

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Il disegno di legge finanziaria per il 2010 (A. S. n. 1790)

Osservazioni e proposte

Commissione I in sede deliberante
13 ottobre 2009

INDICE

Iter del documento	_____ pag.	ii
1) Premessa	_____ pag.	1
2) L'Italia è più colpita dalla crisi	_____	1
3) Il nodo dei consumi	_____ pag.	1
4) La crisi degli investimenti	_____ pag.	2
5) Il rischio occupazione	_____ pag.	3
6) Sostenibilità della ripresa e aggiustamento fiscale	_____ pag.	4
7) La finanza pubblica italiana	_____ pag.	4

Iter del documento

Il presente testo 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 della pronuncia è stata curata dalla Commissione per la Politica economica e la competitività del sistema produttivo (I) nel corso delle riunioni del 1°, 7, 8 e 13 ottobre 2009.

Il Presidente del Cnel, sentito l'Ufficio di Presidenza, ha autorizzato la Commissione I ad approvare tale pronuncia in via definitiva secondo le norme del vigente regolamento degli Organi collegiali e ne ha dato comunicazione all'Assemblea del Cnel in occasione della seduta del 30 settembre 2009.

Il documento è stato approvato in via definitiva dalla Commissione I nella seduta del 13 ottobre 2009.

1) Premessa.

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro è chiamato sulla base della legge n. 936 del 1986 (art. 10) ad esprimere osservazioni e proposte sulla Relazione previsionale e programmatica e a contribuire all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta della Camere, del Governo, delle Regioni o di propria iniziativa.

Sulla manovra economica per il 2010 complessivamente intesa si riserva di esprimere osservazioni e proposte anche nel momento in cui – presumibilmente ai primi di dicembre – come annunciato dal Governo in sede parlamentare in occasione della presentazione del disegno di legge finanziaria per il 2010 (A.S. n. 1790), saranno presentati ulteriori provvedimenti alla luce di un successivo quadro di finanza pubblica.

Il quadro economico internazionale, e le tendenze dell'economia italiana al suo interno, restano oggetto di forte incertezza. L'evoluzione della crisi riflette l'interazione di diversi fattori, la cui sovrapposizione può determinare esiti tuttora difficile da decifrare. Pur nella complessità dello scenario, è possibile effettuare una sintesi dei diversi elementi, finalizzata a cogliere almeno alcuni fatti più significativi delle tendenze in corso. In particolare, è chiaro che l'andamento ciclico dell'economia italiana resta fortemente condizionato dall'evoluzione del quadro macroeconomico internazionale, con poche opportunità di seguire traiettorie sganciate dalla congiuntura europea. Preoccupante è però il fatto che in questo quadro l'economia italiana mantenga ancora un significativo *gap* di crescita rispetto alle altre economie avanzate. La dimensione della crisi è stata più pesante nel nostro paese, e adesso vi è il rischio che anche l'intensità della ripresa risulti inferiore.

2) L'Italia è più colpita dalla crisi.

Il fatto che l'Italia sia stata più colpita dalla crisi, almeno prendendo a riferimento la dimensione delle perdite di prodotto, si inquadra certamente all'interno di una tendenza di fondo in corso da diversi anni. La recessione si è andata a sovrapporre per l'Italia ad un trend già molto debole, generando una pesante caduta del PIL.

A questa spiegazione si aggiunge però anche un secondo aspetto, legato al fatto che la crisi ha in generale colpito in maniera particolarmente intensa l'industria. Non stupisce che fra le economie avanzate quelle che hanno mostrato la recessione più grave siano state proprio quelle caratterizzate da un maggiore peso dell'industria nell'economia: Germania, Giappone, Italia. Fra gli elementi che potrebbero avere concorso ad acuire la dimensione delle perdite di prodotto in Italia rispetto a quanto osservato in altri paesi vi è infine anche la minore reazione della politica di bilancio rispetto al deterioramento del quadro macroeconomico.

3) Il nodo dei consumi.

In Italia, così come accaduto in diverse altre economie, la dimensione della recessione è stata accentuata dalla contrazione delle esportazioni e della domanda delle imprese, nelle componenti degli investimenti e del

ciclo delle scorte, prima che nei comportamenti di spesa dei consumatori. Effettivamente le famiglie non hanno in genere subito ancora completamente le conseguenze della crisi; nel 2009 a fronte della caduta di occupazione e reddito che ha colpito in particolare le fasce più deboli della popolazione ci sono stati parziali benefici di una serie di fattori di sostegno che hanno attenuato le conseguenze della recessione sui loro bilanci: la caduta dei prezzi delle materie prime, che ha portato ad un crollo dell'inflazione; le politiche di bilancio a sostegno del reddito e della spesa dei consumatori; la politica monetaria, che ha ridotto di molto il costo del debito per le famiglie più indebitate. Questi tre canali, cumulandosi, hanno di fatto attutito di molto le conseguenze della crisi sui consumatori, anche se il peso di ciascuno di essi è risultato diverso a seconda delle economie.

Una differenza importante fra gli Stati Uniti e l'Eurozona sta poi nella diversa reazione del mercato del lavoro alle perdite di prodotto, con cadute marcate dell'occupazione negli USA e reazioni più contenute in Europa, ad eccezione della Spagna.

Uno dei problemi che si affacciano in prospettiva è legato al fatto che gli impulsi al reddito derivanti dal cambiamento delle politiche e dalla caduta dei prezzi delle materie prime sono per loro natura di carattere transitorio e tenderanno nei prossimi mesi a smorzarsi. Nel 2010 con tutta probabilità le famiglie non godranno più di questi sostegni, con una situazione che verrà ad aggravarsi soprattutto nell'Eurozona, dove le conseguenze occupazionali della recessione tenderanno a manifestarsi pienamente proprio nei prossimi mesi e dove senza politiche attive di bilancio proseguirà la diminuzione dell'occupazione autonoma e si accentuerà la caduta dell'occupazione dipendente, anche in relazione al fatto che un numero rilevante di occupati a termine potrebbero non avere il rinnovo del contratto.

4) La crisi degli investimenti.

Le imprese hanno reagito alla crisi economica anche abbattendo gli ordini di beni di investimento e interrompendo i processi di accumulazione già pianificati. L'incertezza ha avuto il sopravvento nel processo decisionale e quindi sono stati interrotti piani di sviluppo pure da parte di imprese non particolarmente colpite dalla crisi. Se vale questa chiave di lettura, che sottolinea dunque la dimensione psicologica della reazione degli operatori alla crisi, gli investimenti potrebbero essere l'altro canale di recupero della domanda nei mesi a venire, sostenuta anche dal recupero delle esportazioni trainate da una domanda mondiale in sensibile aumento, benché la ripresa dei mercati orientali potrebbe non compensare la caduta della domanda negli Stati Uniti. Tale ipotesi non è tuttavia assecondata dallo scenario che si sta al momento delineando, dato che gli indicatori congiunturali mostrano che la caduta dei livelli produttivi ha determinato l'apertura di ampi spazi di capacità produttiva inutilizzata.

Per le economie europee e in particolare per quella italiana si pone l'esigenza di un riorientamento della produzione in direzione del mercato interno dei beni di consumo durevoli e della domanda interna europea.

Nella fase attuale si sta materializzando una situazione in cui la capacità produttiva esistente risulta strutturalmente in eccesso. In diversi settori si comincia difatti a evidenziare l'esigenza di un abbassamento

strutturale dello *stock* di capitale, che condurrebbe a dismettere gli impianti più obsoleti. Una tale situazione costituisce la premessa ad una fase di scarsi recuperi dal lato degli investimenti in macchinari. Va del resto anche rammentato come in prospettiva la fase di razionamento del credito rischia di protrarsi ancora a lungo per i settori in maggiore difficoltà, determinando quindi oggettivi vincoli al finanziamento degli investimenti per molte imprese.

Al fine di limitare la fase di difficoltà del credito il Cnel ritiene che vadano rivisti i criteri contabili di Basilea II per adeguarli alla mutata situazione macroeconomica e che vadano definite misure atte ad assicurare il regolare flusso del credito a famiglie e imprese. Tra queste, si segnalano il rifinanziamento del Fondo centrale di garanzia; l'ampliamento del perimetro applicativo della Tremonti-Ter; il reperimento delle risorse necessarie per completare l'attuazione di Industria 2015; il rilancio del sistema di incentivazione a favore dell'occupazione e degli investimenti nel Mezzogiorno.

5) Il rischio occupazione.

All'interno del difficile quadro fin qui descritto, le prospettive dell'occupazione costituiscono in Italia un fattore di rischio rilevante. Come si è detto, i processi di riduzione della manodopera risultano in Europa - con l'eccezione della Spagna - ancora contenuti. In Italia l'occupazione totale è diminuita nel primo semestre 2009 di quasi 325 mila unità su base tendenziale, equivalenti a una riduzione dell'1,8%; si tratta di una contrazione sensibilmente inferiore a quella del prodotto. Ne conseguono una caduta quasi verticale della produttività del lavoro (-2,3% per l'intera economia, che nel settore dell'industria è però pari a -5,6%) e un aumento molto consistente del costo del lavoro per unità di prodotto (+5,5% per l'intera economia, +15% per l'industria). Anche se in parte compensati dalla discesa dei costi per gli input di materie prime, questi andamenti sono un chiaro segnale di tensione sulla profittabilità delle imprese e non potranno essere sostenuti a lungo, a meno di non prevedere una forte accelerazione inflazionistica. Il recupero degli equilibri aziendali necessiterà di un ridimensionamento delle quantità di occupazione rispetto a valori di prodotto che per molti anni non torneranno sui livelli pre-recessione. L'aggiustamento sul mercato del lavoro sembra pertanto lontano dall'essere completato e presumibilmente in assenza di misure adeguate potrebbe condurre nei prossimi anni l'economia italiana su un sentiero di elevata disoccupazione e di ulteriore moderazione salariale, con una probabile accentuazione della distanza fra retribuzioni di fatto e retribuzioni contrattuali.

In questo quadro si impone la necessità di un sistema di tutele più universale con politiche attive del lavoro capaci di accompagnare le persone che lo hanno perso verso il reimpiego in attività produttive sia dipendenti sia autonome, soprattutto in direzione di settori e di servizi innovativi con reali prospettive di domanda.

6) Sostenibilità della ripresa e aggiustamento fiscale.

In presenza di limitati spazi a disposizione per una ripresa autonoma della domanda delle maggiori economie, la ripresa resta legata alla politica di bilancio. Difatti, la tenuta della fase ciclica attuale deve molto al fatto che la politica di bilancio è risultata di segno più o meno marcatamente espansivo in tutte le principali economie.

La fase che si apre dal 2010 si caratterizzerebbe da questo punto di vista per una interruzione del ciclo espansivo della politica di bilancio legata al semplice fatto che i deficit pubblici hanno raggiunto valori elevati in molti paesi, e questo giustifica un atteggiamento più prudente negli anni a venire. Naturalmente tale situazione è preoccupante, perché il cambiamento di segno della politica fiscale avverrebbe contemporaneamente in pressoché tutte le economie.

In Italia nel caso di una vivace ripresa interna, si potrebbe verificare anche in parte un aggiustamento automatico del bilancio, tale da riassorbire la componente ciclica del deficit. Ben diverso sarebbe lo scenario qualora la ripresa dovesse rivelarsi di intensità limitata; in tal caso ne conseguirebbe che la dimensione delle manovre di bilancio potrebbe essere nei prossimi anni significativa.

7) La finanza pubblica italiana.

Anche in Italia la sostenibilità della finanza pubblica rappresenta un fattore di rischio primario per la tenuta del quadro previsorio. Questo rischio si concretizza in due modi, distinti ma evidentemente interrelati: da una parte vi è la possibilità che l'andamento dei saldi si riveli ancora meno favorevole di quanto indicato dal Governo nella Relazione previsionale e programmatica; dall'altra parte l'intera impostazione della politica del bilancio pubblico avviata con il decreto legge n. 112/2008 potrebbe necessitare di una revisione, anche profonda.

Con riferimento all'andamento dei saldi, gli istituti di analisi economica CER, Prometeia e Ref, in un rapporto elaborato per il Cnel, stimano per il 2009 un indebitamento pubblico pari al 5,7% del PIL, quattro decimi in più di quanto indicato dal Governo. Questa differenza non si riassorbe nel corso degli anni e anzi raggiunge gli otto decimi di punto nel 2012.

Particolarmente incerto appare l'andamento delle entrate, non solo per gli effetti legati al rallentamento del ciclo economico, ma anche per le molte coperture affidate al recupero di evasione, in quanto spese di natura certa sono state coperte con proventi di natura inevitabilmente incerta, come sono quelli derivanti dalla lotta all'evasione.

Anche con riferimento alle spese, la previsione dei tre istituti di ricerca segnala, in particolare dal 2011, valori meno confortanti di quelli assunti dal Governo, con una differenza che, al netto degli interessi e a fine periodo, supera 11 miliardi di euro.

Venendo alla strategia generale della politica di bilancio, questa è stata impostata con il decreto legge n. 112/08 che si è posto l'obiettivo di mettere in sicurezza i conti pubblici con una manovra correttiva cumulata di 30 miliardi di euro. I successivi provvedimenti, fra i quali vi è il disegno di legge finanziaria per il 2010, sono stati orientati alla manutenzione del

deficit, in quanto in attesa di conoscere la dimensione effettiva delle entrate il Governo ha rinviato l'adozione di misure antirecessione e di sostegno alla ripresa.

Il Cnel sollecita tali provvedimenti, anche per mettere in sicurezza i conti pubblici rispetto al vero e proprio sconvolgimento dell'ambiente macroeconomico che ha avuto luogo a partire dall'autunno 2008. In realtà, gli andamenti dell'economia prefigurano un aggiustamento sugli *stock*, ossia un persistente abbassamento del livello di prodotto rispetto alla situazione pre-crisi. Una situazione peraltro riconosciuta dallo stesso Governo, nelle analisi che i documenti programmatici dedicano alle componenti strutturali del disavanzo pubblico.

In tale quadro le politiche di bilancio dal lato delle entrate e dal lato della spesa richiedono un impegnativo coinvolgimento di tutti i livelli di governo e delle Parti sociali.

Sul piano della riqualificazione della spesa, anche per far fronte alle tensioni che si registrano sulla tenuta del Patto di stabilità interno, occorrono una trasparente verifica dei costi e un recupero di efficienza a tutti i livelli della pubblica amministrazione.

L'auspicata riduzione del carico fiscale sul lavoro dipendente, sui pensionati e sulle imprese può essere realizzata con il recupero strutturale di risorse dalla lotta all'evasione fiscale oltre che con uno spostamento di prelievo su altri cespiti.

Una manovra di tale strutturalità dal lato delle entrate e dal lato della spesa si può realizzare con il recupero delle concertazione istituzionale e sociale.

Lo stesso scudo fiscale dà luogo a non poche incertezze. Le attese di gettito (fino a 5 miliardi di euro), su cui le parti sociali si sono pronunciate nelle rispettive sedi, fanno di questo provvedimento un tassello importante per l'attuazione delle politiche di bilancio nel prossimo anno.

Il Cnel, nel ribadire che tale provvedimento, in una prospettiva di lotta all'evasione fiscale, non deve aprire una nuova stagione di condoni, osserva che, trattandosi di entrate *una tantum*, non possono coprire il finanziamento di spese o la riduzione di entrate di carattere ordinario, come ad esempio il finanziamento dei rinnovi contrattuali nel pubblico impiego – di cui si chiede una copertura effettiva – o la riduzione del carico fiscale sui redditi da lavoro dipendente, pensioni ed imprese.

I rinnovi contrattuali nel pubblico impiego e la riduzione del carico fiscale sui redditi da lavoro, pensione ed impresa sono, a giudizio del Cnel, obiettivi ineludibili e urgenti, che devono trovare nella manovra adeguate coperture di tipo strutturale. Solo in un contesto di coperture definite a regime il gettito derivante dallo scudo fiscale va utilizzato per anticipare le su richiamate misure di riduzione del prelievo fiscale.