazione dell'accisa serve pertanto a contenere l'aumento del prezzo del carburante scontando l'incremento del gettito dell'IVA, maturata sull'incremento del prezzo, direttamente sull'accisa. Ciò che non è tollerabile è che lo Stato possa lucrare, attraverso l'IVA, su questi talvolta ingiustificati aumenti. In questi giorni il Governo ha presentato un decreto-legge che si muove in un'analoga direzione accogliendo le nostre indicazioni, ma si tratta di un provvedimento di efficacia limitata (due mesi) che non riuscirà a contrastare il processo di crescita dell'accisa innescato con la cosiddetta *carbon-tax*, che invece di punire gli inquinatori colpisce i cittadini-consumatori.

Comunque in futuro occorrerà percorrere con sempre più coraggio una reale politica di liberalizzazione della distribuzione dei prodotti petroliferi. La ristrutturazione della rete di distribuzione, infatti, non porta benefici per il consumatore se non è associata a forme più aperte di concorrenza.

Un'altra proposta riguarda il sostegno del reddito per quei lavoratori delle aree ad alto tasso di disoccupazione assunti con «salari di ingresso» per la durata di tre anni, vale a dire salari inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi di lavoro.

In questo modo si introducono forti elementi di flessibilità nei contratti a tempo indeterminato (in un'ottica che deve prevedere una più stretta correlazione tra produttività e livelli salariali) e si rilancia l'occupazione in aree dove l'intervento pubblico a sostegno delle imprese attraverso misure fiscali rischia di essere censurato dall'Unione europea perché distorsivo della concorrenza.

Due ultime proposte riguardano il mercato del lavoro per fare di questo un vero e proprio mercato. Perciò suggeriamo di abrogare la norma che prevede la gratuità nei confronti dei prestatori di lavoro dell'attività privata di mediazione, un apporto finanziario per i costi che un sistema informatizzato efficiente deve sopportare, ed eventualmente stabilire anche un piccolo contributo pubblico per le agenzie che riescono a collocare i lavoratori a tempo indeterminato nelle aree ad alta disoccupazione.

Infine per il lavoro interinale proponiamo il suo allargamento anche a quei lavoratori che più hanno difficoltà a collocarsi stabilmente e che la legge esclude, vale a dire i lavoratori disoccupati in possesso di basse qualifiche.

Piccole misure ma significative per combattere una disoccupazione che le politiche economiche dei Governi di sinistra europei peggiorano o nei migliori dei casi ignorano, tanto che lo stesso Jacques Delors ha affermato: «Nonostante i socialisti siano al Governo in tredici paesi su quindici dell'Unione europea, la lotta alla disoccupazione non esiste».