SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. XXI
n. 6

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Osservazioni e proposte sulla Legge finanziaria 2004

Approvate nella seduta del 9 ottobre 2003

Presentate dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

Comunicate alla Presidenza il 10 ottobre 2003

TIPOGRAFIA DEL SENATO (150)

Le Forze sociali, professionali e del Terzo Settore che compongono l'Assemblea del CNEL, sulla manovra politica di bilancio proposta dal Governo hanno espresso pubblicamente e confermano i propri diversi convincimenti in relazione alla adeguatezza e alla efficacia della stessa manovra e agli obiettivi di sviluppo.

Su alcuni aspetti riguardanti gli investimenti e il finanziamento di infrastrutture, ricerca, innovazione e formazione, che possono contribuire alla ripresa della competitività, allo sviluppo ed al lavoro di qualità, si esprime invece un giudizio comune con le osservazioni e proposte di seguito riportate.

A) Ricerca, innovazione, formazione

In relazione a tali temi, il documento del CNEL sull'impostazione del DPEF aveva sottolineato come "nel medio periodo, [...] solo un processo di ricerca e di innovazione, continuo ed intenso, (fosse) in grado di assicurare una crescita, quantitativa e qualitativa, dell'occupazione ed un aumento della produttività e del reddito pro capite", come "la collocazione del nostro paese in coda alle più recenti graduatorie compilate dalla Commissione europea, (denunciasse) uno sviluppo senza ricerca e innovazione e un ulteriore allontanamento dai grandi paesi industrializzati, non solo per quanto attiene ai settori *high tech* ma anche ai settori tradizionali di specializzazione del sistema produttivo italiano", e come "le leggi finanziarie degli ultimi anni non (avessero) contribuito a recuperare il *gap* rispetto ai principali paesi industriali". Per tali motivi si auspicavano una programmazione di spesa su base pluriennale, la concentrazione delle risorse verso qualificati obbiettivi di frontiera e la loro erogazione attraverso procedure automatiche che prevedessero adeguate modalità di valutazione.

Rispetto a tali indicazioni, nell'insieme delle norme incluse nel decreto legge del 2 ottobre e nella legge finanziaria 2004 non si denota ancora una sufficiente determinazione a indirizzare la politica economica e industriale verso il rafforzamento della nostra competitività tecnologica e scientifica. È perciò necessario concentrare le risorse, prioritariamente, al fine di assicurare il funzionamento degli strumenti di cui si è sperimentata l'operatività, a partire da quelli che forniscono supporto diretto a ricerca e sviluppo (F.A.R. e F.I.T.). Del resto le risorse rese disponibili per tali fondi dalla possibilità di cartolarizzare i futuri rientri dai finanziamenti agevolati erogati in passato, sono limitate a circa 400-500 milioni di euro per il solo 2004 per ciascuno dei due fondi sopra citati. Risorse appena sufficienti a coprire una parte delle domande pendenti. Inoltre, la cartolarizzazione implica che non vi saranno ulteriori rientri nei prossimi anni. Il finanziamento dei due fondi dovrebbe essere garantito da apposite risorse in finanziaria per l'intero periodo 2004-2006.

Vengono introdotti nuovi strumenti nel sistema di agevolazioni alla ricerca e all'innovazione delle imprese in Italia. Tuttavia le risorse andrebbero qualificate e finalizzate interamente alla ricerca. In particolare viene introdotto anche nel nostro paese uno strumento fiscale di incentivazione all'attività innovativa, attivo da anni nella maggior parte dei paesi europei.

La efficacia delle misure di sostegno alla ricerca dipenderà tuttavia dalla capacità di accompagnarle con il rafforzamento delle procedure e della cultura di valutazione e selezione nella ricerca pubblica, cui occorre assicurare maggiori risorse.

E' evidente, infatti, che l'ostacolo principale a interventi come quelli sopra indicati sta nell'ammontare totale delle risorse dedicate allo sviluppo della ricerca e innovazione. Se, rispetto alle ultime finanziarie si registra un aumento delle risorse destinate a questo fine, la dimensione necessaria per innescare circoli virtuosi a carattere duraturo appare ancora notevolmente superiore.

Anche nel settore della istruzione e della formazione, che hanno una valenza strategica per la competitività e lo sviluppo, occorre un impegno finanziario più significativo fin dal 2004.

Sarebbe utile non disperdere le risorse in interventi di incerta efficacia e dubbio successo, come nel caso dell'Istituto Italiano di Tecnologia del quale non sono chiari i compiti e le modalità operative. Tra l'altro tale istituto rischierebbe di sovrapporsi, oltre che al sistema universitario, in cui non mancano punte di eccellenza, anche ad altri organismi di ricerca già esistenti, quali CNR ed ENEA, oggetto di recentissime riforme.

B) Investimenti: infrastrutture e Mezzogiorno

Il disegno di legge finanziaria rispetta l'indicazione contenuta nel DPEF: le risorse a disposizione sono quelle che il Governo si era impegnato ad individuare. Tuttavia, le nuove risorse risultano in grandissima parte allocate oltre l'esercizio di competenza, per cui, anche se impegnabili dal 2004, i loro effetti sul sistema economico sono comunque ipotizzabili nel futuro.

Per il 2004, pertanto, le risorse disponibili sono in buona parte quelle già programmate nella precedente finanziaria. L'impegno del Governo dovrebbe essere soprattutto quello di utilizzare completamente le disponibilità previste per l'esercizio in corso, in particolare nel settore delle grandi infrastrutture.

Per integrare le risorse la legge finanziaria sconta l'inizio di operatività delle società Patrimonio SpA e Infrastrutture SpA (circa la cui attività sarebbero necessari più puntuali informazioni) al fine di garantire fondi extra bilancio da finalizzare a nuovi investimenti. Allo stesso fine può risultare particolarmente

utile la trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in SpA. Il rinvio alla successiva regolamentazione attuativa non consente di esprimere giudizi più puntuali ed è opportuno che siano chiariti alcuni aspetti fondamentali: il ruolo che la CDP SpA potrebbe svolgere nel mercato del credito; la potenziale sovrapposizione con Infrastrutture SpA; la capacità di promuovere la concorrenza nei servizi pubblici locali.

A fronte di una situazione di maggiore restrizione finanziaria, oltre a massimizzare l'impiego delle risorse disponibili, l'altro impegno fondamentale da assumere dovrebbe essere quello di sviluppare una maggiore collaborazione tra i diversi livelli istituzionali e di migliorare il funzionamento della "macchina", cioè rendere certe le procedure tecnico-amministrative, le possibilità di coinvolgimento del capitale privato, la base progettuale anche in relazione agli effetti della recente sentenza della Corte Costituzionale.

Alcune misure significative, in tal senso, sono già previste nella complessiva manovra proposta dal Governo (includendovi anche il DL 269/2003). Tra queste, si segnala quella di integrare le decisioni del CIPE sulle grandi infrastrutture della legge obiettivo, che presentano ritorni economici, con elementi di maggiore certezza circa l'efficacia degli investimenti, la pianificazione finanziaria e la stabilità dei profili tariffari. Questa nuova procedura decisionale potrebbe garantire maggiormente la fattibilità finanziaria dei progetti e rendere più certo e chiaro il quadro di riferimento per il coinvolgimento della finanza privata.

Restano, tuttavia, due problemi: da un lato rimane aperta la questione se il complesso della spesa pubblica nel Mezzogiorno sia sufficiente a colmare il divario, visti l'allontanarsi dell'obbiettivo dell'incremento della spesa ordinaria in conto capitale e il ridimensionarsi degli obiettivi di sviluppo nel corso di questi anni; dall'altro, come già evidenziato nella risoluzione parlamentare sul DPEF stesso, è fondamentale che tale stanziamento di competenza corrisponda al reale fabbisogno di cassa dei diversi strumenti che attingono risorse dai fondi unici, nonché alla loro rispettiva capacità di spesa. Ciò è vero soprattutto per le principali leggi di aiuto alla imprese come la 488/92, che non hanno avuto alcun rifinanziamento nell'attuale disegno di legge.

Il profilo temporale degli stanziamenti del fondo unico (solo 100 milioni per il 2004) e del fondo di rotazione per le politiche comunitarie andrebbe in ogni caso ridefinito anticipando risorse al primo anno.

La pianificazione finanziaria deve garantire al Mezzogiorno, in termini di competenza e di cassa, il 30 % di tutte le risorse ordinarie per spese in conto capitale sostenute sia dalla Pubblica Amministrazione che dai soggetti attuatori dei progetti di infrastrutturazione del Paese. Ciò per sostenere, come già indicato dal DPEF 2004-07, una crescita del Mezzogiorno stabilmente al di sopra di quella media europea e un aumento del suo tasso di attività al 60 % per fine decennio.

€ 0,50