

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

L'impostazione della legge di stabilità 2013

Schema di osservazioni e proposte

Commissione I
14 ottobre 2013

Iter del documento

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

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per le politiche economiche e la competitività del sistema produttivo (I) nel corso delle riunioni dell'11 settembre, del 9 ottobre 2013 e del 14 ottobre 2013.

Il relatore è il Consigliere Giorgio Macciotta.

1. I limiti delle politiche di risanamento disgiunte dalle politiche per la crescita.

1.1 La crisi che, nella seconda metà del 2011, ha determinato un'impennata del costo del debito e l'urgenza di una riduzione del differenziale tra i tassi italiani e quelli tedeschi ha orientato le politiche economiche nazionali nel corso degli ultimi due anni verso una attenzione quasi esclusiva alle politiche capaci di incidere, rapidamente, sul numeratore attraverso manovre su entrambe le componenti: le spese e le entrate. L'esigenza di una rapida ricaduta delle misure ha fatto sì che le misure fossero caratterizzate, sul versante della spesa, da politiche di tagli lineari e, sul versante delle entrate, da politiche di prelievo a carico della fonte più esposta: il reddito da lavoro dipendente e da pensione (attraverso il mancato recupero del fiscal drag e, soprattutto, l'incremento delle addizionali regionali e locali). Si è, nella sostanza, accentuato l'orientamento che, a partire dal giugno del 2010 (quando dopo due anni di colpevole insensibilità si prese atto della ricaduta sull'Italia della crisi economico-finanziaria internazionale), aveva caratterizzato il precedente biennio.

1.2 I risultati di queste scelte, imposte anche da un quadro di politiche europee particolarmente miopi, sono evidenti:

- i saldi di bilancio sono stati corretti (e l'Italia è così uscita dalla procedura di infrazione per disavanzo eccessivo);
- ma la flessione della domanda interna (pubblica e privata) ha determinato una caduta della produzione e, sia pur con qualche ritardo, dell'occupazione, una rilevante flessione del PIL e, anche per l'inizio dei pagamenti volti a portare a soluzione il problema dei debiti commerciali della P. A., si è determinata una non sempre più preoccupante crescita del rapporto debito-PIL;
- la pratica dei tagli lineari non ha risolto, e anzi ha accentuato, i vizi strutturali della nostra pubblica amministrazione;
- la riduzione delle risorse destinate a politiche di investimento (centrali, regionali e locali) non accompagnata da politiche fiscali idonee a stimolare l'impegno di risorse private, ha impedito la modernizzazione del paese sia sul terreno della dotazione infrastrutturale e di servizi che su quello della rideterminazione dell'asse del nostro sistema produttivo;
- si è accentuato il dualismo Nord-Sud con una pesante ricaduta anche in termini di flussi migratori, evidenziati anche dai dati dell'ultimo censimento, che privano il Mezzogiorno delle risorse più qualificate.

2. Il quadro macroeconomico italiano e internazionale.

2.1 Una lettura aggiornata della situazione della finanza pubblica e dell'economia italiana è stata fornita dal Governo nel Nota di aggiornamento del DEF 2013.

2.2 La previsione di consenso fornita al CNEL dagli istituti di ricerca CER, Prometeia, Ref rileva come tale "Nota di aggiornamento" preveda una ripresa graduale e differenziata dei diversi paesi del mondo, una espansione del commercio mondiale dal 3 al 6% nel periodo 2013-2015 e contenga uno scenario che potrebbe sottovalutare alcuni rischi, che potrebbero in futuro rendere più difficile puntare sull'export come volano della crescita: infatti c'è il rischio che le interazioni tra la politica monetaria USA, la minor capacità di importazione dei paesi emergenti con minori prospettive di crescita e maggior disavanzo delle partite correnti e il rafforzamento del cambio dell'euro possano rendere più difficile l'export delle aziende italiane.

Per quanto riguarda il quadro macroeconomico internazionale, la nota di aggiornamento al DEF 2013 prevede che:

- nel 2014 il PIL dei paesi avanzati aumenterà del 2% e il PIL dei paesi emergenti del 5-6%; in merito ai paesi emergenti va sottolineato che si prevedono tassi di crescita del PIL più bassi rispetto a quelli del decennio precedente alla crisi.
- gli scenari macroeconomici dei paesi emergenti saranno meno omogenei rispetto al passato (sia in termini di crescita del PIL sia di saldo delle partite correnti)
- ci sono notevoli incertezze sul lato degli USA, determinate dai possibili effetti del confronto sul rifinanziamento del debito pubblico, dalla previsione dell'aumento dei tassi di interesse a 10 anni e da una possibile svalutazione del dollaro rispetto all'euro
- Per quanto riguarda l'Italia, la nota di aggiornamento al DEF 2013 prefigura per il prossimo triennio:
 - una sostanziosa ripresa (variazioni Pil da 1 a 1,9%), sostenuta da un brillante risultato dell'export già nel 2014
 - un andamento domanda interna in crescita dal 2015.

Gli istituti CER, Prometeia, Ref concordano con la previsione di una fine della recessione, ma propongono uno scenario meno ottimistico di quello del Governo, caratterizzato da previsioni di aumento del PIL più basse, dal raggiungimento di livelli di prodotto e di reddito ancora lontani da quelli pre-crisi e in sostanza ritengono che la fine della recessione non significhi fine dell'emergenza.

I tre istituti mettono in evidenza come la recessione attuale sia la peggiore addirittura dai tempi dell'Unità d'Italia: fatto 100 il livello del prodotto all'inizio della recessione, a 5 anni di distanza nella recessione iniziata nel 2008 il livello del prodotto è pari a 92, nella recessione del 1872 era pari a 96, nella recessione del 1929 era pari a 100 (ossia in 5 anni si recuperò il prodotto perduto), nella recessione del 1992 era pari a 108 (ossia a 5 anni dalla crisi il livello del prodotto aveva superato il livello pre-crisi di 8 punti) e nella recessione del 1974 era pari a 121.

Si prefigura uno scenario di bassa crescita effettiva del PIL, ripresa della crescita potenziale lenta, tassi di interesse in risalita (seppur con calo dello spread rispetto alla Germania) e bassa inflazione. Tale scenario non consente un riassorbimento rapido della disoccupazione ed è dunque prevedibile la persistenza di esigenze di finanziamento adeguato degli ammortizzatori sociali.

3. Orientare la manovra pluriennale di politica economica in direzione dello sviluppo.

A maggior ragione per superare le difficoltà c'è l'esigenza di superare l'approccio limitato alle politiche di risanamento che ha sin qui prevalso attraverso interventi che incidano sul denominatore creando le condizioni per una ripresa del processo di sviluppo. Tale esigenza, che si manifesta non solo nel nostro paese o negli altri paesi dell'Unione Europea più colpiti dalla crisi ma anche nel complesso dell'Unione e, in coincidenza con il nuovo ciclo aperto dal rinnovamento del Parlamento europeo e dalla nomina della nuova Commissione, può determinare una svolta delle politiche dell'Unione. L'Italia, che eserciterà la presidenza di turno dell'Unione nel primo semestre del nuovo ciclo, può svolgere un importante ruolo propulsivo se, forte dei risultati sin qui conseguiti sul terreno del risanamento, saprà orientare la propria manovra pluriennale di politica economica in

direzione dello sviluppo. Non si tratta di rinunciare alla politica di stabilizzazione dei conti pubblici, ma di riavviare un ciclo positivo della nostra società, individuando soluzioni concrete ai problemi reali del Paese, delle imprese e del lavoro. Ciò comporta rilanciare investimenti e consumi interni con una effettiva restituzione fiscale impostando una riforma organica e graduale dell'IRPEF (ma iniziando sin dal 2014 da un miglioramento significativo delle detrazioni per lavoratori dipendenti, pensionati, incapienti) e una equivalente riduzione del costo del lavoro, riducendo la sua incidenza sull'IRAP, selettiva per le imprese che investono e realizzano innovazione e nuova occupazione e per quelle impegnate in grandi progetti sistemici.

Il CNEL concorda che le attività produttive e il lavoro siano gli snodi centrali attorno ai quali si deve costruire il rilancio: occorre passare per una nuova e più efficace articolazione delle politiche fiscali e industriali, per la tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale, artistico e culturale che costituisce la principale "materia prima" del Paese, per una modernizzazione del sistema dei servizi pubblici e privati, per una riflessione sull'assetto istituzionale in chiave di maggiore efficienza della PA e di effettiva razionalizzazione della spesa pubblica, con l'obiettivo della crescita e in un'ottica di redistribuzione del reddito.

4. Le proposte del CNEL

4.1 Occorrono, a tal fine, politiche di governance istituzionale e politiche di intervento sulla spesa e sull'entrata tra loro coordinate e profondamente diverse da quelle sin qui praticate anche al fine di evitare che politiche magari efficaci in funzione dei saldi o del soddisfacimento di interessi di breve periodo finiscano per sottrarre "risorse che sarebbero state meglio impiegate per misure più efficaci per il rilancio delle imprese e il sostegno dei lavoratori".

- la razionalizzazione della spesa pubblica richiede interventi non solo per realizzare una maggiore efficienza dei singoli uffici e una migliore qualificazione del personale ma anche, e soprattutto, una leale cooperazione tra i diversi livelli istituzionali che comporti anche una revisione del loro assetto ("creando enti dimensionati ai nuovi compiti e in grado di gestire con efficienza le funzioni attribuite ... significa abolire le Province, aumentare la soglia dimensionale dei piccoli Comuni, istituire le Città metropolitane e, coerentemente, ridurre drasticamente il numero dei componenti degli Organi elettivi a tutti i livelli") e della ridefinizione dei loro poteri (occorre "restituire allo Stato la possibilità di intervenire unitariamente su alcune materie di interesse generale, come la semplificazione, le infrastrutture, l'energia, le comunicazioni, il commercio estero"). In tale direzione sarebbe utile che, anche nelle more delle auspiccate riforme istituzionali, la nuova struttura di missione istituita dal Governo fosse sostenuta da un raccordo politico-istituzionale tra Governo centrale, istituzioni regionali e locali (attraverso la Conferenza unificata) e forze sociali (anche attraverso il CNEL)¹ anche perché la spending review non è un fatto tecnico, ma politico. Va aperta una discussione trasparente, situazione per situazione, promuovendo il confronto con i cittadini e le rappresentanze sociali, facendo emergere gli interessi in gioco nelle diverse situazioni, puntando a interventi che massimizzino il consenso anche attraverso il riferimento a costi, fabbisogni e prelievi standard. Nel quadro di una efficace revisione della spesa va naturalmente inserita anche la valutazione delle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni attraverso strumenti diversi dall'intervento diretto, a partire dalla

¹ CNEL – Osservazioni e proposte "la Spending Review: aspetti di metodo e di merito", approvata dall'Assemblea il 20 giugno 2012

molteplicità di società strumentali delle amministrazioni regionali e locali. Una simile iniziativa non solo ridurrebbe le perdite ma comporterebbe anche maggiore efficienza e migliori servizi del complesso delle Pubbliche amministrazioni.

- il riassetto razionale dei poteri e dei livelli di governo non esclude, e anzi impone; l'esigenza di coinvolgere tutti i soggetti istituzionali nella impostazione di una nuova politica economica. Si tratta di applicare la legislazione vigente sia puntando a definire collegialmente gli obiettivi di politica economica (articolo 5, legge 42/2009²) sia per coordinare (con intese e accordi di programma quadro), verso tali obiettivi, concordemente definiti, le risorse complessivamente disponibili in ciascun territorio (art. 1, commi 203, lettere b) e c), legge 662/1996³).

4.2 Una simile metodologia di gestione della spesa consentirà di:

- realizzare un'efficace programmazione delle risorse comunitarie (in particolare nel Mezzogiorno) coordinandole con i flussi di provenienza nazionale, regionale e locale ed evitando duplicazioni di competenze e intralci burocratici in fase di utilizzazione;
- risolvere i problemi di sovrapposizione di competenze e di conflitto tra le diverse aree in occasione della realizzazione di grandi progetti nazionali in particolare per la costruzione di reti;

2 L'art. 5 della legge 42/2009 prevede che "1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 (istituiscano), nell'ambito della Conferenza unificata, (la) Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di seguito denominata "Conferenza", di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza di cui all'articolo 18; verifica la loro attuazione ed efficacia; ..."

3 L'articolo 2, comma 203, lettera b) e c), della legge 662/1996 prevede "203. Gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali possono essere regolati sulla base di accordi così definiti: ... b) "Intesa istituzionale di programma", come tale intendendosi l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati; c) "Accordo di programma quadro", come tale intendendosi l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dagli organismi di cui alla lettera b), in attuazione di una intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati. L'accordo di programma quadro indica in particolare: 1) le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali; 2) i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi; 3) gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142; 4) le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo; 5) gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze; 6) i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo; 7) le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati; 8) le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. L'accordo di programma quadro è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano. I controlli sugli atti e sulle attività posti in essere in attuazione dell'accordo di programma quadro sono in ogni caso successivi. Limitatamente alle aree di cui alla lettera f), gli atti di esecuzione dell'accordo di programma quadro possono derogare alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità, salve restando le esigenze di concorrenzialità e trasparenza e nel rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti, di ambiente e di valutazione di impatto ambientale. Limitatamente alle predette aree di cui alla lettera f), determinazioni congiunte adottate dai soggetti pubblici interessati territorialmente e per competenza istituzionale in materia urbanistica possono comportare gli effetti di variazione degli strumenti urbanistici già previsti dall'articolo 27, commi 4 e 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142;"

- estendere l'utilizzazione dei più efficaci tra i modelli di gestione sperimentati;
- procedere ad una rivisitazione complessiva dei costi e dei fabbisogni in un quadro di revisione della spesa a tutti i livelli di governo.

4.3 Un contributo alla ripresa degli investimenti, e ad una selezione qualitativa della spesa, può venire anche da una corretta applicazione della Direttiva europea sui pagamenti della Pubblica Amministrazione. Si tratta, da un lato, di garantire che tutti i crediti che si formeranno saranno onorati entro i termini stringenti previsti da tale direttiva. Si eviterà in tal modo non solo la formazione di un nuovo debito sommerso con prospettiva di costi ingenti ma anche la prosecuzione della procedura per infrazione aperta in sede europea. Dall'altro lato occorre garantire il concreto pagamento dell'intero ammontare delle partite in sofferenza con procedure che massimizzino i benefici economici e riducano l'impatto immediato sulla finanza pubblica. Il CNEL ripropone l'esigenza di superare incomprensibili remore e resistenze applicando la procedura prevista nel documento approvato dall'Assemblea del 17 aprile 2013, condiviso dalle rappresentanze delle parti sociali (tra cui l'ABI) e formulato anche sulla base di proposte di autorevoli centri studi e i cui contenuti erano stati condivisi dalla Commissione Europea.

4.4 La ripresa deve essere anche sostenibile ed equa.

- Sostenibile significa che essa non può basarsi su un rinvio degli oneri alle generazioni future. Questo avverrebbe se si facesse aumentare il debito pubblico, e con esso la spesa per interessi. Data la dimensione del nostro debito le dismissioni patrimoniali dovranno essere utilizzate per ridurlo e non per coprire il disavanzo. Il vincolo esterno imposto dall'Europa va utilizzato come uno stimolo per trovare composizioni delle entrate e delle spese di bilancio che siano più efficienti ai fini della ripresa. Se il problema principale è una maggiore crescita della produttività, non si possono ripercorrere le strade della protezione dell'inefficienza, sotto l'usbergo della crescita della domanda di protezioni, di vario tipo, allo Stato. Sostenibile significa anche che i nuovi investimenti devono rispettare e valorizzare ambiente, paesaggio, retaggio culturale. In un contesto ambientale sano tutte le attività umane si integrano armoniosamente, tutti usufruiscono di beni che accrescono il loro benessere. Va tuttavia portata la massima attenzione ai costi di queste politiche, evitando indesiderati sussidi settoriali (come può avvenire nel caso delle politiche energetiche) ovvero sprechi e oneri ingiustificati (come può avvenire negli appalti sui restauri e le manutenzioni).
- Equa significa che le diseguaglianze possono esistere, entro limiti di accettazione posti dalla volontà politica della collettività. La diseguaglianza dei redditi in Italia è elevata e crescente, e superiore ai livelli europei. Questa è conseguenza del basso livello di sviluppo, ma ne è anche causa. Occorre intervenire con strumenti normativi sui meccanismi economici che originano questa cattiva distribuzione che si collega anche ad altre diseguaglianze, ad esempio quella sulla fruizione di servizi pubblici. Nelle aree territoriali meno sviluppate è meno soddisfacente l'istruzione scolastica, l'offerta di giustizia, la coesione sociale, la fiducia nelle istituzioni (tutto ciò è stato misurato negli indicatori di Benessere).

Una politica su questi terreni, che non richiede necessariamente risorse finanziarie aggiuntive, deve essere parte essenziale della politica per l'aumento del tasso di crescita dell'intero paese, perché la crisi attuale ha, come si è detto, radici strutturali profonde, e su queste occorre intervenire.

4.5 Anche la politica fiscale va orientata verso obiettivi di maggior favore per lavoratori e imprese perseguendo senza oscillazioni l'obiettivo di orientare alla luce di tali obiettivi il carico fiscale. Negli anni della crisi (tra il 2008 e il 2012) il prelievo fiscale sui redditi da lavoro dipendente e da pensione (se si considerano anche le addizionali locali) è cresciuto del 7,6% a fronte di una riduzione del prelievo sul totale degli altri redditi pari al 10% anche per la sottrazione dal reddito imponibile di una serie di cespiti e la applicazione su altri cespiti (i redditi su immobili locati) di cedolari favorevoli ai redditi più elevati. Tali distorsioni sono state accentuate dal fenomeno delle addizionali regionali e locali che hanno creato un ulteriore squilibrio, con percentuali di prelievo locale sul PIL che spesso sono nel Mezzogiorno più elevate che nel centro Nord non solo in termini percentuali sul PIL ma anche in valori assoluti. Nello stesso periodo il tasso di accrescimento del PIL nominale è stato pari al 3,1%.

4.6 Una politica di ridefinizione dei pesi del prelievo (anche per la ridotta disponibilità delle risorse) non può che concentrarle sugli obiettivi di riduzione dei carichi per il lavoro dipendente e di favore per gli investimenti in innovazione e ricerca.

4.7 Va rilanciato il contrasto all'evasione fiscale che, per essere efficace deve comportare un'effettiva continuità e deve destinare le risorse recuperate (unitamente a quelle derivanti dal processo di privatizzazioni) a due soli obiettivi di cui definire i pesi per un periodo medio lungo: la riduzione del debito (e conseguentemente la spesa per interessi) e, soprattutto, la riduzione del prelievo formale sui cittadini e sulle imprese. A tal fine paiono essenziali due strumenti: la progressiva estensione dei processi di pagamento attraverso strumenti tracciabili (e connesse misure di deduzione/detrazione di quote dei pagamenti per consumi finali mediante simili strumenti) e la predisposizione di forme di tutoraggio. Su tali temi il CNEL ha avanzato proposte che hanno ottenuto il consenso unanime delle parti sociali⁴.

4.7 Il CNEL che già svolge, in base alla legge a specifici accordi di programma, funzioni in materia di analisi della qualità dei servizi pubblici, di definizione di nuovi indicatori integrativi del PIL, di politiche di coesione ed è naturalmente interessato ad una migliore ripartizione del carico fiscale può svolgere un ruolo istruttorio sui provvedimenti in materia in raccordo con le parti sociali.

4 CNEL - Osservazioni e proposte "Politiche delle entrate e della spesa per il 2010 – 2011", approvate dalla Commissione I in sede deliberante il 7 luglio 2010; CNEL - Osservazioni e proposte "Riforma del sistema fiscale", approvato dalla Commissione I in sede deliberante il 22 novembre 2011