



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

PARERE SUL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA PER IL 2002

Assemblea del 16 ottobre 2001

INDICE

A. Quadro macroeconomico e previsioni

B. Elementi per il parere CNEL

- 1) La manovra per il 2002
- 2) Politica dei redditi
- 3) Pubblica Amministrazione
- 4) Servizi pubblici locali
- 5) Spesa locale
- 6) Riduzione degli oneri sociali
- 7) Politiche energetiche
- 8) Investimenti
- 9) Mezzogiorno
- 10) Competitività
- 11) Politica estera
- 12) Ristrutturazioni immobiliari
- 13) Riduzione selettiva e non generalizzata della spesa

A. Quadro macroeconomico e previsioni

I recenti avvenimenti negli USA influiscono profondamente sull'andamento della congiuntura a livello globale. Il calo nella crescita negli USA sarà determinato da una forte caduta degli investimenti e dei consumi privati. L'eccesso di capacità produttiva e l'indebitamento delle famiglie rendono indispensabile, per la ripresa di fine 2002, un ulteriore taglio dei tassi, un aumento di spesa pubblica e la stabilità del prezzo del petrolio.

Anche se per l'Italia non mancano considerazioni positive sulla tenuta dei consumi e degli investimenti, è possibile che l'incertezza induca gli operatori a rivedere in basso i piani di spesa. Secondo l'ISTAT anche prima degli attacchi terroristici l'economia italiana mostrava segni di debolezza; la produzione industriale è stata negli ultimi mesi inferiore alle previsioni, e, a fronte di una dinamica positiva dei consumi, si sono segnalati cedimenti degli investimenti diversi dalle costruzioni, in parte attribuibili all'attesa di operatività dei provvedimenti sui maggiori sconti fiscali (Tremonti-bis). La flessione delle esportazioni già in corso, la frenata del commercio mondiale (dal 12,9 % nel 2000 all'1,8 % del 2002) e l'apprezzamento dell'euro rendono necessario un effetto di sostituzione della domanda estera con quella interna, più dinamica.

In Europa i margini di manovra dei conti pubblici sono più ridotti che negli USA. In Italia il quadro di finanza pubblica per il triennio 2002-2004 risente delle incertezze derivanti dal quadro economico più generale e ha indotto il Governo ad una revisione della stima del PIL dal 2,4 % del DPEF al 2% per il 2001, e dal 3,1 % previsto prima dell'estate al 2,3-2,5 % per il 2002. Per il 2002 il Governo conferma l'obiettivo di un deficit pari allo 0,5 % del PIL, in progressione verso il pareggio di bilancio previsto per il 2003 e stima necessaria una manovra di 28-30.000 miliardi, rispetto ai 25 mila previsti.

Calcolata sui dati macroeconomici, la pressione fiscale italiana, pari al 42,4 % del PIL nel 2000, si colloca in posizione intermedia fra i Paesi dell'Unione Monetaria Europea; essa è tuttavia elevata se si tiene conto dell'evasione fiscale e dell'ampiezza, doppia rispetto agli altri Paesi, dell'economia sommersa. E' inoltre più alta che negli altri Paesi la pressione sul lavoro, dipendente e autonomo, e sulle imprese. Il gettito IRPEF indica un aumento del 2,71 % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (anche se nei primi mesi del 2001 si ripercuotono per intero sia

la nuova struttura della aliquota e della detrazione per l'anno in corso, sia quella di fine anno 2000, il cui gettito è contabilizzato nel gennaio 2001) e una flessione dell'8 % rispetto alle stime indicate nel DPEF. Il gettito IRPEG appare in debole calo rispetto a quanto indicato nel DPEF. Il gettito IVA segnala un + 4,31 % rispetto all'anno precedente, ma un calo dell'1,79 % sulle stime del DPEF; paiono positivi i gettiti IRAP (+ 15,79 % e + 3,5 %) e dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei beni aziendali (l. 342 del 2000), che ha segnato un incremento del 61,73 % sulle stime del DPEF. Complessivamente, a seguito dell'andamento della finanza pubblica negli ultimi mesi, l'indebitamento netto della PA dovrebbe collocarsi in prossimità dell'obiettivo dello 0,8% del Pil, fissato nel Programma di Stabilità.

B. Elementi per il parere CNEL

1) Il parere del CNEL sul disegno di legge finanziaria non può prescindere da un duplice ordine di considerazioni: da un lato gli andamenti della finanza pubblica per il triennio 2002.2004 risentono delle incertezze derivanti dal quadro economico più generale, sempre più segnato da forti tensioni internazionali con ricadute in materia di andamento dei prezzi, di espansione del commercio internazionale, di crescita reale del PIL; dall'altro lato il Governo si è posto l'obiettivo di confermare il livello di disavanzo al fine di realizzare la riduzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, nel rispetto del vincolo europeo contenuto nel Patto di stabilità.

La manovra viene delineata in un contesto radicalmente mutato rispetto al DPEF: a un quadro macroeconomico caratterizzato dal rallentamento della crescita si aggiunge una situazione politica internazionale dominata da incertezza in seguito all'emergenza terrorismo. In tale quadro, affrontato in USA con politiche anticicliche, potrebbe essere presa in considerazione, in sede europea, la proposta di una riflessione sul patto di stabilità per garantire politiche espansive, mirate in particolare al Mezzogiorno, prevedendo, ad esempio, che la quota di investimenti eccedente quella del precedente esercizio non sia computata nella determinazione dei saldi.

Emergono, insieme, elementi positivi e negativi nella congiuntura. L'appartenenza della lira al sistema Euro e le ripetute manovre sui tassi d'interesse della *Federal Reserve* e della BCE determinano un rimbalzo sul debito pubblico, con particolari vantaggi per la finanza pubblica italiana che vede tra le voci più rilevanti quella del costo del servizio del debito. Anche gli andamenti del prezzo del petrolio, che tendono al ribasso, possono contribuire a determinare positive variazioni dei parametri macroeconomici e, in particolare per l'Italia la cui dipendenza dal petrolio in materia energetica è determinante, possono concorrere, come già verificato a settembre, alla riduzione dei tassi d'inflazione.

Il Governo, considerando che l'evoluzione congiunturale dei prossimi mesi potrebbe rivelarsi peggiore delle previsioni di qualche settimana fa, sceglie un percorso di risanamento dei conti pubblici attraverso interventi che non impattino pesantemente sul ciclo: punta a misure di correzione del disavanzo con entrate volontarie e straordinarie che non deprimano ulteriormente la domanda.

Alcune variabili, quali i tassi di crescita del PIL, contribuiscono, peraltro, a rendere incerto il quadro delle entrate ordinarie previste dalla finanziaria. e

dai provvedimenti fiscali già in corso di esame parlamentare. Per quanto riguarda le risorse aggiuntive, si tratta di previsioni di entrate volontarie e straordinarie (agevolazioni alla rivalutazione dei beni d'impresa, incentivi all'emersione, rientro di capitali, vendita del patrimonio e, per quanto riguarda gli Enti Locali, vendita di quote di società o di attività di servizi). Esse presentano qualche profilo di rischio. Si tratta, almeno in parte, di entrate *una tantum* ancorché in alcuni casi connesse ad importanti provvedimenti strutturali volti ad ampliare la base imponibile.

Il CNEL rileva che, pur in una fase di simile incertezza del quadro economico, non si introducono misure di prelievo coattivo e che si mantiene un quadro di sostegno favorevole alle aspettative. Ritiene, al tempo stesso, che la previsione di entrate vada attentamente verificata in corso d'anno anche al fine di verificare l'effettiva compensazione tra le entrate straordinarie destinate a venir meno, la prevista riduzione del gettito negli esercizi successivi al primo e l'espansione strutturale del gettito in conseguenza dell'emersione e dello sviluppo economico.

2) A parere del CNEL "permangono nel medio periodo le ragioni di fondo che hanno motivato" Governo e Parti sociali, a partire dagli accordi del '92 e del '93, a ricercare "obiettivi condivisi di coesione sociale. I comportamenti della gran parte delle forze sociali sono stati coerenti con tali obiettivi. Ciò ha consentito il risanamento della finanza pubblica e il contenimento dell'inflazione, l'ingresso nell'Euro, la crescita della reputazione internazionale dell'Italia, sia, nel corso degli ultimi anni, e soprattutto a partire dal 2000, buoni risultati nella crescita e nell'occupazione".

Il CNEL rileva che la fase della concertazione per il risanamento si è conclusa. Occorre ora pensare a una nuova fase di relazioni fra le Parti sociali e le istituzioni, che possa costituire la base per lo sviluppo.

L'esperienza della politica dei redditi e della concertazione ha consentito di organizzare la variabile salariale sulla base di un tasso di inflazione programmato, incidendo direttamente sul costo del lavoro pubblico e privato, e indirettamente su molte altre variabili di finanza pubblica. La politica dei redditi e la manovra fiscale sono validi strumenti a controllo nazionale atti a determinare una politica di sviluppo e di crescita dell'occupazione.

Il CNEL è già impegnato a ridefinire le relazioni tra le Parti sociali "per (garantire che essi possano) svolgere un ruolo positivo anche nella nuova

fase". Il quadro scaturito dagli accordi del 1993 deve essere migliorato e adattato alla nuova situazione rivisitando e aggiornando le procedure, le sedi" e le materie.

3) Molti articoli della proposta di legge finanziaria puntano a realizzare efficienza attraverso una manovra sugli assetti della Pubblica Amministrazione ai vari livelli.

Si tratta di un orientamento che il CNEL condivide avendo ripetutamente sottolineato l'esigenza di accelerare l'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione, traducendo il quadro normativo in effettivi comportamenti degli uffici e dei singoli addetti". Il CNEL ha sottolineato come, su tale terreno, vadano "definiti modelli organizzativi e politiche contrattuali e retributive idonei a perseguire obiettivi di efficienza, competenza, capacità e prontezza nella risposta".

Si tratta di ulteriormente sviluppare il processo, in corso da tempo, volto sia alla radicale trasformazione degli assetti e di ripartizione dei poteri, del personale e delle risorse tra i vari livelli della Pubblica Amministrazione, consolidato dai risultati del referendum costituzionale del 7 ottobre, sia le misure di ridefinizione del ruolo della Pubblica Amministrazione a tutti i livelli, anche attraverso misure di privatizzazione e esternalizzazione di attività, sulle quali la legge finanziaria punta per realizzare maggiore efficienza ma per le quali occorrono criteri e procedure trasparenti, anche con riferimento ai diritti di informazione e partecipazione dei lavoratori.

In tale prospettiva vanno verificati con particolare attenzione i temi legati:

- agli assetti organizzativi degli uffici e dei servizi, in relazione ai profili che determinano ricadute di carattere contrattuale per i dipendenti e di efficienza per i cittadini definendo le specifiche attribuzioni e responsabilità dei dirigenti e della struttura politica;
- al rispetto delle regole di autonomia contrattuale, in particolare in materia di orario e di organizzazione del lavoro;
- alla quantità delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego, di cui va certificata la congruità, in materia di recupero del potere d'acquisto rispetto all'inflazione, nel rispetto dei criteri dell'accordo del 23 luglio.

4) La norma (art. 23) per la riforma dei servizi pubblici locali dovrebbe essere riformulata in modo da garantire che il processo preveda tempi definiti e si collochi all'interno di un modello di compiuta democrazia

economica, di mercato aperto e concorrenziale, evitando il rischio di nuove forme di monopolio.

Una particolare attenzione, sempre in tema di assetto della Pubblica Amministrazione, deve essere dedicata al rapporto tra i vari livelli di amministrazione, per non rompere quel clima, apprezzato dal CNEL, "di leale collaborazione e di fecondi scambi di esperienze e professionalità" che ha costituito una componente essenziale del processo di risanamento. Tale processo si rivela tanto più essenziale se si considera che, come ha ricordato il CNEL in un recente documento, "la quota del reddito delle famiglie e delle imprese derivante dalle decisioni assunte in sede decentrata è crescente, e tale da condizionare in modo significativo il quadro della politica dei redditi. Si tratta non solo di decisioni in materia di prelievo fiscale e tariffario, ma anche di scelte in materia di servizi, di politiche sociali, di investimenti in infrastrutture che sono destinate ad incidere sugli assetti civili del territorio, con un rimbalzo diretto sul reddito, sulla qualità della vita dei cittadini, sulla competitività delle imprese".

5) L'esigenza di controllo dei flussi finanziari della spesa locale era stata sottolineata dal CNEL, che aveva individuato "l'importanza crescente (del) problema della quantificazione e del controllo delle spese delle Regioni e degli enti locali". Il CNEL aveva sottolineato l'esigenza, scontando "una stagione caratterizzata dal trasferimento di funzioni, competenze e risorse", di criteri trasparenti di controllo e di stimolo all'efficienza attribuendo "un ruolo importante ai nuclei di monitoraggio e di valutazione istituiti nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata". La prospettiva di questi anni è stata quella di un vincolo sulla dinamica dei saldi di Bilancio nel quadro di una traduzione interna degli impegni complessivi della Pubblica Amministrazione a seguito del Patto di stabilità stipulato in sede europea, e di un progressivo raccordo tra responsabilità di spesa e di prelievo, corretta da un fondo perequativo. Le misure contenute nella finanziaria, volte a garantire gli obiettivi del Patto di stabilità, riducono la compartecipazione, per il 2002, e i trasferimenti ordinari, rallentano i processi di autonomia finanziaria e di responsabilizzazione in materia di prelievo, in particolare degli Enti Locali, e ripristinano controlli centrali stringenti sulla spesa e sui processi organizzativi che la determinano. Va in questa prospettiva considerata con grande attenzione, tenendo anche presenti le dimensioni territoriali e i settori, la misura in materia di politica degli acquisti, individuando

modalità di attuazione che evitino il rischio di deresponsabilizzazione dei poteri locali e di nuove forme di inefficienza.

Va evitato in ogni caso il rischio che tale impostazione comporti la ricerca, da parte degli Enti Locali, di risorse finanziarie attraverso manovre tariffarie e fiscali.

6) In materia di costo del lavoro il CNEL ritiene che, trovate le opportune coperture anche con revisione di misure fiscali vigenti, sia completata l'attuazione alla riduzione degli oneri sociali concordata nel dicembre del 1998.

7) Rimane l'esigenza, data la maggiore sensibilità agli shock energetici dell'Italia rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea, di impostare interventi di carattere strutturale, sostenendo tra l'altro gli accordi volontari in materia, mirati alla riduzione dei consumi energetici delle imprese e delle famiglie, a una maggiore efficienza della trasformazione e della distribuzione dei prodotti energetici, all'aumento della quota di energia ottenuta dalle fonti rinnovabili, a una politica di equilibrata diversificazione delle fonti", incluso l'abolizione della ingiustificata penalizzazione, a parità di CO₂ emessa, del carbone.

8) In materia di riqualificazione e accelerazione delle politiche di investimenti infrastrutturali, il CNEL apprezza che questa politica venga concepita come sostegno allo sviluppo delle attività produttive che creano occupazione, specialmente nelle aree svantaggiate del Paese.

Il CNEL sottolinea l'utilità, al fine di accelerare gli investimenti, degli specifici strumenti della programmazione negoziata (intese, accordi di programma quadro) fra Stato e amministrazioni regionali, secondo il principio della sussidiarietà. In tale prospettiva l'istituzione di specifici fondi nello stato di previsione di ciascun Ministero per promuovere investimenti, contenuta nell'articolo 32, potrebbe essere più produttiva se esplicitamente utilizzata al fine di stimolare le ipotesi di flessibilità e accelerazione degli investimenti a norma dell'articolo 5 della legge 144/99 che prevedono che "le risorse destinate a progetti in ritardo di attuazione possono essere diversamente allocate in relazione all'effettivo stato di avanzamento di altri progetti, prioritariamente nell'ambito del medesimo accordo o, in caso di impossibilità, in accordi per settori diversi".

9) Il CNEL sottolinea la necessità di destinare, nel prossimo triennio, risorse aggiuntive allo sviluppo del Mezzogiorno. A questo scopo suggerisce di incrementare le risorse del punto precedente con risorse derivanti dai fondi strutturali, riportando al 4% l'entità della quota premiale e anticipando così al prossimo biennio il 6% così recuperato. Tale entità del 6%, essendo stata decisa volontariamente dall'Italia, può essere celermente messa a disposizione delle Regioni meridionali, secondo il riparto già concordato con la UE, mediante una decisione congiunta del Governo Italiano e della Commissione. Tali nuove risorse, unitamente a quelle di cui al punto precedente, costituirebbero lo stanziamento dell'amministrazione centrale volto ad attivare comportamenti virtuosi ed efficienti di tutte le amministrazioni e favorire, anche in presenza di idonee forme di concertazione istituzionale e sociale a livello subregionale, la massima efficienza e flessibilità nell'uso delle risorse, in attuazione della citata legge 144/99.

10) Un'attenta riflessione va dedicata alle politiche di sostegno degli investimenti produttivi, ed in particolare all'esigenza di consentire il cumulo tra le nuove misure di detassazione (A. S. 373 – A. C. 1456) ed il credito d'imposta introdotto dalla 388/2000 a partire dal Mezzogiorno. Si rileva comunque che il complesso delle risorse destinate agli investimenti produttivi è pari a circa il 50% delle prevedibili esigenze e che, in particolare, l'indicazione in Tabella D di risorse destinate a rifinanziare la legge 208/99 solo a partire dall'esercizio 2003 indica un orientamento a rinunciare, oltre che al finanziamento degli strumenti della programmazione negoziata di livello sub regionale (compresi i contratti di programma e i PIT), anche agli interventi per la formazione, la ricerca e le politiche attive del lavoro nelle aree depresse, che avevano ottenuto negli ultimi esercizi stanziamenti tra i 1000 e i 1500 miliardi.

11) Particolare attenzione va dedicata alla quantità ed alla qualità delle risorse destinate a realizzare maggiore competitività.

“Secondo il CNEL nei prossimi anni si dovranno definire gli strumenti e prevedere i flussi di risorse necessari affinché l'Italia contribuisca in maniera determinante a rafforzare la competitività dell'Unione, individuando concrete iniziative e progetti per realizzare le indicazioni di Stoccolma per la piena occupazione:

- migliorando gli interventi in tema di istruzione, formazione e competenze;

- attuando politiche che favoriscano l'impiego di nuove tecnologie e l'investimento in ricerca e innovazione;
- sostenendo strategie volte ad accrescere la mobilità intersettoriale dei lavoratori;
- perfezionando un sistema di apprendimento esteso a tutto l'arco della vita del lavoratore".

Per la ricerca pubblica, si tratta di stabilire una strategia di medio termine, che passa per un'effettiva sburocratizzazione dell'Università, il completamento della riforma, una maggiore integrazione fra i programmi di ricerca universitaria e quelli delle imprese, orientando, altresì, i programmi di ricerca secondo scelte che favoriscano la collaborazione tra i diversi soggetti pubblici e valorizzino le vocazioni produttive e le specializzazioni settoriali dei distretti industriali e del territorio di riferimento. Per la ricerca privata, vanno attivati meccanismi anche fiscali di incentivazione e strumenti di coordinamento con i programmi di ricerca pubblica.

In tale prospettiva si valuta negativamente il taglio delle risorse riguardanti in modo particolare le PMI, che negli ultimi anni hanno utilizzato le agevolazioni per le spese in R&S per oltre il 50% del volume finanziato.

12) Senza dubbio positivo appare l'aumento delle disponibilità per l'azione di politica estera (cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e partenariato euromediterraneo), mentre contrarietà si esprime riguardo al taglio dei fondi per il programma promozionale e l'assenza di un rifinanziamento dei fondi per il supporto alle esportazioni a pagamento differito e alla penetrazione commerciale.

13) Il CNEL condivide la proroga delle agevolazioni a favore dei processi di ristrutturazione degli immobili. Si tratta di un provvedimento che, a giudizio del CNEL, ha anche contribuito all'emersione di quote di sommerso nel settore dell'edilizia. La proroga andrebbe estesa almeno a tutto il 2002.

14) Infine il CNEL suggerisce di evitare misure generalizzate di riduzione lineare della spesa, e per le politiche di bilancio ritiene indispensabile la continuità di un'impostazione rigorosa da perseguire attraverso un processo selettivo, commisurato ad un indicatore di coerenza delle diverse azioni (interventi da realizzare, misure da adottare, risorse da destinare) rispetto agli obiettivi prioritari. Il CNEL suggerisce di stralciare dalla legge

finanziaria, come già sottolineato in passato ed in conformità al disposto di cui all'articolo 11, comma 3, capoverso, tutte quelle norme di delega, di carattere ordinamentale o microsettoriale che possono trovare migliore collocazione in altri strumenti normativi.