

VALUTAZIONE DELLA CISL SULLA FINANZIARIA 2003

La Finanziaria 2003 deve fare i conti con i vincoli del patto di stabilità europeo, pur con il respiro concesso dalla decisione UE del rinvio del pareggio di bilancio al 2006, con gli impegni dell'Accordo del 5 luglio con le parti sociali - il Patto per l'Italia è uno dei criteri di lettura della CISL di questa finanziaria -, con la difficile fase congiunturale dell'economia, interessata da progressivi rallentamenti, di cui l'ultimo nell'estate, quindi tra la insoddisfacente ripresa degli USA, la ancora più modesta crescita dell'Europa, i rischi di guerra nel Medio Oriente.

Il programma dei "cento giorni" non ha raggiunto gli obiettivi di stimolo della crescita, mancando molti risultati e in questi mesi il Governo ha perso tempo sull'articolo 18, mentre andavano affrontate questioni più decisive e sviluppato un rapporto più costruttivo con le parti sociali.

Ci si è arrivati con l'accordo del 5 luglio, mentre la situazione è diventata sempre più delicata diversamente dall'ottimismo che ha ispirato il Governo fino alla recente correzione del DPEF.

La Finanziaria 2003 - 2005 prospetta infatti un quadro macroeconomico più prudente rispetto al DPEF di luglio, ma non sarà facile conseguire il tasso di crescita previsto dallo 0,6 del 2002 al 2,3 per il 2003 (USA 3% - Area euro 2,4%), anche se in linea con quello preventivato dai più accreditati centri di ricerca.

La manovra ha come obiettivi dichiarati~: la prosecuzione del risanamento finanziario con il rispetto dei vincoli dell'UE ; la riduzione del prelievo fiscale sui redditi dei meno abbienti, che dovrebbe ridare vigore ai consumi~; il rilancio di investimenti per infrastrutture e di incentivi alle attività produttive particolarmente al Sud.

Per evitare, tuttavia, di ripetere correzioni improvvise, in un quadro che comunque presenta rischi ed incertezze, la Cisl chiede al Governo un serio monitoraggio dell'andamento reale dell'economia e della finanza pubblica, con un forte coinvolgimento di Regioni e AA.LL. e Parti sociali.

La manovra da 20 miliardi di euro per contenere il disavanzo di bilancio nel limite di 19,6 miliardi di euro (1,6% del PIL) si compone di 8 miliardi di riduzione di spesa, di 8 miliardi di entrate straordinarie tra concordati, condoni e nuovo scudo fiscale, di 4 miliardi di entrate tra cartolarizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare. Si tratta di interventi variegati e straordinari sulla cui efficacia ai fini del contenimento del disavanzo del 2003 sono lecite preoccupazioni.

Il confronto con il Patto per l'Italia rispetto alla disponibilità delle risorse

sono previste le minori entrate di 5,5 miliardi di euro per ridurre il prelievo fiscale sui redditi medio bassi~; così è per le risorse necessarie alla riduzione dell'IRPEG e dell'IRAP, rispettivamente 1,5 miliardi di euro e 0,5 miliardi di euro~; sono stanziati i 750 milioni di euro per la riforma degli ammortizzatori sociali, la cui normativa entrerà nel provvedimento di delega sul lavoro all'esame del Parlamento~; vi è la copertura dell'accordo di febbraio per i rinnovi contrattuali pubblici, compreso l'aggiornamento dall'1,3 all'1,4 del tasso programmato di inflazione, ma resta aperto il

problema, oggetto del confronto in atto tra Governo e categorie pubbliche, del non condiviso tasso programmato di inflazione per il 2003~;

è sostanzialmente rispettato l'impegno di non compensare il minore prelievo fiscale sui redditi medio bassi con un aumento di quello regionale e locale; va tuttavia attentamente verificato il mantenimento delle prestazioni sociali alla luce della riduzione dei trasferimenti agli enti locali e alle regioni;

alcune carenze della Finanziaria rispetto al Patto riguardano aspetti decisivi~delle politiche di investimento e di incentivazione per lo sviluppo del Mezzogiorno, i mancati investimenti per lo sviluppo della istruzione e della formazione, la assoluta insufficienza delle risorse destinate ai diversi fondi per la ricerca e l'innovazione, tutte questioni prioritarie per il confronto con il Governo e con il Parlamento al fine di emendare la manovra.

Riforma dell'Irpef

Il primo modulo di riforma fiscale rispetta sostanzialmente quanto previsto dal Patto~: la riduzione della pressione fiscale per i redditi fino a 25.000 euro, attraverso due interventi~:

il nuovo assetto di scaglioni e aliquote;

l'introduzione di un sistema di deduzioni di imponibile decrescente fino ad azzerarsi ai livelli compresi tra 26.000 e 33.000 euro di reddito imponibile, in sostituzione della precedente detrazione di imposta relativa alle spese per la produzione del reddito. Ciò vale per tutte le tipologie di contribuenti~: lavoratori dipendenti, pensionati, autonomi.

Si tratta della principale novità tecnica: viene introdotta una deduzione base uguale per tutti di 3 mila euro, con ulteriore deduzione pari a 4500 euro per redditi da lavoro dipendente, di 4 mila euro per i redditi da pensione e di 1500 per quelli da lavoro autonomo~; deduzione decrescente fino ai limiti prefissati per ogni tipologia di contributi previdenziali.

I punti critici sono :

la mancata considerazione, prevista invece nel Patto, della condizione familiare rispetto a deduzioni e soglia esente, per cui, senza correzioni, si determinerebbe un ulteriore allargamento della forbice tra famiglie monoreddito e plurireddito;

l'incapienza d'imposta per cui molte famiglie con bassi redditi e più persone a carico non avranno benefici.

Per i pensionati, in particolare, va prevista una rimodulazione del sistema di deduzioni di imponibile sia per compensare la differenza verificatasi con il trattamento del lavoro dipendente sia per riconoscere, anche fiscalmente, le particolari esigenze di assistenza della terza età.

Per la Cisl, al di là dell'acquisizione di questo primo modulo della riforma fiscale a favore dei redditi medio bassi, resta ferma la riserva di fondo al disegno complessivo contenuto nel provvedimento di delega all'esame del Parlamento, che, fondato su due aliquote, rischia di compromettere, anche in ragione delle risorse previste per i successivi moduli, i principi irrinunciabili di progressività ed equità.

Concordato fiscale, chiusura delle liti pendenti, scudo fiscale

Sono previste due forme di concordato, preventivo triennale per Irpef ed Irap, e per gli anni pregressi, nonché la possibilità di definire le liti pendenti e la proroga dello scudo fiscale sull'emersione di attività detenute all'estero da persone fisiche.

Si tratta di iniziative che hanno sempre indebolito il dovere fiscale, che suscitano tanto più riserve perché non accompagnate da una forte politica di intervento contro l'evasione.

Spesa pubblica

Per le Regioni si confermano le regole del patto di stabilità, per cui il complesso delle spese correnti per il 2003, al netto delle spese per interessi passivi per l'assistenza sanitaria, per il finanziamento dei programmi comunitari, non può superare quello del 2000 incrementato dei tassi di inflazione programmata (complessivamente 5,9%); per Province e Comuni con più di 5 mila abitanti il disavanzo del 2003 non può superare quello del 2001 aumentato dei tassi programmati di inflazione complessivi del 3,6%.

Sono sospesi gli aumenti delle addizionali IRPEF di Regioni e Comuni fintanto che non si raggiunge un accordo tra Stato e Regioni sulle nuove regole del federalismo fiscale.

L'innalzamento dell'esenzione IRPEF in base al primo modulo di riforma non comporta, in base ad un emendamento già annunciato, contrazione del gettito delle addizionali esistenti .

E' posto quindi esplicitamente l'obiettivo di un accordo in sede di Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed Enti Locali per definire i meccanismi strutturali del federalismo fiscale e vengono anche indicate le prime tappe per questa definizione in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Per la CISL questo obiettivo doveva essere perseguito prima di ogni blocco della autonomia fiscale ed in ogni caso il Governo doveva preliminarmente promuovere con le Regioni una corretta concertazione interistituzionale.

Per gli obiettivi di finanza pubblica le spese ministeriali del 2003 per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria sono ridotti del 10%, con la previsione di uno strumento flessibile di compensazione al livello di ogni ministero.

Le amministrazioni pubbliche che non sono già obbligate agli acquisti tramite Consip, ove non ricorrano alle convenzioni definite da essa, sono tenute ad effettuare gare pubbliche per l'acquisto di beni e servizi, pena la nullità e la responsabilità personale del responsabile.

Per il 2003 viene confermato il divieto di nuove assunzioni a tempo indeterminato, con alcune eccezioni e possibilità di deroga. Solo per Regioni, Comuni e Province che abbiano rispettato il patto di stabilità interno è prevista la possibilità di assunzioni entro il limite del 50% delle cessazioni.

La Cisl conferma la sua contrarietà alla scelta di bloccare indiscriminatamente le assunzioni che impedisce quel rinnovamento professionale necessario ai processi di riforma e di riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni .

Dagli interventi sugli organici è particolarmente interessata la scuola, per cui è in atto la vertenza dei sindacati di categoria~: - riconduzione a 18 ore settimanali di tutte le cattedre con orario inferiore a quello obbligatorio; - riduzione del personale docente,

consolidandosi la manovra decisa già per il 2002, complessivamente di circa 34.000 unità nel triennio 2003-2005, e del personale Ata, nello stesso periodo, di circa 25.000 unità~; - mobilità per 5300 docenti fuori ruolo con destinazione ad altre amministrazioni~; - possibilità di appalto esterno delle pulizie degli edifici scolastici.

Spesa sanitaria e sociale

Le spese correnti delle Regioni a cui è riferito il tetto per il patto di stabilità sono al netto tra l'altro delle spese per la sanità.

Il finanziamento del Fondo nazionale per le politiche sociali, pur prevedendo una riduzione inferiore a quanto evidenziato nella finanziaria 2002, accompagnata dalla possibilità di una sua gestione più flessibile, deve riproporre la salvaguardia della finalità di spesa, evitando usi impropri della stessa, fermo restando la necessità di fissare i livelli essenziali di assistenza sulla base degli effettivi bisogni.

La preoccupazione è che il tetto di spesa per il patto di stabilità interno e il blocco delle addizionali IRPEF invece di indurre a superare inefficienze e sprechi di gestione, provochino in particolare un ridimensionamento delle risorse proprie che le AA. LL. destinano alla spesa sociale dai propri bilanci, a danno delle prestazioni del welfare municipale in particolare a carico dei soggetti più deboli e dei pensionati, nei confronti delle quali ritiene necessario rivedere anche gli incrementi dei ticket per cure termali.

Pertanto la CISL ritiene che per la gestione del Fondo per le politiche sociali e quello delle politiche sanitarie, debba essere riconosciuto un ruolo più forte alla concertazione sociale a tutti i livelli, tanto più a quello territoriale per evitare i rischi di una manovra che, senza monitoraggio e controllo sociale, potrebbe colpire in modo intollerabile le prestazioni ai cittadini.

Gli interventi per il settore sanitario, le cui difficoltà sono in gran parte riconducibili alle resistenze in questi anni ai processi di riforma delle modalità di gestione, oltre che alla incompiutezza del federalismo, devono essere accompagnati dalla chiarezza di competenze e di funzioni attribuite allo Stato, alle Regioni e alle A.A.LL. In questo contesto la Cisl ribadisce l'ineludibilità a tutti i livelli di una vera politica di integrazione in materia socio-sanitaria.

Previdenza

La Cisl conferma la necessità che venga ampliata la platea dei titolari di pensione al minimo utilizzando a tal fine le risorse previste dalla finanziaria 2002 e non utilizzate.

La Cisl ha già espresso contrarietà alla soppressione dell'INPDAl, da far confluire nell'INPS sia perché il sindacato non è stato coinvolto sia soprattutto per l'appesantimento finanziario che i 1.800 miliardi di lire di deficit del primo istituto porterebbero nei bilanci del secondo. Va aggiunto che tale norma viene proposta al di fuori di un qualsiasi disegno di riforma degli enti previdenziali, che la CISL ha da tempo auspicato. E' una norma che, dunque, va ridiscussa ad un tavolo di riforma degli enti previdenziali, con riferimento anche alla definitiva armonizzazione normativa fra di essi.

Sull'abolizione del divieto di cumulo, la Cisl condivide la linea tracciata di favorire, pur con gradualità, la cumulabilità tra pensione di anzianità e redditi da lavoro. Ma la norma,

come è proposta, crea notevoli disparità fra lavoratori in pensione o pensionandi con anzianità contributive diverse. Al fine di superare questa difficoltà, la proposta potrebbe invece prevedere che l'unico requisito richiesto, al fine della cumulabilità totale tra pensioni di anzianità e redditi da lavoro, sia l'età anagrafica, non anche l'anzianità contributiva nella logica di un suo definitivo superamento.

Infrastrutture

La legge prevede quattro specifici interventi che appaiono collegati da un unico obiettivo: sottrarre alcuni interventi finanziari per infrastrutture dal bilancio dello Stato, che ne resta però garante, utilizzando la Cassa Depositi e prestiti, Infrastrutture SpA e Patrimonio SpA.

L'art.35 (fondo rotativo per la progettualità) modifica la legge precedente che già lo contiene prevedendo, al posto del rifinanziamento, l'impegno periodico della Cassa depositi a determinarne la dotazione economica. Vengono alleggeriti i vincoli per l'accesso e per la revoca, con ampio potere discriminante, invece, della stessa Cassa depositi e prestiti.

L'art.36 (fondo rotativo per le opere pubbliche) istituisce il FROP per gli investimenti ordinari, quelli non previsti dalla legge obiettivo e incide, così, fortemente sull'attività economica di Regioni ed Enti Locali. Anche questa fondo viene costituito dalla CDP che lo dota di 1 miliardo di euro; per quanto riguarda le erogazioni, la gestione è interamente demandata al Ministro dell'Economia.

In sostanza si riducono le contribuzioni dello Stato a fondo perduto sostituendole con l'erogazione di prestiti all'ente investitore; il recupero del credito viene attuato attraverso tariffazione sull'uso dell'opera o dai bilanci degli enti investitori.

L'art.38 (interventi ferroviari) riduce la quota di finanziamento a carico dello Stato e per il "Settore Alta Velocità/Alta Capacità" prevede l'intervento di Infrastrutture S.p.A. che reperirà le risorse sul mercato dei capitali.

L'art.39, infine (interventi stradali), prevede la ricapitalizzazione del patrimonio dell'ANAS attraverso il trasferimento in conto capitale della rete stradale ed autostradale nazionale, aggiungendo i residui passivi dovuti all'Azienda al 31 dicembre 2001.

Viene così aumentata la capacità di indebitamento dell'ANAS, interrotti i flussi di risorse provenienti dallo Stato e l'intero costo degli investimenti (vedi Salerno-Reggio Calabria) è trasferito a debito da azzerare attraverso la tariffazione o altre forme d'uso dell'opera a rendimento.

Mezzogiorno

Nel triennio le nuove risorse, tra nuovo Fondo per le aree sottoutilizzate (7800 milioni di euro 400-400-7000), finanziamento della L.488/'92 - incentivi alle imprese - (700 milioni di euro 100-100-500), ammontano a 8.500 milioni di euro che sommati a quelle della precedente Finanziaria 2002, comportano una disponibilità complessiva di 26,3 miliardi di euro nel triennio 2003-2005, mentre nel triennio precedente era di 25,7 miliardi di euro, per cui vi è un incremento del 2,3%. L'incremento non è però sufficiente a causa della necessità di finanziarie con le stesse risorse anche il credito d'imposta per gli investimenti

ed il "bonus occupazione".

Altro punto critico è rappresentato dal fatto che la ripartizione di risorse del triennio è tutta sbilanciata nel 2005 con forti carenze nel 2003 e 2004.

Gli altri punti critici riguardano~:

l'assenza di stanziamenti per il credito d'imposta sui nuovi occupati, ricompreso nel nuovo Fondo senza compensazione; la conseguenza è che le risorse per la copertura, insufficienti nel 2003, dovranno essere quelle disponibili (400 milioni di euro) nel nuovo Fondo delle aree sottoutilizzate ovvero con la ricollocazione di risorse già attribuite, quindi con la possibilità di distrarre risorse del Sud per interventi in altre aree, essendo indistintamente nazionale l'ambito dell'intervento (nella esperienza, il 60% delle risorse utilizzate hanno riguardato le assunzioni nel Nord). Inoltre, per la priorità di copertura data dalla norma al credito, vi è anche una distorsione rispetto alle altre tipologie di interventi;

l'assenza di un impegno del cumulo nel Sud tra credito d'imposta per gli investimenti e Tremonti bis (non rifinanziata per il 2003), facendo venire meno una scelta forte di politica differenziata in termini di incentivi agli investimenti a favore del Mezzogiorno~;

la prevista modifica del meccanismo delle incentivazioni in conto capitale (50% a fondo perduto e 50% in prestito decennale allo 0,5%) determina una riduzione di 1,4 miliardi di euro dello stanziamento diretto per gli incentivi e rischia di penalizzare fortemente il sistema imprenditoriale meridionale, specialmente le PMI del Sud, cui verrebbe a mancare lo strumento primario in grado di migliorare la loro liquidità. Poiché una tale modifica riguarda anche il Fondo europeo, essa deve essere notificata alla Commissione: c'è il rischio fondato della paralisi del sistema degli incentivi per diversi mesi del 2003; nulla si dice a proposito della programmazione negoziata e dei contratti di programma in funzione di attrazione di investimenti e dei relativi impegni del Patto;

le incognite forti sulle risorse delle infrastrutture nel Mezzogiorno che rischia di essere penalizzato in misura crescente dalle scelte inside in Infrastrutture S.p.A. e di privilegiare esclusivamente le opere pubbliche ad alta redditività.

Pertanto la CISL chiede che la Finanziaria 2003 sia modificata per il Mezzogiorno:

- per ripristinare l'efficacia e lo stanziamento delle leggi di incentivo alle imprese e dei Crediti d'imposta per gli investimenti e per l'occupazione e garantire le risorse per infrastrutture al sud;
- per finalizzare il bonus per l'occupazione che deve essere prevalentemente utilizzato per il Sud limitando l'intervento al Nord solo per la disoccupazione adulta;
- per sviluppare il partenariato nella regionalizzazione dei Patti territoriali;
- per dare seguito all'impegno del Governo per un programma triennale di attrazione degli investimenti al Sud;
- per attuare l'impegno di definire con le parti sociali procedure e attribuzioni per l'utilizzo del Contratto di Programma allo stesso fine;
- per incrementare la quota destinata al Mezzogiorno del Fondo rotativo per la progettualità.

Ambiente

L'impegno finanziario del Governo per l'ambiente ammonta solo allo 0,50% del Pil: meno della metà della media europea.

La spesa ambientale ha la caratteristica di favorire numerosi ritorni economici, anche solo col prevenire ulteriori danni ed orientando utilmente l'innovazione di prodotti e di processo.

Ma la finanziaria non prevede alcun intervento aggiuntivo sui temi della difesa del suolo e della bonifica delle aree inquinate. Non prevede alcuna specificazione per interventi al Sud, né opera sulla bassa capacità di spesa del Meridione sul fronte idrogeologico, sul territorio, sulla tutela delle coste e sulla bonifica dei siti inquinati.

La CISL è per la creazione di un unico Fondo per gli interventi ambientali connesso agli altri strumenti di intervento per il Mezzogiorno.

La CISL è favorevole, anche, ad indirizzare gli acquisiti della Pubblica amministrazione verso prodotti a basso impatto negativo ecologico; a reperire nuove risorse per incentivare i consumi ecologici e innovativi (pannelli solari, computer); a mantenere le agevolazioni (36%) per la ristrutturazione delle abitazioni esistenti; a ridurre l'Iva per l'attività di bonifica, defiscalizzare (per il 50%) quella privata dell'amianto dalle abitazioni così come le spese delle aziende per interventi su salute e sicurezza e miglioramento ambientale.

Valutazione complessiva

La Cisl conferma la necessità che la legge finanziaria assicuri un rigoroso rispetto degli impegni nel Patto del 5 luglio, particolarmente significativi alla luce delle difficoltà dell'economia.

Sono state indicate le questioni su cui la Cisl chiede al Governo l'apertura di un confronto rispetto al puntuale recepimento nella manovra degli impegni del Patto, da onorare integralmente senza sconti, ma anche con riferimento al monitoraggio degli effetti della stessa manovra particolarmente per le politiche sociali, risorse e prestazioni, per le quali riconfermiamo la necessità del mantenimento della quantità e della qualità delle risorse alla riforma complessiva del fisco, alle soluzioni strutturali del federalismo.

Gli scarti più gravi tra Patto e Finanziaria riguardano il Mezzogiorno, alcune distorsioni sulla manovra dell'IRPEF, gli investimenti per l'istruzione, la formazione, la ricerca e l'innovazione, su cui si giuoca ogni prospettiva di riequilibrio e di competitività internazionale del sistema economico e sociale del Paese.

La Cisl è quindi impegnata ad un confronto stringente con il Governo e nelle sedi parlamentari per consolidare gli impegni del Patto già indicati nella Finanziaria, per colmare le carenze più consistenti, per fronteggiare la situazione di difficoltà economica e produttiva del Paese.

A sostegno di questi confronti è prevista nelle prossime settimane l'attivazione di tutta l'Organizzazione per poter raggiungere gli obiettivi necessari sul Mezzogiorno, Scuola e Ricerca, difesa dello Stato Sociale.

Roma, 14 ottobre 2002