

CNEL
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

**DISEGNO DI LEGGE CONCERNENTE DISPOSIZIONI PER
LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E
PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 2005)**

Osservazioni e proposte

Assemblea, 11 ottobre 2004

Le indicazioni del CNEL

La manovra finanziaria per il periodo 2005-2008 parte dal riconoscimento, già evidenziato nel DPEF e nella Relazione Trimestrale di Cassa, della complessità della situazione economico-sociale e dalla forte incertezza che la crescente consapevolezza di tale situazione determina nei comportamenti dei cittadini, imprenditori e consumatori.

L'obiettivo annunciato, "una gestione coerente e rigorosa della finanza pubblica" come condizione base affinché il paese recuperi fiducia e tranquillità, è certamente condivisibile.

La strategia indicata dal Governo nel disegno di legge finanziaria è fondata su tre pilastri:

- controllo della dinamica della spesa;
- ripresa, nella politica fiscale, di politiche di contrasto dell'evasione e dell'elusione;
- dismissioni per ridurre in modo consistente il rapporto debito-Pil.

Occorre, peraltro, verificare se alle intenzioni dichiarate corrispondano misure tecnicamente adeguate al fine di realizzare gli obiettivi immediati della finanziaria: il contenimento del deficit d'esercizio entro i limiti previsti dal patto di stabilità e crescita.

L'esigenza da tutti dichiarata è che, in questo quadro, si assegni un ruolo prioritario alle politiche di sviluppo, a partire dall'innovazione e dal Mezzogiorno. La mancata contestualità della presentazione delle misure di risanamento e di quelle di sviluppo impone la immediata presentazione degli annunciati disegni di legge, parte strutturale della manovra stessa e la contestualità del loro esame. Su tale parte della manovra il CNEL potrà fornire uno specifico parere.

Il CNEL, nel documento approvato a maggio 2004 in materia di criteri per la predisposizione del DPEF, aveva auspicato "che superando tensioni e conflitti (riprendesse), 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. [...] L'obiettivo [...] 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". Ai documenti sulle strategie per la competitività e il rilancio dello sviluppo siglati a giugno 2004 da Confindustria e CGIL-CISL-UIL si è aggiunto, in tempi più recenti e con contenuti largamente convergenti, quello tra 19 organizzazioni imprenditoriali.

Si tratta di documenti che concordano sulle priorità, per la politica economica della modernizzazione infrastrutturale e della crescita della competitività attraverso il riposizionamento strategico del sistema produttivo verso prodotti e servizi di maggiore qualità. Il CNEL, anche in relazione agli obiettivi definiti in sede europea, indica la necessità di un insieme di interventi volti a sostenere l'innovazione e la ricerca, e a portare gli investimenti pubblici nel settore all'1% del Pil, prevedendo già per il 2005 un + 0,1%, e quelli

complessivi al 3%. Per questo, nel bilancio dello Stato occorre prevedere stanziamenti ripartiti tra i vari fondi di agevolazione alla ricerca; incentivi per sviluppare la collaborazione tra imprese, Università e centri di ricerca; agevolazioni fiscali per gli utili reinvestiti in ricerca e sviluppo, anche per rendere più efficace il trasferimento di innovazione e tecnologia alle piccole imprese. Vanno attivate, infine, misure di supporto a favore delle imprese che innovano. In Italia una scelta simile rappresenta, insieme, una scelta per il Mezzogiorno che è "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. [...] 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, che devono mantenere i livelli di aggiuntività, rispetto alla spesa ordinaria, già concordati con la Commissione europea; occorre, 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".

Sul merito delle disposizioni contenute nella legge finanziaria, il CNEL esprime le seguenti osservazioni:

1. Il controllo della dinamica della spesa pubblica è realizzato con l'applicazione ad una parte notevole delle voci di spesa (corrente e in conto capitale) di un limite alla crescita, pari al 2%. Tale meccanismo ha determinato una richiesta del Presidente della Camera di ulteriori chiarimenti circa le conseguenze qualitative che esso avrà sulle specifiche normative che regolano i diversi settori di spesa, e sulla compatibilità di tale meccanismo con la trasparenza prevista dalle vigenti leggi di contabilità e dalle procedure parlamentari di bilancio. Al di là dei rilevanti profili giuridico-contabili, nell'ottica del CNEL tale proposta merita una attenta considerazione in relazione all'efficacia economica e alla sua sostenibilità ed equità sociale. In relazione all'efficacia economica, il controllo della dinamica della spesa dovrebbe essere applicato in modo flessibile, prevedendo che talune voci possano crescere più del limite indicato e altre meno. D'altra parte, una applicazione rigida rischia di rivelarsi scarsamente efficace, come l'esperienza anche recente dimostra (le spese generali dello Stato, aggregate secondo la classificazione del CNEL, ridotte tra il 2001 ed il 2002 del 16,7%, sono cresciute tra il 2002 ed il 2003 del 21,97%). L'eccessiva compressione in un esercizio di spese discrezionali, funzionali all'attività delle Amministrazioni, comporta rimbalzi in quelli immediatamente successivi e non è quindi idonea al fine di realizzare interventi di risanamento strutturale. Il CNEL, d'altra parte, nel documento di osservazioni e proposte sui criteri per la predisposizione del DPEF, rilevato come la spesa pubblica italiana fosse, "al netto degli interessi, di circa 2 punti percentuali inferiori alla media dell'Unione", aveva sottolineato le "controindicazioni evidenti ad affrontare il tema del risanamento della finanza pubblica [...] con riduzioni generalizzate della spesa" in rapporto al Pil, ed aveva auspicato operazioni mirate.

2. In materia di investimenti la finanziaria prospetta un contenimento per l'intero triennio (rispettivamente -5,7, -11,2, -13,5 miliardi di euro) delle risorse stanziare dalle leggi pluriennali. Tali riduzione di risorse in termini di

competenza, per quanto rimodulate con trasferimento agli esercizi a partire dal 2008, combinandosi anche con i più stringenti vincoli posti ai pagamenti, determinerà, comunque un minor impatto della finanza pubblica sull'economia in contraddizione con le priorità indicate dall'unanimità delle forze sociali. La gran parte delle risorse che verranno meno nel primo anno derivano dalla riduzione del Fondo per le aree sottoutilizzate (5,1 miliardi di euro). La riduzione complessiva nel triennio (pari 6,8 miliardi) viene rimodulata a partire dall'esercizio 2008. Anche in questo caso i limiti ai pagamenti a carico del Fondo per le aree sottoutilizzate, del "Fondo investimenti-incentivi" del Ministero delle attività produttive e del Fondo per gli interventi della legge obiettivo previsti dall'articolo 4 sono destinati a ridurre le disponibilità per il Mezzogiorno. La concreta riduzione delle risorse destinate a tale area, negli esercizi 2005-2007, potrebbe essere ancora più rilevante, se si considera che l'indicazione alle Amministrazioni centrali di "conformarsi all'obiettivo di destinare al Mezzogiorno almeno il 30% della spesa ordinaria" (articolo 4/3) (che, peraltro, rappresenta un deciso arretramento rispetto alla previsione formulata nel DPEF 2000-2003 (e confermata in quello 2001-2004) di accompagnare la progressiva riduzione dei fondi strutturali europei con un innalzamento degli stanziamenti ordinari di bilancio, sino a destinare all'area il 45% della complessiva spesa di investimento) rischia di non essere realizzabile. Infatti, in relazione alla riduzione dei nuovi stanziamenti di competenza, ai vincoli sulle erogazioni cassa, alle modalità stringenti di attivazione di integrazioni attraverso il Fondo per le spese obbligatorie, le Amministrazioni potrebbero essere tenute ad onorare, prioritariamente, impegni assunti contrattualmente in altre aree del paese.

3. Anche le regole sui bilanci degli Enti locali, che prevedono un incremento della spesa complessiva per il bilancio di ciascun ente pari al 4,8% (in questo caso assumendo come anno base non il 2004 ma il 2003), rischiano di determinare una flessione delle risorse destinate agli investimenti o un aumento della pressione fiscale locale. Nella legge finanziaria proposta dal Governo i nuovi investimenti verrebbero finanziati con mutui, con aumenti delle imposte e tasse locali (in prevalenza ICI e IRE), con incrementi delle tariffe. Occorre, inoltre, considerare che una simile impostazione per la redazione dei bilanci privilegia gli Enti, casualmente, più dinamici nell'anno base, e mette in gravi difficoltà Enti che magari predisponavano in quell'anno nuovi programmi di investimento. Assai grave è anche il rischio che gli Enti locali, a fronte di una domanda sociale sempre più rilevante in materia di servizi (come quelli per gli anziani non autosufficienti) riducano la qualità delle prestazioni o accrescano la quota di compartecipazione. Si potrebbe ovviare a qualcuno dei problemi esposti aprendo spazi per il finanziamento degli investimenti attraverso la utilizzazione come valori base, per il computo dell'incremento della spesa per investimenti, alternativamente di quelli di un singolo esercizio o di una media, rivalutata, di un certo numero di esercizi, e prevedendo tra le fonti di alimentazione del bilancio anche politiche di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio.

4. Le misure straordinarie di dismissioni patrimoniali devono essere rigorosamente finalizzate alla riduzione del debito (e non del disavanzo d'esercizio) e, in ogni caso non devono essere realizzate attraverso procedure destinate ad appesantire i conti degli esercizi successivi.

5. Le misure fiscali finalizzate a rivedere gli studi di settore, in rapporto con le associazioni di rappresentanza degli operatori economici interessati, e a

recuperare evasione ed elusione fiscale (ad esempio in materia di affitti) paiono condivisibili negli obiettivi, ma nella concreta attuazione devono evitare il rischio di dar vita, in forme nuove, a misure di condono. In ogni caso, la loro realizzazione è oggettivamente affidata ad una tale molteplicità di interventi successivi e discrezionali dell'Amministrazione da rendere difficilmente credibile che le maggiori entrate possano figurare come fonte di copertura della manovra finanziaria per il primo esercizio.

6. La finanziaria, nella prospettiva di una ripresa, auspicata dal CNEL, di una politica dei redditi coerente con gli accordi del luglio 1993, deve garantire stanziamenti adeguati alla conclusione dei contratti di lavoro pubblici.

7. L'attuazione delle legge 243/2004 di riforma del sistema pensionistico prevede specifiche misure di agevolazione a partire da quelle relative alla previdenza complementare. L'assenza di qualsiasi stanziamento in proposito nella legge finanziaria comporterà l'impossibilità del decollo, da tutti condiviso, di tale istituto.

8. Vanno promosse, infine, come componente essenziale della manovra finanziaria, misure rivolte a semplificare e ridurre gli oneri amministrativi ad ogni livello istituzionale, ad introdurre, in un quadro di garanzie dei diritti dei lavoratori, forme di liberalizzazione dei servizi pubblici locali - incentivandone la crescita dimensionale e il recupero di produttività e redditività -, a superare le rigidità che caratterizzano, nel nostro Paese, l'esercizio delle professioni e costituiscono una forte barriera alla concorrenza nei servizi.