

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**Misure di sostegno allo sviluppo, alle imprese,
alle famiglie (decreto – legge 29 novembre 2008, n. 185)**

Osservazioni e proposte

Assemblea

18 dicembre 2008

INDICE

Iter del documento _____ pag. ii

Osservazioni e proposte _____ pag. 1

Iter del documento

Le presenti osservazioni e proposte sono predisposte 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 la politica economica e la competitività del sistema produttivo (I) nel corso delle riunioni del 3 e del 10 dicembre 2008.

Il documento è stato approvato dalla Commissione I nella seduta del 10 dicembre 2008.

Il documento è stato approvato in via definitiva all'unanimità dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 18 dicembre 2008.

Osservazioni e proposte.

1. Il CNEL è da tempo impegnato, con un lavoro articolato e coordinato di alcune delle sue Commissioni, in un esame approfondito delle condizioni di difficoltà strutturale dell'economia e della finanza pubblica italiana. L'analisi tende, da un lato, a delineare, partendo da un quadro macroeconomico, definito in modo sempre più puntuale, le politiche strutturali indispensabili per favorire il rilancio della produttività e della competitività del sistema produttivo e, dall'altro lato, a esaminare quali interventi, partendo dal bilancio a legislazione vigente, potrebbero favorire recupero di efficienza e modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Si tratta di due linee di ricerca sulle quali il CNEL è impegnato al fine di definire, in coincidenza con il nuovo ciclo di programmazione, una propria articolata posizione. D'altra parte senza interventi su un simile terreno (rilancio dell'economia reale e riqualificazione della spesa pubblica) sarà quasi impossibile addivenire a quel risanamento strutturale della finanza pubblica che è imposto dalla esorbitante dimensione del nostro debito pubblico. Per intendere il rilievo che una simile azione può assumere nel processo di risanamento basta considerare la dinamica anomala della voce "Amministrazione Generale" (Tabella 1) nella quale il Dipartimento Politiche di Sviluppo del Ministero dello Sviluppo Economico ha riassunto le spese legate alle funzioni di Governo: il funzionamento degli apparati serventi gli organi politici ai diversi livelli istituzionali. La spesa, che era pari a 45,2 miliardi nel 1996, era nel 2006 di 97,5 miliardi. Se la dinamica fosse stata simile a quella del PIL nello stesso periodo la spesa complessiva in meno sarebbe pari a poco meno di 30 miliardi.

2. Si collocano all'interno di una simile riflessione anche le valutazioni sul decreto legge 185/2008 volto ad contrastare, con misure straordinarie "per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e imprese", la grave crisi economico-finanziaria che, originata dalla vicenda USA dei mutui *subprime*, ha coinvolto, sia pur in modo differenziato, le istituzioni finanziarie e le imprese della gran parte dei Paesi. Il CNEL è consapevole che esso si muove all'interno di un quadro non soddisfacente emerso dalle decisioni in sede europea. Il rifiuto della proposta avanzata dal Governo italiano (adottare programmi promossi e gestiti direttamente dagli organi dell'Unione e dalle connesse tecnostrutture e finanziati con risorse derivanti da emissioni dirette dell'Unione) e la scelta di mettere in campo solo 30 miliardi di euro dal Bilancio dell'Unione e di rinviare a iniziative, sia pur coordinate, dei singoli paesi la mobilitazione di ulteriori 170 miliardi, ha fortemente ridotto l'efficacia delle misure di contrasto dalle crisi economico-finanziaria, anche per i differenti atteggiamenti e le differenti condizioni oggettive della finanza pubblica e dell'economia nei diversi paesi. Continua a prevalere un'impostazione che punta (nel concreto, in termini di predisposizione dei progetti e di mobilitazione delle risorse) alle risposte dei singoli paesi, senza giocare sino in fondo la forza dell'Unione ed il potenziale dell'euro come moneta di riserva, espressione di una comunità di grande rilievo sul terreno culturale, scientifico, produttivo e di consumi. Il rischio che, in un simile quadro, una parte del risparmio internazionale che potrebbe essere utilizzato in Europa continui ad essere drenato dalle emissioni USA, contribuendo al risanamento di quell'economia, è assai forte.

3. A giudizio del CNEL occorre, comunque, utilizzare al meglio gli spazi di flessibilità che la decisione dell'Unione ha aperto in materia di saldi di bilancio. Il patto di stabilità e crescita consente di mobilitare in modo più efficace le risorse disponibili rispetto alle previsioni contenute nella manovra realizzata con il decreto legge 112/2008 (come convertito dalla legge 133/2008) e ripreso, senza sostanziali variazioni, dalla legge finanziaria. Il decreto legge 185/2008 si accompagna alle misure di intervento a sostegno degli intermediari finanziari e si muove nella auspicata direzione di attenuare le condizioni di bisogno estremo che coinvolgono una quota sempre più larga della società italiana e di fornire una prima risposta, in termini di ammortizzatori sociali, alla grave situazione occupazionale che la crisi sta determinando. Ma per far fronte sino in fondo alle emergenze della crisi e per affrontare i nodi strutturali che è indispensabile sciogliere per il sostegno dell'economia reale e della domanda interna, esso presenta, a parere del CNEL, limiti, qualitativi e, soprattutto, quantitativi, che sarebbe opportuno superare con misure dirette ai cittadini ed alle imprese. Il CNEL ritiene che sia possibile uscire dalla crisi solo se la leva di finanza pubblica (sul versante della spesa come su quello fiscale) sarà utilizzata per il riposizionamento complessivo dell'apparato produttivo italiano e per sostenere processi di modernizzazione del *welfare*, a partire dalla piena attuazione del protocollo del 23 luglio 2007 e da un piano generale, concordato con le parti sociali, di interventi urgenti per la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.

4. Sul terreno qualitativo non si determinano pienamente gli effetti di sostegno della domanda (investimenti, produzione, consumi). Il CNEL ha ripetutamente indicato l'insorgere di crescenti squilibri nella ripartizione del reddito disponibile. Tra il 2000 e il 2007 a fronte di una crescita del PIL nominale pari al 28,9% (+ 34,9% il reddito da lavoro dipendente, + 25,1% gli altri redditi) il prelievo IRPEF complessivo è cresciuto in modo allineato (+28,9%) ma, all'interno di tale dinamica quello sul lavoro dipendente e sulle pensioni è cresciuto del 39,1%, quello sugli altri redditi del 3,4%. Il prelievo complessivo è cresciuto del 21,2% (ma al netto del prelievo IRPEF sul lavoro dipendente e sulle pensioni solo del 15,7%). Gli andamenti del gettito nel 2008 confermano, e accentuano, tale linea di tendenza. In presenza di simili squilibri è ineludibile l'esigenza di utilizzare più decisamente, e in modo strutturale, la leva fiscale per muoversi nella direzione di una maggiore equità fiscale e, insieme, sostenere i consumi delle famiglie, con particolare attenzione a quelle dei lavoratori dipendenti e dei pensionati a più basso reddito e incentivare la produttività contrattata. In tale quadro è già positivo avere reso strutturale le misure di detassazione del salario di secondo livello collegato alla produttività. Nella situazione attuale, caratterizzata da segni evidenti di recessione, dovrebbe trattarsi di interventi idonei a produrre un visibile effetto immediato sul reddito disponibile, con certezza di continuità negli anni successivi. Anche le misure di rifinanziamento degli ammortizzatori sociali sembrano inadeguate, in relazione al numero e alla tipologia dei lavoratori colpiti dalle conseguenze della crisi economica, e, presumibilmente, richiederanno modifiche della normativa e integrazioni ulteriori delle risorse nel corso del 2009 (utilizzando finanziamenti nazionali e comunitari).

5. Una linea più espansiva si impone anche in termini di politica della spesa. Occorre riqualificare la politica degli investimenti con una maggiore attenzione alla valorizzazione delle potenzialità inespresse del Mezzogiorno. In tale quadro è da valutare positivamente il fatto che vengano previste norme straordinarie per l'accelerazione della realizzazione degli interventi contenuti nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (finanziate con fondi strutturali e risorse FAS) e, in particolare, che vengano istituiti (tramite DPCM) commissari straordinari (dotati di ogni potere d'impulso, ma non sostitutivi) per sorvegliare l'iter di ciascun intervento di importanza prioritaria e che, per gli interventi regionali, vengano previsti decreti del Presidente della Giunta regionale. Sarebbe quindi opportuno prevedere esplicitamente confronti interistituzionale Stato -Regioni per la messa a punto dei criteri di utilizzo che combinino insieme risorse ordinarie, e straordinarie (dell'Unione, nazionali e regionali) orientandole verso poche e qualificati obiettivi, comunemente condivisi. Andrà conseguentemente superata sia la prassi di frantumare le risorse in mille rivoli sia quella che, facendo leva sull'inefficienza delle amministrazioni del Mezzogiorno, le distraggono verso interventi talora non coerenti con il quadro generale dell'intervento straordinario e altre volte, anche se utili, non rispettosi della esigenza di aggiuntività. Ciò è avvenuto nel recente passato e si ripete anche nel decreto in esame: dalla utilizzazione in direzione di un piano per la sicurezza delle scuole (che ben difficilmente potrebbe limitarsi al Mezzogiorno), alla modernizzazione della rete ferroviaria (anche in considerazione dei programmi conosciuti dei principali operatori).

6. Analogamente, andrebbero rafforzate alcune misure, indirizzate in particolare al sostegno delle PMI. È positiva la riserva del 30% del Fondo centrale di garanzia al sostegno delle operazioni di controgaranzia dei Confidi, ma occorre che sia garantita la piena disponibilità delle risorse e la reale efficacia della garanzia pubblica. In materia di compensazioni, si auspica un incremento della soglia minima ferma dal 2001 a 516 mila euro, con l'impossibilità di recuperare in tempi rapidi i crediti IVA accumulati soprattutto dalle imprese esportatrici. Un alleggerimento della situazione delle piccole e medie imprese può derivare anche dall'ampliamento del tetto della deduzione degli interessi passivi (pari dal 2008 al 30% del risultato operativo lordo), ormai troppo ristretto a seguito della crisi finanziaria internazionale.

7. Più in generale la crisi di alcuni comparti che, per la forte componente di innovazione e per i rilevanti effetti indotti, hanno svolto un ruolo centrale nel sistema produttivo nazionale richiede grande attenzione ai processi di sostegno della ricerca e dell'innovazione e per questo paiono muoversi in controtendenza rispetto alle esigenze le limitazioni agli incentivi automatici, in generale e, soprattutto, per quanto riguarda la ricerca. Il CNEL sottolinea ancora una volta l'esigenza di non disperdere (e conseguentemente di sostenere finanziariamente) la carica di innovazione messa in campo dai progetti attivati con il programma "Industria 2015".

8. Ma per affrontare in modo convincente un simile irrobustimento della manovra è indispensabile affrontare il tema della sua dimensione quantitativa. Essa risente della preoccupazione determinata dall'elevato peso del debito che rappresenta la principale anomalia negativa della finanza pubblica italiana. Nasce

da tale consapevolezza la scelta di limitare gli interventi straordinari a qualche ristrutturazione delle poste di bilancio definite nel quadro della manovra di luglio. Il CNEL ha spesso sottolineato come anche misure di intervento a effetto "zero" sui saldi di bilancio, nella misura in cui determinano significativi miglioramenti qualitativi nella spesa e misure di distribuzione più equilibrata del prelievo, possono determinare un positivo impatto sull'economia. La dimensione della crisi economica è però tale da determinare il rischio che, in questa circostanza, una manovra a "saldo zero" sia, e, comunque così venga percepita, insufficiente a determinare un rilancio della domanda sia sul versante interno sia su quello dell'Unione (l'eccesso di cautela dei singoli paesi potrebbe, determinando un effetto imitazione, ulteriormente attenuare i già limitati effetti della manovra comune).

9. Il CNEL non intende rinunciare all'orientamento, ripetutamente sottolineato, circa l'esigenza di insistere nella linea di una riduzione strutturale del debito e non è, pertanto, insensibile all'argomentazione circa i rischi che potrebbero derivare alla finanza pubblica italiana dall'abbandono di una linea di rigore. Il recente accentuarsi dello scarto tra i tassi dei titoli italiani e quelli dei corrispondenti titoli tedeschi sembra convalidare tali preoccupazioni. Non è possibile, peraltro, ignorare che esistono molte condizioni in favore di una pratica della politica di risanamento e di rigore con modalità più flessibili. Sul terreno dei costi delle emissioni, malgrado l'accentuarsi del differenziale rispetto ai titoli tedeschi i tassi oggi ottenibili dovrebbero garantire, in ogni caso una riduzione del costo del debito. Le decisioni della BCE in materia di politica monetaria (quelle già assunte e quelle prevedibili) consentono di ipotizzare una ulteriore riduzione dei tassi di interesse. La scelta italiana di un intervento anticiclico della dimensione di almeno un punto di PIL non sarebbe, in ogni caso espressione di una perdita di controllo della finanza pubblica italiana ma la conseguenza di una scelta concordata nell'ambito di un'azione comune dei governi dell'Unione, auspicata dalla Commissione europea. D'altra parte un intervento più deciso a sostegno alla domanda interna e agli investimenti, collocandosi in un contesto di analoghi comportamenti degli altri Governi dell'Unione, favorirebbe un rilancio delle nostre esportazioni in mercati sui quali già si registra un attivo commerciale. In terzo luogo una dimensione lorda della manovra pari a circa un punto di PIL potrebbe, per la retroazione sull'economia reale, contribuendo ad attenuare la crisi, dovrebbe determinare una maggiore espansione del PIL, una riduzione degli interventi per gli ammortizzatori sociali, maggiori entrate fiscali e contributive, con la conseguenza di un incremento decisamente più contenuto dell'indebitamento.

10. L'esigenza di una fase di politiche di bilancio che accentui le caratteristiche espansive sia sul versante delle entrate che su quello della spesa senza abbandonare una linea di rigore richiede, naturalmente, grande attenzione al merito delle singole politiche. Tale esigenza è accentuata dal contemporaneo processo di attuazione del nuovo Titolo V della II parte della Costituzione, che determinerà un nuovo assetto dei poteri in materia di bilancio. Occorrerà, in particolare, ripensare alle politiche fiscali al fine di determinare una autonomia di entrata dei livelli di governo sub statuali che accentuando la responsabilità dei soggetti decisori, garantisca equità ed efficienza. In una prospettiva di

attribuzione a Regioni ed Enti Locali di cespiti su cui esercitare autonomia fiscale potrebbe rivelarsi utile ripensare il trattamento dei redditi immobiliari.

Non meno rilevante tenere ferma una politica di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale, ribadendo l'impegno ad utilizzare una quota delle maggiori entrate per ridurre la pressione fiscale, a partire dall'adeguamento delle detrazioni. A tal fine i processi di semplificazione, auspicabili anche in questo campo, devono evitare essere attenti ad ogni possibile favore ai contribuenti meno corretti.

11. Sul merito di singole norme il CNEL ritiene che alcune disposizioni vadano esaminate con particolare attenzione in sede di conversione in legge del decreto:

- le norme che regolando legislativamente le procedure di attuazione rischiano, da un lato, di creare guasti di lunga durata sugli equilibri di interi comparti e, dall'altro, di impedire procedure più flessibili attraverso l'uso di decreti ministeriali; in questo senso occorrerà, ad esempio, rivedere l'articolo 30 del decreto le cui disposizioni in materia di controlli, pur indispensabili, risultano sproporzionate rispetto alla platea di soggetti cui le norme si riferiscono e rischiano di penalizzare migliaia di associazioni e di ONLUS;
- le norme in materia di agevolazione per le ristrutturazioni mirate al risparmio energetico che, oltre tutto, paiono muoversi in direzione opposta a quella del sostegno dell'innovazione che rappresenterà, presumibilmente, la nuova frontiera della riconversione produttiva nei paesi industrializzati;
- le norme relative alla agevolazione dei mutui per l'acquisizione e/o la ristrutturazione degli immobili che, limitate ai soli mutui a tasso variabile, al di là della loro effettiva utilità in un fase di sensibile riduzione del costo del danaro, paiono rappresentare una discriminazione dei titolari di mutui a tasso fisso;
- i commi da 1 a 4 dell'articolo 27 che, modificando le norme in materia di "accertamento con adesione", determinano un maggior gettito immediato e riducono il contenzioso ma che, in relazione alla riduzione delle sanzioni per le dichiarazioni non corrette, potrebbero determinare, insieme, comportamenti opportunistici dei contribuenti interessati.

Tabella 1: Crescita percentuale della spesa per funzioni di governo¹

Regione \ Anno	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Friuli V. G.	100	99,75	128,64	143,97	159,48	202,40	183,09	197,14	199,63	322,34	311,85
Umbria	100	98,34	130,78	170,09	158,87	175,15	180,87	236,09	253,13	277,61	261,82
Toscana	100	95,87	139,65	149,07	156,48	189,69	171,14	214,31	235,57	266,83	257,07
Veneto	100	114,23	136,21	147,78	162,99	191,50	177,96	208,38	230,43	266,72	257,00
Lombardia	100	80,26	105,45	117,16	121,61	134,63	133,82	147,90	159,69	258,12	254,34
Emilia R.	100	98,46	133,99	140,70	140,91	166,30	158,50	196,77	219,35	259,81	253,25
Campania	100	106,69	136,16	166,11	179,76	209,65	173,78	204,71	215,82	244,04	244,03
Marche	100	98,60	140,36	156,00	156,53	181,25	174,49	203,77	221,78	245,31	243,73
Valle d'Aosta	100	109,11	125,68	119,56	123,68	257,06	258,23	305,58	324,27	237,13	243,40
Sicilia	100	83,73	114,42	142,06	157,33	182,48	165,22	194,37	207,73	224,11	223,97
Piemonte	100	94,57	131,02	121,90	124,54	144,95	132,48	166,35	184,14	227,41	220,09
Abruzzo	100	95,91	120,52	137,36	141,86	140,99	130,67	177,22	192,18	224,67	217,24
Sud	100	94,28	120,44	142,63	161,05	180,83	160,15	190,07	204,21	218,30	216,94
Italia	100	93,49	114,56	132,92	133,61	158,89	146,23	171,90	181,58	219,44	215,36
Nordcentro	100	93,20	112,37	129,29	123,37	150,70	141,03	165,12	173,14	219,87	214,77
Puglia	100	98,37	122,80	144,83	164,32	182,13	162,31	199,21	222,11	220,62	212,14
Sardegna	100	97,82	118,57	143,15	166,94	176,12	170,40	187,37	212,98	208,42	204,06
Liguria	100	106,92	117,80	143,39	127,06	166,23	141,08	162,89	178,72	196,60	184,96
Calabria	100	80,87	103,95	111,74	131,31	149,24	138,55	159,04	159,27	169,57	182,14
Trentino Alto Adige	100	111,30	129,31	138,65	145,65	174,80	134,09	151,52	162,72	187,39	182,00
Basilicata	100	98,16	103,59	105,48	179,63	189,56	141,19	172,37	179,05	182,54	176,18
Molise	100	87,75	116,47	104,89	139,61	147,30	136,59	154,55	174,69	175,58	170,15
Lazio	100	88,33	81,63	118,13	86,07	121,16	114,34	131,70	118,24	138,50	137,80
Amm. Centrali	100	83,22	113,18	134,70	131,82	161,80	142,25	178,95	185,51	243,72	234,65
Amm. Regionali	100	101,38	109,53	137,78	148,80	167,32	145,82	161,56	161,19	156,92	177,95
Amm. Locali	100	117,26	119,76	126,76	133,24	148,69	156,58	157,18	178,17	177,58	178,08
PIL	100	104,46	109,22	112,78	121,23	127,10	131,84	135,92	141,54	144,85	150,18

¹ Fonte: Elaborazione ASTRID su dati ISTAT e Conti Pubblici Territoriali.