

**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA
E DEL LAVORO**

**Valutazioni del Documento di Programmazione Economica e
Finanziaria 2007-11**

Osservazioni e proposte

Assemblea del 19 luglio 2006

Iter del testo di osservazioni e proposte.

Il presente testo di osservazioni e proposte è stato discusso in fase istruttoria dalla Commissione I per la Politica economica e la competitività del sistema produttivo nelle riunioni del 12 e del 13 luglio 2006.

Premessa.

Il quadro dell'andamento tendenziale dell'economia e della finanza pubblica delineato dal Governo nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2007-2011 conferma la serietà della situazione, in cui versa l'economia italiana. Se lasciato sul suo sentiero attuale, il tasso di sviluppo dell'economia italiana, malgrado i recenti segnali incoraggianti, resterebbe perciò sensibilmente al di sotto della media dell'Eurozona (2 per cento). Per quanto riguarda la finanza pubblica, occorre ricostituire un avanzo primario e invertire la tendenza alla crescita del debito pubblico.

Gli andamenti stimati per tutta la fase di previsione indicano il permanere di un rapporto tendenziale deficit / pil intorno al 4 per cento. Ciò pone l'Italia al di fuori dei parametri europei e l'espone al giudizio negativo delle agenzie di *rating* e alle reazioni dei mercati finanziari.

E' pertanto da condividere l'intenzione del Governo di agire simultaneamente su tre fronti: dello sviluppo, del risanamento e dell'equità. Le misure che verranno assunte dalla prossima Finanziaria dovranno fornire una concreta prova di tale intenzione. Come affermato, infatti, negli orientamenti per l'elaborazione del Dpef approvati dal CNEL "nessuna politica dei due tempi è oggi possibile", "occorre adottare contemporaneamente misure di risanamento e interventi capaci di far imboccare al nostro Paese la via alta alla competitività e di innalzare il tasso di crescita del Pil".

Risanamento e sviluppo, dunque, devono procedere insieme per rilanciare l'economia e migliorare le condizioni dei cittadini, in primo luogo lavoratori dipendenti e pensionati che hanno pagato le conseguenze della crisi degli ultimi anni.

Riprendere lo sviluppo.

Cruciali, da questo punto di vista, saranno le riforme sul mercato dei beni e dei servizi, delineate nel Dpef, volte a innalzare il tasso di crescita della produttività, fondamentale per innalzare il salario reale dei lavoratori e rendere più competitivo il sistema.

In tale contesto deve muoversi l'annunciata riduzione del cuneo fiscale a favore delle imprese e dei lavoratori. Essa dovrà favorire il lavoro a tempo indeterminato nelle sue diverse accezioni e fornire un impulso alla competitività.

Il CNEL ribadisce la necessità di misure che tengano conto del diminuito potere d'acquisto delle retribuzioni e delle pensioni anche a causa del *fiscal drag*. E' opportuno provvedere al reintegro della perdita subita per questa causa soprattutto in riferimento alle pensioni che, come è noto, non hanno alcuna forma concreta di recupero.

Liberalizzazioni.

Il CNEL, in coerenza con quanto affermato negli orientamenti approvati il 19 giugno 2006, condivide l'obiettivo di aprire alla concorrenza i servizi di mercato e ridurre l'ampiezza dei settori protetti e privi di concorrenza che deprimono il livello del pil potenziale del Paese. Il decreto legge, approvato dall'Esecutivo il 30 giugno 2006, è un primo passo nella giusta direzione. In particolare è necessario ora intervenire nei settori dell'energia, dei servizi pubblici locali, delle telecomunicazioni e in tutti gli altri settori che, a livello centrale e regionale, sono sollecitati dalla UE e dall'Antitrust.

Questa è la condizione per rilanciare anche la politica delle privatizzazioni, di cui occorre fissare tempestivamente la determinazione strategica in termini qualitativi e quantitativi.

Politiche per lo sviluppo.

Il CNEL nel testo di osservazioni e proposte “Orientamenti per l’elaborazione del DPEF 2007-11”, approvato il 19 giugno scorso, suggerisce quanto segue:

“ ... 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”.

Pertanto il CNEL condivide le indicazioni del DPEF su ricerca, sviluppo, capitale umano, dimensione e internazionalizzazione delle imprese, infrastrutture e ribadisce la necessità di concentrare le scarse risorse sulle priorità da realizzare con maggiore intensità nel Mezzogiorno e nelle aree depresse. Il CNEL ribadisce, altresì, la necessità di una forte iniziativa per sostenere presso la Commissione Europea l'introduzione di una fiscalità di vantaggio per promuovere gli investimenti nel Mezzogiorno. La prossima Finanziaria dovrà in primo luogo ripristinare le necessarie risorse per il co-finanziamento dei fondi strutturali cancellati dalla Finanziaria 2006 per gli anni 2007-2008 e dare idonea copertura al Fondo per le aree sottoutilizzate.

Il CNEL riafferma, inoltre, la necessità di azioni per l'innovazione ecologica quali elementi di orientamento e qualificazione degli interventi nella struttura produttiva, nella tecnologia, nella ricerca, nell'istruzione.

Il CNEL riafferma, inoltre, la necessità di azioni concrete per riconoscere e valorizzare, sulla base del principio di sussidiarietà, il ruolo delle reti del mondo *non profit* per la loro valenza economica e sociale.

Il successo del complesso delle politiche volte ad aumentare la concorrenza e a favorire il rilancio sostenibile della crescita economica potrà far guadagnare al nostro export maggiori

quote di mercato, facendolo così contribuire, ancor di più di quanto delineato nel Dpef, alla crescita del PIL.

Risanamento dei conti pubblici.

Il sostanziale azzeramento dell'avanzo primario e la prospettiva di aumento dei tassi d'interesse implicano una correzione di fondo degli andamenti di finanza pubblica. Al risanamento deve concorrere, innanzitutto, un sistema fiscale più equo, che riduca drasticamente la possibilità di pratiche elusive e contrasti, in modo organico e sistematico, l'evasione. Le misure fiscali adottate col decreto legge del 30 giugno 2006 muovono primi importanti passi in tale direzione. E' pertanto importante che esse non vengano depotenziate e che le correzioni siano limitate soltanto a profili di tipo tecnico. E', inoltre, auspicabile che già in sede di conversione del decreto legge si proceda, così come proposto dal CNEL, ad armonizzare all'Europa i trattamenti fiscali delle rendite, delle attività speculative e dei grandi patrimoni non strutturati nell'attività produttiva. 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. La spesa sociale, infatti, non è un freno allo sviluppo: se strutturata in forme moderne ed efficienti, come insegna in special modo l'esperienza dei paesi del Nord Europa, può rappresentare anche un importante fattore di crescita economica.

In questo quadro va posta all'ordine del giorno la riforma degli ammortizzatori sociali, reperendo le risorse a partire da quelle necessarie a confermare l'aumento dell'indennità di disoccupazione decisa nella scorsa legislatura e finanziata con risorse non permanenti.

Il CNEL apprezza che il DPEF 2007-11 faccia esplicito riferimento alla necessità di potenziare i sistemi di gestione e di controllo nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni, come peraltro auspicato dal CNEL nella già citata pronuncia sugli orientamenti per l'elaborazione del DPEF.

La pratica della concertazione in vista della legge finanziaria per il 2007.

Le misure di riforma, così come quelle di sviluppo, vanno individuate con la pratica della concertazione, pratica che finora non si è dispiegata con sufficiente forza, in particolare per quanto riguarda gli adempimenti previsti dall'Accordo del 23 luglio 1993. La concertazione è infatti indispensabile per realizzare un elevato grado di mobilitazione sociale verso obiettivi comunemente condivisi.

In tal senso il CNEL sollecita una approfondita fase di concertazione per la definizione degli interventi della legge finanziaria per il 2007.

La politica dei redditi: interventi in materia di tariffe e di accise sui prodotti petroliferi.

Il CNEL auspica la realizzazione di una approfondita Sessione di politica dei redditi per individuare misure, che tengano conto del diminuito potere d'acquisto di salari e pensioni. Ai fini della tutela del potere d'acquisto delle famiglie non bastano, infatti, le pur importanti misure adottate dal Governo per promuovere la concorrenza: occorre una specifica linea di intervento in materia di tariffe. Particolare attenzione va posta alle tariffe elettriche. E'

necessario un sistema tariffario, che non incoraggi la crescita dei consumi elettrici e che mantenga, almeno fino alla reale apertura del mercato, la progressività tariffaria. Questa, infatti, costituisce una condizione indispensabile per salvaguardare le fasce di consumi più contenuti. Occorre, altresì, concordare un apposito provvedimento per le fasce sociali.

Va confermata l'ipotesi di interventi sulle accise per neutralizzare gli effetti fiscali dell'aumento del prezzo dei prodotti petroliferi.

Gli interventi sui grandi comparti di spesa.

Le indicazioni del CNEL in materia di politiche per l'invecchiamento attivo e per la non autosufficienza degli anziani, di rilancio del tema dell'efficienza e della produttività della P.A. possono rappresentare un'importante base su cui costruire, attraverso la concertazione, misure strutturali condivise. Il numero di dipendenti pubblici in Italia, infatti, non è dissimile da quello degli altri paesi, con cui ci confrontiamo, mentre, malgrado gli indubbi progressi fatti, resta un differenziale negativo in termini di produttività ed efficienza della P.A., su cui si può e si deve intervenire, senza la necessità di far ricorso a dosi massicce di esternalizzazione e consulenze.

Per quanto concerne il capitolo degli Enti locali, il CNEL si riconosce nella proposta delineata nel DPEF 2007-11 di un nuovo e più credibile Patto di Stabilità interno; tale proposta, anche questa avanzata nella già citata pronuncia del CNEL "Orientamenti per l'elaborazione del DPEF 2007-11" approvata nell'Assemblea del 19 giugno 2006, mette in evidenza la necessità di superare, con l'approvazione di una legge sul federalismo fiscale, il "disaccoppiamento" tra le funzioni trasferite a Regioni e Enti locali e il relativo finanziamento.

Un incisivo miglioramento dei saldi, realizzato con un significativo incremento delle entrate e con l'adozione di misure di riforma di medio-lungo periodo sul lato della spesa, sono in grado di fornire solide e credibili garanzie alla UE e ai mercati finanziari sul riequilibrio strutturale dei conti pubblici e rendono possibile una tempistica pluriennale di realizzazione degli obiettivi di rientro, sull'esempio di quanto già fatto dalla Germania. Tale tempistica, ad avviso del CNEL, eviterebbe pericolose tensioni sociali, non deprimerebbe la modesta crescita in atto e creerebbe l'indispensabile contesto per un grande sforzo collettivo delle Parti sociali e del Governo, capace di innalzare il PIL potenziale del Paese.