

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**Il Documento di programmazione economica e finanziaria 2009 –
2013 e il decreto legge n° 112 del 25 giugno 2008**

Osservazioni e Proposte

Commissione I in sede deliberante
2 luglio 2008

INDICE

Iter del documento	_____	pag.	ii
Osservazioni e Proposte	_____	pag.	1
1) Politiche degli investimenti e Mezzogiorno	_____	pag.	2
2) Rapporto tra legge e contratti	_____	pag.	3
3) Inflazione programmata e misure di sostegno ai redditi	_____	pag.	3

Iter del documento

Il presente testo di Osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per la Politica economica e la competitività del sistema produttivo (I) nel corso delle riunioni del 25 giugno 2008 e 2 luglio 2008.

L'Assemblea del CNEL, nella seduta del 26 giugno 2008, ha autorizzato la Commissione I ad approvare in via definitiva in sede deliberante il presente testo di Osservazioni e proposte.

La pronuncia è stata approvata in via definitiva all'unanimità dalla Commissione I nella seduta del 2 luglio 2008.

Osservazioni e Proposte.

La scelta del Governo di presentare nel DPEF il quadro di finanza pubblica in una prospettiva pluriennale, tale da coprire l'arco dell'intera legislatura e da collocare all'interno di tale periodo il perseguimento di due obiettivi ambiziosi, il pareggio di bilancio e la riduzione al disotto del 100% del rapporto tra debito pubblico e PIL, è condiviso dal CNEL. Il CNEL conferma il proprio apprezzamento per la decisione di rendere concreti alcuni dei più significativi obiettivi della manovra delineata dal DPEF attraverso la loro traduzione in alcuni strumenti normativi, la cui presentazione alle Camere è avvenuta contestualmente al DPEF. Si tratta di una tempistica che ben si colloca all'interno di quella generale rivisitazione degli strumenti della manovra di politica economica che erano stati al centro di un documento sulla riforma della legge di contabilità approvato dal CNEL sin dal mese di aprile del 2007 e la cui urgenza è stata sottolineata nel recente documento del CNEL sugli indirizzi di un possibile DPEF di legislatura.

Il CNEL conferma, inoltre, il proprio apprezzamento per la scelta del Governo di confermare (attraverso il DPEF e i provvedimenti normativi con esso coerenti) i fondamentali obiettivi, e la relativa tempistica, degli impegni per il risanamento della finanza pubblica assunti dal Precedente Governo con la Commissione UE. Si tratta di un importante segnale circa la continuità degli impegni della Repubblica che accresce la credibilità di tali impegni e rafforza la credibilità del sistema Paese.

Resta perplessità, invece, la scelta compiuta di utilizzare, in modo prevalente, per la traduzione concreta della manovra di politica economica un solo provvedimento legislativo, per di più nella forma di decreto legge.

Il CNEL, nella sua proposta per una rivisitazione delle modalità di presentazione ed esame dei documenti nei quali si articola la manovra di politica economica, aveva optato per una ipotesi di provvedimenti omogenei, da sottoporre all'esame delle competenti Commissioni Parlamentari riservando alla Commissione Bilancio la competenza in materia di compatibilità degli equilibri finanziari.

Il CNEL condivide le preoccupazioni del Presidente della Repubblica circa la tempistica di esame parlamentare della manovra, a cui si aggiunge l'impossibilità per le Forze sociali di un'adeguata interlocuzione, con il Governo e in sede parlamentare, su temi che costituiscono oggetto di un loro specifico interesse, a partire da quelli collegati alla delicata trattativa aperta per determinare un nuovo e più efficiente modello contrattuale.

La scelta di concentrare in un unico provvedimento una molteplicità di temi il cui unico filo unificante è costituito dai loro effetti, spesso non diretti e, comunque, non relativi al primo esercizio della manovra economica conferma una prassi non convincente di utilizzazione delle specifiche norme poste a tutela della sessione di bilancio. In particolare l'assegnazione alla competenza primaria della Commissione Bilancio dell'esame di materie come la riorganizzazione di interi comparti della Pubblica Amministrazione (e, in particolare, per il suo rilievo quantitativo, di quello della scuola), di delicati istituti processuali, della sicurezza, di blocchi complessi di norme in materia di lavoro e previdenza rischia di introdurre in tali settori modifiche caratterizzate dalla sola esigenza di ridurre, a breve, la spesa del settore, ma non idonee a determinare una equilibrata riforma dei rispettivi settori e, conseguentemente, in prospettiva, a risultare inefficaci anche sul terreno della riduzione della spesa.

Il CNEL conferma la propria adesione all'ipotesi che la via maestra per il risanamento strutturale della finanza pubblica sia quella di un "accrescimento, in un primo tempo, e (di una) stabilizzazione, successivamente, di un forte avanzo primario" da realizzare attraverso il "riesame degli stock di spesa (in particolare corrente) anche in funzione dell'orientamento di flussi di nuova spesa in quelle direzioni che, accrescendo la produttività complessiva del sistema, siano tali da generare un deciso incremento del PIL" in linea con la crescita che si realizza in area UE. Proprio per questo sarebbe indispensabile coinvolgere in un attento lavoro di monitoraggio e di riqualificazione della spesa tutti i soggetti interessati (tutte le amministrazioni centrali ma anche, per le loro crescenti competenze in tema di spesa, i diversi livelli di governo locale) cui richiedere la piena assunzione di responsabilità nella individuazione dei meccanismi di intervento sulla spesa pubblica idonei a perseguire gli obiettivi quantitativi funzionali al riequilibrio della finanza pubblica.

La scelta dello strumento del decreto-legge multidisciplinare rende quasi impraticabile una simile procedura.

Il CNEL condivide la scelta di mirare ad una maggiore efficienza della spesa per investimenti attraverso una maggiore flessibilità. Il trasferimento del vincolo legislativo dalla singola legge di spesa al programma ed alla missione è coerente con tale obiettivo ed è condiviso dal CNEL. Si tratta di un lavoro di lunga lena che deve affiancare quello per individuare specifiche criticità negli stock di spesa pubblica, come si sono determinati nel tempo. Per questo la scelta di sopprimere, senza individuare strumenti alternativi, la Commissione tecnica della finanza pubblica andrebbe collocata all'interno di un più generale processo di riforma dello Stato e di attuazione del Titolo V della II parte della Costituzione. La Commissione avrebbe potuto comunque rappresentare un utile strumento di supporto, con adeguata terzietà, nel delicato rapporto tra i diversi livelli di governo.

L'esigenza di proseguire il percorso di risanamento, come già evidenziato dal CNEL "rischia di scontrarsi con la duplice emergenza che l'economia italiana vive: un tasso di crescita da molti anni inferiore a quello medio dei principali paesi industrializzati ed una vera e propria emergenza per i redditi da salario e da pensioni". L'assenza di interventi incisivi su tali emergenze, che si evince dalle previsioni del DPEF sull'andamento della produttività e del PIL (al di sotto della media dell'area euro anche alla fine del periodo di previsione) rischierebbe, infatti, di non rendere credibile la previsione di pareggio del bilancio pubblico nel 2011 in quanto si innescherebbe un circolo negativo fatto di misure restrittive, minori entrate e maggiori spese. Per questo il CNEL ritiene di dover concentrare le proposte di analisi attenta dei documenti in discussione su tre tematiche di grande rilievo per il complesso dell'economia italiana.

1) Politiche degli investimenti e Mezzogiorno.

Il CNEL, nel prospettare l'opinione delle Parti sociali sui contenuti della manovra di politica economica per il 2009-2013, aveva indicato l'esigenza di concentrare attenzione e risorse per accrescere lo sviluppo in particolare su politiche volte a riqualificare la politica energetica, sul Mezzogiorno, su una revisione delle procedure in materia di definizione degli investimenti infrastrutturali, sulle politiche per l'innovazione e la competitività.

Nel riconfermare quegli obiettivi il CNEL sottolinea l'emergenza Mezzogiorno "la cui arretratezza", per citare il Ministro dell'Economia, "non è

stata compensata dalle politiche di bilancio finora attuate negli ultimi dieci anni". Il DPEF 2009-13 sembra non ricomprendere, tra gli obiettivi fondamentali dell'azione di Governo, il riequilibrio territoriale tra Mezzogiorno e Centro-Nord.

Non solo viene abbandonato l'obiettivo di incrementare la spesa in conto capitale nel Sud fino al 45% del totale (obiettivo già progressivamente ridotto negli anni più recenti), ma viene ridotta la dotazione di spesa della missione "Sviluppo e riequilibrio territoriale" del Ministero dello Sviluppo Economico (in cui sono allocati gli stanziamenti del Fondo Aree Sottoutilizzate), per un importo pari a 1.747,5 Milioni di € per il 2009, 2.111,3 per il 2010, 3.862,1 per il 2011. La riduzione totale nel triennio è pari a 7.720,9 Milioni di €. Sono ridotte anche le disponibilità della missione "Competitività e sviluppo delle imprese" dello stesso Ministero, per un importo pari a 221,0 Milioni di € per il 2009, 255,5 nel 2010 e 455,7 nel 2011. Sommando le disponibilità dei vari Ministeri, le riduzioni ammontano a 8.135 Milioni di € nel 2009, 8.529,2 nel 2010 e 15.211,3 nel 2011, per un totale di 31,8 miliardi di €. Circa ¼ delle riduzioni complessive deriva dal taglio delle disponibilità per il riequilibrio territoriale.

In relazione alle specifiche esigenze di contrasto alla criminalità organizzata preoccupano anche le riduzioni di spesa riferite ad Ordine pubblico e sicurezza del Ministero dell'Interno (circa 1 miliardo di € in tre anni) che, anche in relazione al crescere di nuove emergenze, rischiano di concentrarsi sugli interventi in essere nel Mezzogiorno.

Più in generale in materia di utilizzazione delle risorse destinate alle aree sottoutilizzate sarebbe indispensabile, da un lato, confermare la tradizionale ripartizione tra Centro-Nord e Mezzogiorno e, dall'altro lato, evitare che la tempistica connessa alla notificazione alla Commissione dei nuovi programmi ponga a rischio quote italiane dei fondi strutturali.

Resta ferma, naturalmente, l'esigenza di dedicare particolare attenzione "alla qualità dei risultati e deve essere previsto che si accentui, a tutti i livelli di Governo e anche in quest'area del Paese, il monitoraggio sull'equità e l'efficienza del prelievo e sulla qualità e l'efficacia della spesa".

2) Rapporto tra legge e contratti.

Numerose disposizioni intervengono in materia di regolazione dei rapporti di lavoro pubblici e privati. Il CNEL non intende in questa sede esprimere un proprio giudizio puntuale sulle singole disposizioni, ma si limita ad osservare come in presenza di una trattativa aperta tra le Parti sociali per la definizione di un nuovo modello contrattuale, cui anche il Governo attribuisce grande rilievo, sarebbe opportuno non introdurre nella disciplina esistente modifiche per via legislativa che possano creare tensioni e complicare il buon esito della trattativa. In particolare per quanto riguarda il pubblico impiego tutte le innovazioni che intervengono in materie legate alla contrattazione dovrebbero essere introdotte attraverso una simile procedura, evitando sia un'interruzione del processo in corso di omogeneizzazione delle regole dei rapporti di lavoro pubblici e privati, sia l'impressione che una manovra che si caratterizza per la dichiarata volontà di delegificazione (articolo 24 - "taglia leggi") voglia reintrodurre incomprensibili aspetti di rigidità in materia di rapporto di lavoro pubblico.

3) Inflazione programmata e misure di sostegno ai redditi.

Proprio mentre vengono diffuse stime preoccupanti sull'incremento dei prezzi al consumo (+3,8% a giugno del 2008), con variazioni ancor più

preoccupanti di alcuni indici disaggregati (+ 7,2% per abitazione, acqua, elettricità e combustibili, + 6,9% per i trasporti, + 6,15 per gli alimentari) e sui prezzi alla produzione (+7,5% tendenziale), con previsioni di ulteriori impennate negli indici nei prossimi mesi (basta pensare ai previsti aumenti relativi ai costi energetici) preoccupa l'indicazione di un obiettivo di inflazione programmata (1,7%) che non sia in grado di costituire punto di riferimento nei rapporti tra le parti sociali.

Il CNEL non contesta l'esigenza di un esame attento sulle componenti importate all'interno dell'andamento delle ragioni di scambio al fine di evitare, come ha segnalato il Governatore della Banca d'Italia, che la crescita dei prezzi delle materie prime essenziali faccia perdere potere d'acquisto a stipendi, salari e pensioni e che costituisca una minaccia alla tranquillità del risparmio che potrebbe avere effetti devastanti, ma ritiene che l'indicazione di un obiettivo realistico potrebbe aiutare la trattativa in corso tra le Parti sociali per un nuovo modello contrattuale.

Ulteriore preoccupazione, alla luce delle tensioni che tale decisione potrebbe provocare sul livello dei prezzi internazionali delle materie prime, desta l'intenzione della BCE di rialzare i propri tassi di riferimento.

Per conciliare obiettivi di inflazione compatibili con quelli della BCE e necessità di sostenere i redditi da lavoro e da pensione non resta, pertanto, che la restituzione fiscale, a partire dall'eventuale extraggettito che dovesse emergere dall'assestamento di bilancio che, secondo l'articolo 1, comma 4, della Finanziaria 2008, dovrebbe essere automaticamente destinato alla riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente mediante un incremento delle detrazioni.

Il CNEL ribadisce, in questo quadro, l'esigenza di una manovra selettiva di sostegno ai redditi. L'emergenza dei bassi redditi da salario e da pensione non può infatti ritenersi esaurita con le recenti misure in materia di ICI e di detassazione degli straordinari che pure garantiscono (nel secondo caso) un intervento non irrilevante su una fascia di redditi medio bassi. Al di là del giudizio di merito su simili misure (per le quali si rinvia al precedente parere del CNEL), tali provvedimenti coinvolgono troppo marginalmente l'universo dei bisognosi. Sarebbe utile che il Governo, meglio specificando e articolando le differenze esistenti in materia di entrate tra le previsioni a legislazione vigente e quelle programmatiche, evidenziasse se, a suo parere, esistono spazi per un intervento organico in materia di *welfare* e di trattamento dei redditi da salario e da pensione.