

CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

**Osservazioni e proposte sul tema  
"Disegno di legge di stabilità 2012 e provvedimenti collegati"**

Assemblea, 26 ottobre 2011

## **Iter del documento**

Il presente documento di osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge 30 dicembre 1986, n. 936 e successive modificazioni e integrazioni.

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per la politica economica e la competitività del sistema produttivo (I) nelle sedute del 5 e 26 ottobre 2011.

Il documento è stato approvato dalla Commissione I nella seduta del 26 ottobre 2011, con due astenuti.

L'Assemblea ha approvato il documento a maggioranza, nella stessa data, con tre astenuti.

Il documento è stato elaborato sulla base degli elementi disponibili allo stato attuale. È opportuno precisare che ogni decisione e ogni scelta dovranno tener conto dell'esigenza di tener presenti le indicazioni che l'Unione Europea ha indirizzato al nostro paese.

1. Il disegno di legge di stabilità si colloca all'interno del processo che da alcuni anni caratterizza l'elaborazione della manovra di politica economica: uno o più provvedimenti prima dell'estate che prefigurano il quadro di finanza pubblica e assegnano alla legge di stabilità un ruolo meramente ricognitivo e di aggiustamento marginale dei saldi. Per il triennio 2012-2014 questa procedura è stata resa più stringente dalla tensione sui rendimenti dei titoli pubblici emersa, progressivamente, nel corso dell'estate, che ha comportato l'emanazione di due decreti legge (98 e 138) entrambi convertiti con procedure straordinarie e, per quanto riguarda i tempi, unanimemente condivise.
2. Il processo di programmazione per il triennio 2012-2014 è ulteriormente segnato dalle nuove procedure europee, recepite in Italia dalla legge 37/2011 che collegano strettamente la individuazione dei parametri economico-finanziari (contenuti nel DEF) con le misure strutturali idonee a realizzarli (contenute nel PNR). Nel corso del trimestre tra aprile e giugno, culminato con le indicazioni del Consiglio dei Ministri europeo e con il "Patto europlus", l'Italia ha contribuito a definire alcune ipotesi di politiche strutturali che in ciascun paese avrebbero dovuto essere alla base delle manovre economiche.
3. I decreti legge 98 e 138 emanati nei mesi di luglio e di agosto sono intervenuti sui temi del deficit di bilancio, finalizzati al raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2013, ma hanno rinviato le auspiccate misure strutturali.
4. Il disegno di legge di stabilità è stato preceduto da una nota di aggiornamento del DEF 2012-2015, che ha ridefinito il quadro macro economico e le previsioni sull'evoluzione della finanza pubblica e, sottolineata la "messa in sicurezza" dei conti pubblici, ha indicato l'esigenza di procedere alla definizione di politiche strutturali che incentivino crescita e sviluppo, integrando, a tal fine, l'elenco dei disegni di legge collegati che il governo ritiene essenziali con i temi delle infrastrutture, privatizzazioni e liberalizzazioni, programma per il sud.
5. Il CNEL ritiene che la questione delle liberalizzazioni e quella della valorizzazione del patrimonio pubblico vadano affrontate tenendo conto delle condizioni complessive di mercato e delle procedure tramite le quali realizzare le alienazioni. Sul punto il CNEL si riserva di predisporre specifiche proposte da sottoporre al Parlamento ed al Governo.
6. Due dati, nella nota di aggiornamento del DEF, evidenziano con chiarezza la delicatezza del momento: da un lato l'evoluzione attesa della spesa per interessi dall'altro la riduzione delle previsioni di crescita del PIL reale. Il fatto che tutte le previsioni di aggiustamento dei dati di finanza pubblica siano affidate ad interventi sul solo numeratore (i saldi tra entrate e uscite) con scarso impatto sul denominatore (la dimensione della crescita reale) rende aleatorio gli stessi obiettivi, formalmente perseguiti, di deficit e di debito.
7. Colpisce, inoltre, lo scarto esistente tra la situazione e la consapevolezza che di essa si trasmette alle istituzioni e ai cittadini: l'ottimismo ancora ad aprile diffuso, attraverso il DEF, sulla "messa in sicurezza" dei conti pubblici, clamorosamente smentito dalle tensioni nell'estate, i ritardi nel coinvolgere i diversi livelli di governo e le forze sociali, le incomprensibili esitazioni nel promuovere elementari misure di equità (a partire da significativi interventi di riduzione dei costi della politica e da un radicale e innovativo riequilibrio del prelievo fiscale) impediscono quella mobilitazione complessiva che sarebbe essenziale per affrontare la situazione.
8. La questione di metodo rischia di condizionare fortemente il merito. Fin dal documento della commissione del 12 gennaio 2011 era stata richiesta a tutti i paesi

dell'U. E. la formulazione dei loro piani in un quadro di ampia condivisione istituzionale e sociale. Questa raccomandazione avrebbe dovuto avere una particolare attenzione da parte dell'Italia per la tradizionale, complessa articolazione del suo tessuto economico-sociale e per la rilevante esperienza in corso di attuazione del nuovo Titolo V della II parte della Costituzione. Nella realtà ciò non è avvenuto né in fase di predisposizione dei documenti né in fase di traduzione in atti normativi vincolanti (in particolare i decreti legge 98/2011 e 138/2011) che sono stati elaborati e, soprattutto, modificati in sede parlamentare con procedure opache e non convincenti. Tra le principali motivazioni del recente declassamento del rating del debito sovrano uno spazio rilevante ha avuto anche il clima di polemica e di contrasti che ha caratterizzato la manovra.

9. Ricostruire il quadro di leale cooperazione e cooperazione tra tutti i soggetti cui si richiede un convinto impegno in questa fase complessa dell'economia italiana è quindi non meno essenziale di alcune, selezionate scelte di merito, anche su delicati temi di assetto costituzionale. Non meno rilevante potrebbe rivelarsi una immediata introduzione di puntuali misure di controllo circa il rispetto dei vincoli finanziari per le Amministrazioni centrali, opportunamente introdotti in sede di conversione del decreto legge 138/2011. Sarebbe la premessa per un rigoroso appello alla responsabilità di tutti i livelli di governo e di tutte le energie economico sociali. È, infatti, evidente che la crisi, che ha il suo epicentro nella finanza, investe l'economia reale e attacca direttamente la struttura produttiva e gli equilibri dell'economia sociale di mercato (lavoro, *welfare*, squilibrio Sud-resto del Paese) ed; esige una ricostruzione della *governance* economica a livello di Unione Europea e di Stato nazionale unitario. È necessario un nuovo patto sociale per la crescita. Il modo democratico di partecipazione delle forze sociali implica il coinvolgimento nella definizione della strategie di uscita dalla crisi confrontandosi non solo con le compatibilità macroeconomiche ma anche con i contenuti delle riforme per la trasformazione del Welfare, per la nuova struttura delle relazioni industriali, per la riduzione del divario Sud/resto del Paese.
10. In assenza di una simile politica complessiva la stessa "messa in sicurezza" dei conti pubblici potrebbe rivelarsi precaria, nel medio lungo periodo, in particolare per quanto riguarda i costi del debito. Una economia a bassa crescita come quella italiana non dovrebbe presentare pressioni a rialzo sui tassi di interesse maggiori di quelle attese per il complesso dell'area euro. Diverso è il ragionamento sulle aspettative. Si può osservare che le agenzie di rating hanno semplicemente "seguito" i mercati; il rendimento dei BTP decennali è stato in forte rialzo (i prezzi dei titoli sono stati in forte ribasso) già nel primo semestre del 2011. Poi, gli interventi in acquisto della BCE hanno limitato il rialzo, e stabilizzato i prezzi. A più lungo termine (anche in relazione al fatto che nel triennio andranno a rinnovo titoli pari a circa un terzo dell'attuale debito), e ancor più in presenza di prolungate crisi di fiducia dei mercati, il problema potrebbe presentarsi, in misura anche più seria, con conseguente ricaduta sugli oneri finanziari delle imprese e con ulteriore riduzione delle prospettive di crescita. La crescita della componente interessi accentua la dimensione del surplus primario necessario per realizzare il pareggio di bilancio con ulteriori conseguenze sui tassi di crescita reali.
11. La necessaria attenzione verso i profili delle compatibilità "macro" non contrasta con la consapevolezza del carattere strutturale della crisi delle strutture produttive e della conformazione sociale della nostra economia "mista". Una politica di espansione compatibile con la riduzione del debito può garantire i contenuti essenziali del livello nazionale di contrattazione collettiva ed una salvaguardia e crescita delle retribuzioni in termini reali nel medio periodo in cambio:
  - di un accordo per la revisione del welfare che comprenda anche le tutele del

lavoro anche in direzione sia dell'equilibrio tra generazioni sia del rafforzamento del principio di sussidiarietà;

- una ricostruzione di un governo pubblico dell'economia sia in termini di allargamento dell'area della concorrenza, sia in termini di trasparenza e democraticità del processo di bilancio e di *governance* del settore pubblico dell'economia.

## 12. Sul terreno del merito sembrano essenziali

- ▲ Un radicale e innovativo intervento sui “costi della politica”, comprendendo in tale formulazione non soltanto la “europeizzazione” delle indennità e degli ulteriori trattamenti del personale politico e la riduzione del numero degli eletti a tutti i livelli ma anche la riduzione degli apparati serventi, utilizzando il processo di attuazione del nuovo Titolo V della II parte della Costituzione per una semplificazione delle strutture amministrative a partire da quelle di diretta collaborazione con la politica. Un aspetto qualificante di un simile intervento deve essere costituito da una riforma dei vitalizi e delle indennità di reinserimento che vanno assimilate ai regimi previdenziali amministrati dall'INPS nel settore privato sia in termini di modalità del calcolo e dell'età di fruizione, sia in termini di meccanismi di adeguamento (anche per i vitalizi in essere).
- ▲ Una riforma fiscale che:
  - a) realizzi una profonda redistribuzione del prelievo (“dalle persone alle cose”) non solo per correggere la crescente concentrazione sui redditi (in particolare da lavoro, pensione e impresa) ma anche in funzione di un recupero della competitività e di un rilancio della domanda interna (che continua ad essere uno dei punti deboli della prospettiva). In tale prospettiva si colloca la proposta di una patrimoniale ordinaria: 1) sugli immobili con l'esclusione delle prime case non di pregio e con immediato adeguamento degli estimi sulla base delle elaborazioni dell'Agenzia del Territorio già definite per gli ambiti comunali e in corso di definizione per le zonizzazioni di alcuni comuni; 2) sul patrimonio mobiliare (con una soglia di esenzione). Il gettito della patrimoniale deve essere destinato alla riduzione del prelievo sui redditi e del costo del lavoro. A tal fine è necessario anticipare la definizione della delega fiscale ed assistenziale per evitare che le clausole automatiche previste dalla manovra finanziaria portino alla riduzione delle detrazioni sul lavoro e sulle famiglie. Sulla delega fiscale e assistenziale il CNEL si riserva di presentare un proprio documento.
  - b) Un ulteriore contributo alla possibilità di una reale riduzione del prelievo e del debito dovrebbe venire da un'intensificazione del contrasto all'evasione e all'elusione fiscale attraverso:
    - 1. L'ulteriore iniziativa per la tracciabilità delle transazioni per acquisti di beni e/o servizi, da incentivare anche attraverso specifiche forme di detrazione in relazione ai pagamenti effettuati con moneta elettronica. Si richiama inoltre l'attenzione sull'opportunità di riproporre le agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie e finalizzate al risparmio energetico (detrazioni 36 % e 55 %). Le agevolazioni richiamate hanno dimostrato dalla loro introduzione la forte capacità di stimolo all'economia e di emersione dei redditi di impresa. Gli effetti di gettito in termini di IVA e di impatto sul reddito di impresa hanno largamente dimostrato che la conferma di questi incentivi avverrebbe a saldi positivi di finanza pubblica.

2. La concentrazione dei controlli sui contribuenti sensibili anche attraverso l'introduzione di nuove modalità di definizione dei redditi attraverso ipotesi di tutoraggio e di proposta ai contribuenti da parte dell'Amministrazione offrendo, in alternativa la verifica analitica.

3. La previsione di una priorità nelle verifiche analitiche per quei contribuenti che abbiano chiesto prestazioni sociali legate ai livelli di reddito e per le società che presentino bilanci stabilmente in perdita.

Il gettito così realizzato potrebbe essere destinato, in misura predifinita attraverso un programma pluriennale, agli enti locali, in funzione del loro contributo all'emersione di redditi evasi, alla riduzione del debito, alla riduzione delle aliquote formali del prelievo sui redditi.

▲ Una innovativo intervento sulle politiche di *welfare* che, nel campo della sanità, dell'assistenza, degli ammortizzatori sociali, della previdenza, consenta di affrontare, attraverso una maggiore efficienza dei servizi e una maggiore responsabilizzazione dei cittadini, la crescente dinamicità del sistema produttivo, l'invecchiamento attivo della popolazione e che garantisca un innalzamento di qualità del capitale umano, attraverso una maggiore attenzione ai processi formativi e alla ricerca.

a) Per quanto riguarda il sistema previdenziale occorre consolidare l'adeguamento dell'età di pensionamento agli standard vigenti in Europa e anche alle mutate aspettative di vita della popolazione.

b) I possibili risparmi derivanti nel settore previdenziale da questa ulteriore razionalizzazione dovrebbero essere utilizzati per politiche attive del lavoro rivolte ai giovani, alle donne, ai lavoratori ultra cinquantenni (le tre anomalie del mercato del lavoro italiano) anche attraverso agevolazioni fiscali e contributive.

c) In questo quadro potrebbero collocarsi interventi volti a:

1) Ripristinare la flessibilità nell'età di pensionamento nel sistema contributivo con possibilità di scelta all'interno di una forchetta di età.

2) Risolvere una volta per tutte, anche accelerando l'iter di proposte di legge bi-partisan, giacenti in Parlamento, i problemi ancora aperti in materia di "totalizzazione" dei contributi dei co.co.pro e simili con quelli dei dipendenti poiché la gran parte dei giovani inizia la propria attività come co.co.pro ma prima o poi diventa dipendente (e viceversa).

Le proposte di cui sopra andrebbero, come già indicato in materia di "costi della politica", applicate anche ai vitalizi parlamentari e dei consiglieri regionali.

#### ▲ **Relazioni industriali**

Un contributo alla crescita può venire da interventi che si muovano nello spazio aperto dall'accordo tra le forze sociali italiane in materia di relazioni industriali. Le forze sociali hanno ritrovato una strada di confronto unitario con l'accordo del 28 giugno e la ratifica del 21 settembre, un'intesa che prova a dare regole ad un sistema ad alta informalità. L'unità ritrovata il 28 giugno è decisiva per affrontare la cruciale questione della rappresentanza, attraverso meccanismi per misurare la forza dei sindacati in funzione della partecipazione alla contrattazione nazionale che si basa sul peso equivalente degli iscritti e dei voti, e per dare validità collettiva ai contratti aziendali. Un moderno sistema di relazioni industriali può favorire l'ammodernamento e la competitività del sistema produttivo, nell'interesse di

tutte le parti. L'accordo del 28 giugno e la firma del 21 settembre (che devono essere auspicabilmente estesi anche ai settori non rappresentanti di Confindustria) sono stati il promettente inizio di un percorso che può essere definito anche da passaggi intermedi e che andrebbero immediatamente utilizzati per una sperimentazione necessaria per affinare, chiarire e consolidare le nuove regole.

- ▲ **Infrastrutture** Un forte impegno per un programma di infrastrutture, convenientemente articolati tra grandi assi nazionali ed interventi di riassetto di specifiche aree territoriali, con particolare attenzione al Mezzogiorno. Questo tipo di spesa non dovrebbe essere esclusivamente finalizzato al sostegno della domanda ma coordinato con precise scelte in materia di un modello di sviluppo che dia le giuste risposte a grandi problemi. Come la questione energetica – per la quale occorre intervenire in maniera significativa sul tema del risparmio energetico (per quanto riguarda le energie rinnovabili occorre mettere a punto un nuovo quadro normativo che consenta di evitare il ripetersi di alcune storture e situazioni che hanno determinato non pochi problemi). Come il potenziamento dei trasporti su rotaia – invertendo il trend negativi che viene registrato in questo settore negli ultimi anni - soprattutto nel Mezzogiorno, o come un adeguato e sollecito cofinanziamento dei fondi di sviluppo europei, solo per fare qualche esempio. Si potrebbe tra l'altro, in relazione al problema della scarsità delle risorse del bilancio pubblico, dare maggiore slancio agli investimenti delle imprese pubbliche, nazionali e locali, perché questa spesa sarebbe fuori dal disavanzo e dal debito pubblico (naturalmente, se non è sostenuta con contributi di bilancio). Un'adeguata programmazione, sotto la guida dello Stato, potrebbe favorire il potenziamento e l'integrazione delle reti, lasciando però intera la responsabilità della decisione, del progetto e del finanziamento all'impresa. Anche a grandi imprese private operanti nel campo dei servizi pubblici (telecomunicazioni, trasporto ferroviario, autostrade) può essere chiesto di inserirsi in un programma di crescita degli investimenti. Anche le imprese locali possono avere un ruolo rilevante, tenendo conto del fatto che i crescenti vincoli di bilancio accentueranno il processo di uscita di alcuni servizi dall'amministrazione degli Enti locali.
- ▲ In tale quadro un ruolo rilevante potrebbe essere svolto dall'ICT il cui contributo alla crescita di un paese industriale è ormai fuori discussione. L'Italia è fortemente in ritardo rispetto a quasi tutti gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea. È necessario avvicinarsi il più possibile al raggiungimento di tali obiettivi, agendo su quattro fondamentali pilastri:
  - a) il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione centrale e locale, soprattutto nei comparti a maggior vocazione universalistica (sanità, scuola giustizia, fisco) L'offerta di servizi on line da parte delle Amministrazioni centrali, considerata di buon livello, risulta inadeguata quanto a diffusione presso i cittadini, le imprese e perfino le stesse pubbliche amministrazioni
  - b) la diffusione dell'ICT nelle piccole e nelle micro imprese, anche attraverso detrazioni fiscali e trasferimento delle buone pratiche. Di particolare utilità può essere l'incentivazione dell'IVA sul commercio elettronico, considerato lo strumento più efficace per l'adozione generalizzata di servizi on line;
  - c) il completamento degli interventi, già previsti in sede nazionale e regionale, per il superamento del digital divide di prima e seconda generazione, portando una larghezza di banda accettabile per i servizi di base in tutte le aree del paese, utilizzando anche le tecnologie mobili,

predisponendo a tal fine tutti gli strumenti normativi (regolamenti per gli scavi e la posa dei cavidotti) che possono agevolare gli investimenti da parte di privati sulle reti a banda ultralarga;

d) l'avvio di un piano incisivo di alfabetizzazione della popolazione meno predisposta all'uso dei servizi digitali, attraverso l'estensione a tutto il sistema formativo degli strumenti digitali e l'individuazione di modalità incentivanti per categorie digital-escluse.

Le risorse necessarie per promuovere e attuare questi interventi possono essere in parte recuperate dall'extragettito della recente gara per le frequenze destinate agli operatori di telefonia mobile. Si tratta di circa 1,5 miliardi che potrebbero tornare al settore dell' ICT, oggi in forte crisi, non sotto forma di incentivi ma come risorse destinate a sviluppare la domanda.