

**ATTI PARLAMENTARI**

**XIII LEGISLATURA**

---

**CAMERA DEI DEPUTATI** Doc. LVII  
n. 4/A-bis

---

# **RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE**

**(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)**

(Relatore di minoranza: **ARMANI**)

SUL

## **DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA**

**PER GLI ANNI 2000-2003**

*(Articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni)*

*comunicato alla Presidenza il 1° luglio 1999*

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

**(D'ALEMA)**

DAL MINISTRO DEL TESORO,  
DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

**(AMATO)**

E DAL MINISTRO DELLE FINANZE

**(VISCO)**

*Trasmessa alla Presidenza il 23 luglio 1999*

---

**INDICE**

Inattendibilità del quadro macroeconomico .....	4
Un quadro di finanza pubblica preoccupante .....	5
1. La manovra non rilancia l'economia .....	7
2. Possibile sovrastima nella crescita del PIL .....	7
3. Rigidità strutturale della spesa pubblica .....	8
Una vera politica di sviluppo e non chiacchiere .....	9
1. Interventi fiscali: tagliare di più le imposte .....	9
2. Interventi sulla spesa pubblica corrente: servono proposte precise .....	12
3. Liberalizzazione e flessibilità del mercato del lavoro: ancora una chimera .	14
4. Privatizzazioni da accelerare e burocrazia inefficiente .....	15
Conclusioni .....	17

## RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge 25 giugno 1999, n. 208 ha profondamente riformato la sessione di bilancio, apportando cambiamenti consistenti alla legge n. 468 del 1978 (basti pensare alla abolizione del « collegato » di sessione) e spostando al 30 giugno la data di presentazione annuale del DPEF. Con l'abolizione del « collegato » di sessione si è voluto dare rilevanza al passaggio dalla legislazione vigente alla manovra finanziaria programmatica che è destinata, se del caso, a modificare il quadro tendenziale, consacrando i contenuti di tale modifica nella legge finanziaria da presentare a fine settembre. Una legge finanziaria nella quale, a sua volta, potranno inserirsi disposizioni anche ordinarie, ma che abbiano nondimeno un rilevante contenuto finanziario. Ai provvedimenti collegati, dedicati a materie omogenee, presentati entro novembre e esaminati fuori della sessione di bilancio, possono essere assegnati poi temi specifici e settoriali, che prima erano stipati nel « collegato » di sessione e lo rendevano indigestibile e faraonico: un incubo per le discussioni di Commissione e d'Aula. Resta, peraltro, aperto tuttora lo scottante tema delle deleghe, sul proliferare delle quali — quasi come surrogato degenerare dei ridimensionati decreti legge — il Polo della libertà ha fatto fin dal 1996 alcune epiche battaglie di contestazione. Poiché la riforma della sessione di bilancio, da poco approvata, ha avuto anche il voto del Polo nello sforzo di configurarla come una riforma « *bipartisan* », è augurabile che pure il problema delle deleghe venga al più presto risolto e ridimensionato nello stesso spirito.

Il DPEF predisposto dopo la citata riforma, dunque, avrebbe dovuto caratteriz-

zarsi per una sua nuova e più puntuale capacità previsionale (visto che ha potuto lucrare di un mese e mezzo in più per la sua predisposizione) e per una indicazione più precisa sui contenuti della manovra finanziaria correttiva, da trasferire a fine settembre nella legge finanziaria. Ciò soprattutto allo scopo di evitare, da un lato, la sistematica e spesso clamorosa inattendibilità delle previsioni macroeconomiche contenute nel DPEF degli anni precedenti (inattendibilità che ha sottoposto l'Italia, paese sorvegliato speciale all'interno dell'Unione Europea e, in specie, dell'Unione Economica e Monetaria (UEM), a costanti e sgradevoli rilievi critici dei nostri partners europei e dei maggiori organismi economici e finanziari internazionali, FMI e OCSE). Dall'altro lato, allo scopo di offrire alle forze imprenditoriali e sociali (per le quali le « aspettative » sono necessaria premessa per le loro decisioni di mercato, di investimento e di consumo) indicazioni chiare e non fumose sul comportamento del Governo nei mesi successivi e, in particolare, nel primo anno di riferimento del DPEF stesso.

Tutto ciò non si è verificato nel Documento per il 2000-2003, nonostante le predette attese conseguenti dalla riforma della legge 25 giugno 1999, n. 208, approvata in pratica all'unanimità delle due Camere. Così oggi, purtroppo, ci accingiamo ad esaminare un testo più adatto ad una discussione accademica — da Società italiana degli economisti, per intenderci — che non un testo il quale possa essere concretamente indicativo della politica economica e finanziaria per i prossimi anni: un testo che qualcuno, come il Direttore generale di Confindustria, è giunto addirittura a defi-

nire inutile, perché inattendibile e largamente superfluo ai fini delle scelte politiche del futuro. Due, soprattutto, gli aspetti che rendono largamente astratto e inattendibile l'attuale DPEF:

1) la non significatività concreta del suo quadro macroeconomico, da cui dovrebbe discendere la manovra di bilancio;

2) la vaghezza delle sue indicazioni in materia di interventi programmatici nel campo dei tagli alla spesa corrente (specie in tema di previdenza: interventi prima annunciati con clamore e poi vagamente rinviati), come parte qualificante della manovra finanziaria correttiva per il prossimo biennio (con eventuale proiezione sull'intero quadriennio) e come premessa indispensabile per l'attesa e non meramente inerziale riduzione della pressione fiscale, alla quale tutti dovrebbero pur annettere grande importanza per la ripresa del nostro sviluppo e conseguentemente dell'occupazione.

#### *Inattendibilità del quadro macroeconomico.*

Dal 1992 al 1998 l'incremento medio reale del nostro PIL è stato pari all'1,14 per cento all'anno; nello stesso periodo i consumi finali interni sono cresciuti in media annua dell'1,37 per cento e gli investimenti fissi lordi appena dello 0,23 per cento, mentre l'inflazione si è attestata in media sul 3,78 per cento, a seguito soprattutto dell'alto livello dei prezzi interni registrato in Italia fino al 1996, cioè fino allo sforzo immane e non indolore del Paese per il definitivo ingresso nell'euro. Si tratta dei dati assai deludenti (specie se si pensa che dal 1995 ininterrottamente l'Italia è stata governata dalla sinistra) che sono ricavabili dai documenti ufficiali. Ma in questa sede tali dati interessano per un altro particolare aspetto: cioè per la differenza tra le previsioni contenute in ogni successivo DPEF (da quello 1992-1994 a quello 1998-2000) e le risultanze effettivamente consuntivate a fine di ognuno degli anni considerati, desumibili dal DPEF dell'anno seguente o dalla corrispondente Relazione

previsionale e programmatica. Dunque, per quanto riguarda il PIL gli anni 1992, 1993, 1996, 1997 e 1998 registravano a consuntivo una crescita inferiore (spesso di molto, come avvenne nel 1993 quando si registrò un risultato negativo a fine anno di -1,2 per cento rispetto ad una previsione positiva di 1,6 per cento) a quella calcolata nelle previsioni. Gli unici due anni nei quali il PIL a consuntivo è cresciuto più delle previsioni sono il 1994 (lo scarto è +0,6 per cento) e il 1995 (lo scarto è +0,2 per cento), vedi caso proprio i due anni a cavallo del Governo di centrodestra e della sua politica espansiva e tonificante (della quale il Governo Dini si è in parte giovato). La stessa tendenza si registra, grosso modo, anche per i consumi finali interni, per gli investimenti fissi lordi e per il tasso d'inflazione. In ogni caso, c'è quasi sempre uno scarto tra previsioni e consuntivo, talvolta anche consistente.

La cosa non sarebbe drammatica, se non denotasse — vista la durata della tendenza — una propensione all'uso politico della previsione, specie quando il quadro macroeconomico del DPEF era redatto molto prima della metà dell'anno a cui faceva riferimento. Ecco perché, avendo spostato la presentazione del DPEF per il 1999 al 30 giugno, ci si sarebbe attesi dai modellisti econometrici del Tesoro un maggiore realismo, almeno per evitare brutte figure a livello internazionale. Invece, il DPEF 1998-2000, redatto a maggio 1998 prevedeva per l'anno ora in corso una crescita reale del PIL pari al 2,5 per cento: cifra già allora molto ottimistica, sapendo che la crisi asiatica era ormai in atto dalla seconda metà del 1997 (del resto in quel DPEF la crescita del PIL nel 1998 era ancora ferma al 2 per cento, quando poi il consuntivo è stato +1,3 per cento), senza contare le successive crisi russa e sudamericana, allora già esplose o prefigurate. In ogni caso, adesso il DPEF che esaminiamo prevede per il 1999 un PIL a +1,3 per cento, come nell'anno precedente: sembra in teoria una ipotesi più realistica e, come tale, essa è nota anche al Consiglio dell'ECOFIN.

Ma essa nella realtà è già superata, purtroppo in peggio, sulla base dell'anda-

mento del PIL nel primo trimestre di quest'anno (+0,2 per cento secondo il dato ISTAT) e del secondo trimestre (non ancora noto ufficialmente, ma ufficiosamente considerato molto vicino ad un modesto 0,2/0,3 per cento, specie se si considera l'andamento deludente della produzione industriale di aprile e maggio). Se così fosse — e lo sapremo fra poco — i due prossimi trimestri dell'anno in corso, per poter registrare a fine 1999 il previsto e ufficiale +1,3 per cento del PIL, dovrebbero consuntivare una crescita reale media del 2,16 per cento ciascuno. Su tale « *performance* » nel quarto trimestre, data la ripresa internazionale in atto, si potrebbe ragionevolmente sperare; ma per il terzo trimestre l'ipotesi è più problematica, trattandosi del classico trimestre delle ferie estive. In ogni caso, anche qualora a fine anno si raggiungesse faticosamente il previsto +1,3 per cento per il PIL, si tratterebbe comunque di una modestissima crescita, pari a quella del 1998. Una crescita risibile! Si noti, d'altra parte, come il Governatore Fazio (pag. 13 della sua audizione al Senato) preveda che, per consuntivare un +1,3 per cento del PIL, nel 1999, il 2° semestre dovrebbe vedere il PIL crescere a +3 per cento.

Ci sono, poi, i dati preoccupanti sull'andamento dei prezzi delle materie prime denominate in dollari, che anche in queste ultime settimane — con un euro svalutatosi in sei mesi sul dollaro fino al 15 per cento — fanno presagire una bolletta petrolifera in significativo aumento per il nostro Paese.

Infatti, i dati ISTAT di giugno per i prezzi al consumo segnalano già una consistente ripresa inflazionistica (+ 1,4 per cento) rispetto alla media europea. Senza contare, poi, l'andamento ormai decisamente crescente dei tassi d'interesse a livello internazionale (tendenza che ha costretto il Tesoro il 7 luglio scorso ad elevare la cedola dei nuovi BTP quinquennali dal 3,25 per cento al 4 per cento), dal quale potrebbe derivare un onere per il servizio interessi sul debito pubblico più elevato, a fine anno, di quello preventivato (ancora

con qualche margine positivo) nella manovra di finanza pubblica per il 2000.

Per concludere, dunque, su questo punto, va rilevato criticamente come rischi di essere considerato poco credibile il Governo che, sistematicamente, inserisce nel DPEF un quadro macroeconomico di crescita del PIL non realistico, specie se si considera che le previsioni a legislazione vigente e gli effetti della manovra non modificano se non in misura infinitesimale, da un lato, la crescita della spesa pubblica corrente al netto degli interessi e, dall'altro, la riduzione della pressione tributaria e contributiva. In queste condizioni, quale significato indicativo ottimistico (in termini di « aspettative » per la ripresa dello sviluppo e dell'occupazione) possa avere per l'imprenditore, il contribuente o il consumatore un quadro macroeconomico quasi certamente già smentito dalla realtà, è tutto da dimostrare. E allora l'attuale DPEF serve all'accademia o alla politica? Il Governatore della Banca d'Italia, nella sua recente audizione davanti alle Commissioni bilancio di Camera e Senato, ha avanzato seri dubbi — sia pure con la sua consueta prudenza e con il rigore di sempre — sugli obiettivi prescelti e sull'adeguatezza degli strumenti per raggiungerli. Non vorremmo, allora, attendere il 30 giugno 2000 per constatare amaramente che, anche questa volta, quanto previsto un anno prima non si è realizzato sia per eccesso di ottimismo nelle previsioni, sia per l'insufficienza dei mezzi e degli interventi apprestati.

*Un quadro di finanza pubblica preoccupante.*

Come è noto, l'Italia ha ottenuto qualche mese fa dall'UEM una deroga ai vincoli del patto di stabilità, in base alla quale per l'anno in corso il rapporto tra il disavanzo della P.A. e il PIL, in conseguenza della minore crescita di quest'ultimo (dal 2,5 per cento all'1,3 per cento), potrà attestarsi sul 2,4 per cento anziché sul 2 per cento, inizialmente previsto. Per il 2000, però, il Governo italiano è impegnato a recuperare

la linea di *trend* del piano di convergenza del dicembre 1998, cioè a tornare sull'obiettivo di un rapporto disavanzo-PIL dell'1,5 per cento, mentre nel 2001 si dovrebbe attestare sull'1 per cento per giungere finalmente al pareggio nel 2003 (e non più nel 2002, come inizialmente ipotizzato dal patto UEM). Questo ragionamento è alla base della manovra finanziaria correttiva del 2000 pari a 11.500 miliardi (con interventi strutturali di riduzione della spesa corrente che dovrebbero restare ipoteticamente validi anche per il 2001-2003) e del 2001 pari a 7.500 miliardi (dei quali 3.500 per effetto residuale della manovra sul 2000 come riduzione di spesa corrente e 4.000 per finanziare obiettivi di sviluppo).

Limitando, tuttavia, l'analisi al solo più sicuro 2000, emerge subito che la manovra tenderebbe solo a recuperare il trend del risanamento finanziario concordato in sede europea, il cui traguardo del pareggio al 2003 sarebbe in teoria già tendenzialmente raggiungibile sulla base delle previsioni a legislazione vigente se non si fosse messa di traverso la minore crescita del PIL. Questo è, dunque, il dramma della finanza pubblica italiana nella gestione dei governi di centrosinistra. Prodi per entrare nell'euro ha ammazzato l'economia con una pesante crescita della pressione fiscale e con un consistente abbattimento della spesa per investimenti pubblici (anche attraverso il contenimento dei tiraggi di tesoreria), aiutato peraltro dalle variabili esterne del calo dei tassi d'interesse e dei prezzi internazionali delle materie prime, che hanno depresso l'inflazione. D'Alema vorrebbe fare l'esatto opposto, cioè calare le spese correnti finanziando così la riduzione della pressione fiscale: ma, dovendo gestire gli effetti di una forte depressione congiunturale sull'andamento del PIL, dovuta in parte alla crisi internazionale ma anche alla precedente folle politica del suo predecessore, si è limitato a programmare una semplice manovra finanziaria correttiva per recuperare il trend del risanamento, comunque non sufficiente a restituire « aspettative » ottimistiche all'economia interna. Per di più, l'attuale Governo

deve di fatto far slittare al 2017 (dopo i successivi scorrimenti, già fatti in passato, al 2013 e al 2015) l'ipotetico raggiungimento del parametro del 60 per cento nel rapporto debito accumulato-PIL, che l'Italia non ha mai centrato e che comunque Maastricht ci impone.

Una manovra, quindi, di semplice riallineamento sul trend del risanamento che:

1) non rilancia veramente l'economia italiana;

2) è soggetta ai rischi di una probabile sopravvalutazione (come abbiamo visto) nella crescita del PIL tra il 1999 e il 2000;

3) non incide veramente e in misura consistente su tutte le rigidità strutturali della spesa pubblica corrente (vedi previdenza e sanità).

Infine, affida parte del sostegno allo sviluppo nel prossimo anno (3.100 miliardi sulla legislazione vigente per contribuzioni aggiuntive di vacanza contrattuale e 1.000 miliardi sulla manovra correttiva per i rinnovi contrattuali dell'anno medesimo, il tutto a favore del pubblico impiego) alla classica e obsoleta terapia keynesiana del sostegno alla domanda interna. In questo caso, peraltro, senza apparenti contropartite da parte dei beneficiari, in termini di aumento sicuro della loro spesso incerta produttività e, si sospetta, con una copertura finanziaria a carico di non ancora ben specificate « entrate extratributarie » che, qualora concretamente acquisibili (come valorizzazione del patrimonio immobiliare statale e come ottimizzazione gestionale delle passività finanziarie della P.A. a seguito della discesa dei tassi d'interesse), potrebbero forse meglio implementare il fondo d'ammortamento del debito pubblico, oppure figurare come acquisite a spese di altri soggetti interni (banche italiane e/o Cassa depositi e prestiti), che se ne accollerebbero gli oneri.

Vediamo singolarmente i citati tre problemi.

### 1. *La manovra non rilancia l'economia.*

Si è detto che la manovra recupera soltanto il trend del risanamento e non rilancia l'economia. Ebbene, uno specifico studio del Servizio Bilancio della Camera (con il suo grafico di pag. 5 e il testo di pag. 6) illustra bene come la manovra finanziaria per il 2000 « può divenire una vera e propria trappola per lo sviluppo », specie se non rafforzata da quelle che poi sono state le proposte del Governatore della Banca d'Italia nella citata sua audizione dell'8 luglio scorso. Infatti, la limitata crescita del PIL nel 1999, con conseguente trascinarsi anche nel 2000, tende a provocare una riduzione del rapporto tra avanzo primario e PIL con conseguente aumento del fabbisogno dovuto alla rigidità della spesa, la quale non tende a diminuire in misura corrispondente, creando così la necessità della manovra aggiuntiva atta a compensare gli effetti insufficienti della più bassa spesa per interessi. Tale manovra, tuttavia, tende a sua volta a deprimere la domanda interna del 2000 (a parte la modesta cifra compensativa che abbiamo visto destinata allo sviluppo, 3.500 miliardi, di cui però 1.000 per i contratti pubblici), ampliando ulteriormente gli effetti depressivi.

Nelle condizioni indicate, sostiene il Servizio Bilancio della Camera (pag. 12), il superamento della posizione di stallo può essere affidato solo a variabili esogene. Si pensi, infatti, che nel quadriennio del DPEF le entrate tributarie in percentuale del PIL calano solo dello 0,38 per cento, pari a 0,095 per cento in media all'anno; quelle contributive solo dello 0,49 per cento, pari a 0,1225 per cento in media all'anno. E ciò, mentre la differenza fra il maggior calo percentuale delle spese complessive su quello delle entrate totali è soltanto dell'1,89 per cento in 4 anni (sempre in percentuale del PIL): quanto basta appena a far rientrare il deficit nelle previsioni europee. Perciò, soltanto le variabili esogene potrebbero salvarci dal mantenimento dell'economia italiana nell'encefalo-

gramma praticamente piatto. Esse potrebbero essere:

1) una ripresa robusta del nostro PIL, che può dipendere, in definitiva, solo dallo « stellone », cioè dalla nostra possibilità e capacità di agganciarci alla ripresa internazionale (ma la perdita palese di competitività sui mercati esteri non è un buon segnale);

2) interventi ulteriori di politica economica per contenere ancor più la spesa corrente e destinarne lo spazio finanziario a più consistenti riduzioni della pressione tributaria e contributiva.

È quanto ha suggerito, come si è detto, Antonio Fazio nella sua audizione (pag. 19 del suo testo). Se invece di ridurre il peso delle entrate complessive sul PIL dello 0,3 per cento all'anno dal 2000 al 2003 o, più esattamente, quello delle entrate tributarie e contributive dello 0,22 per cento all'anno (vedere pag. 12 del testo del Servizio Bilancio), si riducesse il peso delle imposte e dei contributi sul PIL per un 1 per cento all'anno nel quadriennio, l'obiettivo di una crescita annuale del PIL al 2,5-3 per cento non sarebbe irraggiungibile. Certo, in questo caso sarebbe necessario ridurre di più la spesa corrente nei settori ormai noti, specie sapendo — come scrive Fazio (pag. 18) — che « le risorse per le politiche di sviluppo inglobano, per una quota che raggiunge il 40 per cento alla fine del periodo (2003), finanziamenti di spese correnti riguardanti principalmente i rinnovi contrattuali del pubblico impiego ».

### 2. *Possibile sovrastima nella crescita del PIL.*

Oltre a quanto detto finora, la manovra correttiva rischia, alla luce delle possibili previsioni meno ottimistiche di crescita del PIL fra l'anno in corso e il 2000, di non essere nemmeno sufficiente a riportare la nostra finanza pubblica nel trend del risanamento. Anche qui ci soccorre una simulazione del Servizio Bilancio della Camera (pp. 9-11). Se, infatti, il PIL del 1999 per le ragioni già dette non raggiungesse la crescita dell'1,3 per cento su base annua,

ma si fermasse all'1 per cento (il Centro studi Confindustria prevede addirittura lo 0,9 per cento), il rapporto fabbisogno/PIL crescerebbe dal 2,4 per cento al 2,55 per cento con una maggiore dimensione della necessaria manovra aggiuntiva pari a 3.186 miliardi. L'effetto di trascinamento, poi, sull'anno successivo porterebbe il PIL del 2000 dal 2,2 per cento all'1,9 per cento con un rapporto fabbisogno/PIL che passerebbe dall'1,5 per cento all'1,65 per cento e, quindi, con una maggior manovra di altri 3.309 miliardi, per un totale nei due anni (con effetto, però, che potrebbe anche concentrarsi in gran parte solo sul 2000) di 6.495 miliardi, da aggiungere agli 11.500 già previsti (totale: 18.000 miliardi circa).

È ben vero che dai dati del DPEF in esame emerge un certo margine, dovuto alla costante (anche negli anni scorsi) sovrastima nell'andamento dei tassi d'interesse e, quindi, nelle dimensioni della spesa per il servizio del debito pubblico: una sovrastima che, sempre secondo il Servizio Bilancio (p. 9), tra il 1996 e il 1998 ha registrato una differenza compresa tra i 4000 e gli 11.000 miliardi. Ma, a parte il fatto che un recente studio dell'Osservatorio Centro Studi Monetari (OCSM) dell'Università LUISS di Roma, per il 1999 e il 2000, calcola tale sopravvalutazione in valori sostanzialmente più ridotti rispetto agli anni precedenti (fra i 7.000 e i 6.500 miliardi per il 1999, tra i 10.900 e i 6.300 per il 2000, a seconda dell'uso di uno scenario più o meno favorevole), resta sempre il fatto che oggi i tassi internazionali sono ormai definitivamente in ascesa, avendo toccato da tempo il loro minimo storico. Inoltre, non è detto a priori che, almeno a medio termine, la politica di allungamento della vita media del debito pubblico italiano, perseguita da Tesoro, sia sempre priva di sgradevoli incognite, date le dimensioni complessive raggiunte dal nostro *stock* di debito e dato il tasso di smaltimento molto lento dello stesso.

### 3. Rigidità strutturale della spesa pubblica.

Resta, infine, il problema della rigidità strutturale della nostra spesa pubblica cor-

rente e dell'effettiva efficacia della manovra correttiva proposta per aggredire tale rigidità. Anzitutto, va detto che le previsioni tendenziali sui tassi di crescita delle principali spese correnti nel quadriennio 2000-2003 (vedi Tab. 2, pag. 13 della Sintesi) sono costantemente superiori al tasso d'inflazione medio previsto nei 4 anni (1,1 per cento, ma nel 1999 la previsione è dell'1,5 per cento - +1,7 per cento fino a tutto giugno - e nel 2000 è dell'1,2 per cento). Infatti, la spesa per le pensioni registra un tasso medio di crescita del 3,64 per cento, pari ad oltre tre volte rispetto a quello medio dell'inflazione; la spesa per l'assistenza sanitaria viaggia sul 3,33 per cento; le altre spese correnti sono sul 2,83 per cento e, quindi, il totale delle spese correnti al netto degli interessi segna il 3,21 per cento: anch'esso superiore ad oltre tre volte l'inflazione.

Se, poi, andiamo a vedere il peso percentuale a legislazione vigente della spesa pensionistica sul totale della spesa corrente al netto degli interessi (Tav. 1 di pag. 12 della Sintesi), possiamo verificare come tale percentuale non si riduca in misura significativa dal 1999 (39,6 per cento) al 2003 (38,7 per cento): appena -0,9 per cento in cinque anni. La stessa tendenza si registra, del resto, pure per la spesa del personale (al netto, peraltro, dei rinnovi contrattuali attesi fra il 2000 e il 2003, che vengono considerati nella manovra aggiuntiva): rappresenta il 26,4 per cento della spesa corrente al netto degli interessi nel 1999 e scende ad appena il 25,5 per cento nel 2003: anche qui solo -0,9 per cento in cinque anni.

Ecco perché anche in questo campo vale il monito del Governatore Fazio, che sembra del tutto disatteso (al di là di alcune frasi fumose sul bene di mantenere la concertazione con le parti sociali in un campo così delicato). A parte l'opportunità che il pareggio del bilancio della P.A. torni ad essere raggiunto nel 2002 (come era all'origine del patto di stabilità europeo) e non faticosamente nel 2003, come è nel DPEF, resta il fatto - dice Fazio (pag. 18) - che « nel settore previdenziale un'azione intrapresa con congruo anticipo può pre-

venire le difficoltà che si presenteranno dalla metà del prossimo decennio: occorre programmare per allora una riduzione dell'incidenza della spesa sul prodotto interno». Da questo punto di vista non ha giovato certo, in termini di effetto d'annuncio che può scatenare aspettative pericolose per i conti pubblici (una corsa ai prepensionamenti da qui all'autunno), la frase cauta e oscura inserita nel DPEF (pag. 14 della Sintesi) dopo le polemiche interne alla sinistra: « nel rispetto del metodo della concertazione, ogni ulteriore intervento di razionalizzazione e riqualificazione della spesa sociale che fosse concordato... ecc ». Dopo tante polemiche, falsi annunci e ritirate non sarebbe stato meglio parlare chiaro fin dal testo dell'attuale DPEF, senza attendere un autunno incerto e pericoloso ?

*Una vera politica di sviluppo e non chiacchiere.*

Il 15 giugno scorso, rispondendo ad un'interpellanza urgente del collega Carlo Pace che chiedeva indicazioni sui contenuti del DPEF, il Ministro del tesoro — lamentando quasi da euroscettico in ritardo il modo con cui l'Italia e molta parte dell'Europa si sono avviate verso la moneta unica — testualmente dichiarava: « noi, e non solo noi, ma anche gli altri paesi che hanno aderito all'euro, abbiamo camminato su una sola delle gambe sulle quali era necessario procedere per creare la moneta unica, quella del risanamento finanziario, dimenticando, noi e gli altri, che le ragioni dell'euro avrebbero reso difficile la vita ad economie strutturalmente deboli, rigide ed inceppate » (pag. 18, Seduta 549 della Camera). Dopo queste importanti affermazioni ci saremmo attesi che nel DPEF 2000-2003 si fossero analizzate le molteplici cause che hanno determinato e determinano le barriere al nostro sviluppo con maggiore equilibrio e più analitico approfondimento.

Invece, elencando i fattori di debolezza della nostra economia (barriere fiscali, amministrative, finanziarie, normative e alle

scelte individuali), l'analisi è rimasta alla superficie dei problemi. Infatti, non si sono volute individuare fino in fondo le cause strutturali, che hanno costretto tante nostre attività produttive a scegliere il mantenimento della piccola o piccolissima dimensione per i vincoli rappresentati dalle rigide norme dello Statuto dei lavoratori (usato spesso come una clava da giudici del lavoro politicizzati e da centrali sindacali assetate di potere e di protervia), ovvero rappresentati da un regime tributario e contributivo assurdamente punitivo, il quale spinge anch'esso alla conservazione della piccola e piccolissima dimensione produttiva e non stimola al suo ampliamento, laddove addirittura non incentiva all'evasione e al lavoro sommerso. E ciò, specie a fronte dei tanti vincoli burocratici che assediano i singoli operatori economici in tutte le fasi della loro attività sul territorio nazionale. Dunque, quella del DPEF è una analisi monca e ideologicamente condizionata, non certo capace di modificare le « aspettative » delle imprese per il futuro delle loro attività e dei giovani disoccupati per reali aperture e per complete flessibilità nel mercato del lavoro, capaci di dare loro sbocchi occupazionali sicuri e non semplici e vaghe speranze.

Pertanto, il DPEF non traccia un vero e serio disegno di sviluppo del Paese, al di là delle tante chiacchiere di cui è ricco: anche da questo punto di vista il suo testo è accademico e vago, non concreto e chiaramente propositivo.

*1. Interventi fiscali: tagliare di più le imposte.*

Nel campo degli interventi di finanza pubblica per lo sviluppo, l'abbiamo visto, il DPEF non va oltre la promessa di 3.500 miliardi di sostegno alla crescita, dei quali solo una parte — l'agevolazione agli investimenti già prevista all'articolo 2, commi 8-13 della legge n. 133 del 1999; nonché l'accelerazione della *dual income tax* (DIT) e la riduzione dell'aliquota IRPEF al 26 per cento per il secondo scaglione di reddito — potrebbe essere finanziata dalla

complessiva manovra prevista per il 2000-2003, mentre le detrazioni IRPEF a favore delle famiglie e il consolidamento dello sgravio alla prima casa potrebbero avere copertura finanziaria solo in funzione dei risultati attesi dalla lotta all'evasione: operazione che non significherebbe certo una riduzione del peso fiscale, ma solo una sua più equa distribuzione. La Confindustria, nella sua audizione del 9 luglio scorso al Senato, sostiene peraltro che le risorse stanziare specificamente per le riduzioni tributarie sarebbero sufficienti solo per finanziare gli incentivi della legge n. 133 del 1999 e per l'accelerazione della DIT dal 2001 (e non dal 2000), mentre non sarebbe indicata alcuna copertura per la riduzione dell'aliquota IRPEF, i cui oneri sarebbero approssimativamente stimabili in quasi 3.000 miliardi.

Si tratta, dunque, di provvedimenti assai aleatori ai fini di un sostanziale calo della pressione tributaria (che, infatti, come abbiamo visto scende nel quadriennio con percentuali da prefisso telefonico).

Noi siamo, invece, convinti col Governatore Fazio che la pressione tributaria e contributiva nel quadriennio possa e debba ridursi per un 1 per cento del PIL all'anno, sia mantenendo l'agevolazione per gli investimenti di cui ai commi 8-13 dell'articolo 2 della legge n. 133 del 1999, sia intervenendo in modo drastico — soprattutto nell'intento di favorire le PMI e il lavoro — sui due tributi cardine della fallimentare riforma Visco, la DIT e l'IRAP, nonché sull'IVA a carico dell'edilizia. E ciò, senza dimenticare ovviamente l'apprestamento di coperture finanziarie concrete e non eventuali per gli sgravi a favore delle famiglie, della prima casa e del secondo scaglione di reddito ai fini IRPEF (riduzione al 26 per cento).

Infatti, già in occasione del dibattito alla Camera sull'ordinamento fiscale, proponemmo di eliminare completamente la DIT e la super DIT, finanziando col recupero di gettito così conseguito sia l'abbattimento generalizzato (cioè per tutte le attività produttive) al 27 per cento della tassazione sul reddito d'impresa, sia la deducibilità dell'IRAP dall'IRPEF/IRPEG. Infatti, la DIT e

super DIT si sono dimostrate strumenti assai farraginosi (tanto che lo stesso DPEF intende intervenire per accelerarne gli effetti, a dimostrazione della loro sostanziale inefficacia), nonché destinati a favore prevalentemente delle grandi imprese capitalizzate e quotate in borsa. Infatti, quasi esclusivamente ad esse conviene finanziare gli investimenti con l'impiego di capitale proprio, perché possono reperirlo facilmente dai loro azionisti e col ricorso al mercato azionario, oltre che con un abbondante autofinanziamento. Le PMI, per le loro stesse dimensioni, non possono non avere nell'indebitamento verso le banche e il mercato la loro principale fonte di copertura degli investimenti, accanto ad uno spesso esiguo autofinanziamento: non si vede perché, allora, esse debbano essere penalizzate fiscalmente se non possono utilizzare la DIT, dovendo ricorrere invece al debito bancario che, tra l'altro, oggi è offerto a tassi ridotti e competitivi. Quindi, riduciamo per tutti omogeneamente la tassazione sul reddito d'impresa, perché non c'è ragione che il Fisco, volendo incentivare gli investimenti produttivi anche ai fini della crescita occupazionale, debba entrare nel merito di come l'impresa li finanzia, premiando quella che ci mette mezzi propri e penalizzando quella che si indebita. Il Fisco, in altre parole, deve essere neutrale rispetto alle scelte di copertura finanziaria degli investimenti da parte dell'impresa, specie in un paese ove prevalgono le PMI, che vanno con tutti i mezzi aiutate a crescere.

Nella stessa ottica si pone il problema della deduzione dell'IRAP dall'IRPEF/IRPEG, la cui mancata previsione per legge rappresenta (a detta dei più qualificati esperti tributari) una delle distorsioni più gravi generate dall'irrazionale e incostituzionale tributo regionale sulle attività produttive, come rilevammo anche noi criticamente fin dal nostro intervento in Commissione bicamerale dei Trenta, quando venne a verifica l'attuazione della delega che ha inserito il nuovo tributo nel nostro ordinamento. Il Ministro Visco sostiene che il gettito IRAP nel 1998, essendo stato inferiore alle previsioni, ha prodotto di

fatto uno sgravio a favore delle imprese. È un argomento assai discutibile perché, a parte il fatto che detto minor gettito 1998 è stato più che compensato dai maggiori incassi IRPEF del 1999, il calo di proventi rispetto al previsto è probabilmente la conseguenza della flessione congiunturale subita dall'economia italiana nel 1998 rispetto al calcolo del gettito virtuale dell'IRAP, determinato dalla relazione tecnica (che accompagnò il decreto attuativo) sul PIL del 1997 (risultato pari a +1,5 per cento rispetto a +1,3 per cento consuntivato nell'anno successivo). E ciò, perché l'IRAP è un'imposta commisurata al valore aggiunto lordo, simile all'IVA: quindi, assai sensibile come gettito agli andamenti congiunturali.

Ma, a parte questa polemica pretestuosa, l'IRAP — incorporando nella sua base imponibile il costo del personale impiegato nell'attività produttiva e gli interessi passivi e avendo sostituito alcuni tributi per loro natura detraibili (contributi sanitari e ILOR) dall'imposta sul reddito o, addirittura, prima non pagati (ILOR e imposta sul patrimonio netto) da alcune categorie di contribuenti oggi assoggettati alla nuova imposta (lavoro autonomo, libere professioni) — ha prodotto forti sperequazioni e iniquità soprattutto a carico della PMI e del lavoro indipendente. Infatti (come emerge anche da molte memorie settoriali presentate all'indagine conoscitiva sugli effetti dell'IRAP, promossa dalla Commissione bicamerale dei Trenta), il nuovo tributo ha favorito le grandi imprese fortemente capitalizzate e automatizzate, oltre che poco indebitate e dotate di un alto tasso di internazionalizzazione, mentre per converso ha danneggiato le piccole imprese a forte intensità di impiego della manodopera, ad alto indebitamento e a scarsa internazionalizzazione (l'IRAP distorce a nostro danno anche la concorrenza europea, perché è tributo che come tale esiste solo a carico delle imprese italiane). In tal modo, l'IRAP non ha certo favorito la riduzione del carico fiscale presso le PMI (è pagata assurdamente anche dalle aziende in perdita o alla vigilia di crisi fallimentari) e, quindi, non ha nem-

meno incentivato l'occupazione. Pertanto, la sua deduzione dall'IRPEF-IRPEG è necessaria e doverosa, anche per evitare che prima o poi essa possa essere riconosciuta incostituzionale, in quanto in palese contrasto col principio della capacità contributiva (articolo 53 della Costituzione).

L'abbattimento generalizzato dell'aliquota sul reddito d'impresa in cambio dell'abolizione di DIT e super DIT — accompagnato dalla deducibilità dell'IRAP e dall'agevolazione agli investimenti di cui ai commi 8-13 dell'articolo 2 della legge n. 133 del 1999, come misure significative per ridurre in dimensioni non simboliche la pressione tributaria sulle imprese — va ulteriormente rafforzato con la riduzione dell'IVA sull'edilizia dall'attuale 20 al 10 per cento. Sappiamo che Francia e Italia hanno chiesto all'Unione Europea di essere autorizzate a tale riduzione anche per rilanciare il settore edile. È urgente che il nostro Governo ottenga tale autorizzazione (senza eventuali pesanti compensazioni di tassazione indiretta a carico di altri beni di largo consumo), perché l'intervento riduttivo sull'IVA certamente si autofinanzia in termini di gettito, in quanto può stimolare fortemente la ripresa dell'industria delle costruzioni, contribuendo anche a far emergere probabilmente molto sommerso annidato in questo settore.

Si pensi solo a come la riduzione dell'IVA potrebbe incentivare il ricorso al beneficio della detrazione del 41 per cento delle spese sulle ristrutturazioni edilizie: oggi le domande per tale beneficio sono essenzialmente limitate ai condomini (circa 200.000 domande), proprio perché la forte aliquota IVA scoraggia i singoli privati, i quali sono favoriti maggiormente dagli sconti in nero delle piccole ditte edilizie.

Di tali interventi nel campo della tassazione statale, del resto, si sente urgente bisogno perché, con la restituzione di una potestà tributaria autonoma alle Regioni e agli Enti locali, spesso in contropartita di un trasferimento ad essi di funzioni statali effettuato in modo confuso e senza calcoli precisi dei costi, gli enti pubblici decentrati sono costretti ad utilizzare subito in au-

mento la leva fiscale appena ricevuta dallo Stato. È, infatti, di questi giorni la notizia che circa 2.400 comuni sono stati costretti a deliberare incrementi delle aliquote loro concesse come addizionale all'IRPEF, mentre nel contempo l'imposta più tipicamente comunale, l'ICI, è assoggettata presso tutti gli 8.100 comuni italiani a continui inasprimenti e complicazioni normative, che la rendono sempre più penalizzante (è stato pubblicato uno studio della Confedilizia assai illuminante in questo senso: « L'inestricabile giungla dell'ICI », Piaccenza, gennaio 1999).

Si aggrava, così, direttamente o indirettamente la tassazione sulla casa, al di là delle vaghe promesse di sgravi (con problematica copertura) contenute in questo DPEF. Infatti il Documento non può essere il solito e tradizionale sfogatoio per l'applicazione del patto di stabilità interno, con cui lo Stato scarica molte sue funzioni a Regioni ed Enti locali per fare bella figura con l'Unione Europea come riduttore del proprio fisco e della propria burocrazia, trasferendoli a carico degli enti territoriali sottostanti senza preoccuparsi se questi sono preparati e in grado di farvi fronte e, soprattutto, senza preoccuparsi degli effetti negativi sul contribuente. Questo, infatti, viene colpito come tale sempre sulla stessa base imponibile, oppure come utente di servizi di sempre più bassa qualità, sballottato da una burocrazia all'altra senza propri personali benefici. È un andazzo che va modificato, ma il DPEF si guarda bene dall'affrontarlo con proposte concrete.

## 2. *Interventi sulla spesa pubblica corrente: servono proposte precise.*

Se la pressione tributaria e contributiva deve ridursi dal 2000 al 2003 — come sostiene il Governatore Fazio — dell'1 per cento all'anno rispetto al PIL (e non dello 0,22 per cento, come prevede il DPEF) secondo le linee concrete prima indicate, oltre al netto ricavo di gettito derivante dall'eliminazione di DIT e super DIT e alla ricerca di coperture adeguate per molti

degli sgravi tributari proposti dal DPEF e affidati all'incerta lotta all'evasione, occorrerà intervenire per finanziarne gli oneri con ulteriori tagli strutturali a carico della spesa corrente, in aggiunta allo 0,6 per cento all'anno sul PIL già previsto dal DPEF medesimo. Su questo tema, che coinvolge ovviamente gli interventi sulla previdenza ma — come vedremo — non solo questa, il Governo è stato vago, trincerandosi dietro lo schermo della preventiva concertazione col sindacato (sui cui risultati è già lecito dubitare, stando alle prese di posizione di Cofferati). Questa vaghezza governativa, tesa a rinviare alla legge finanziaria di fine settembre ogni eventuale scelta più concreta, è estremamente dannosa sia per la pace sociale, sia per la stessa finanza pubblica.

Per la pace sociale è dannosa, in quanto gli annunci iniziali non sono certo passati inosservati presso i pensionati e i pensionandi (timorosi di essere danneggiati eventualmente nei loro diritti o nelle loro aspettative). Per la finanza pubblica la vaghezza del Governo è dannosa, in quanto l'effetto annuncio — come si è già detto — potrebbe scatenare in questi mesi una pericolosa corsa verso accelerati prepensionamenti.

Quindi, occorre una chiarezza che questo DPEF colpevolmente non possiede. E allora, qualora non si volesse intervenire sulla spesa previdenziale, perché la sinistra non può permettersi di andare allo scontro con le tre maggiori centrali sindacali, c'è sempre il suggerimento della Corte dei Conti che, nella sua relazione sul Rendiconto dello Stato per il 1998, denuncia ed elenca tutta una cospicua serie di sprechi in materia di spesa pubblica (quantificati in circa 8.000 mila miliardi) che potrebbero essere aggrediti e che la Ragioneria generale dello Stato conosce benissimo, sapendo anche come eliminarli o ridimensionarli.

Se, invece, si intendesse intervenire comunque strutturalmente sulla spesa pensionistica, rinviando solo per ragioni tattiche lo scontro con il sindacato, è molto meglio — per le ragioni dette prima — che il Governo si esprima chiaramente fin da

questo DPEF, restituendo così a tale documento un vero e utile significato politico. E allora, nonostante il ricatto inaccettabile delle forze sindacali, molti esperti della stessa maggioranza di sinistra (compreso l'ex Sottosegretario al Tesoro on. Laura Pennacchi, che pure ha criticato il suo Ministro con un articolo su « l'Unità » del 30 giugno scorso sul tema dell'egoismo generazionale) si sono espressi di recente a favore dell'estensione a tutto campo del metodo contributivo nella forma « pro rata ». È accaduto al convegno, promosso dall'INPS e dall'INPDAP, sulle prospettive del sistema pensionistico obbligatorio, tenutosi a Roma proprio il 30 giugno scorso. Sia il prof. Massimo Paci, presidente dell'INPS, sia la stessa on. Pennacchi, sia altri autorevoli esperti sono d'accordo, pur salvando (per carità!) la concertazione, sull'estensione del contributivo « pro rata » anche ai lavoratori con più di 18 anni di contributi, non inseriti ancora in tale regime dalla riforma Dini. Ecco, dunque, una proposta concreta che, indipendentemente dall'effetto riduttivo della spesa pensionistica per il 2000-2003, il quale pur ci sarebbe, potrebbe favorire il graduale rientro di quegli effetti negativi sui conti previdenziali che sono attesi — come ci ha ricordato il Governatore Fazio — a partire dal 2005 in poi. Si pensi, a questo proposito, che il disavanzo fra prestazioni e contributi sociali (vedi Tavola A-1 pag. 133 del DPEF) era del 4,82 per cento nel 1997 è previsto al 10,41 per cento nel 1999 e al 10,82 per cento nel 2000, giungerebbe all'11,26 per cento nel 2003 delle uscite complessive al netto degli interessi.

Sulla necessità di intervenire ora per allora nel campo del « welfare » non è contrario, del resto, nemmeno chi pur nega la necessità di anticipare la verifica della riforma Dini prima del già previsto 2001: solo che tende a rinviare a quell'anno ciò che si potrebbe fare già oggi, specie se questo servisse a recuperare qualche risparmio di spesa da destinare alla riduzione della tassazione, che andrebbe a vantaggio anche dei pensionati, i cui diritti non verrebbero comunque colpiti.

È quanto si cercò, invece, di far credere demagogicamente, distorcendo disonestamente la realtà, da parte della sinistra e della triplice sindacale, quando il 30 settembre 1994 il Governo Berlusconi presentò al Parlamento la sua legge finanziaria (XII Legislatura, A.C. 1365, riepilogo a pagg. 14 e 15), che agli articoli da 9 a 13 conteneva alcune norme in materia di riforma previdenziale. È noto ciò che avvenne allora, con l'imposizione a stralciare quelle norme dalla legge finanziaria, la mobilitazione della piazza, la caduta di quel Governo per il ribaltone della Lega. Sta di fatto che, se si fossero approvate allora quelle norme, tra il 1995 e il 1997 si sarebbero ottenuti risparmi di spesa in termini di cassa per 32.105 miliardi (senza contare i 2.700 miliardi del condono contributivo previsto all'articolo 14), recuperati solo in minima parte dalla successiva riforma del Governo Dini concordata con i sindacati. Tra l'altro, degli oltre 32.000 miliardi di risparmi preventivati dalla riforma del Governo Berlusconi oltre il 49 per cento era rappresentato dall'intervento sulle pensioni di anzianità (ancora oggi, come allora, al centro delle polemiche per la loro anomalia rispetto alla situazione europea).

Tale specifico intervento (articolo 10) prevedeva — senza colpire i diritti già acquisiti — essenzialmente una penalizzazione pari al 3 per cento in ragione di ogni anno di anticipazione rispetto all'età di vecchiaia a carico dei pensionandi (e quindi non a carico dei titolari di pensioni di anzianità già acquisite). Si pensi invece che il Governo Prodi, fra il 1996 e il 1997, pur di rientrare nei parametri di Maastricht, ha aumentato tanto ferocemente la pressione fiscale da far precipitare in profonda crisi l'intera economia italiana (il PIL del 1996, previsto inizialmente a +3 per cento consuntivò una crescita solo di +0,7 per cento, mentre quello del 1997, previsto inizialmente al +2 per cento, consuntivò un più modesto +1,3 per cento). Al contrario, l'attuazione della riforma previdenziale del Governo Berlusconi — incidendo in termini strutturali sulla componente previdenziale della spesa pubblica corrente e non au-

mentando la pressione fiscale — avrebbe anticipato con più coraggio e chiarezza (se fosse partita) la linea oggi troppo timidamente preannunciata dal DPEF di D'Alema e Amato, almeno per ora bloccata dai sindacati. Linea che, del resto, il Governatore Fazio ci raccomanda da anni.

### 3. *Liberalizzazione e flessibilità del mercato del lavoro: ancora una chimera.*

Il DPEF (pag. 10 della Sintesi) elenca tra le barriere allo sviluppo italiano, che devono essere rimosse, quelle normative tuttora vigenti, le quali limitano considerevolmente la possibilità di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Ciò imporrebbe, quindi, di prevedere verifiche tali da realizzare maggiori « margini di utilizzazione di alcune tipologie di contratti di lavoro », in quanto le suddette barriere finiscono per distorcere gravemente le scelte imprenditoriali fra tipologie diverse di impiego della forza lavoro. È questo, dunque, il problema ancora irrisolto della liberalizzazione e della flessibilità, che grava su tutte le nostre attività produttive e rappresenta per noi una palla al piede rispetto al resto dell'Unione Europea.

Su questi temi, peraltro, lo scontro con la triplice sindacale è acuto, perché essa sostiene che ormai in Italia di flessibilità ce n'è anche troppa e che, dunque, gli imprenditori debbono solo decidersi ad investire, specie nel Mezzogiorno, invece di portare i capitali all'estero. Questa tesi dei sindacati è certamente un modo troppo semplicistico e ideologico per affrontare un problema che resta serio. In effetti, negli ultimi mesi l'occupazione in Italia è cresciuta soprattutto per lo sviluppo dei contratti di lavoro a tempo determinato, per la crescita del « part time » e, infine, del lavoro temporaneo o interinale: in pratica, è quasi assente la forma contrattuale a tempo indeterminato.

Ma lo stesso forte ricorso a queste nuove formule contrattuali, piuttosto che al vecchio e tradizionale contratto a tempo indeterminato, dimostra come, se pure è aumentata in qualche modo la flessibilità

in entrata, è del tutto assente una crescita di spazio per la flessibilità in uscita. Ciò, da un lato, non incoraggia le assunzioni a tempo pieno (perché i vincoli al licenziamento sono ancora fortissimi) e, dall'altro, non contribuisce conseguentemente a far crescere in misura consistente lo stesso gettito dei contributi previdenziali, che certamente sarebbe molto maggiore se, allargandosi la flessibilità in uscita, si diffondesse di più l'assunzione a tempo indeterminato. D'altra parte, l'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro è ancora condizionato, da un lato, dal permanere in vita (sia pure in forma più limitata) del sistema di collocamento pubblico e, dall'altro, dai vincoli ancora molto forti allo sviluppo del lavoro interinale e delle agenzie private che si occupano di tale settore.

Il DPEF si guarda bene dal parlare di sviluppo normativo in tema di flessibilità in uscita, ma non presta nemmeno eccessiva attenzione (pur non ignorandolo) al lavoro interinale, il quale peraltro è ricordato come forma contrattuale che tende a favorire la crescita dei servizi privati di collocamento. In realtà, la legge 24 giugno 1997 n. 196 — che agli articoli da 1 a 11 regola il contratto di fornitura del lavoro temporaneo o interinale — presenta tuttora forti discrasie e limitazioni normative che la proposta di legge A.C. 5992, da me presentata il 5 maggio scorso, cerca di superare, essendosi finora il Governo fortemente disinteressato dei problemi che tale legge ancora solleva. In particolare, la legge n. 196 del 1997 non si pone il problema di prevedere un unico contratto collettivo per tutte le esistenti agenzie di lavoro temporaneo e, quindi, per i loro dipendenti a prescindere dai settori in cui possano essere utilizzati (oggi vi è una semplice estensione della normativa del contratto per gli addetti al commercio, che può andar bene a CGIL-CISL-UIL, ma non evita le distorsioni che lamentano gli operatori del settore). Oggi, inoltre, il lavoro temporaneo non è consentito, nemmeno in via sperimentale, nei porti (dove dominano ancora le monopolistiche Compagnie portuali di origine medievale, sia pure a fianco di forti autonomie funzionali), in agricoltura e nell'edilizia: tre set-

tori ove invece la stagionalità o discontinuità nell'utilizzo della manodopera suggerirebbe proprio l'uso del lavoro in affitto. E ancora, la legge n. 196 del 1997 esclude la possibilità di utilizzare come lavoratori interinali le categorie di forza lavoro a più bassa qualifica. Occorre invece incentivare, attraverso l'estensione di tale forma contrattuale anche a queste categorie (estensione che si lega naturalmente anche alla fase formativa professionale), l'inserimento nel mercato del lavoro dei giovani, anche con le più basse qualifiche, in cerca di prima occupazione, creando così una alternativa sostanziale al nostro contratto di formazione, che l'Unione Europea ha messo recentemente sotto accusa. Infine, la legge n. 196 del 1997 — limitando il lavoro temporaneo ai casi previsti dai contratti collettivi (articolo 1, comma 2, lettera a) — impedisce di fatto di estendere tale forma contrattuale a tutte le spesso molteplici e discontinue situazioni di aumento della produzione per contingenti richieste del mercato, anche non previste nei contratti collettivi. Si pensi soprattutto a certe esigenze delle PMI, che oggi sono sovente costrette a portare all'estero talune lavorazioni semplici soggette a picchi produttivi.

Come si vede, c'è molto da modificare nella legge quadro sul lavoro temporaneo: tra l'altro, ci sarebbe anche da abolire o ridurre il balzello istituito dall'articolo 5 della legge n. 196 del 1997, a carico delle retribuzioni corrisposte ai lavoratori in affitto, che dovrebbe servire a finanziare la loro formazione e che tuttora giace inutilizzato presso un conto INPS, perché privo di regolamento attuativo (si tratta già di 15 miliardi). Ma il DPEF si guarda bene dall'approfondire queste tematiche che attengono alla flessibilità del mercato del lavoro per favorire soprattutto la crescita e il rafforzamento delle PMI, alle cui debolezze sono pur dedicate tante parole. E ciò, proprio mentre alla Camera è tuttora in discussione il disegno di legge governativo sulle rappresentanze sindacali unitarie (RSU), la cui presenza dovrebbe essere estesa anche alle aziende fino a 15 dipendenti, cioè a quelle PMI che finora, in ragione della loro modesta dimensione,

sono state escluse dai maggiori vincoli dello Statuto dei lavoratori: ragione, questa, che le ha sempre spinte a restare nei limiti predetti e a non allargarsi per non avere condizionamenti sindacali eccessivi.

Ecco, dunque, un'altra palese contraddizione e debolezza del DPEF in esame. Da un lato, esso parla di liberalizzazione del mercato, aggredendo (dopo il commercio) pretestuosamente anche le libere professioni e i relativi ordini, accusati di comportamenti corporativi e monopolistici, magari perché troppo autonomi o poco assoggettabili al potere della sinistra (si veda le rampogne del Ministro Guardasigilli per lo sciopero degli avvocati contro i ritardi della legislazione sul « giusto processo »). Da un altro lato, però, il DPEF annacqua ogni indicazione sulla pur necessaria riforma previdenziale, perché essa non piace alla tripla sindacale il cui potere non va intaccato, mentre nulla dice sul disegno di legge per le RSU che — oltre ad essere palesemente incostituzionale, perché regola la validità « erga omnes » dei contratti collettivi scavalcando l'inattuato, ma ancora esistente, articolo 39 della Costituzione (vedere le argomentazioni assai chiare più volte esposte dall'ex Presidente della Corte Costituzionale prof. Baldassarre) — scaricherebbe ulteriori vincoli su tutte le imprese e in particolare sulle PMI, le quali a parole vorrebbe invece incentivare. Una situazione veramente schizofrenica che si presta, peraltro, peculiarmente ad inviare messaggi opposti rispetto a quelli attesi dalle nostre imprese, le cui « aspettative » di sviluppo e di ripresa occupazionale vengono così sonoramente frustrate.

#### *4. Privatizzazioni da accelerare e burocrazia inefficiente.*

Il taglio della spesa corrente, oltre che attraverso gli interventi esaminati in precedenza, può avvenire anche per via indiretta: a) sia attraverso l'accelerazione del processo di privatizzazione delle società ancora sotto il controllo del Tesoro; b) sia attraverso una più rapida e concreta va-

lorizzazione di parte dell'immenso patrimonio immobiliare dello Stato; c) sia infine con l'accrescimento effettivo della produttività dei vari comparti della burocrazia pubblica, ancora pletorica e costosa, nonché spesso incapace di rendere concretamente operativi gli ormai enormi stanziamenti di denaro pubblico — esistenti sulla carta, ma spesso inutilmente giacenti in tesoreria o peggio figuranti in mere scritture contabili — che dovrebbero essere destinate allo sviluppo del Mezzogiorno e delle altre aree depresse del Paese.

Si tratta di tutti temi già presenti, quale più quale meno, nelle intenzioni del DPEF al nostro esame, ma — alla luce soprattutto delle esperienze del passato — bisognosi di impegni concreti e non vaghi del Governo, con indicazione di percorsi operativi ben precisi.

Così, le privatizzazioni annunciate dal Ministro del Tesoro nella sua audizione alla Camera del 6 luglio scorso non solo vanno mantenute nei tempi e nei modi previsti, ma probabilmente implementate prevedendo entro il 2000 non solo la vendita di una prima trince di azioni ENEL, ma anche programmando entro il medesimo anno e la prima metà del 2001 un'ulteriore consistente operazione di cessione delle quote di capitale della medesima società. E ciò, per accrescere il fondo d'ammortamento del debito pubblico, che consenta di ridurre in misura maggiore le emissioni da rinnovare alla scadenza e, quindi, ridimensionare il servizio interessi in misura maggiore del previsto, anche a compenso del probabile maggior peso futuro per la ripresa nella crescita dei tassi. Inoltre, va assolutamente imposto all'IRI di cedere finalmente le quote di controllo su Autostrade ed Aeroporti di Roma, praticamente in vendita dal 1997 e non ancora cedute, nonostante l'Unione Europea ci chieda di chiudere l'Istituto di Via Veneto improrogabilmente entro il prossimo anno. Il ritardo di queste due operazioni può, infatti, avere gravi conseguenze, in quanto lo scarsissimo flottante delle due società rimasto in borsa può consentire, con pochi movimenti di azioni, artificiosi gonfiamenti

del loro prezzo di vendita, scoraggiando così i loro potenziali acquirenti.

Quanto alla valorizzazione di almeno parte dell'immenso patrimonio immobiliare dello Stato, occorre passare dalle pur lodevoli intenzioni ai fatti concreti. Tutti ricordiamo il rovinoso fallimento della nota operazione che andò sotto il nome di « Immobiliare Italia SpA ». Occorre questa volta non ripetere quell'errore e dare alla P.A. obiettivi realistici ed effettivi con tempi precisi, studiando in anticipo la rimozione di tutti quei vincoli amministrativi, burocratici e gestionali che fecero andare a vuoto, a suo tempo, quell'operazione alla quale erano legate tante attese del mercato, oltre alla speranza di non esigui incassi da parte del Demanio.

Infine, per il Mezzogiorno e le aree depresse del Paese il DPEF proietta su sette anni una faraonica dimensione di stanziamenti finanziari tra fondi comunitari, cofinanziamenti nazionali, incentivi vari e quant'altro, comprese le importanti disponibilità per i contratti d'area e i patti territoriali. Tuttavia, se solo prendiamo le cifre relative ai 14 contratti d'area finora previsti, il Governo — pur promettendo di erogare entro la fine di quest'anno il 20-30 per cento circa dei 4.935 miliardi previsti, mentre con gli 8 protocolli aggiuntivi (firmati tra gennaio e marzo 1999) sarebbero stati assegnati ben 2.838 dei 4.395 miliardi complessivi — non è stato in grado finora di erogare effettivamente più di 197 miliardi, creando in tal modo solo 685 nuovi posti di lavoro. Sono dati che emergono da un recente convegno in materia (vedi *Il Sole 24 Ore* del 13 luglio 1999, pag. 12), durante il quale queste cifre allarmanti sono state commentate nientemeno che dal professor Nicola Rossi, consigliere economico del Presidente del Consiglio, il quale ha accusato, per i citati ritardi di spesa, non meglio precisate lentezze burocratiche, che peraltro non gli hanno impedito di nutrire fiducia (bontà sua) sulle « fulgide sorti e progressive » dei contratti d'area nel prossimo futuro.

Come si vede, la maggioranza tende a scaricare sulla burocrazia le colpe per i ritardi nelle concrete risultanze dei con-

tratti d'area, senza domandarsi se per caso non sia lo strumento come tale ad essere inefficiente (per esempio, creando il deserto nelle zone circostanti rispetto alle aree su cui tali contratti insistono). E ciò, pur senza togliere responsabilità alle tante inefficienze della burocrazia pubblica, che tutti ben conosciamo. In realtà, al Mezzogiorno e alle altre aree depresse servono soprattutto serie politiche di generale contesto nazionale, per il rilancio dello sviluppo e dell'occupazione *in loco*: anzitutto, quelle politiche di seria e consistente riduzione della pressione fiscale e di completa flessibilità del mercato del lavoro, che abbiamo cercato di illustrare in precedenza e che questo DPEF non approfondisce o addirittura non propone, come invece dovrebbe.

#### Conclusioni.

Per concludere, abbiamo cercato di dimostrare:

a) che il DPEF 2000-2003 è abbastanza inattendibile per il quadro macroeconomico prescelto;

b) che esso non ci presenta una prospettiva di finanza pubblica veramente tranquillizzante e adeguata alle esigenze del nostro rientro nei limiti del patto europeo di stabilità, nonostante l'apparente tentativo di rovesciare la logica della manovra finanziaria correttiva rispetto a quella deflazionistica del Governo Prodi (modesti tagli strutturali alla spesa corrente, non sempre ben definiti, anziché i soliti aumenti di imposte, che tuttavia potrebbero non essere nemmeno esclusi in futuro);

c) non traccia una politica di sviluppo economico coerente e credibile, perché non riduce a sufficienza la pressione fiscale e, quindi, non taglia compensativamente in modo credibile le componenti più rigide della spesa pubblica (sprechi e/o previdenza), né interviene in modo effettivo e completo per liberalizzare il mercato del lavoro (ampliamento della flessibilità in uscita, lavoro interinale, negativa esten-

sione delle RSU), concentrando invece i suoi strali solo sul lavoro autonomo e le libere professioni, mentre di fatto accetta — in nome di una astratta concertazione di sgradevole sapore corporativo — un potere di veto surrettiziamente acquisito dalla tripla sindacale su alcuni qualificanti atti di governo, che dovrebbero essere soggetti invece al solo giudizio sovrano del Parlamento.

Questo DPEF è, dunque, assolutamente insignificante ai fini di un vero e serio rilancio dello sviluppo economico e occupazionale del nostro Paese, per il quale invece è necessario:

1) incrementare la manovra finanziaria correttiva, arricchendola di una riduzione annuale della pressione fiscale pari all'1 per cento del PIL dal 2000 al 2003, da realizzare sia con l'abbattimento generalizzato al 27 per cento dell'imposta sul reddito d'impresa finanziato con l'abolizione della DIT e della super DIT, sia con l'IRAP resa deducibile da IRPEF/IRPEG, sia con la riduzione dell'IVA sull'edilizia da 20 al 10 per cento, sia infine acquisendo coperture concrete e non teoriche per gli incentivi previsti dai commi 8-13 dell'articolo 2 della legge n. 133 del 1999, per la riduzione al 26 per cento dell'IRPEF sul secondo scaglione di reddito, per gli sgravi a favore della famiglia e per la prima casa;

2) incrementare i tagli strutturali alla spesa pubblica corrente o incidendo sugli sprechi già largamente individuati dalla Corte dei Conti, oppure (e magari in aggiunta) con indicazione e di interventi precisi e non vaghi sulla previdenza (per esempio, estensione del pro-rata contributivo a chi ha più di 18 anni di contribuzione), sia per evitare pericolosi effetti d'annuncio che aggravino il peso già elevato delle pensioni d'anzianità (per possibile fuga verso il prepensionamento), sia per riversare parte dei risparmi ottenuti nel campo previdenziale tanto verso il finanziamento della riduzione della pressione fiscale, quanto verso l'aumento della spesa assistenziale, che è tuttora insuffi-

ciente (per esempio, per incrementare le pensioni sociali e l'assistenza agli anziani);

3) accrescere la liberalizzazione nel mercato del lavoro, sia allargando gli spazi per la flessibilità in uscita, onde incentivare l'aumento dell'occupazione anche con contratti a tempo indeterminato (caratterizzato da un gettito contributivo maggiore e più continuativo), sia ampliando l'ambito di applicazione dei contratti di lavoro temporaneo, sia infine eliminando definitivamente il pericolo di maggiori vincoli sindacali a carico delle PMI, veicolati attraverso il disegno di legge sulle RSU (che andrebbe ritirato per la sua sostanziale incostituzionalità);

4) accelerare le privatizzazioni sia delle società ancora sotto il controllo del Tesoro, sia dell'immenso e mal utilizzato patrimonio immobiliare dello Stato: ciò avrebbe riflessi positivi sulla riduzione dello stock di debito pubblico e, quindi, sulla compressione del servizio interessi, specie nella prospettiva abbastanza fondata di una ripresa dei tassi;

5) fare chiarezza sull'effettiva efficacia della politica di stanziamenti statali a favore del Mezzogiorno e delle altre aree

depreste del Paese, specie di fronte al sostanziale fallimento dei contratti d'area, dei patti territoriali, nonché della inconsistenza dimostrata dall'operazione « Sviluppo Italia SpA », rivelatasi finora fallimentare.

Ecco, dunque, un chiaro disegno di sviluppo del PIL e, quindi, dell'occupazione. Non un mero ripiegamento sul solo recupero del trend verso il pareggio del bilancio nel 2003 (che, in tal modo, potrebbe essere anche anticipato di un anno, come suggerisce saggiamente il Governatore Fazio). Un coraggioso e dinamico programma di crescita, che rilanci le « aspettative » di ripresa delle imprese e delle famiglie: non una manovra solo per sopravvivere. I governi della sinistra ci hanno già dato quattro anni di encefalogramma economico piatto, prima con l'effetto depressivo di Prodi, ora con l'effetto insufficientemente espansivo di D'Alema. Se la Sinistra non è capace di fare altro e meglio, si tiri un buona volta da parte e lasci lavorare il Polo per le libertà, che ha idee e capacità per ridare speranze all'Italia.

Pietro ARMANI,  
*Relatore di minoranza.*