

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**Decreto legge n.138/2011 recante ulteriori misure urgenti
per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo**

Osservazioni e proposte

approvate dall'Assemblea straordinaria – agosto 2011

1. Il decreto legge 138/2011 rappresenta il terzo intervento di correzione dei conti pubblici per il periodo 2011-2014 (dopo la legge di stabilità e il decreto legge 98/2011). Ci si muove in un clima pesantemente segnato da attacchi speculativi, che coinvolgono l'intera Unione, e che, in Italia, determinando un rilevante innalzamento del costo del debito e costringendo a canalizzare risorse in questa direzione, rischiano di rendere ancor più grave la situazione rendendo più complessa la canalizzazione di maggiori risorse, per la crescita, lo sviluppo economico e l'occupazione, verso ricerca, istruzione e formazione, politiche attive del lavoro.
2. Più che in altre circostanze l'asse della manovra attuale sembra centrato sull'efficienza dell'amministrazione che ha un rilevante peso nella società italiana e, in particolare, si dedica attenzione a quella parte dei costi dell'amministrazione definiti "costi della politica", costituiti da veri e propri privilegi degli addetti e da una sempre più intollerabile stratificazione di apparati e di strutture gestite, per lo più, con criteri discrezionali. Per il resto si tratta di interventi realizzati verso direzioni tradizionali che, soprattutto quando si riferiscono alla riduzione dei trasferimenti a Regioni e Enti Locali, anche quando si propongono di realizzare tagli di spese possono comportare rilevanti aumenti del prelievo locale o non meno rilevanti riduzioni dei servizi, soprattutto in assenza di un generale impegno per realizzare una maggiore efficienza dei diversi livelli di governo.
3. Ancora una volta la manovra è stata decisa, sulla spinta dell'urgenza, al di fuori di quella larga consultazione dei diversi livelli di governo e delle forze sociali che era tra le regole previste dall'UE in materia di nuove procedure di bilancio. Non è peraltro contestabile l'urgenza ed è auspicabile che, come è stato autorevolmente sottolineato dalle massime cariche dello Stato, la capacità di ascolto venga recuperata nel corso dell'esame parlamentare. Come nel recente passato il CNEL intende concentrare la propria attenzione su alcune linee di tendenza che emergono dal decreto riservandosi la formulazione di osservazioni più puntuali sui provvedimenti successivi destinati a rendere effettivamente operative molte delle misure in questo decreto impostate.
4. Il CNEL ha spesso sottolineato l'esigenza di ridurre i costi della politica: ha documentato la crescita abnorme della spesa in questo campo e non può che condividere iniziative che si muovano in questa direzione. Con simili motivazioni le associazioni, sindacali e datoriali, presenti nel CNEL, in rappresentanza delle categorie produttive, secondo il dettato dell'articolo 99 della Costituzione, hanno unanimemente condiviso la proposta di riduzione del numero dei Consiglieri e, muovendosi all'interno di una simile prospettiva, hanno presentato una richiesta di limitate correzioni all'articolo 17 del decreto, volte ad accentuare i risparmi e a rendere più efficace l'azione del Consiglio. L'Assemblea assume la proposta di modifica dell'articolo 17 del DL 138/2011, e i relativi allegati e dà atto che è emersa, con motivazioni prevalentemente giuridiche, anche l'opinione di alcuni Consiglieri che rinvia

l'operatività della norma, relativa alla sola nuova composizione dell'Assemblea, alla fine naturale dell'attuale consiliatura. (v. documenti allegati)

5. L'efficienza e la riduzione dei costi della Pubblica Amministrazione sono obiettivi centrali e non rinviabili e occorre che si parta da esempi nei rami alti. Anche a prescindere da quelle misure attivabili solo con modifiche costituzionali (in relazione alla quali andrebbero concordati testi mirati a specifici obiettivi, a partire dalla riduzione del numero dei parlamentari, e tempi certi) sono possibili, nell'immediato, interventi di grande impatto simbolico e finanziario:
 - È possibile utilizzando in modo incisivo i poteri di autoregolamentazione del Parlamento e dei Consigli regionali modificare, adeguandoli alla disciplina generale in materia retributiva e previdenziale, i regimi di remunerazione del mandato parlamentare e della sua conclusione.
 - L'approvazione sollecita della Carta delle Autonomie può in misura ben più convincente (e, finanziariamente, più consistente) determinare le modalità di esercizio associato dei poteri degli Enti Locali all'interno di un disegno che, sulla base di scelte attuate da ciascuna Regione, d'intesa con il Consiglio delle Autonomie Locali, riorganizzi il territorio in ambiti adeguati, per massa critica degli utenti e per dimensioni territoriali, a fornire servizi corrispondenti alle esigenze dei cittadini e delle imprese. Una simile iniziativa deve naturalmente partire dalla attivazione delle città metropolitane che costituiscono strumento essenziale di governo delle grandi conurbazioni, previsto dalla legge 42/2009 e dal decreto legislativo 203/2010.
 - Nella stessa logica va affrontato il tema del coordinamento dell'area vasta. La legge costituzionale 3/2001, nel riformare in profondità il Titolo V della II parte della Costituzione, ha, tra l'altro, soppresso l'articolo 129. Non è, dunque, più previsto che "Le Province e i Comuni (siano) anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale". Ne consegue che anche nella attuale formulazione della Costituzione e senza attendere ulteriori riforme il Governo potrebbe procedere ad un radicale ripensamento della organizzazione dello Stato sul territorio, con una riduzione degli uffici periferici (la cui articolazione discenderebbe dalle specifiche esigenze di ciascun settore) e con un presidio più articolato del territorio affidato agli Uffici Territoriali del Governo, in funzione di servizio per i cittadini e per le imprese. Un'esperienza di rilievo è stata compiuta dalla Banca d'Italia che ha quasi dimezzato, senza danni, la propria presenza sul territorio. Una simile scelta, da un lato, depotenzierebbe la spinta alla costituzione di nuove province, spesso motivata dalla speranza di nuove occasioni di lavoro nella Pubblica Amministrazione, conseguenti alla creazione dei nuovi uffici statali e, dall'altro lato, darebbe al Governo, in funzione della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, una maggiore autorevolezza nel contrastare, con determinazione, la proliferazione di agenzie, società, uffici espressione dei poteri regionali e locali in funzione più che di migliori servizi per i cittadini di più ricca articolazione di un sistema di potere.
 - Una discussione trasparente su questi temi renderebbe più semplice il superamento di logiche localistiche e clientelari e renderebbe più agevole e credibile il processo di attuazione del Titolo V della II parte della Costituzione.
6. La manovra correttiva dei conti pubblici ha ancora una volta il limite di insistere più sulle componenti del numeratore (riduzioni delle spese e, soprattutto, incrementi delle entrate) e assai meno su quelle idonee ad accelerare la crescita del denominatore. Particolarmente significativo di questa tendenza è la scelta di cancellare il divieto di "riduzioni lineari" degli stanziamenti per le aree depresse che il decreto legge 98/2011 aveva previsto sia pur limitatamente al 2012. Il rischio che una simile scelta, unita alla nuova riduzione delle risorse destinate a Regioni ed Enti Locali, comporti l'impossibilità per questi ultimi di garantire il cofinanziamento previsto dalle regole dell'Unione europea in materia di Fondi strutturali è assai elevato.

7. La manovra infine delinea in molti casi solo un percorso di cui andranno successivamente definiti i particolari sia in materia di spesa che di entrata.
- In materia di politica fiscale il CNEL condivide, naturalmente, l'esigenza di una svolta incisiva nel contrasto dell'evasione ma in questo campo è ancora timida la proposta di tracciabilità dei pagamenti che per essere incisiva deve decisamente elevare la quantità di transazioni attraverso moneta elettronica, adeguandosi alle esperienze europee, anche abbassando sin d'ora la soglia della tracciabilità a 500 €.
 - Gli interventi in materia di contrasto all'evasione correggerebbero, tra l'altro, alcune delle distorsioni dell'attuale sistema fiscale che, sempre di più si sta configurando, per quanto riguarda l'imposizione diretta, come un sistema capace solo di prelevare alla fonte sui redditi da lavoro dipendente e da pensione. La serie storica delle entrate nel decennio 2001-2010, resa disponibile dal Dipartimento delle politiche fiscali evidenzia macroscopiche distorsione che il recupero di base imponibile da impresa, lavoro autonomo, professioni, rendite finanziarie e immobiliari, parzialmente avviato con questo decreto, correggerebbe. (Tabella 1)
 - Il contrasto dell'evasione fiscale è, d'altra parte, condizione imprescindibile per la gestione dell'articolo 119 della Costituzione e della relativa legge delega che non prevede solo la standardizzazione dei costi e dei fabbisogni ma anche dei prelievi con modalità coerenti con la "progressività del prelievo prevista dall'articolo 53 della Costituzione. Anche in questo caso i dati dei Conti Pubblici Territoriali, resi disponibili dal dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dello Sviluppo Economico smentiscono luoghi comuni e indicano quanto sia profondo il lavoro da svolgere. (Tabella 2)
 - Si tratta di temi che andranno affrontati nel quadro della delega per la riforma fiscale e assistenziale che deve essere rapidamente approvata e per la quale il CNEL ha da tempo indicato alcuni criteri guida volti a determinare l'indispensabile e "delicata operazione di riequilibrio del prelievo dalle persone alla cose e, conseguentemente, dai redditi ai consumi e ai patrimoni e di attivare misure adeguate di contrasto all'evasione. Su questo terreno il CNEL ha, in particolare, proposto:
 - a) il rafforzamento e il rispetto del codice del contribuente (prevedendo, attraverso misure di incrocio tra norme di legge e regolamenti parlamentari, una sua effettiva inderogabilità) al fine di migliorare il rapporto tra fisco e cittadini;
 - b) la semplificazione delle procedure e la riduzione degli adempimenti dedicando una particolare attenzione ad evitare il rischio che il federalismo fiscale determini un aumento della pressione fiscale e, comunque, complicazioni per i cittadini e per le imprese;
 - c) il rafforzamento delle misure di contrasto all'evasione attraverso un incrocio mirato dei dati patrimoniali e reddituali e introduzione, sull'esempio di altri paesi, di meccanismi di tutoraggio in grado di rendere più disteso il rapporto tra fisco e contribuente e prevenire l'evasione;
 - d) la valutazione attenta delle normative che, in materia di IVA, favoriscono fenomeni di evasione, integrando la positiva eliminazione di numerose partite IVA inerti (art. 22, commi 22 e 23) con misure che riducano le esigenze di compensazione per gli operatori del settore;
 - e) l'analisi attenta dell'anomalo uso delle strutture societarie ai fini dell'occultamento delle situazioni patrimoniali e/o reddituali.
8. La manovra economica decisa dal Governo prevede anche significativi interventi in materia Costituzionale a partire da quelli in materia di politiche di Bilancio e di assetto complessivo delle istituzioni della Repubblica. Il CNEL si riserva di fornire su questi temi, così come sulla delega fiscale e assistenziale e sui processi di attuazione della legge 42/2009, ulteriori specifiche proposte.

Tabella 1¹

ENTRATE - ACCERTAMENTI			
Trib/anno	2001	2010	Dinamica 2001/2010
IRPEF			
Redditi da lavoro e pensione	89.614	125.769	140,35
Altri redditi	34.011	38.429	112,99
totale IRPEF	126.517	164.198	129,78
totale IRPEG	35.940	37.012	102,98
totale Sostitutiva	9.017	6.277	69,61
ALTRE DIRETTE	13.013	10.634	81,72
Altre dirette su redditi non da lavoro e da pensione	57.970	53.923	93,02
Totale dirette su redditi diversi da lavoro e da pensione	91.981	92.352	100,40
TOT. DIR.	178.413	218.121	122,26
IVA	92.223	115.674	125,43
TOT. IND.	154.886	188.550	121,73
TOT. TRIB.	333.299	406.671	122,01
Per Memoria: PIL	1.247.668	1.548.816	124,14

¹

Fonte: Dipartimento delle politiche fiscali, Bollettino gennaio 2011

Tabella 2²

<u>Regione</u>	<u>valori medi 1996-2009</u>						<u>Italia = 100</u>			
	PIL pro capite	Dinamica PIL	Entrate trib. e contr. pro capite			Entrate/ PIL	Dinamica Entrate/PIL	PIL pro capite	Entrate pro capite	Entrate/ PIL
Piemonte	24.882	144,60	12.389	154,56	49,79	106,89	110,53	115,22	104,25	
Val D'Aosta	29.494	143,85	14.007	158,73	47,49	110,34	131,01	130,27	99,43	
Lombardia	29.406	147,12	14.706	169,73	50,01	115,37	130,62	136,77	104,71	
Liguria	22.954	152,60	11.464	144,50	49,95	94,69	101,96	106,62	104,57	
Trentino Alto Adige	27.847	158,01	12.861	161,20	46,19	102,02	123,70	119,61	96,70	
P.A. Trento	26.690	159,49	12.724	155,80	47,67	97,69	118,56	118,33	99,81	
P.A. Bolzano	29.041	156,65	13.003	166,91	44,78	106,55	129,00	120,93	93,75	
Veneto	26.362	152,69	11.779	158,10	44,68	103,54	117,10	109,55	93,55	
Friuli V. G.	24.896	153,59	12.244	160,96	49,18	104,80	110,59	113,88	102,97	
Emilia R.	28.106	151,17	13.575	168,27	48,30	111,31	124,85	126,25	101,12	
Toscana	24.636	156,48	11.731	158,12	47,62	101,05	109,43	109,10	99,70	
Umbria	21.379	154,08	10.206	163,31	47,74	105,99	94,97	94,92	99,95	
Marche	22.679	160,02	10.453	156,94	46,09	98,08	100,74	97,22	96,50	
Lazio	26.440	161,34	13.616	170,96	51,50	105,96	117,45	126,63	107,82	
Abruzzo	18.912	143,93	8.649	180,76	45,73	125,59	84,01	80,44	95,75	
Molise	16.688	154,56	7.508	168,33	44,99	108,91	74,13	69,82	94,19	
Campania	14.433	153,13	6.649	179,53	46,07	117,24	64,11	61,84	96,46	
Puglia	14.819	144,80	6.632	164,83	44,76	113,83	65,82	61,68	93,70	
Basilicata	15.833	150,11	6.607	163,59	41,73	108,98	70,33	61,45	87,37	
Calabria	14.305	153,95	6.163	189,00	43,08	122,77	63,54	57,32	90,20	
Sicilia	14.710	149,50	6.393	182,54	43,46	122,10	65,34	59,46	91,00	
Sardegna	17.391	154,32	7.615	171,04	43,79	110,84	77,25	70,82	91,68	
<u>ITALIA</u>	<u>22.512</u>	<u>151,52</u>	<u>10.752</u>	<u>166,42</u>	<u>47,76</u>	<u>109,83</u>				
<u>CENTRONORD</u>	<u>26.597</u>	<u>152,00</u>	<u>12.974</u>	<u>163,57</u>	<u>48,78</u>	<u>107,61</u>	<u>118,14</u>	<u>120,66</u>	<u>102,13</u>	
<u>SUD</u>	<u>15.153</u>	<u>150,02</u>	<u>6.750</u>	<u>176,78</u>	<u>44,55</u>	<u>117,84</u>	<u>67,31</u>	<u>62,78</u>	<u>93,27</u>	