

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XXI
n. 1

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Osservazioni e proposte sul disegno di legge, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e sul decreto-legge n. 262 del 2006, recante «Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria»

Approvate nella seduta del 25 ottobre 2006

**Presentate dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
(MARZANO)**

Trasmesse alla Presidenza il 27 ottobre 2006

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	<i>Pag.</i>	5
1) Il quadro programmatico	»	6
2) Le osservazioni e le proposte del CNEL	»	7
2.1) Le misure sul lato delle entrate	»	7
2.2) Le misure sul lato della spesa	»	9
a) Pubblica Amministrazione	»	9
b) Enti Locali e Regioni	»	9
c) Sanità	»	10
d) Scuola e università	»	10
e) Pensioni	»	10
f) Previdenza complementare	»	10
2.3) Le misure per lo sviluppo	»	11
2.4) Misure per le piccole e medie imprese	»	12
2.5) Il ruolo della concertazione	»	13

PAGINA BIANCA

Premessa.

Il presente testo di Osservazioni e proposte è approvato 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 20/9/2006, 4/10/2006, 10/10/2006, 11/10/2006, 16/10/2006, 23/10/2006, 24/10/2006.

Il documento è stato approvato a maggioranza dalla Commissione I nella seduta del 24/10/2006. Hanno espresso dissenso i seguenti gruppi e/o categorie di appartenenza: CASARTIGIANI, CIDA, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CNA, UGL.

Il documento è approvato a maggioranza in via definitiva dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 25 ottobre 2006.

La pronuncia delle posizioni ha dato il seguente esito: 41 Consiglieri favorevoli, 21 Consiglieri contrari, 5 Consiglieri astenuti.

Si sono espressi a favore i seguenti gruppi e/o categorie di appartenenza: CONFINDUSTRIA, CIGL, CIS, UIL, COPAGRI, FIEG.

Hanno espresso dissenso i seguenti gruppi e/o categorie di appartenenza: AGCI, ANIA, ASI, CASARTIGIANI, CIDA, CLAAI, CNA, COLDIRETTI, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CONF SERVIZI, CUB, Libere Professioni, UGL.

Si sono astenuti i seguenti gruppi e/o categorie di appartenenza: ABI, CONFITARMA, Associazioni di Promozione sociale e di Organizzazioni di volontariato.

1) Il quadro programmatico.

Con il disegno di legge finanziaria 2007 e con il decreto-legge n. 262/2006 "Disposizioni urgenti in materia finanziaria e tributaria" il Governo ha impostato una manovra di bilancio per un ammontare di risorse pari a 35 miliardi (2,3% del pil). Peraltro, secondo quanto sostengono i tecnici della Camera dei Deputati, l'importo complessivo della manovra sarebbe in realtà pari a circa 40 miliardi di euro (2,6% del pil), tenendo conto della minore deducibilità delle spese per gli autoveicoli, con un impatto stimato di circa 5,3 miliardi.

Poco meno di 15 miliardi (1% del pil) vengono destinati alla riduzione del deficit di bilancio, mentre circa 20 miliardi vengono destinati ad interventi per le funzioni essenziali dello Stato, rimaste senza copertura finanziaria anche per una sottostima della precedente legge finanziaria, e ad interventi per lo sviluppo e per l'equità sociale.

Uno dei principali e fondamentali obiettivi della manovra è il mantenimento degli impegni presi con l'Unione Europea in materia di risanamento dei conti pubblici: la correzione strutturale dell'indebitamento netto pari a 1,6 punti percentuali del pil nel biennio 2006-2007 e l'abbassamento del rapporto deficit/pil al livello del 2,8% nel 2007. Con tali misure, il Governo prevede che, già a partire dal prossimo anno, il rapporto debito/pil inizierà a ridursi e che si ricostituirà un avanzo primario del 2% del pil, esigenza quanto mai necessaria per ridurre l'indebitamento e il suo pesante costo e per garantire, nel contempo, al sistema-paese la fiducia dei mercati finanziari internazionali.

Con questa manovra, il Governo intende finalizzare, così, il risanamento dei conti pubblici all'accrescimento delle disponibilità di risorse pubbliche per obiettivi di crescita e per favorire l'instaurarsi di un clima di fiducia. E' per tali ragioni che, nell'ambito della manovra, vengono previsti i suddetti 20 miliardi per lo sviluppo e l'equità sociale. Rimane comunque il fatto che, per finanziare la crescita e lo sviluppo, si è privilegiata temporalmente una linea di aumento delle entrate rispetto ad una linea di riforma della spesa in termini di efficienza e qualità della stessa, con possibili riflessi sul consolidamento della crescita nel medio periodo.

Il CNEL ribadisce che le azioni per lo sviluppo sono urgenti al fine di recuperare il ritardo di produttività e competitività dell'economia italiana. Pertanto il CNEL ritiene importante che il Governo acceleri sulla strada di quelle riforme strutturali necessarie per attuare la Strategia di Lisbona e per innalzare il tasso di crescita dell'economia.

Il Governo persegue questi obiettivi, oltre che con i disegni di legge di bilancio e finanziaria e con il decreto legge fiscale, con un nutrito numero di provvedimenti collegati, che saranno presentati in Parlamento entro il prossimo 15 novembre, secondo quanto annunciato nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 2007. Il CNEL, in considerazione della rilevanza che tali provvedimenti rivestono sia per la finanza pubblica che per lo sviluppo, si riserva di esprimere sugli stessi specifiche osservazioni e proposte.

La diagnosi dei problemi dell'economia italiana resta, però, invariata, in quanto l'emersione di base imponente, pur migliorando l'andamento dei conti pubblici, non è in grado di produrre un avanzo primario sufficiente a generare una riduzione significativa del debito. Per completare il riequilibrio del bilancio pubblico entro il 2011 occorreranno altri 2-3 punti di pil di riduzione del deficit,

mentre i mercati finanziari dovranno essere assicurati sulla capacità di rientro da un debito che rimane ingente.

Per quanto concerne i grandi comparti ciò riflette la maggiore rigidità della spesa nel breve periodo e la necessaria gradualità che devono avere le correzioni strutturali. E' essenziale, però, avviare le necessarie riforme subito dopo l'approvazione della finanziaria, così come già previsto nel memorandum sulla previdenza, in quanto gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica non sono oltremodo dilazionabili nell'ottica del rilancio della competitività del paese.

Il CNEL conferma, in proposito, quanto affermato nel documento di Osservazioni e proposte del 19 luglio 2006: *"Nel breve periodo, l'aumento del gettito tributario, insieme al taglio della spesa pubblica inefficiente delle amministrazioni centrali e locali, dovrà sostenere una parte consistente del risanamento e finanziare la riduzione del cuneo fiscale. La correzione delle tendenze strutturali della spesa pubblica relativa ai comparti degli enti locali, del pubblico impiego, della sanità e delle pensioni, infatti, non potrà avvenire che con gradualità. Le funzioni di solidarietà del welfare non vanno impoverite ma rafforzate con efficaci misure di riforma"*.

All'interno di tale quadro, che considera la spesa sociale economicamente sostenibile fattore di sviluppo, il CNEL ribadisce, però, l'assoluta necessità di realizzare veri processi di razionalizzazione e qualificazione della spesa pubblica corrente. Senza correzioni la pressione fiscale rischierebbe di salire in una misura tale da compromettere le possibilità di sviluppo del Paese in un quadro, che ancora le possibilità di intervento pubblico all'obiettivo del risanamento (riportare il debito sotto il 100% e ripristinare l'avanzo primario) e che assegna al settore privato il compito di funzionare da volano per lo sviluppo e da traino per il sistema paese.

Il CNEL ritiene positive le norme sulle pari opportunità e quelle di cui all'art. 192 del disegno di legge finanziaria 2007 ("politiche per la famiglia"). Per la prima volta, in particolare, nel nostro Paese per la crescita occupazionale si adottano incentivi selettivi, che tengono conto della mancata parità nelle posizioni di partenza tra donne e uomini. Il CNEL condivide, altresì, l'istituzione dell'osservatorio per il contrasto della violenza nei confronti delle donne e per ragioni di orientamento sessuale; poiché allo stato esso è stato espunto dal disegno di legge finanziaria 2007 dalla Commissione Bilancio della Camera, il CNEL ne chiede la reintroduzione.

2) Le osservazioni e le proposte del CNEL.

2.1) Le misure sul lato delle entrate.

Gli interventi di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e di valorizzazione del patrimonio pubblico vanno nella giusta direzione.

Il CNEL conferma la necessità, già affermata nell'Assemblea del 19 luglio 2006, di misure fiscali, che tengano conto del diminuito potere di acquisto delle retribuzioni e delle pensioni. Il ridisegno dell'Irpef contenuto nel disegno di legge finanziaria migliora il profilo della progressività dell'imposta e riduce le aliquote medie fino a redditi di 38.000 euro. Attraverso l'incremento e la rimodulazione degli assegni familiari dà una prima risposta al reddito disponibile dei nuclei familiari con figli.

Nel passaggio dal sistema delle deduzioni a quello delle detrazioni, combinato con il ridisegno dell'assegno per il nucleo familiare e con la rimodulazione delle aliquote, si sono, però, determinate palesi incongruenze e forti contraddizioni nella fascia di reddito tra 32.000 e 38.000 euro. Il CNEL ribadisce che tali incongruenze e contraddizioni devono essere corrette con specifiche misure.

In prospettiva va, inoltre, trovata una soluzione per i redditi inferiori al limite della *no tax area* (i cosiddetti incapienti).

Il CNEL condivide, altresì, le misure tese a migliorare l'equità del prelievo. Vanno in tale direzione sia la revisione dell'imposizione sulle rendite finanziarie che le disposizioni sulle successioni e sulle donazioni sui grandi patrimoni. Le misure indirizzate al recupero di base imponibile e al contrasto all'evasione e all'elusione fiscale sono condivisibili, tuttavia, proprio in relazione agli obiettivi di crescita ed equità, sarebbe auspicabile che i proventi derivanti dal recupero dell'evasione contribuiscano a una contestuale riduzione delle aliquote.

Per quanto concerne gli studi di settore, il CNEL, nell'apprezzare le innovazioni che li rendono più aderenti alle specificità territoriali e aziendali, afferma la contrarietà alla loro trasformazione in strumenti di determinazione dei redditi imponibili e quindi, nei fatti, in una *minimum-tax*. Occorre evitare il rischio di "catastizzazione" del reddito sulla base di alcuni parametri e sulla previsione dell'accertamento della congruità dei contribuenti che non aderiscono. In tal modo lo studio di settore diventerebbe un "dato certo", più lontano dagli strumenti di valutazione del reddito di attività economiche e più vicino agli strumenti di valutazione dei redditi immobiliari. Il CNEL auspica che gli elementi, che concorrono alla determinazione dei risultati statistici medi presenti negli studi di settore, siano più affinati e, quindi, migliorati ai fini della individuazione dei redditi da lavoro autonomo.

Per quanto concerne gli interventi, che puntano al miglioramento dell'amministrazione finanziaria e del sistema della riscossione, il CNEL si impegna a un'attenta e continua azione di monitoraggio dei risultati conseguiti con particolare riguardo a Riscossione spa.

Il disegno di legge finanziaria 2007 contiene una serie di misure finalizzate al contrasto del lavoro sommerso: prendendo atto dell'impegno del Governo sul delicato tema, si ritiene opportuno un reale rilancio del confronto concertativo in materia. Si condividono, in particolare, la previsione di una specifica procedura finalizzata a consentire l'emersione di rapporti di lavoro in nero, di una Cabina di Regia, di un Fondo per l'emersione e, infine, della generalizzazione del documento unico di regolarità contributiva (DURC), a condizione che essi non comportino nuovi adempimenti burocratici e aggravii per il bilancio dello Stato.

Ulteriori approfondimenti sono necessari riguardo all'introduzione di altri indici e strumenti, come i cosiddetti "Indici di congruità".

Si ritiene che debba essere valorizzata l'attività delle organizzazioni private che, senza scopo di lucro, perseguono finalità sociale, anche attraverso il riconoscimento di agevolazioni fiscali in modo particolare per l'impresa sociale, di cui alla legge n. 118 del 13 giugno 2005 e decreto legislativo n. 155 del 24 marzo 2006.

Altresì in materia di sviluppo sociale e di affermazione del principio di sussidiarietà, il CNEL ritiene di reintrodurre per l'anno finanziario 2007 la possibilità di destinare il 5 per mille delle imposte sul reddito delle persone fisiche

alle finalità, di cui all'art. 1, comma 337, della legge n. 266 del 23 dicembre 2005, secondo i termini e le modalità previste all'art. 1, commi 337, 338, 339 e 340 della citata legge e nei successivi D.P.C.M. del 20 gennaio 2006.

2.2) Le misure sul lato della spesa.

Sul fronte del contenimento della spesa il CNEL, tenuto conto dei risultati insufficienti che hanno fino ad oggi prodotto tetti e tagli lineari di spesa, propone di introdurre un sistema di "revisione dettagliata della spesa" (la cosiddetta *spending review*), con cui si abbandoni la "logica incrementale" (per cui la spesa si controlla al margine dando per acquisita la spesa dell'anno precedente e decidendo le variazioni in positivo o negativo), e si ragiona anno per anno ripartendo da zero ed esaminando ogni capitolo e ogni programma di spesa in base all'analisi costi/benefici e determinandone l'ammontare anche sulla base di costi standard definiti in senso efficiente. La legge che riformò il bilancio (la n. 94 del 1997 e il relativo decreto applicativo) ne fornisce già le basi tecniche, si propone pertanto di farla decollare con questa finanziaria.

Il CNEL mette in rilievo che, in tale processo di revisione dettagliata della spesa, non si proceda a tagli nei servizi a più elevato valore aggiunto, quali ad esempio i servizi del settore dell'*Information Technology*, che hanno positive ricadute sul sistema produttivo in termini di innovazione, attività di ricerca e occupazione qualificata e in termini di risparmio.

Di seguito sono indicate le valutazioni e le proposte del CNEL per quanto concerne le singole misure contenute nel disegno di legge finanziaria 2007.

a) Pubblica Amministrazione. Il processo di riorganizzazione dello Stato centrale avviato dalla manovra sembra rispondere ad una esigenza ampiamente condivisa, anche se occorrerà definire tale processo in un quadro organico e di concertazione e occorrerà attivare iniziative di contrasto all'inefficienza e di lotta agli sprechi fondate anche sulla valorizzazione delle risorse umane e delle professionalità e sulla valutazione dei risultati, a partire dalle figure di più elevato livello. Il disegno di legge dispone la copertura dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego e le misure tendenti a gestire il *turn-over* e a ridurre le forme di occupazione precaria.

b) Enti Locali e Regioni. Il CNEL condivide le significative innovazioni apportate al Patto di stabilità interno, introducendo come parametro il saldo finanziario e non più la spesa e dando maggiore autonomia impositiva agli Enti Locali. Il CNEL considera favorevolmente l'attenuazione dei tagli dei trasferimenti ai Comuni, taglio che, ove non ridotto, avrebbe prodotto una consistente riduzione dei servizi forniti ai cittadini o ad inasprimenti del prelievo, che rischierebbero di annullare i benefici fiscali stabiliti a livello centrale. Il CNEL auspica in tal senso che si recuperi un positivo clima di intesa e collaborazione tra Comuni e Governo centrale. Il CNEL ribadisce la necessità di superare, con l'approvazione della legge sul federalismo fiscale, il "disaccoppiamento" tra le funzioni trasferite a Regioni e Enti Locali e il relativo finanziamento. Tale legge è, inoltre, fondamentale, se si vuole stabilire un preciso ruolo delle Province e dei Comuni nell'applicazione del principio di sussidiarietà. Il federalismo fiscale non va realizzato come onere fiscale aggiuntivo a parità di funzioni e spese pubbliche, ancorché esse siano diversamente ripartite fra Stato, Regioni

ed Enti locali. La realizzazione del federalismo fiscale deve anche essere occasione per superare, dopo una necessaria fase di transizione, il concetto di finanziamento della spesa decentrata su basi storiche, introducendo costi standard definiti in senso efficiente per tutte le funzioni trasferite.

- c) Sanità.** Il Patto siglato tra Regioni e Governo è costruito su linee strategiche apprezzabili. Esso prevede una sostanziale stabilizzazione della spesa sanitaria, che sarà conseguita con misure strutturali di riorganizzazione e qualificazione degli interventi. Il CNEL ritiene positiva l'introduzione di un fondo che sostiene il processo di risanamento delle Regioni fuori linea e la conferma dei meccanismi di responsabilizzazione finanziaria già previsti dalla Finanziaria 2006. Affinché tali meccanismi non finiscano per produrre aggravii permanenti per le famiglie e le imprese, il CNEL propone di accompagnarli con la previsione della decadenza automatica degli amministratori delle aziende sanitarie, che non raggiungono gli obiettivi previsti dai piani di risanamento. Andrebbe sostenuta una maggiore integrazione tra forme pubbliche e forme private a beneficio del cittadino e dare conseguentemente più peso al ruolo dei fondi integrativi contrattuali di categoria, che possono migliorare l'efficienza e l'efficacia del servizio, in particolare nelle aree di maggiore criticità.
- d) Scuola e università.** Il CNEL ribadisce la necessità che il testo della legge finanziaria 2007 e le misure previste corrispondano agli indirizzi del DPEF, che prevede interventi di razionalizzazione e di riforma per la scuola e un rilancio dell'università basato sull'attribuzione di fondi a competizione. La gravità del ritardo accumulato dal nostro Paese ci impone di guardare all'esperienza di altri paesi europei, che hanno sperimentato strumenti per migliorare il rendimento del sistema di istruzione e ricerca, rafforzando la competizione tra scuole e fra università.
- e) Pensioni.** Il CNEL condivide la decisione di allineare l'aliquota effettiva a quella di computo sia per i lavoratori dipendenti che per quelli autonomi. Condivide, altresì, l'obiettivo di garantire con una maggiore contribuzione pensioni più adeguate ai lavoratori parasubordinati, ai quali, però, si propone di estendere le prestazioni sociali (malattia, disoccupazione, ecc.). Il CNEL ritiene, invece, non condivisibile la previsione di un contributo di solidarietà per le pensioni superiori ai 5.000 euro, già penalizzate da forme ridotte di indicizzazione e dal ridisegno dell'Irpef. Per quanto concerne il completamento del processo di riforma avviato dalla legge 335/95, il CNEL condivide la decisione di seguire la strada dell'accordo tra Governo e organizzazioni sindacali, accordo i cui ambiti sono già stati delineati nel memorandum d'intesa siglato il 25 settembre 2006. Il CNEL ritiene opportuno porre definitivamente rimedio all'annosa questione della parziale perequazione delle pensioni all'inflazione. Il meccanismo attuale, infatti, provoca nel tempo una significativa perdita del potere di acquisto con il crescere dell'età, proprio nel momento, in cui crescono determinati bisogni, ad esempio, di tipo sanitario.
- f) Previdenza complementare.** IL CNEL riafferma l'assoluta priorità che riveste la previdenza complementare per i lavoratori dipendenti privati e pubblici. Tale obiettivo non deve essere contraddetto da quello di utilizzare parte delle risorse del trattamento di fine rapporto per ridurre il deficit infrastrutturale, che frena lo sviluppo della nostra economia. Il CNEL riafferma la necessità di rendere compatibili le diverse esigenze e ritiene che l'accordo

tra Governo e Parti sociali vada nella giusta direzione. Con riferimento a tale accordo il CNEL, inoltre, apprezza il recupero di concertazione, dopo che in precedenza si era manifestata una carenza di rapporti costruttivi tra Governo e Parti sociali. Infine, il CNEL rileva che occorre lavorare per sviluppare la previdenza complementare anche tra i lavoratori autonomi.

2.3) Le misure per lo sviluppo.

Il CNEL condivide le misure sul cuneo adottate con la manovra che, in linea con quanto indicato nel DPEF, per la parte relativa alle imprese si incentrano sull'Irap e per quella relativa ai lavoratori sull'Irpef e sull'aumento degli assegni familiari. Si tratta di una misura importante, in quanto avvantaggia soprattutto i lavoratori a reddito più basso e il Mezzogiorno. Tale misura, però, deve accompagnarsi, per non essere vanificata, con misure di rilancio della produttività.

In tema di riduzione del cuneo particolare e positiva attenzione va prestata al settore del turismo; a cui la manovra addossa già un onere con la facoltà ai Comuni di istituire l'imposta di soggiorno, che riduce la competitività dei sistemi locali a vocazione turistica. Poiché la riduzione del cuneo è riferita ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ne risultano escluse le imprese che operano in attività turistiche a carattere strutturalmente stagionale che, di conseguenza, impiegano figure professionali caratterizzate da una strutturale stagionalità dei rapporti di lavoro. Per tali figure professionali, va prevista la riduzione del cuneo.

Nel senso del rilancio della produttività si muovono le politiche per la competitività e lo sviluppo inserite in finanziaria, che hanno l'obiettivo di finanziare le infrastrutture materiali e immateriali a partire dagli investimenti ferroviari e stradali, nei fatti cancellati nei tendenziali di spesa. Il rifinanziamento per le Grandi Opere (3,3 miliardi di €) appare, tuttavia, commisurato solo al completamento dei cantieri e delle opere già affidate o in corso di affidamento. Il CNEL ritiene in tal senso positivo l'impianto del disegno di legge "innovazione industriale" incentrato sulla revisione degli incentivi automatici e su grandi progetti di innovazione industriale e la sua anticipazione in finanziaria. In riferimento ai progetti di innovazione industriale, una novità rispetto al disegno di legge è l'indicazione delle aree tecnologiche, in cui saranno individuati i progetti: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie della vita, nuove tecnologie per il *made in Italy* e tecnologie innovative per il patrimonio culturale. Queste aree sono coerenti con le indicazioni del VII Programma Quadro e delle principali Piattaforme Tecnologiche Europee. Tuttavia, non essendo esaurite le tematiche di interesse, ulteriori integrazioni andrebbero considerate in un programma di medio periodo.

Si esprime apprezzamento per le misure previste a supporto della ricerca e dell'innovazione. In particolare si condividono le seguenti scelte: l'adozione di un orizzonte temporale più lungo per le misure proposte, che riguarda l'intero periodo della finanziaria e non più solo un anno; l'introduzione di misure fiscali per il sostegno alla ricerca ed innovazione; la definire un modello di *governance* delle attività di ricerca e sviluppo, come base per una razionalizzazione degli interventi; il rifinanziamento dei fondi per la ricerca e l'innovazione, presupposto fondamentale per dare credibilità e concretezza alle misure adottate.

Tuttavia, per intensificare l'effetto degli interventi proposti, si ritiene opportuno intervenire secondo le seguenti linee: migliorare il credito d'imposta

per investimenti e per ricerca, aumentando il tetto e la percentuale di sgravio per le commesse di ricerca a centri di ricerca pubblici o *non profit*; introdurre sgravi fiscali per le nuove imprese *high tech*; prevedere interventi più incisivi sulla diffusione delle tecnologie digitali tra le piccole e medie imprese, ad es. estendendo il credito d'imposta per gli investimenti in programmi informatici, introdotto per le imprese del Mezzogiorno, a tutto il territorio nazionale.

Si ritiene, altresì, positiva la definizione di un quadro finanziario certo fornito dalla legge finanziaria per la pianificazione degli investimenti nel Mezzogiorno attraverso il rifinanziamento settennale del FAS ed il suo coordinamento con il ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei.

Il CNEL valuta positivamente per il Mezzogiorno la differenziazione del cuneo fiscale, l'introduzione del credito di imposta sugli investimenti, la creazione di zone franche urbane. A tale proposito il CNEL auspica l'adozione di modifiche parlamentari tese a rendere effettivamente aggiuntivo il taglio del cuneo nel Mezzogiorno e ad eliminare il divieto di cumulo tra il taglio stesso ed il credito d'imposta per gli investimenti.

Relativamente al Mezzogiorno, il CNEL ricorda la positiva esperienza di concertazione avviata a partire dal 2004 dalle Parti sociali e dalle Regioni meridionali e, in seguito, allargata al Governo, che ha portato a definire proposte per lo sviluppo dell'economia meridionale. Alcune di queste proposte sono state recepite come provvedimenti del disegno di legge finanziaria per il 2007.

In materia di opere pubbliche, il CNEL ritiene che gli investimenti del settore privato vanno comunque accompagnati da politiche pubbliche, sia con l'obiettivo di superare le ben note carenze infrastrutturali del nostro Paese che pesano sulla nostra competitività, sia come ulteriore leva per lo sviluppo.

In materia di editoria, il CNEL ritiene insufficienti le risorse stanziare per i prossimi anni in favore di un settore da considerare fondamentale per la salvaguardia di valori di rilievo costituzionale, quali la libertà e il pluralismo dell'informazione. Nel complesso, infatti, la manovra finanziaria 2007 non prevede interventi significativi, anche sul piano degli incentivi, per assecondare i notevoli investimenti richiesti dall'evoluzione tecnologica in atto.

2.4) Misure per le piccole e medie imprese.

Dal lato delle entrate la manovra prevede oneri a carico delle piccole e medie imprese e del lavoro autonomo. L'accordo sul trattamento di fine rapporto costituisce un'importante correzione.

In ogni caso, il CNEL ritiene che è importante prevedere misure di semplificazione degli adempimenti amministrativi, misure di sostegno ai processi di innovazione e di internazionalizzazione e misure di carattere fiscale e finanziario, che ne sostengano gli investimenti, quali il credito di imposta, il finanziamento di fondi di garanzia, i contributi in conto interessi, la ricapitalizzazione dei fondi di rischio dei consorzi-fidi.

In assenza di misure di questo tipo, infatti, si corre il rischio che gli oneri per conseguire gli obiettivi di risanamento e di sviluppo ricadano in modo troppo squilibrato sulle piccole imprese e che, di conseguenza, la manovra spinga fuori dal mercato le microimprese marginali oppure che le costringa a rifugiarsi nell'economia sommersa.

La trascurabile presenza di risorse manageriali nelle piccole e medie imprese è uno dei problemi di fondo, che ne limita le capacità competitive nei mercati globali. Perciò il CNEL chiede che nella legge finanziaria 2007 sia rifinanziata la legge 266/97, che tuttora rappresenta l'unica iniziativa legislativa in favore dell'assunzione di dirigenti nelle imprese.

2.5) Il ruolo della concertazione.

Il CNEL ritiene che una più lineare ed efficace concertazione tra tutte le parti sociali favorisce la responsabilizzazione e la condivisione rispetto agli obiettivi comunemente individuati, come dimostrano i più recenti recuperi.

Secondo il CNEL i processi di concertazione vanno, quindi, migliorati cogliendo l'occasione dell'aggiornamento del Patto del 23 luglio 1993. Infatti, come espresso nel documento di Osservazioni e proposte sugli "Orientamenti per l'elaborazione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2007-11", *"...si tratta di investire energia nella costruzione di un sistema socio-economico più coeso su scala nazionale e proiettato fortemente in Europa. Questo obiettivo costituisce patrimonio comune delle diverse forze sociali, che hanno preso su tali temi posizioni unitarie, posizioni che hanno trovato riscontro anche in numerosi pronunciamenti del CNEL nel corso della passata Consiliatura."*

CNEL, 25 ottobre 2006

L'USAE vota contro di documento predisposto dal CNEL in quanto, pur riconoscendo l'ottima lavoro prodotto dalla Commissione (I), ritiene il documento peggiorativo della stessa finanziaria e degli emendamenti presentati dal Governo (si veda il rifiuto della quota di solidarietà nel settore pensioni, ecc.).

Il consigliere
Leopoldo GUIDI

Torino, 27 ottobre 2006

Ill.mo Presidente,

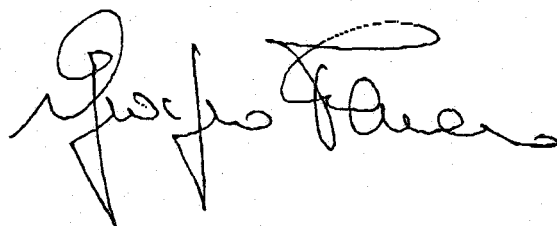
con la presente sono a chiederLe di allegare alle osservazioni del CNEL, relativa alla Legge Finanziaria, la proposta di emendamento al documento da me proposta nel corso dell'ultima Assemblea.

Relativamente al punto e) Pensioni, l'abrogazione della 5° riga "Il CNEL" sino al punto.

Periodo riguardante il contributo di solidarietà da chiedere alle pensioni superiore ai 5.000,00 euro mensili. Lo scrivente ritiene non opportuna la contrarietà del CNEL a questa specifica ipotesi di contributo di solidarietà.

Molti cordiali saluti.

Giorgio Ferrero



On.le Prof. Antonio MARZANO

Presidente

CNEL

Viale Lubin, 2

R O M A

Nota del Cons.Vincenzo Gervasio – Confcommercio

Intervengo a nome dei consiglieri di Confcommercio qui presenti per notificare il nostro parere sfavorevole al documento in discussione.

Infatti nel corso della sua preparazione si è cercata una formulazione che raccogliesse il maggior consenso fra le parti, senza però mettere in discussione l'impianto di base della Legge Finanziaria, che per la parte che noi rappresentiamo è inaccettabile.

Vincenzo Gervasio

Roma, 26 ottobre 2006

Contributo del Cons. Spallanzani – CONFARTIGIANATO anche a nome di CNA, CASARTIGIANI, CLAAI

L'insieme dei provvedimenti e delle misure previsti dalla Finanziaria 2007, per i quali l'artigianato non è stato messo in condizione di dare il suo responsabile apporto, non può essere condiviso.

Gli oneri posti a carico dell'artigianato fanno venire meno il necessario equilibrio delle componenti di risanamento, sviluppo ed equità sulle quali era stato espresso un favorevole avviso in occasione della presentazione del DPEF.

E' concreto il rischio che la manovra spinga un significativo numero di imprese artigiane fuori del mercato e le possa costringere a rifugiarsi nell'economia sommersa.

Le misure in materia di apprendistato, studi di settore, aliquote previdenziali, TFR (ancorché in via di reconsiderazione) alimentano una tale, negativa, prospettiva. Ciò senza trascurare il danno alla coesione sociale ed all'occupazione, specie giovanile, che vede l'artigianato da sempre positivamente impegnato.

Roma, 26 ottobre 2006

DOCUMENTO DEL GRUPPO CONSILIARE DELLE LIBERE PROFESSIONI

(Premessa riassunta dall'intervento del Capogruppo Roberto Orlandi il 25 ottobre 2006)

Si premette che le seguenti osservazioni riguardano la proposta di documento CNEL sulla legge finanziaria 2007 *-che rappresenta un punto di mediazione, per quanto insufficiente-* e non sono il giudizio sulla finanziaria stessa, che sarebbe invece del tutto negativo.

Infatti a fronte di una manovra di base che vede maggiori entrate per 22 miliardi di euro e riduzioni di spesa per 11,5 miliardi di euro (33,5 miliardi totali), ne vengono destinati alla riduzione del deficit soli 14,3 miliardi di euro (la restante parte serve a finanziare per 5,3 miliardi la riduzione del "cuneo fiscale" e per 13,9 miliardi ad aumento di altre spese).

Per ridurre il deficit nella misura chiesta dalla Unione Europea, dunque, sarebbe bastata una manovra mista di minori spese e maggiori entrate per 15 miliardi di euro, che salgono a 20 ove si consideri anche il finanziamento della riduzione del "cuneo fiscale"

La manovra finanziaria del 2007 eccede dunque clamorosamente di 13,5 miliardi di euro (oltre 26.000 miliardi delle vecchie lire) le reali necessità di rientro e per il primo modulo del "cuneo fiscale", una somma enorme che va a finanziare nuova spesa.

L'aumento generalizzato del prelievo fiscale praticamente su tutte le fasce di reddito, che sarà reso ancora maggiore dall'applicazione di più alte addizionali IRPEF e dei tributi da parte dei comuni e delle regioni, indurranno un ciclo economico depressivo mentre si registra una generalizzata ripresa economica.

L'aumento delle aliquote IRPEF, già oggi elevate, ed i nuovi adempimenti amministrativi indurranno più ampi fenomeni di evasione ed elusione.

Ciò detto il Gruppo consiliare delle Libere Professioni propone i seguenti emendamenti al documento predisposto dalla competente Commissione del CNEL.

EMENDAMENTI AL DOCUMENTO CNEL**Punto 2.1 Le misure sul lato delle entrate**

Sostituire il primo capoverso con il seguente:

"Gli interventi di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale sono scarsamente esplicitati mentre l'aumento delle aliquote IRPEF, già elevate, rischia di incentivare l'area di evasione. A tale riguardo il CNEL auspica l'introduzione della "clausola di salvaguardia", perlomeno sino allo scaglione reddituale di 45.000,00 €."

Così sostituire il terzo capoverso di pagina 5:

"Il CNEL condivide, altresì, le misure tese a migliorare l'equità del prelievo. Va tuttavia segnalato come la revisione dell'imposizione sulle rendite finanziarie rischi di trasformarsi in una inefficace partita di giro corrispondendo, all'aumento della tassazione, un aumento del rendimento nominale dei nuovi titoli di debito pubblico; in ogni caso andrebbero al riguardo adottate norme di salvaguardia per fondi pensionistici di primo pilastro.

Inoltre, circa le disposizioni sulle successioni e sulle donazioni, deve essere individuato con più equità il concetto di "grande patrimonio", rispetto a quanto fatto attualmente, anche in previsione di un aumento degli estimi catastali".

Al termine del sesto capoverso di pagina 5 aggiungere:

"in ogni caso non può essere rovesciato l'onere della prova ed in particolare deve essere mantenuta la validità probatoria della contabilità ordinaria."

Al punto "b) - Enti locali e Regioni", alla undicesima riga del periodo, dopo le parole "...e il relativo finanziamento", aggiungere le seguenti:

"mentre, in relazione alle nuove funzioni di Governo attribuite alle Regioni dall'art. 117 novellato dalla Costituzione ritiene si debba andare rapidamente ad un riordino degli Enti locali, con la soppressione dei livelli amministrativi divenuti inutili o pleotorici, in particolare rispetto ai costi del loro funzionamento."

identico il resto.

Al punto "c) - Sanità" di pagina 6, alla seconda riga, dopo la parola "apprezzabili", sostituire come segue:

"Il CNEL nell'apprezzare la sostanziale stabilizzazione della spesa sanitaria, che sarà conseguita con misure strutturali di riorganizzazione e qualificazione degli interventi, segnala tuttavia alcune distorsioni relative al dimezzamento di compensi per analisi, i cui importi risultano peraltro da un decennio fermi, con gravi conseguenze per la qualità del servizio e della occupazione."

Al punto "e) - Pensioni" di pagina 7, sostituire il periodo compreso fra la terza e la sesta riga, come segue:

"Non condivide, invece, l'aumento dell'aliquota per la Gestione separata dei lavoratori parasubordinati, che presenta un elevato attivo patrimoniale, mentre dovrebbero essere riviste le prestazioni sociali (malattia, disoccupazione, ecc.) senza oneri per gli iscritti alla Gestione stessa."

Al punto “2.3) - Le misure per lo sviluppo” di pagina 9, dopo l’ultima riga, aggiungere:

“con un rispetto della sicurezza della mobilità che rientri negli impegni assunti in sede comunitaria.”

Al punto “2.4) - Misure per le piccole e medie imprese” alla prima riga del secondo capoverso, dopo le parole “...che è importante”, aggiungere le seguenti:

“adottare, diversamente da quanto prevede la norma in esame,”

**Valutazioni del disegno di legge finanziaria 2007 (Atto Camera 1746-bis)
e del decreto-legge n. 262/2006 "Disposizioni urgenti in materia
finanziaria e tributaria"**

**Schema di Osservazioni e Proposte
predisposte ai sensi dell'art. 10 della legge n. 936/1986 ("Norme sul
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro")**

**osservazioni UGL
(proposte UGL a caratteri sottolineati)**

Commissione I

seduta del 16 ottobre 2006

PAGINA BIANCA

Premessa

1) Il quadro programmatico

2) Le osservazioni e le proposte del CNEL

2.1) Le misure sul lato delle entrate

2.2) Le misure sul lato della spesa

2.3) Le misure per lo sviluppo

Premessa. (sopprimere)

Il presente testo di Osservazioni e Proposte è approvato 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). Il documento è stato approvato dalla Commissione I nella seduta del e in via definitiva dall'Assemblea del Cnel nella seduta del

PREMESSA

Il CNEL prende atto preliminarmente, con rammarico, che talune indicazioni da esso formulate in occasione del Documento di Osservazioni e Proposte approvato dall' Assemblea in data 19 luglio 2006 in riferimento al DPEF e in vista della legge finanziaria 2007 non sono state accolte dal Governo. In particolare non hanno trovato applicazione le richieste di misure che tenessero conto del diminuito potere d'acquisto delle retribuzioni e delle pensioni a causa del fenomeno *fiscal drag* e che pertanto provvedessero al reintegro della perdita subita per questa causà.

Un'altra sollecitazione di particolare significato espressa dal CNEL nel citato Documento si riferiva al metodo della concertazione e all'auspicio che lo stesso fosse seguito per la definizione degli interventi della legge finanziaria. Il CNEL deve constatare che, purtroppo, tale metodo non è stato seguito quanto meno per l'adozione di rilevanti misure che hanno inciso sul mondo del lavoro. Si sottolineano in particolare il discusso provvedimento relativo al trasferimento del TFR ad un Fondo dello Stato nonché l'aumento dell'aliquota dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori.

1) Il quadro programmatico.

Con il disegno di legge finanziaria 2007 e con il decreto-legge n. 262/2006 "Disposizioni urgenti in materia finanziaria e tributaria" il Governo ha impostato una manovra di bilancio per un ammontare di risorse pari a circa 40 miliardi (?) (il 2,3 per cento del PIL ?). Di questi, poco meno di 15 miliardi (1 per cento del PIL) vengono destinati alla riduzione del deficit di bilancio, mentre circa 20 miliardi vengono destinati ad interventi per le funzioni essenziali dello Stato, per lo sviluppo e l'equità sociale (si è dovuto far fronte anche a tendenziali di spesa pesantemente sottostimati nella manovra di finanza pubblica 2006). La riduzione di 5 miliardi dell'importo destinato al risanamento rispetto a quanto indicato dal DPEF in luglio è stata resa possibile dal buon andamento delle entrate di questo anno, ma anche da una più moderata crescita della spesa pubblica, grazie anche ad alcune misure di contenimento previste nella Finanziaria 2006.

A proposito degli effetti redistributivi della legge finanziaria si osserva come in realtà il saldo finale della manovra sull'IRPEF risulta positivo per il fisco anche al netto degli aumenti degli assegni familiari e dei vantaggi per le fasce di reddito più basse. Nel contempo, la reintroduzione delle detrazioni opera un inasprimento dell'incidenza della tassazione decentrata sui contribuenti valutabile, secondo le stime dello stesso Governo contenute nella relazione tecnica, nell'ordine di circa 400 milioni di euro a causa di maggiori addizionali regionali (81 milioni di euro) e comunali (325 milioni di euro).

Uno dei capisaldi economici della manovra, il trasferimento forzoso all'INPS del TFR dei lavoratori, oltre a rappresentare una operazione di dubbia legittimità sul piano contabile, rischia di avere la conseguenza di compromettere il decollo della previdenza complementare.

La stessa dimensione economica della legge finanziaria è, peraltro, criticabile se si considera l'andamento dei conti pubblici che, in base agli indicatori disponibili, risulta in netto miglioramento e in linea con le richieste di Bruxelles.

La manovra poi risulta deludente per le attese dei lavoratori dipendenti e pensionati che non solo non recuperano il perduto potere d'acquisto causato dal fiscal drag ma non traggono alcun beneficio dalla promessa riduzione del cuneo fiscale.

Il taglio dei trasferimenti agli Enti Locali è destinato a ridurre sensibilmente le prestazioni sociali di cui soprattutto i Comuni sono i principali erogatori, mentre i nuovi limiti all'indebitamento si riflettono inevitabilmente sugli investimenti pubblici che, per il 60%, sono effettuati proprio dalle amministrazioni locali.

Anche la cosiddetta responsabilizzazione degli Enti Locali, attuata con la facoltà di aumentare tariffe e tassazione locale, rappresenta una distorta attuazione del federalismo fiscale non prevedendo adeguate forme di compensazione per l'inevitabile perdita di risorse che si registrerà prevedibilmente nelle Regioni del Mezzogiorno. Da notare poi come la revisione degli estimi catastali e il passaggio dalla tassazione sul reddito a quella patrimoniale disegna un consistente inasprimento della pressione fiscale sulla casa che rappresenta statisticamente un bene diffuso di proprietà di oltre l'80% degli italiani.

Il Governo persegue i suoi obiettivi, oltre che con i disegni di legge di bilancio e finanziaria e con il decreto legge fiscale, con un nutrito numero di provvedimenti collegati, che saranno presentati alla camera entro il prossimo 15 novembre. Il CNEL, in considerazione della rilevanza che tali provvedimenti rivestono sia per la finanza pubblica che per lo sviluppo, si riserva di esprimere sugli stessi specifiche osservazioni e proposte.

La diagnosi dei problemi dell'economia italiana resta, però, invariata, in quanto l'emersione di base imponibile, pur migliorando l'andamento dei conti pubblici, non è in grado di produrre un avanzo primario sufficiente a generare una riduzione significativa del debito. Per completare il riequilibrio del bilancio pubblico entro il 2011 occorreranno altri 2-3 punti di PIL di riduzione del deficit, mentre i mercati finanziari dovranno essere rassicurati sulla capacità di rientro da un debito che rimane ingente, con l'imprevisto aggravio dell'onere dei rimborsi Iva sulle autovetture aziendali di oltre 1 punto di PIL (conseguente alla sentenza della Corte di giustizia europea).

In tale quadro la finanziaria si pone l'obiettivo di assicurare le risorse essenziali per rilanciare la competitività. A tal fine la manovra, come anticipato nelle indicazioni del DPEF condivise dal CNEL, assume una dimensione largamente superiore all'obiettivo di riduzione del disavanzo con l'intento di liberare risorse a favore dello sviluppo e dell'equità.

La manovra presenta alcuni aspetti problematici in quanto si incentra prevalentemente sul versante delle entrate, tra maggiori imposte, contributi, ticket e altro (in particolare, revisione degli estimi catastali con una legge delega, possibilità di introdurre imposta di scopo oltre l'ICI per i Comuni, imposte di

registro sul valore catastale), mentre i risparmi di spesa sono inferiori rispetto a quanto delineato dal DPEF. Per quanto concerne i grandi comparti ciò riflette la maggiore rigidità della spesa nel breve periodo e la necessaria gradualità che devono avere le correzioni strutturali. E' essenziale però avviare le necessarie riforme subito dopo l'approvazione della finanziaria, così come già previsto nel memorandum sulla previdenza.

Il CNEL conferma in proposito, quanto affermato nel Documento di osservazioni e proposte del 19 luglio 2006: "Nel breve periodo, l'aumento del gettito tributario, insieme al taglio della spesa pubblica inefficiente delle amministrazioni centrali e locali, dovrà sostenere una parte consistente del risanamento e finanziare la riduzione del cuneo fiscale. La correzione delle tendenze strutturali della spesa pubblica relativa ai comparti degli enti locali, del pubblico impiego, della sanità e delle pensioni, infatti, non potrà avvenire che con gradualità. Le funzioni di solidarietà del welfare non vanno impoverite ma rafforzate con efficaci misure di riforma".

All'interno di tale quadro, che considera la spesa sociale fattore di sviluppo, il CNEL ribadisce però, l'assoluta necessità di imprimere correzioni di fondo al resto della spesa pubblica corrente. Senza tale correzione immediata la pressione fiscale dovrebbe salire in una misura tale da compromettere le possibilità di sviluppo del paese in un quadro che ancora le possibilità di intervento pubblico all'obiettivo del risanamento (riportare il debito sotto il 100% e ripristinare l'avanzo primario), si assegna al settore privato il compito di funzionare da volano per lo sviluppo e da traino per il sistema paese.

2) Le osservazioni e le proposte del CNEL.

In linea generale il CNEL ritiene molto positive le norme sulle pari opportunità previste in modo puntuale e diffuso in finanziaria. Per la prima volta, in particolare, nel nostro Paese per la crescita occupazionale si adottano incentivi selettivi, che tengono conto della mancata parità nelle posizioni di partenza tra donne e uomini. Il CNEL condivide, altresì, l'istituzione dell'osservatorio per il contrasto della violenza nei confronti delle donne e per ragioni di orientamento sessuale.

Sul merito delle disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria il CNEL esprime le seguenti osservazioni e proposte.

2.1) Le misure sul lato delle entrate.

Gli interventi di politica tributaria in senso stretto, di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e di valorizzazione del patrimonio pubblico vanno nella giusta direzione.

Il CNEL ribadisce la necessità, già affermata nell'Assemblea del 19 luglio 2006, di ulteriori misure fiscali che provvedano a recuperare il diminuito potere di acquisto delle retribuzioni e delle pensioni. Il ridisegno dell'Irpef contenuto nel ddl finanziaria migliora il profilo della progressività dell'imposta, riduce le aliquote medie fino a redditi di (cifra ancora incerta) euro. Attraverso l'incremento e la rimodulazione degli assegni familiari dà una prima risposta al reddito disponibile dei nuclei familiari con figli. Tuttavia nel passaggio dal sistema delle deduzioni a quello delle detrazioni combinato con il ridisegno dell'assegno per il nucleo familiare si sono determinate gravi incongruenze, che devono essere corrette in

primo luogo attraverso l'aumento della soglia per essere fiscalmente a carico, l'aumento della detrazione per il coniuge a carico e per i figli e altri familiari a carico.

Poiché il Governo ha dichiarato espressamente che l'obiettivo della riforma è quello di ridistribuire il carico IRPEF dai redditi superiori a 40000 euro ai redditi inferiori e poiché le varie simulazioni effettuate hanno dimostrato che non sempre ciò si verifica, il CNEL ritiene opportuna l'introduzione di una clausola di salvaguardia che consentirebbe al contribuente con reddito uguale o inferiore a 40000 euro di optare per il sistema più favorevole tra quello previsto in finanziaria e il precedente.

Il CNEL propone che venga ripristinata la specifica detrazione per i pensionati ultra settantacinquenni prevista nelle prime bozze di finanziaria e poi cancellata.

Il CNEL condivide, altresì, le misure tese a migliorare l'equità del prelievo. Vanno in tale direzione sia la revisione dell'imposizione sulle rendite finanziarie che le disposizioni sulle successioni e sulle donazioni.

Il CNEL condivide altresì le misure indirizzate al recupero di base imponibile e al contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. Per quanto concerne gli studi di settore, il CNEL, nell'apprezzare le innovazioni che li rendono più aderenti alle specificità territoriali e aziendali, afferma la più assoluta contrarietà alla loro trasformazione in strumenti di determinazione dei redditi imponibili e quindi, nei fatti, in una minimum-tax. Occorre evitare il rischio di "catastizzazione" del reddito sulla base di alcuni parametri e sulla previsione dell'accertamento della congruità dei contribuenti che non aderiscono. In tal modo lo studio di settore diventerebbe un "dato certo", più lontano dagli strumenti di valutazione del reddito di attività economiche e più vicino agli strumenti di valutazione dei redditi immobiliari.

Per quanto concerne gli interventi che puntano al miglioramento dell'amministrazione finanziaria e del sistema della riscossione, il CNEL propone un'attenta e continua azione di monitoraggio dei risultati conseguiti con particolare riguardo a Riscossione spa.

2.2) Le misure sul lato della spesa.

Sul fronte del contenimento della spesa il CNEL, tenuto conto dei risultati insufficienti che hanno fino ad oggi prodotto tetti e tagli lineari di spesa, propone di introdurre un sistema di *spending review*, con cui si abbandoni la "logica incrementale" (per cui la spesa si controlla al margine dando per acquisita la spesa dell'anno precedente e decidendo le variazioni in positivo o negativo), e si ragiona anno per anno ripartendo da zero ed esaminando ogni capitolo e ogni programma di spesa in base all'analisi costi/benefici e determinandone l'ammontare anche sulla base di costi standard definiti in senso efficiente. La legge che riformò il bilancio (la n. 94 del 1997 e decreto applicativo) ne fornisce già le basi tecniche, si propone pertanto di farla decollare con questa finanziaria. Per quanto concerne le singole misure contenute dal ddl finanziaria il CNEL ritiene:

- a) Pubblica Amministrazione.** Il processo di riorganizzazione dello Stato centrale avviato dalla manovra (accorpamento di uffici periferici e di enti, soppressione di enti pubblici, ecc.) va nella giusta direzione, così come il CNEL

condivide la copertura dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego che potrebbe tuttavia rivelarsi insufficiente e le misure tendenti a gestire in modo efficace il turn-over e a ridurre le forme di occupazione precaria, cresciute a dismisura nella P.A. Il CNEL rileva, però, che mancano ancora le coperture per la stabilizzazione del lavoro precario negli enti locali, nella sanità, nella Ricerca e nell'Università. La situazione del comparto sicurezza è quanto mai delicata poiché le assunzioni previste non sembrano essere sufficienti a garantire l'esigenza di assicurare la tutela dei cittadini.

b) Enti locali e Regioni. Il CNEL condivide le significative innovazioni apportate al Patto di stabilità interno, introducendo come parametro il saldo finanziario e non più la spesa e dando maggiore autonomia impositiva agli Enti Locali. Il CNEL ritiene, però, eccessivo il taglio dei trasferimenti ai Comuni, taglio che, ove non ridotto, sarebbe destinato a produrre una consistente riduzione dei servizi forniti ai cittadini o a inasprimenti del prelievo, che rischierebbero di annullare i benefici fiscali stabiliti a livello centrale. Il taglio costringerà i Comuni a scegliere tra la riduzione di servizi importanti e l'aumento della imposizione locale. Il rischio concreto è che l'impostazione della manovra finanziaria provocherà un notevole ridimensionamento dei servizi ai cittadini (assistenza sociale, trasporti, strade, scuole) e quindi del sistema di welfare, senza risolvere le emergenze delle città. In particolare la norma di contenimento del debito produrrà una drastica riduzione degli investimenti con gravi conseguenze sullo sviluppo locale, sull'assetto del territorio e sulla crescita complessiva del Paese. Anche il decreto legge contenente "Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria" contiene norme che preludono ad un aumento della pressione fiscale sugli immobili (ICI) attraverso operazioni di revisione dei classamenti catastali e contestuale detrazione dei trasferimenti erariali a favore dei Comuni per l'importo derivante dal maggior gettito. Il CNEL auspica in tal senso che si recuperi un positivo clima di intesa e collaborazione tra Comuni e Governo centrale. Il CNEL ribadisce la necessità di superare, con l'approvazione della legge sul federalismo fiscale, il "disaccoppiamento" tra le funzioni trasferite a Regioni e Enti locali e il relativo finanziamento. Tale legge è, inoltre, fondamentale, se si vuole stabilire un preciso ruolo delle Province e dei Comuni nell'applicazione del principio di sussidiarietà. Il federalismo fiscale non va realizzato come onere fiscale aggiuntivo a parità di funzioni e spese pubbliche, ancorché esse siano diversamente ripartite fra Stato, Regioni e Enti locali. La realizzazione del federalismo fiscale deve anche essere occasione per superare, dopo una necessaria fase di transizione, il concetto di finanziamento della spesa decentrata su basi storiche introducendo costi standard definiti in senso efficiente per tutte le funzioni trasferite.

c) Sanità e politiche di welfare. Su queste materie l'intera manovra appare improntata ad una visione troppo rigorosamente finanziaria che tende a porre in secondo piano il cittadino con le sue esigenze ed aspettative. La lotta agli sprechi nella sanità va combattuta con rimedi strutturali a cominciare dalla valorizzazione dalla responsabilizzazione dei medici di base, vero trait d'union tra il sistema ospedaliero e il cittadino. Per questo non sembra condivisibile l'introduzione del ticket sul pronto soccorso ospedaliero che incide in una fase molto delicata della vita delle persone e che potrebbe avere, in certi casi, effetti deleteri scoraggiando il ricorso ad una prestazione della cui gravità il

malato non è in grado di giudicare. Il riferimento alla riorganizzazione dei livelli essenziali di assistenza presenta aspetti delicati, anche perché il presupposto è che sia garantita a tutti i cittadini la fruibilità dei servizi. A questo riguardo non si può non tener conto della disparità della mobilità ospedaliera interregionale tra le Regioni meridionali e le altre. Per quanto riguarda la tutela della famiglia certamente positivo è l'aumento degli assegni familiari. Tuttavia il taglio dei trasferimenti ai Comuni rischia di penalizzare sensibilmente la qualità e la quantità dei servizi sociali offerti dagli Enti Locali. Il Patto siglato tra Regioni e Governo è costruito su linee strategiche apprezzabili. Il CNEL ritiene positiva l'introduzione di un fondo che sostiene il processo di risanamento delle Regioni fuori linea e la conferma di meccanismi di responsabilizzazione finanziaria già previsti dalla Finanziaria 2006. Affinché tali meccanismi non finiscano per produrre aggravii permanenti per i contribuenti, il CNEL propone di accompagnarli con la previsione della decadenza automatica degli amministratori delle aziende sanitarie, che non raggiungono gli obiettivi previsti dai piani di risanamento.

- d) Lavoro.** Il disegno di legge finanziaria non prevede il finanziamento del Fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori alle imprese, previsto dalla legge 24 dicembre 2003, n.350. Ciò costituisce una non condivisibile battuta d'arresto nel processo previsto da numerose direttive europee oltre che dalle note norme della Costituzione (articolo 46).
- e) Pensioni.** Il CNEL condivide la decisione di allineare l'aliquota effettiva a quella di computo sia per i lavoratori dipendenti che per quelli autonomi. Tuttavia suscita perplessità l'aumento dello 0,30% della contribuzione previdenziale a carico dei lavoratori dipendenti. Condivide, altresì, l'obiettivo di garantire con una maggiore contribuzione pensioni più adeguate ai lavoratori parasubordinati, ai quali, però, si propone di estendere le prestazioni sociali (malattia, disoccupazione, ecc.). Il CNEL ritiene, invece, non condivisibile la previsione di un contributo di solidarietà per le pensioni superiori ai 5.000 euro, già penalizzate da forme ridotte di indicizzazione e dal ridisegno dell'Irpef. Per quanto concerne il completamento del processo di riforma avviato dalla legge 335/95, il CNEL condivide la decisione di seguire la strada dell'accordo tra Governo e organizzazioni sindacali, accordo i cui ambiti sono già stati delineati nel memorandum d'intesa siglato il 25 settembre 2006.
- f) Previdenza complementare.** IL CNEL, con riferimento all'istituzione presso l'INPS del Fondo del TFR, riafferma l'assoluta priorità che riveste la previdenza complementare. Tale obiettivo potrebbe essere contraddetto da quello di utilizzare parte delle risorse del TFR per ridurre il deficit infrastrutturale, che frena lo sviluppo della nostra economia. Il trasferimento forzoso del TFR maturando al Fondo gestito dall'INPS è stato peraltro deciso senza alcuna preventiva concertazione con le parti sociali e ciò è particolarmente censurabile trattandosi di somme che, come è noto, costituiscono retribuzione differita di pertinenza dei lavoratori. Oltre a questo aspetto di metodo il provvedimento appare discutibile anche nel merito poiché è suscettibile di apportare distorsioni nel settore delicato di avvio della previdenza integrativa che avrebbe bisogno della massima incentivazione da parte dello Stato. Invece col provvedimento lo Stato viene ad essere obiettivamente interessato

ad incrementare il Fondo per far fronte ad impegni di spesa e quindi a distogliere risorse dalla previdenza integrativa.

2.3) Le misure per lo sviluppo.

Il CNEL condivide le misure sul cuneo adottate con la manovra che, in linea con quanto indicato nel DPEF per la parte relativa alle imprese si incentrano sull'Irap. Si tratta di una misura importante, in quanto avvantaggia soprattutto i lavoratori a reddito più basso e il Mezzogiorno, che però deve accompagnarsi, per non essere vanificata, con misure di rilancio della produttività.

Per quanto attiene alla parte relativa ai lavoratori dipendenti nella legge finanziaria nulla è esplicitamente stabilito. Indirettamente si è dedotto che la misura dovrebbe ritenersi attuata attraverso la manovra sull'IRPEF e sugli assegni familiari. A parte la considerazione relativa all'entità della manovra inferiore a quella preannunciata nel DPEF, resta il fatto che la manovra IRPEF riguarda tutti i contribuenti e non solo i lavoratori dipendenti mentre quella sugli assegni familiari interessa solo i lavoratori che hanno carichi familiari.

In tema di riduzione del cuneo particolare attenzione va prestata al settore del turismo, a cui la manovra addossa già un onere con la facoltà ai Comuni di istituire l'imposta di soggiorno, che riduce la competitività dei sistemi locali a vocazione turistica. Poiché la riduzione del cuneo è riferita ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ne risultano escluse le imprese che operano in attività turistiche a carattere strutturalmente stagionale. Occorre, dunque, nell'ambito del settore del turismo, correlare i benefici sul cuneo alla continuità dell'impiego per alcune specifiche figure professionali stagionali.

Nel senso del rilancio della produttività si muovono le politiche per la competitività e lo sviluppo inserite in finanziaria, che hanno l'obiettivo di finanziare le infrastrutture materiali e immateriali a partire dagli investimenti ferroviari e stradali, nei fatti cancellati nei tendenziali di spesa. Il CNEL rileva peraltro che diversi capitoli di bilancio dedicati allo sviluppo sono strettamente connessi al destino del Fondo per il trasferimento del TFR da istituire presso l'INPS e quindi soggetti all'alea derivante dalla approvazione da parte delle autorità europee. Un'alea che, riferita alle politiche per il Mezzogiorno, rischia di diventare una definitiva condanna alla marginalità nel momento in cui le risorse comunitarie sono destinate ad essere dirottate verso i nuovi partners dell'Europa orientale. Il CNEL ritiene molto positivo l'impianto del ddl "innovazione industriale" incentrato sulla revisione degli incentivi automatici e su grandi progetti di innovazione industriale. Ritiene, altresì, positivo il quadro finanziario certo fornito dalla legge finanziaria per la pianificazione degli investimenti nel Mezzogiorno.

Il CNEL valuta positivamente per il Mezzogiorno la differenziazione del cuneo fiscale, l'introduzione del credito di imposta sugli investimenti, la creazione di zone franche urbane. Andrebbe verificato se la non cumulabilità con la normativa del "de minimis" non comprima eccessivamente i benefici.

Dal lato delle entrate la manovra prevede numerosi oneri a carico delle piccole e medie imprese (PMI) e del lavoro autonomo. Diventa, perciò, ancora più urgente introdurre misure che ne favoriscano gli investimenti e, dunque, lo sviluppo. Le aziende di minori dimensioni, infatti, essendo caratterizzate da bassi livelli di capitalizzazione, hanno maggiori difficoltà di accesso al credito. Anche al fine di chiedere loro di partecipare a un sacrificio di carattere generale, il CNEL ritiene che è importante prevedere misure di carattere fiscale e finanziario che ne

sostengano gli investimenti, misure quali il credito di imposta, il finanziamento di fondi di garanzia, contributi in conto interessi, la ricapitalizzazione dei fondi di rischio dei consorzi-fidi.

In materia di opere pubbliche, il CNEL ritiene che gli investimenti del settore privato vanno comunque accompagnati da politiche pubbliche, sia con l'obiettivo di superare le ben note carenze infrastrutturali del nostro Paese che pesano sulla nostra competitività, sia come ulteriore leva per lo sviluppo.