

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

I Commissione politica economica

**IMPOSTAZIONE DEL DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICA E FINANZIARIA 2005-2008**

Schema di osservazioni e proposte

Assemblea, 24 giugno 2004

INDICE

Premessa.....	p. 1
Le indicazioni del CNEL.....	p. 2

Premessa

Lo schema di Osservazioni e proposte sull'impostazione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2005 - 2008 è stato elaborato e discusso da un gruppo di lavoro interno alla Commissione Politica Economica (I) nella riunione dell'8 giugno 2004, e approvato dalla Commissione nella riunione dell'11 giugno.

Il relatore è il consigliere Giorgio Macciotta.

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

Le indicazioni del CNEL

Per il 2004 le previsioni di crescita del PIL formulate dai principali istituti di ricerca indipendenti (nel III Rapporto sulla congiuntura formulato per il CNEL), dalle istituzioni internazionali, dalla Banca d'Italia, collocano il risultato finale per l'Italia intorno all'1%. La previsione ufficiale formulata dal Governo, nel recente Aggiornamento della Relazione previsionale e programmatica, è quella di una crescita reale nell'ordine dell'1,2%. La rilevazione ISTAT, per il primo trimestre, documenta una crescita dello 0,4 %.

Il disavanzo pubblico in questi ultimi anni, come documentato dalla Relazione trimestrale di cassa, è stato contenuto entro il limite del 3 per cento previsto dagli accordi di Maastricht ma al perseguimento di tale risultato hanno contribuito sia la riduzione della spesa per interessi sia, in misura crescente, provvedimenti in materia di spesa e, soprattutto, di entrata di carattere straordinario. Il saldo primario si è ridotto dal 5,9 per cento della fine degli anni '90 al 2,2 del 2003. La Relazione trimestrale di cassa documenta come, dopo oltre un decennio, nel 2003 si sia registrato un saldo corrente negativo e come l'evoluzione tendenziale delle entrate e delle spese (malgrado un qualche ottimismo, in particolare in tema di evoluzione della spesa per consumi intermedi) determinerà un deficit corrente anche nel 2004. Il processo di riduzione del debito è, conseguentemente, rallentato e l'Italia si colloca all'ultimo posto tra i paesi dell'Unione. C'è la possibilità che una crescita dei tassi di interesse, come misura di contrasto delle tensioni inflazionistiche indotte dal caro petrolio ma anche come conseguenza fisiologica dell'auspicabile ripresa, possa determinare un ulteriore deterioramento del saldo di bilancio.

La crescita dell'occupazione è proseguita, sia pur, comprensibilmente, in rallentamento in relazione all'andamento del PIL.

Esistono controindicazioni evidenti ad affrontare il tema del risanamento della finanza pubblica sia con incremento del prelievo sia con riduzioni generalizzate della spesa. Occorre infatti considerare che, in materia di entrate, in relazione all'alta quota di economia sommersa, il prelievo formale sui contribuenti in regola è superiore a quello medio dell'Unione (e dei suoi maggiori paesi). Sul versante delle spese quelle italiane sono, al netto degli interessi, di circa 2 punti percentuali inferiori alla media dell'Unione.

La perdita di competitività complessiva della nostra economia si è riflessa nella ulteriore caduta della nostra quota di esportazioni sul mercato mondiale in relazione non solo ai paesi emergenti ma anche ai paesi più industrializzati dell'Unione Europea e dell'area euro (Germania, Francia).

La via da percorrere è dunque, anche per evitare effetti traumatici della irrinunciabile politica di rigore nelle politiche di bilancio, quella di puntare a misure molto selettive di entrata e di spesa che consentano di recuperare competitività e di aumentare il tasso di crescita reale del PIL.

La performance negativa dell'economia italiana si colloca all'interno di una più complessiva perdita di ruolo dei paesi europei che non solo non determinano autonomamente la ripresa ma non sono neanche in grado di cogliere le opportunità derivanti dalla rinnovata fase espansiva dell'economia USA, dai sempre più chiari segni di inversione, dopo un lungo periodo di recessione-stagnazione, delle tendenze di quella del Giappone e dall'impetuosa crescita di

paesi come la Cina e l'India che trainano, con tassi di crescita vicini al 10 per cento, la domanda mondiale.

Si sono rivelate inefficaci le soluzioni adottate dai paesi dell'Unione Europea per risolvere, con politiche solo nazionali, le difficoltà che li attanagliano.

Va invece assunto, a base delle politiche europee, e di quelle dei singoli paesi che compongono l'Unione, il valore di una comunità che, a seguito del recente allargamento a 25 paesi, costituisce un sistema economico nel quale si concentra una potenzialità di domanda interna, di capacità produttiva, di patrimonio scientifico-culturale, tale da porla al primo posto nell'attuale quadro dell'economia mondiale.

Occorre, in sostanza, che l'Europa si muova, con una strategia comune dei suoi diversi componenti, verso gli obiettivi definiti a Lisbona e recentemente ribaditi in un documento della Commissione Europea che, nella prospettiva del Consiglio europeo di primavera, ha riassunto in quattro punti le principali debolezze dei paesi componenti il nucleo originario dell'Unione: la scarsa funzionalità della finanza pubblica, il troppo debole contributo dell'occupazione e della produttività alla crescita, la dinamica deludente del mercato interno, la mancata continuità della crescita.

Il superamento dello scarto tra potenzialità e realtà costituisce l'obiettivo che deve porsi la politica economica dei diversi paesi europei a partire dall'Italia.

Anche in Italia si fa strada la convinzione che sia necessaria una politica che, superando tensioni e conflitti riprenda, con i dovuti aggiornamenti, quella politica di concertazione, di mobilitazione sociale e istituzionale verso obiettivi comunemente condivisi che, nel corso degli anni '90, consentì all'Italia di superare una drammatica crisi economica e finanziaria e di centrare l'obiettivo di far parte del nucleo iniziale dei paesi della moneta unica, e creando un clima di fiducia nel paese. Allora l'obiettivo era il risanamento della finanza pubblica oggi può e deve essere quello di consentire un salto nella qualità dello sviluppo economico e sociale del paese. La consapevolezza dell'esigenza di una simile svolta, in direzione di politiche rivolte alla costruzione di un sistema economico-sociale più coeso sulla scala nazionale e su quella dell'Unione, costituisce patrimonio comune delle diverse forze sociali e sta alla base della elaborazioni di loro prese di posizioni unitarie.

Si tratta, con tutta evidenza, di un tema che comporta decisioni che siano, insieme, di politica economica e di politica sociale, istituzionale, culturale.

In tale direzione è indispensabile partire dalla definizione di un quadro, il più possibile comunemente condiviso, della attuale situazione dell'economia e della finanza pubblica italiana. La contraddittorietà che ha caratterizzato sin qui il dibattito economico-politico genera incertezza sulla prospettiva nei cittadini e nelle imprese e frena le scelte di consumo e di investimento.

La recente Relazione trimestrale di cassa e l'Aggiornamento della Relazione previsionale e programmatica possono costituire, sul terreno della ricostruzione della realtà, una utile base per l'ulteriore lavoro di confronto e di verifica da porre alla base del DPEF per il 2005-2007 che dovrebbe contenere non solo l'indicazione circa gli impegni di risorse finanziarie ma anche un quadro di scelte istituzionali che abbiano l'ambizione di aprire una strada nuova.

In materia istituzionale occorrono scelte sia sul versante dell'Unione che su quello interno.

Anche a seguito dell'inserimento di 10 nuovi paesi l'attuale assetto istituzionale dell'Unione europea è del tutto inadeguato a far fronte ai nuovi

compiti e a consentire l'assunzione di decisioni efficienti e tempestive. Occorre delineare un modello di governance fondato sulla democrazia politica e sulla coesione sociale. L'approvazione della Costituzione europea è, per questi obiettivi, priorità essenziale.

Se si vuole ottenere, in sede nazionale, il convinto consenso delle istituzioni regionali e locali è indispensabile aprire, con gradualità ma con continuità, il processo di attuazione del Titolo V della II parte della Costituzione, a partire dal cruciale articolo 119, la cui applicazione può risultare decisiva al fine di una utilizzazione sinergica delle risorse. Tale processo dovrebbe realizzarsi, evitando ogni sovrapposizione di competenze, garantendo trasparenza nell'individuazione delle funzioni, e delle corrispondenti risorse, trasferite dal centro alla periferia e, insieme, l'invarianza del prelievo fiscale complessivo, secondo la linea ripetutamente indicata nei documenti del CNEL.

La definizione di un quadro istituzionale dell'Unione idoneo ad assumere con rapidità decisioni anche in materia di politiche di investimento consentirebbe di affrontare in modo efficace anche lo stallo determinato dalle tensioni presenti in molti paesi sul versante dei conti pubblici. Sarebbe infatti possibile rilanciare gli investimenti non con decisioni unilaterali di violazione dei parametri di Maastricht ma con politiche comuni che, da un lato, promuovano specifiche iniziative di investimento a carico del Bilancio dell'Unione (adeguatamente dotato) e, dall'altro, nella determinazione dei saldi di bilancio, escludano il computo delle risorse destinate alle spese di investimento nazionali, comunemente condivise.

Si colloca, in particolare, in tale quadro l'assunzione di un impegno per l'accelerazione delle politiche decise a Lisbona per fare dell'Unione una comunità fondata sulla conoscenza e per promuovere un deciso incremento dei tassi di occupazione (con particolare riferimento alle politiche di promozione dell'occupazione femminile e di invecchiamento attivo).

Gravi ritardi permangono nel complesso delle politiche di investimento, pubbliche e private, con la conseguenza, anche per "una utilizzazione ed una diffusione ancora troppo lenta delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione", di una "crescita della produttività pari alla metà di quella osservata negli Stati Uniti".

Insieme al rallentamento degli investimenti delle imprese (dal 18,3% del PIL nel 2000 al 17,2 del 2002) si registra anche il rallentamento degli investimenti pubblici (che, nel 2003, sono stati pari, in rapporto al PIL, al 2,4% contro il 3,3 degli Stati Uniti). "Questo rallentamento globale è tanto più preoccupante perché si realizza a detrimento dei settori prioritari identificati dalla strategia di Lisbona: progetti di interesse europeo, come le infrastrutture transnazionali di trasporto e il settore della conoscenza (ricerca, innovazione, istruzione, formazione)". Gli standard europei, in tali settori, sono nettamente più bassi (5,4 addetti alla ricerca su 1000 lavoratori contro gli 8,1 degli USA e i 9,1 del Giappone) ed anche quando appaiono allineati o superiori (la spesa pubblica per istruzione e formazione è pari al 4,9% del PIL contro il 4,8 degli USA ed il 3,6 del Giappone) vanno valutati in relazione alla combinazione con le risorse private (che sono pari ad un terzo di quelle giapponesi e ad un quinto di quelle USA).

Un primo passo per una politica di investimenti comuni in sede europea è costituito dalla approvazione di criteri guida per la definizione di un programma

di infrastrutture e dall'individuazione di un primo gruppo di investimenti relativi ai trasporti, alle reti energetiche e di comunicazione, alla ricerca.

Dalla Commissione viene, inoltre, la richiesta di politiche nazionali sinergiche a quelle comuni dell'Unione.

Per questi motivi le risorse disponibili sul fronte interno (fermi restando gli obiettivi della riduzione del debito, per esigenze nazionali che prescindono dai vincoli esterni, e della riqualificazione della spesa sociale, per essenziale esigenze di equità e di coesione sociale) andrebbero concentrate sugli obiettivi comuni nonchè su quelli nei quali si manifesti la maggiore divaricazione tra i parametri nazionali e quelli medi dell'Unione.

In particolare, come risulta dal recente documento della Commissione europea l'Italia fa registrare ritardi rilevanti in materia di dotazioni infrastrutturali, di politiche per la ricerca, la formazione, la promozione dell'occupazione (con particolare riferimento all'occupazione femminile ed a quella dei lavoratori nella fascia tra i 55 ed i 65 anni di età).

In tali direzioni dovrebbero essere concentrate le risorse attraverso specifiche politiche attive e interventi mirati di agevolazioni fiscali e contributiva.

Particolare attenzione, in relazione alla dipendenza dell'economia nazionale dall'energia, dovrebbe essere prestata alle politiche nel settore promuovendo misure di risparmio e di diversificazione (recuperando, in tal modo, i ritardi nell'attuazione del protocollo di Kyoto). In relazione all'andamento dei prezzi di petrolio e metano sui mercati internazionali si dovrebbe studiare la possibilità di stabilizzare il rischio di crescita dei prezzi sui costi interni attraverso misure che compensino le maggiori entrate IVA con corrispondenti riduzioni dell'accisa.

L'adozione anche in campo nazionale di regole certe per la individuazione di un programma condiviso di grandi infrastrutture strategiche potrebbe favorire la mobilitazione, con le procedure accelerate della "legge obiettivo", delle risorse pubbliche (europee, nazionali, regionali e locali) e private e ridurre il differenziale particolarmente rilevante in molte aree del paese. In tale direzione si muove lo specifico documento di osservazioni e proposte del CNEL sul programma infrastrutturale in attuazione della "legge obiettivo".

Un secondo campo di attenzione dovrebbe essere quello dell'ICT. Come risulta, infatti, dal rapporto formulato per il CNEL da Cer, Prometeia, Ref, "le ragioni della bassa crescita dell'economia italiana vanno ricercate nell'abbassamento del ritmo di espansione della produttività. In una prospettiva storica tale decelerazione ha interessato principalmente i settori manifatturieri. Il confronto internazionale pone in luce come a livello di industria le divergenze dell'Italia non siano diffuse a tutti i settori, ma riflettano in particolare il settore della fabbricazione di apparecchiature elettroniche. Si tratta di un settore ampio, che include al proprio interno le componenti dell'ICT. Lo scarso peso dell'ICT contribuirebbe quindi all'arretramento dell'economia italiana nella gerarchia della leadership tecnologica internazionale. L'assenza di un contributo dei settori manifatturieri produttori di ICT alla crescita della produttività italiana si accosta ad un andamento in linea con gli altri paesi per i settori dei servizi produttori di ICT. Questo soprattutto in virtù delle performance del settore delle telecomunicazioni. L'Italia, infine, registra performance molto deludenti per i settori dei servizi utilizzatori di ICT che, invece, in altre economie hanno contribuito in misura sostanziale alla crescita della produttività."

Per determinare un recupero di produttività attraverso il rilancio dell'ICT si potrebbe, come proposto anche da numerose forze sociali ed imprenditoriali,

procedere sia con una concentrazione di risorse per il potenziamento degli investimenti pubblici in ricerca (anche attraverso il rifinanziamento dei fondi FIT e FAR destinati alle imprese), sia con agevolazioni fiscali e contributive (eliminazione mirata dell'IRAP, fiscalizzazione, etc.).

Nella stessa direzione, di valorizzazione del fattore umano dello sviluppo, si dovrebbe promuovere l'espansione e la ulteriore qualificazione del sistema educativo e formativo pubblico.

L'Italia registra un particolare ritardo, rispetto alla media dei paesi dell'Unione, in materia di tasso di occupazione (con particolare riguardo all'occupazione femminile ed a quelle dei lavoratori della fascia tra i 55 ed i 65 anni). Gli ostacoli all'incremento dell'occupazione femminile potrebbero essere rimossi finanziando adeguatamente le politiche dei servizi sociali previste dalla legge quadro sull'assistenza (382/2000), prevedendo, anche, misure specifiche per la ripresa del tasso di natalità. Sempre nel quadro di una coerente attuazione della legge sull'assistenza andrebbe affrontato il tema, sempre più rilevante della tutela della dignità dell'anziano. Interventi specifici per una politica di invecchiamento attivo potrebbero essere costituiti dalla fiscalizzazione (per le imprese e i lavoratori) per le fasce di età e per i lavori meno qualificati.

Queste politiche devono avere, in Italia, una valenza non solo settoriale ma anche territoriale. Il Mezzogiorno rappresenta, infatti, sia per la dotazione infrastrutturale, sia per la dotazione di moderne tecnologie, sia per i tassi di occupazione (e disoccupazione) un punto di particolare tensione economico-sociale. L'allargamento dell'Unione e il conseguente, prevedibile, riassetto degli equilibri tra le diverse regioni europee accentuano le preoccupazioni. Occorre garantire continuità alle politiche di sostegno del Mezzogiorno, in attuazione del quadro comunitario di sostegno 2000-2006, e, conseguentemente, certezze dei flussi finanziari nazionali e, insieme, indicare, come orizzonte strategico per il dopo 2006, il ruolo che il Mezzogiorno può svolgere come perno di una politica dell'Unione che faccia leva sulla nuova centralità del Mediterraneo e sulle politiche di cooperazione con i paesi del Nord Africa e del Medio Oriente.

Una convinta azione convergente di istituzioni e forze sociali è possibile solo in un quadro di rinnovata concertazione e di politica di tutti i redditi, con particolare riferimento a fisco, prestazioni sociali, tariffe, prezzi, salari.

Non si tratta, come ripetutamente precisato dal CNEL, di mettere in atto procedure paralizzanti di codecisione, ma di dar luogo ad un confronto reale sugli obiettivi e sui percorsi e, rispetto a quelli condivisi, a comportamenti coerenti di tutti i soggetti istituzionali e sociali, ciascuno nella sua autonomia. Ad una simile strategia è preliminare la individuazione di valori comunemente condivisi per i fondamentali parametri macroeconomici di riferimento (ivi compresa la definizione di un obiettivo di inflazione programmata comunemente condiviso), con poste di bilancio coerenti in termini sia di entrata sia di spesa (anche al fine di garantire l'ordinato rinnovo dei contratti).