

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**Orientamenti per l'elaborazione del Documento di Programmazione
Economica e Finanziaria 2007-10**

Osservazioni e proposte

Assemblea, 19 giugno 2006

Premessa.

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 14 giugno 2006. Nella stessa data è stato approvato dal Comitato di Presidenza del Cnel.

Le indicazioni del CNEL.

a) Previsioni.

- **1.** Le previsioni di crescita dell'economia globale formulate dai principali organismi internazionali per il 2007, come accaduto per quelle per il 2006, sono state riviste al rialzo, con una percentuale di circa il 5 per cento. Negli ultimi due anni l'espansione del commercio mondiale è stata pari al 9%. Si prevede, quindi, la continuazione della fase espansiva, anche se non mancano incognite sullo scenario internazionale (deficit gemello USA e prezzo del petrolio). L'accelerazione risulta evidente nei dati di Pil del primo trimestre. Anche l'area euro, dopo aver fatto registrare una crescita molto inferiore a quella mondiale (1,7%), si è finalmente avviata sul sentiero della ripresa, con il Pil che viaggia oltre il potenziale (2,4% su base annua). Anche il sistema economico italiano, pur restando alla coda del convoglio, dopo che il Fondo Monetario internazionale aveva rivisto al ribasso le previsioni di crescita, ha fatto registrare un balzo del Pil nel primo trimestre che, su base annua, secondo l'ISAE, potrebbe arrivare all'1,5%.

Questi segnali incoraggianti devono costituire un ulteriore stimolo ad affrontare i problemi strutturali del nostro Paese, anche perché l'Italia è particolarmente esposta ai rischi per la crescita e per l'inflazione derivanti dalle impennate dei prezzi del petrolio e dal rialzo largamente previsto dal tasso ufficiale di interesse da parte della BCE.

Da circa un decennio, infatti, il nostro Paese sta soffrendo una crisi di produttività e di competitività. La dinamica della produttività totale dei fattori è a valori bassissimi, o addirittura negativi, a causa dell'insufficiente qualità e velocità, con cui il progresso tecnico si diffonde in gran parte del nostro tessuto produttivo rispetto agli altri paesi, nel quadro dell'economia globale e della crescente concorrenza.

b) Linee di intervento.

2. Il complesso processo di ristrutturazione produttiva da tempo in atto va, dunque, assecondato da una politica economica, che affronti alcune priorità: migliorare la specializzazione produttiva, favorendo le produzioni ad alto valore aggiunto e a domanda di lavoro qualificata; favorire la crescita dimensionale delle imprese; incentivare gli investimenti in ricerca e innovazione e quelli volti al miglioramento della qualità del capitale umano; migliorare le infrastrutture materiali e immateriali per ridurre i costi, che gravano sulle imprese.

Sono questi i nodi che non hanno permesso al nostro Paese di trarre sufficienti benefici dall'espansione sostenuta dell'economia mondiale, che dura ormai da cinque anni, e dalla più recente ripresa europea trainata dalla rinnovata competitività tedesca.

Il quadro della finanza pubblica resta molto preoccupante, soprattutto se si analizzano gli andamenti pluriennali (2006-2007-2008-2009), decisivi per un'esatta valutazione del tempo necessario a riportare il disavanzo del nostro Paese dentro i parametri previsti dal Patto di Stabilità. La ricognizione dei conti pubblici realizzata dal nuovo

Governo conferma la gravità della situazione. Per avere però un quadro esatto della finanza pubblica occorrerà conoscere i quadri tendenziali del DPEF 2007-2010.

Il Paese è, perciò, davanti ad una situazione molto complessa, in quanto dovrà fornire alla UE e ai mercati finanziari solide e credibili garanzie sul riequilibrio e il risanamento dei conti pubblici, soltanto questo potrà permettere una ricontrattazione dei tempi di rientro nei limiti di disavanzo richiesti dall'Europa ed evitare effetti negativi sul costo del servizio del debito pubblico. Le misure necessarie a riportare la finanza pubblica su un sentiero di rigore dovranno, però, sposarsi con una politica economica capace di agganciare in modo più forte la nostra economia alla crescita globale e alla ripresa europea. Nessuna politica dei due tempi è oggi possibile, né sarebbe auspicabile: risanamento e sviluppo devono procedere insieme per rinnovare il sistema produttivo e migliorare le condizioni dei cittadini, a partire dai lavoratori dipendenti e dai pensionati che più hanno sofferto la crisi degli ultimi anni.

Occorre, dunque, adottare contemporaneamente misure di risanamento e interventi capaci di far imboccare al nostro paese la via alta della competitività e di innalzare il tasso di crescita del Pil

C'è innanzitutto la necessità di una iniziativa che, con i necessari aggiornamenti, riprenda quella politica di concertazione, di mobilitazione sociale e istituzionale verso obiettivi comunemente condivisi che, negli anni '90, ha consentito all'Italia di superare una drammatica crisi economica e finanziaria. Si tratta di investire energia nella costruzione di un sistema socio-economico-sociale 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.

Il CNEL auspica che il prossimo DPEF illustri gli orientamenti del governo su un complesso di questioni, che siano insieme di politica economica, sociale, istituzionale e culturale.

3. In materia istituzionale occorrono scelte, sia sul versante dell'Unione Europea, sia su quello nazionale. Si tratta di rilanciare con convinzione il processo arrestato dall'esito negativo di importanti referendum nazionali sulla Costituzione europea, valorizzando il ruolo trainante e pro-attivo del nostro Paese. In sede nazionale, al di là dell'esito che avrà il prossimo referendum costituzionale, si tratta innanzitutto di dare attuazione all'art. 119, la cui applicazione è decisiva per una gestione innovativa e condivisa del Patto di stabilità interno.

Nell'attuale situazione della spesa pubblica, se si vuole intraprendere un percorso virtuoso di risanamento e riqualificazione della finanza e, in generale, dell'economia italiana, appare necessario anche il superamento del "disaccoppiamento" tra le funzioni trasferite a Regioni ed Enti locali (così come definito nel nuovo titolo V) e il relativo finanziamento: il cosiddetto federalismo fiscale, di cui all'art. 119 della Costituzione.

Le pronunce della Corte Costituzionale ed il rapporto conclusivo dell'Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale hanno determinato ampie convergenze, che consentono di assumere, come livello di base di partenza del finanziamento delle funzioni trasferite, la "spesa storica".

La ricostituita Commissione bicamerale per le questioni regionali e il sistema rafforzato delle Conferenze, possono essere sede di interlocuzione delle Forze sociali e luoghi di

valutazione e concertazione istituzionale dei successivi punti di evoluzione in relazione agli avanzamenti sul piano costituzionale, legislativo e tributario.

Per quanto concerne la politica economica, l'annunciata riduzione del cuneo fiscale a favore delle imprese e dei lavoratori, va nella giusta direzione. Le potenzialità espansive di tale misura possono essere significative e dipendono, oltre che dalla entità della riduzione del cuneo, dalla capacità delle imprese di sfruttare la spinta competitiva derivante dai minori costi. E' per questo che il taglio del cuneo va accompagnato da misure dirette a favorire l'innovazione e la crescita dimensionale delle imprese. In tale quadro di priorità e di rigorosa selezione degli interventi è utile procedere ad una riduzione del cuneo che concentri le risorse in direzione dell'occupazione e della competitività.

c) Problemi delle risorse.

4. Per quanto riguarda le risorse necessarie per avviare contemporaneamente politiche di risanamento, di crescita e di equità sociale, risulta decisiva la qualità degli interventi, sia sul versante del controllo della spesa pubblica, che su quello delle entrate.

Controllo della spesa.

5. I risultati insufficienti, registrati nel corso della precedente legislatura in materia di contenimento della dinamica della spesa pubblica, consigliano l'adozione di un metodo fortemente selettivo, capace di conseguire i limiti complessivi stabiliti con interventi puntuali sui singoli capitoli di spesa, modificando, laddove sia opportuno, regole e meccanismi, che determinano i livelli di spesa. Occorre, in particolare, pensare a interventi che incidano effettivamente sui processi di formazione della spesa a tutti i livelli, partendo dalla responsabilizzazione dei dirigenti dei singoli uffici. Occorrono, infine, tagli mirati agli sprechi e la messa a punto di un più credibile Patto di stabilità interno, condiviso da Regioni e da enti locali, affinché l'obiettivo del risanamento sia perseguito con uguale rigore a tutti i livelli istituzionali.

Entrate.

6. Occorre riprendere e rendere più efficace l'opera di contrasto all'evasione, all'elusione, in particolare sul versante dell'IVA, e all'economia sommersa. Bisogna, altresì, armonizzare all'Europa i trattamenti fiscali delle rendite, delle attività speculative e dei grandi patrimoni non strutturati nell'attività produttiva. Con l'aumento del gettito tributario e il taglio della spesa inefficiente potranno essere reperite le necessarie risorse per ridurre le aliquote sul lavoro e sugli investimenti, riequilibrando il carico fiscale.

7. Occorre migliorare l'utilizzo del patrimonio pubblico e dei beni demaniali pubblici concessi ai privati.

Le riforme a basso costo finanziario.

8. Il CNEL sottolinea l'esigenza di porre mano, con determinazione, alle liberalizzazioni e a tutte quelle riforme a basso costo finanziario, capaci di ridurre le zone di rendita, che caratterizzano ancora parti considerevoli dei servizi alle famiglie e

alle imprese e a riaprire la nostra economia a dinamiche innovative, oggi bloccate dalla difesa di piccoli e grandi privilegi.

In direzione di stimolo alla produttività possono operare, infatti, le seguenti riforme a costo basso o nullo:

- a) maggiore concorrenza nei servizi, la cui inefficienza e costosità danneggiano sensibilmente anche la competitività dell'industria manifatturiera; tali obiettivi vanno perseguiti secondo le linee indicate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dalle direttive europee;
- b) riforma della giustizia civile e amministrativa per accorciare i tempi dei processi e migliorare la *governance* delle imprese;
- c) in merito alla scuola e all'università, ulteriori interventi tesi ad elevare i livelli di qualità ed efficienza del processo educativo e che premino i meriti e la mobilità sociale.

Le indicazioni del CNEL in merito alle politiche per la crescita.

9. La politica economica deve concentrare le scarse risorse su poche priorità da realizzare con maggiore intensità nel Mezzogiorno e nelle aree depresse. In particolare, vanno previste misure e provvedimenti per far fronte alle seguenti esigenze:

- fondi per la ricerca e per lo sviluppo, che incentivino la collaborazione tra imprese, istituzioni di ricerca, università e centri di ricerca orientati verso aree ben delineate e coerenti con le piattaforme tecnologiche attivate a livello UE. Va peraltro tenuto presente che l'incremento delle risorse finanziarie destinate alla ricerca è un elemento necessario, ma non sufficiente: l'esperienza di questi ultimi anni relativa all'efficacia e all'efficienza di questo tipo di strumenti non è del tutto positiva. Nel caso, per esempio, del FAR e del FIT si è, da un lato, registrato un aumento dei progetti di ricerca industriale e di sviluppo tecnologico, dall'altro la funzionalità degli strumenti è stata inficiata, oltre che dalla scarsa disponibilità di nuove risorse nel corso degli anni, anche dalla lentezza e complessità dell'apparato burocratico e dei relativi meccanismi decisionali, cui si deve la forte discrepanza tra il numero di progetti presentati, quelli resi ammissibili e quelli decretati, destinatari *de facto* delle erogazioni;
- agevolazioni fiscali automatiche per gli utili reinvestiti in ricerca e sviluppo e per le assunzioni di ricercatori; in particolare, va introdotto un credito d'imposta con tassi differenziati sul totale della spesa e sull'aumento di spesa rispetto agli anni precedenti, secondo il metodo già adottato in Francia;
- incentivi all'accesso al capitale di rischio anche attraverso la reintroduzione della *dual income tax*. La diffusione del capitale di rischio è, infatti, indispensabile anche per rendere patrimonialmente più solide le PMI e per fronteggiare i rischi di razionamento del credito in vista dell'entrata in vigore del nuovo accordo di Basilea;
- agevolazioni fiscali alla crescita dimensionale delle aziende incentivando fusioni, acquisizioni e *joint-venture*. Si potrebbero, inoltre, adottare misure di stimolo alla creazione di *start-up* innovative: per esempio, l'esenzione – a medio e lungo termine – dagli oneri sociali per tutti gli addetti alla ricerca e la riduzione, a più breve termine, degli oneri sociali per tutto il personale delle *start-up*;

- realizzazione delle infrastrutture, materiali e immateriali prioritarie, con particolare riguardo alle infrastrutture portuali e intermodali, necessarie a porre il paese al centro del sistema internazionale della logistica;
- gestione efficiente ed efficace dei servizi di rete (aspetto legato alla struttura societaria, alla *governance*, alla conduzione delle aziende di servizi, ai rapporti tra queste ultime e le autorità pubbliche, all'assetto proprietario, di manutenzione e di sviluppo delle reti infrastrutturali) e apertura dei mercati alla concorrenza (aspetto riguardante le condizioni normative, regolamentari e strutturali degli assetti di mercato);
- ulteriori iniziative per rendere competitiva la nostra offerta turistica, anche attraverso una più ampia sinergia con la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché misure per il recupero e il rilancio della competitività mediante l'armonizzazione fiscale e normativa rispetto ai Paesi europei nostri competitori;
- maggiori livelli di efficacia ed efficienza delle pubbliche amministrazioni in funzione degli obiettivi di sviluppo economico e sociale che si devono perseguire. Questi vanno conseguiti con un migliore coordinamento degli interventi istituzionali, con lo sviluppo dell'*e-government*, con azioni di snellimento e semplificazione delle procedure amministrative, con adeguate politiche di valorizzazione del personale attraverso interventi selettivi sul *turn-over*, da realizzare anche con programmi di mobilità, formazione, riqualificazione professionale, con l'uso del tele-lavoro tra uffici territoriali sotto-organico e uffici che registrano situazioni di esubero e, infine, con lo stanziamento di risorse, con cui procedere con tempestività ai rinnovi contrattuali nel pubblico impiego;
- azioni per l'innovazione ecologica, in direzione della sostenibilità ambientale ed energetica, quale elemento di orientamento e qualificazione degli interventi nel campo della struttura produttiva, della tecnologia, dell'istruzione, della ricerca;
- incentivi fiscali e ambientali per chi abita vicino alle centrali da costruire o alle nuove infrastrutture energetiche, definendo, inoltre, procedure di mediazione;
- garantire continuità alle politiche di riequilibrio territoriale, sia assicurando la costanza del rifinanziamento del fondo aree sottoutilizzate e del fondo rotativo per il co-finanziamento dei fondi strutturali, sia confermando gli obiettivi programmatici di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno (45% del totale);
- misure che tengano conto complessivamente del diminuito potere d'acquisto dei redditi da lavoro e delle pensioni (ex. art. 11 della legge 8 agosto 1995, n. 335), anche a causa del *fiscal drag*.

Occorre, infine, una iniziativa forte delle parti sociali, delle Regioni e del Governo, che sostenga presso la Commissione Europea, l'introduzione della fiscalità di vantaggio per promuovere gli investimenti nel Mezzogiorno.

d) In particolare: welfare.

10. Il sottodimensionamento di fondamentali politiche di welfare e solo parziale realizzazione di importanti riforme (ammortizzatori sociali collegati a politiche attive per il lavoro, politiche per la famiglia, per l'infanzia, per i giovani e per le donne, politiche per l'invecchiamento attivo e la non autosufficienza degli anziani) devono essere affrontati con nuove risorse, ma anche monitorando e razionalizzando la dinamica di alcune voci tradizionali. E' necessario riattivare la delega contenuta

nell'art. 24 della legge 328/2000 in materia di invalidità civile, al fine di un riordino complessivo della normativa volto alla promozione di politiche attive calibrate sull'abilità e sull'inclusione.

Nell'ambito del Sistema Sanitario Nazionale si verificano squilibri tra diverse Regioni su singoli settori di spesa (farmaci, diagnostica strumentale, convenzioni con il settore privato, ecc.) e di efficienza nel fornire i volumi di servizio. Occorre costruire un percorso di convergenza verso l'omogeneità dei costi e della qualità delle prestazioni, della produttività del lavoro e delle apparecchiature, realizzando in tal modo, il passaggio dalla spesa storica a quella standard di ciascun segmento della spesa sanitaria. E' necessario introdurre norme ancora più stringenti e coerenti con il Patto di stabilità interno nei confronti delle Regioni, che non operano per un reale ed efficace controllo della spesa sanitaria.