

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**IMPOSTAZIONE DEL DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICA E FINANZIARIA 2004 - 2007**

Osservazioni e proposte
(con emendamenti in grassetto)

Assemblea del 5 giugno 2003

Premessa

Lo schema di Osservazioni e proposte sull'impostazione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2004 - 2007 è stato elaborato e discusso dalla Commissione Politica Economica (I) nelle riunioni del 21 maggio 2003 e 28 maggio 2003.

Il relatore è il Consigliere Giorgio MACCIOTTA.

Il documento è stato redatto con la collaborazione del Dipartimento per l'Attuazione del Programma (Ufficio Commissione I).

Nella elaborazione del documento la Commissione Politica Economica (I) si è avvalsa delle audizioni tenute presso il CNEL, in data 16 aprile 2003 e 8 maggio 2003, dei seguenti istituti di ricerca: REF, CER, PROMETEIA, ISAE.

L'economia italiana è largamente integrata nel mercato mondiale e interagisce, di conseguenza, con l'economia internazionale, i cui andamenti continuano ad essere caratterizzati da grande incertezza: le previsioni circa l'inizio di una ripresa del ciclo sono continuamente spostate in avanti nel tempo. Tale situazione si evince dal concorde parere fornito dai principali istituti di ricerca alla Commissione Politica Economica.

Rispetto al recente passato sono venuti meno i ruoli di traino della ripresa svolti, tradizionalmente, dalle economie più forti su scala mondiale (gli USA) ed europea (la Germania). Un contributo addirittura negativo continua a venire dall'economia giapponese. Nessun paese, singolarmente, può modificare il quadro macroeconomico di un sistema globalizzato. Ciò non significa condannarsi all'attesa di una svolta, spontaneamente determinata dal mercato. Si tratta di intervenire per favorire un nuovo ruolo dinamico dell'Europa sia nel quadro istituzionale esistente sia operando per determinare un nuovo quadro istituzionale più favorevole all'azione coordinata delle economie dell'Unione. La coincidenza della fase conclusiva dei lavori della Convenzione europea con il semestre italiano di Presidenza del Consiglio europeo costituisce una straordinaria opportunità che il nostro paese deve utilizzare per favorire ulteriori passi avanti nella costruzione di un'Europa più integrata, attenta non solo alle regole (la moneta, la concorrenza, la convergenza dei bilanci) ma anche alle politiche (a partire da quelle per lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, della formazione e dell'occupazione che rappresentano il terreno sul quale ridefinire e valorizzare il peculiare modello europeo di welfare) più favorevoli ad un equilibrato sviluppo economico e sociale.

L'Italia ha un vitale interesse a promuovere politiche attive dell'Unione europea che stimolino la ripresa.

Nel quadro di generale debolezza dell'economia dell'area dell'euro, nelle previsioni per il 2003 e 2004, l'Italia si colloca nella media. L'economia italiana, come le altre economie europee, non sembra infatti in grado di utilizzare pienamente la ripresa del mercato mondiale e continua a perdere, anche più degli altri nostri *partner*, quote del commercio internazionale, sia nei settori di tradizionale nostra specializzazione, sia nei settori più innovativi, per lo specifico *mix* del nostro apparato produttivo che non ci consente di competere (rispetto al totale Uem il pil italiano che costituiva, nel 1996, il 15,28 è passato, nel 2002, al 15,04, la quota delle nostre esportazioni si è ridotta dal 12,82 all'11,84).

Sul versante del mercato del lavoro il tasso di occupazione continua a crescere, anche se in evidente decelerazione per via dei bassi tassi di sviluppo. Nel Mezzogiorno gli andamenti degli indici, in particolare per le donne, mostrano segni di vera e propria inversione di tendenza che destano preoccupazione. Solo un deciso incremento dell'occupazione femminile e di quella nel Mezzogiorno può infatti consentire all'Italia di ridurre il gap rispetto agli altri paesi dell'Unione, e di conseguire quel tasso del 70% di occupazione concordato nel vertice di Lisbona.

Il tasso di inflazione si attesta su valori, ~~sia pur marginalmente~~, superiori a quelli degli altri paesi dell'Unione (fatto 100 il valore 1996, l'indice 2002 è pari a 113,8 in Italia contro 111,1 nell'area dell'euro e alla rilevazione di aprile l'Italia fa registrare un incremento tendenziale del 2,6 contro l'1,9 della media europea) e, conseguentemente, anche per la debolezza degli investimenti, pubblici e privati, in ricerca e innovazione, si conferma il differenziale di competitività del nostro sistema produttivo.

I limitati scostamenti peggiorativi dei conti pubblici emersi nei primi quattro mesi del 2003 sembrano giustificati dal rinvio della data di scadenza di alcuni importanti adempimenti fiscali relativi ai condoni. Dalle prime anticipazioni le misure di prelievo fiscale previste nella finanziaria paiono determinare un gettito superiore alle previsioni. Si tratta peraltro, come già segnalato dal CNEL in precedenti

documenti, di apporti sul versante delle entrate che, per quanto rilevanti, in relazione alla loro natura straordinaria, sono destinati ad esaurire la gran parte della loro efficacia nel corso del corrente esercizio. Derivano da tale situazione due ordini di considerazioni circa i contenuti del DPEF:

- sul versante della spesa occorre non abbassare la guardia nel controllo degli andamenti dei principali flussi di spesa, privilegiando le voci più idonee a promuovere responsabilizzazione dei soggetti decisorii della spesa in funzione dello sviluppo e dell'equità sociale. In tale quadro dovrebbero essere delineate, sul versante della riorganizzazione dei conti pubblici, le conseguenze derivanti dall'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione;

- sul versante delle entrate, a parere del CNEL, appare indispensabile che siano chiarite le modalità di sostituzione delle entrate *una tantum*. Più in generale, dovrebbero essere fornite indicazioni sui prevedibili, e desiderabili, ulteriori andamenti dei principali flussi di entrate a partire dalle ipotesi circa il secondo modulo della delega fiscale.

Si tratta di pre condizioni idonee a fornire punti di riferimento certi ai cittadini ed alle imprese consentendo loro di conoscere il prevedibile quadro macroeconomico nel quale collocare le proprie scelte di consumi e investimenti.

Le indicazioni

1) Il DPEF dovrebbe indicare le possibili linee di sviluppo attraverso una finanziaria che, senza trascurare i vincoli posti dall'elevato livello del debito, proponga misure idonee a sostenere la domanda e ad affrontare i problemi strutturali che frenano la competitività. **A tal fine il CNEL ribadisce che "permangono le ragioni di fondo che hanno motivato Governo e Parti sociali, a partire dagli accordi del 1992-93, a ricercare obiettivi condivisi di coesione sociale. (...) Il CNEL rileva che occorre pensare a una nuova fase di concertazione e comunque di relazioni fra Parti sociali e istituzioni, che possa costituire la base dello sviluppo". In questa prospettiva si collocano positivamente i confronti in corso fra le Parti sociali sulle politiche per lo sviluppo, quali Mezzogiorno, formazione, infrastrutture, innovazione e ricerca. In tale quadro si pone anche la conferma di una politica dei redditi con politiche e comportamenti coerenti con il contenimento dell'inflazione.** ** dalle norme interne alla uscita delle Parti -*

2) In materia di rapporto tra saldi di finanza pubblica e scelte di politica economica il CNEL ribadisce posizioni ripetutamente espresse. Un contributo alla ripresa potrebbe venire dalla scelta, che è possibile e auspicabile solo in un quadro di decisioni europee, di tenere fuori dai saldi di finanza pubblica previsti dal patto di stabilità e crescita le risorse necessarie per politiche di investimento. Una simile scelta, in ogni caso, non libererebbe l'Italia dall'esigenza di affrontare squilibri specifici della nostra finanza pubblica. Il pesante onere rappresentato dal costo del servizio del debito pubblico costituisce, infatti, una perdurante anomalia che va corretta, per restituire flessibilità ed efficienza alle politiche di bilancio, a prescindere dal vincolo esterno costituito dal patto di stabilità e crescita. C'è, inoltre, una specifica esigenza italiana di incrementare le risorse per politiche di formazione, di ricerca e di innovazione, e per adeguare la dotazione di infrastrutture, in particolare nel Mezzogiorno.

Nel medio periodo, infatti, solò un processo di ricerca e di innovazione, continuo ed intenso, è in grado di assicurare una crescita, quantitativa e qualitativa, dell'occupazione ed un aumento della produttività e del reddito pro capite. La collocazione del nostro paese in coda alle più recenti graduatorie compilate dalla Commissione europea, denuncia uno sviluppo senza ricerca e innovazione e un ulteriore allontanamento dai grandi paesi industrializzati, non solo per quanto attiene

ai settori *high tech* ma anche ai settori tradizionali di specializzazione del sistema produttivo italiano. Le leggi finanziarie degli ultimi anni non hanno contribuito a recuperare il gap rispetto ai principali paesi industriali. Nel biennio 2002-2003 le risorse per la ricerca (di base e applicata) hanno subito una significativa riduzione.

In materia di reti infrastrutturali il nostro paese soffre mediamente di una notevole perifericità rispetto alle principali polarità economiche europee. Anche le regioni più sviluppate del Nord Italia si trovano in una situazione intermedia tra perifericità e accessibilità, mentre le regioni del Centro e soprattutto quelle del Sud soffrono di una vera e propria marginalità territoriale. Il processo di allargamento ad Est **potrebbe** peggiorare questa situazione, **se l'asse Est-Ovest si sviluppasse** al di sopra delle Alpi.

3 (1) Sono questi i vincoli per i quali il CNEL, pur convenendo sulla necessità di una riduzione della pressione fiscale sul lavoro e sulle imprese, ha ritenuto e ritiene che "tale riduzione [...] non deve comportare il sacrificio delle politiche sociali, della formazione e degli interventi per lo sviluppo, la ricerca e l'innovazione. La riduzione della pressione fiscale sui singoli contribuenti va quindi realizzata anche attraverso la crescita delle basi imponibili e il recupero dell'evasione nonché l'emersione del lavoro nero".

4) Sul terreno delle politiche fiscali, al fine di realizzare un più positivo rapporto con i contribuenti, è auspicabile, sul terreno procedurale, un pieno recupero delle regole trasparenti previste dallo statuto del contribuente, evitando per il futuro interventi per decreto legge (salvo nei casi obbligati di decreto catenaccio) relativi al periodo d'imposta in corso, e misure di condono che rischiano di determinare **comportamenti distorti dei contribuenti**, un blocco dell'amministrazione finanziaria e una rilevante demotivazione del personale. Su terreno quantitativo il DPEF dovrebbe, in particolare, contenere un quadro analitico delle maggiori entrate determinate dalle misure di condono e indicazioni sulla possibilità di costruire, anche su tali entrate, un nuovo quadro di previsione che tenga conto di alcune fondamentali esigenze rese più urgenti dalla realtà sociale, economica, istituzionale.

- In relazione al secondo modulo della riforma dell'imposizione sulle persone fisiche, pur rinviando alla prossima legge finanziaria, come previsto dalla legge delega, la quantificazione delle risorse effettivamente disponibili e le modalità della loro utilizzazione sarebbe utile indicare, già in sede di DPEF, sia i costi obbligati, derivanti, a regime, dalla applicazione delle aliquote e degli scaglioni dell'IRE, sia quelli connessi all'utilizzazione delle detrazioni, indispensabili per preservare la progressività e l'equità, previste dalla Costituzione.

- Urgente appare una indicazione sulle linee guida del federalismo fiscale (da concordare tra Stato, Regioni, e sistema delle Autonomie locali), che deve essere realizzato in un quadro di invarianza del prelievo complessivo (nazionale, regionale e locale), di solidarietà nazionale, di regole che consentano di individuare con chiarezza la responsabilità nelle decisioni di politica fiscale dei diversi organi istituzionali. Le sentenze della Corte Costituzionale che hanno interpretato la riforma nel senso di una sua immediata operatività possono, infatti, determinare, in assenza di un quadro definito di coordinamento nazionale, iniziative legislative regionali non coerenti, che renderebbero complessa una successiva azione di recupero e armonizzazione. Le conseguenze di interventi non coordinati (sul versante delle entrate e della spesa) hanno comportato che la limitata riduzione della pressione fiscale centrale si sia accompagnata ad un crescente prelievo locale (fiscale e tariffario). Occorre dunque definire, utilizzando gli strumenti previsti dalla legge di attuazione presentata dal Ministro La Loggia e recentemente approvata in via definitiva, il quadro procedurale per regolare i trasferimenti di competenze ai diversi livelli istituzionali, quantificare i relativi oneri e cominciare a definire fonti di finanziamento idonee a consentire "ai

Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

5) Sia gli interventi in materia fiscale (la riforma complessiva e la realizzazione del federalismo fiscale) sia gli altri interventi devono collocarsi in un quadro di semplificazione delle procedure e degli adempimenti e di ricerca del dialogo e della collaborazione con i cittadini e con le imprese. In tale contesto la ripresa di un processo di innovazione nella Pubblica Amministrazione può contribuire in misura rilevante a favorire la ripresa economica.

6) Al termine del primo esercizio di Patrimonio SpA e Infrastrutture SpA, costituite per la gestione attiva del patrimonio pubblico, per attuare le dismissioni in funzione della riduzione del debito, per trovare sul mercato le risorse per finanziare interventi infrastrutturali, il DPEF dovrebbe contenere un primo rapporto sulla loro gestione e, a partire dai primi risultati, dovrebbe fornire indicazioni sulle ulteriori prospettive. In particolare andrebbero individuate le priorità degli interventi e **meglio definiti** i rapporti economico-istituzionali più idonei alla loro attuazione.

- Il quadro di riferimento della politica infrastrutturale nazionale dovrebbe essere orientato verso l'Europa e l'area euromediterranea sia in riferimento alla qualità e quantità delle infrastrutture disponibili, sia in riferimento ai servizi offerti all'utenza (imprese e cittadini), sia in riferimento alle politiche settoriali ed alle strategie adottate. In particolare devono essere confermate le priorità (e i tempi di attuazione) dei collegamenti trans-europei (corridoi V e VIII), di infrastrutturazione dei TEN prioritari (Alta Velocità Lione-Torino-Milano-Verona-Venezia-Trieste; collegamento ferroviario Verona-Brennero-Monaco, con estensione dell'alta velocità Milano-Bologna-Verona e Bologna-Napoli), attualmente in corso di esame da parte della Unione Europea. In tale quadro vanno individuate, in particolare, politiche nazionali dei trasporti mirate a sviluppare i collegamenti marittimi e la rete ferroviaria e a fluidificare la mobilità all'interno dei grandi nodi urbani. A tal fine è necessario il riequilibrio delle risorse complessive incluse quelle provenienti dal capitale privato:

- L'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali deve integrare tre profili fondamentali: l'offerta, la domanda e l'efficacia, volta sia all'aumento della competitività del sistema produttivo sia alla crescita degli standard di vita dei cittadini. I ritardi più importanti da colmare riguardano il Mezzogiorno in diversi settori di base (risorse idriche, trasporti ed energia) che presentano notevoli carenze di infrastrutturazione e di capacità di servizio (stato di efficienza delle reti, cadute e limitazioni di erogazioni etc.). Per il complesso del paese sono individuabili particolari carenze nei campi dell'energia e delle telecomunicazioni.

- **In materia di energia, il DPEF dovrebbe contenere le linee di politica del Governo, volte a conseguire l'obiettivo di assicurare la piena soddisfazione degli utenti del sistema secondo le linee del documento approvato dall'Assemblea del CNEL il 23 aprile 2003.**

7) I segnali negativi che giungono dalle più recenti rilevazioni sull'andamento dell'occupazione nel Mezzogiorno pongono l'esigenza di una puntuale indicazione delle scelte idonee a invertire tale tendenza negativa. Il CNEL ribadisce che il Mezzogiorno, con l'enorme potenzialità di forza lavoro inutilizzata (in particolare nel campo dell'occupazione giovanile e femminile), con la possibilità di utilizzare risorse comunitarie per programmi di investimenti produttivi ed infrastrutturali, rappresenta la grande opportunità per uno sviluppo socio-economico più equilibrato di tutto il Paese. E' auspicabile una strategia d'azione di forte impatto, che punti a favorire per le regioni meridionali ritmi di crescita superiori a quelli del Centro-Nord e a quelli medi europei. Assi portanti di questa azione dovrebbero essere:

- La definizione del quadro normativo della finanza regionale e locale, in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 119 della Costituzione, al fine di favorire, in un quadro di intese istituzionali tra Stato e Regione, un'utilizzazione sinergica delle

risorse. In tale prospettiva sarebbe inoltre utile che il DPEF fornisse un quadro di riferimento pluriennale del complesso di flussi finanziari nazionali (ordinari e straordinari) e comunitari.

- L'estensione di meccanismi accelerati e semplificati per gli investimenti pubblici e, in particolare, per gli investimenti infrastrutturali da attuare nel Mezzogiorno. Occorre una ricognizione dei principali strumenti di intervento in essere, dai Fondi strutturali 2000-2006 alla Programmazione negoziata, a partire dalle Intese istituzionali di programma, all'interno delle quali **va elaborato un programma coerente con l'impegno di destinare alla spesa effettiva nel Mezzogiorno la quota maggioritaria delle risorse disponibili.**

- Il rafforzamento dei vantaggi localizzativi per gli investimenti produttivi nel Mezzogiorno. In particolare, appare prioritario esplorare tutte le possibilità per accentuare le convenienze fiscali agli investimenti nel Mezzogiorno e procedere ad una ulteriore razionalizzazione del sistema complessivo di agevolazioni all'attività produttiva che favorisca una piena sinergia tra risorse pubbliche (comunitarie, nazionali e regionali) e private (delle imprese e del sistema creditizio). A tal fine si potrebbe utilizzare un apposito accordo di programma quadro che si giovi delle procedure di flessibilità di cui all'articolo 5 della legge 144/99. Sarebbe utile che il DPEF prospettasse un quadro di riferimento unitario per tali accordi attraverso indicazioni essenziali circa l'assetto desiderabile del sistema nazionale di incentivazione.

Si potrebbero prevedere strumenti automatici (come il credito d'imposta e l'IVA negativa), con certezza nei tempi di realizzazione dell'investimento e, al tempo stesso, di fruizione dell'agevolazione sulla base di documentazione verificabile (e con una migliore, e più selettiva, definizione degli interventi ammissibili e dei massimali agevolabili); meccanismi di gara (quali la legge 488/92 che si è dimostrata uno strumento complessivamente valido, in particolare per quanto riguarda gli investimenti delle PMI) meglio garantendo scadenze e frequenza dei bandi, prevedendo una più stringente responsabilizzazione delle banche; la rivisitazione, per prevedere il coinvolgimento delle parti sociali, del contratto di programma (attraverso la previsione di una soglia minima dell'investimento proposto) finalizzato all'attrazione di investimenti di medio-grandi dimensioni, meccanismi per incentivare l'impresa all'assunzione e alla stabilizzazione dei lavoratori, recuperando l'esperienza del bonus per l'occupazione, che ha dato buona prova di sé anche nel favorire l'emersione dal lavoro irregolare, garantendo certezza di finanziamenti per tutto il periodo della originaria concessione dell'aiuto.

- Il rafforzamento delle politiche di "conciliazione" tra attività lavorative e impegni familiari, il sostegno alla paternità e investimenti in sistemi di *welfare* più flessibili e indirizzati a favorire l'ingresso e il rientro delle donne nel mercato del lavoro.

- La prosecuzione e il rafforzamento dell'azione per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e legalità in cui si svolgono la vita civile e l'attività economica del Mezzogiorno, secondo le linee del Programma operativo nazionale sicurezza.

8) I temi della riforma del Bilancio dell'Unione europea acquistano un particolare rilievo, in relazione all'approssimarsi delle scadenze di allargamento dell'Unione europea. **Tenuto conto che gli attuali stanziamenti di bilancio sono impegnati per il 50% dalle politiche agricole comunitarie e che la politica dei fondi strutturali sarà fortemente modificata dall'allargamento, è interesse dell'Italia che le politiche di bilancio dell'Unione Europea siano più attive ed incisive, e sempre più rivolte a promuovere politiche economiche di coesione e di sviluppo gestite in una chiave comunitaria.** Solo l'Europa (anche per la limitata dimensione del debito complessivo) può svolgere, in questa fase di stagnazione, un ruolo di stabilizzazione rispetto agli squilibri in termini di sviluppo, che

il processo di riequilibrio dei bilanci nazionali rischia di determinare. In questo quadro particolare attenzione dovrà essere dedicata alle politiche Nord-Sud, evitando la "periferizzazione" dei paesi mediterranei.

9) Per quanto riguarda la ricerca e l'innovazione, affinché sia credibile il raggiungimento dell'obiettivo dell'1% di spesa pubblica rispetto al PIL entro il 2006, fissato nelle Linee Guida per il Piano nazionale della ricerca, approvato dal Governo nell'aprile del 2002, è fondamentale che il DPEF indichi, fin da ora, per ogni ulteriore esercizio della legislatura, come vincolo da rispettare in occasione delle prossime leggi finanziarie, gli obiettivi di spesa pubblica, prevedendo, a partire dal 2004, percentuali pari a 0,75%, 0,85%, e 1% del PIL. E' necessario, infatti, procedere a una programmazione della spesa su base pluriennale, piuttosto che sulla base di stanziamenti annuali. Ciò permetterebbe alle aziende e al mondo della ricerca pubblica di programmare i propri investimenti e le proprie attività a fronte di uno scenario definito. Ulteriori risorse straordinarie potrebbero essere canalizzate verso tale settore sia attraverso la destinazione di quote dell'otto per mille assegnato allo Stato sia promuovendo un'iniziativa di concertazione con le Fondazioni bancarie, che già negli ultimi anni hanno mostrato crescente interesse alla ricerca, incentivando il loro contributo alla ricerca pubblica e privata.

Occorre prevedere procedure che garantiscano il funzionamento del circuito programmazione-autonomia-valutazione evitando il rischio di auto referenzialità. Occorre favorire sia per i ricercatori degli Enti pubblici di ricerca, sia per i docenti universitari una politica normativa e contrattuale che premi, in termini retributivi e di carriera, sia il merito scientifico, sia l'impegno nelle attività istituzionali, valorizzando le attività in collaborazione con il sistema produttivo. * *AGGIUNGERE OTTUBIONE*

10) La scarsa entità dei finanziamenti disponibili per la remunerazione del personale e per gli investimenti in innovazione resta, da molti anni, la costante negativa dell'approccio ai temi della scuola e della formazione. Nell'esercizio 2003 la situazione è resa più grave dalla riduzione degli stanziamenti.

I più recenti risultati della rilevazione europea sulla formazione del personale nelle imprese (Eurostat) mostrano, invece, una tendenza alla crescita della percentuale di imprese che hanno svolto formazione tra il 1993 e il 1999. La posizione relativa dell'Italia (con il 23,9% di imprese con formazione e con un aumento di circa il 50% rispetto al 1993) rimane, peraltro, ancora arretrata rispetto agli altri partner europei.

Il DPEF dovrebbe tendere a migliorare le possibilità di occupazione dei giovani e degli adulti puntando ad obiettivi anche quantitativamente definiti: un diploma di istruzione o formazione o una qualifica professionale per un numero crescente di giovani (con corrispondente riduzione degli abbandoni scolastici), un aumento del tasso di partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione, l'incremento delle aziende impegnate in attività di formazione (anche attraverso incentivi mirati). A tal fine è indispensabile che il DPEF contenga le linee di un credibile programma di finanziamenti.

In relazione al nuovo assetto costituzionale la definizione degli obiettivi che si intendono perseguire su scala nazionale, per migliorare la competitività del sistema formativo e rafforzare l'inclusione sociale, compete alle istituzioni nazionali (Governo e Parlamento) ma anche a quelle regionali. Il punto di snodo di una leale cooperazione istituzionale deve essere rappresentato dalla Conferenza Stato-Regioni, nella cui sede definire procedure che premino le Regioni in relazione non solo alla maggiore capacità di spesa, ma anche all'effettivo perseguimento degli obiettivi fissati.