



Disegno di legge di bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2017 e per il triennio 2017-2019

Audizione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
presso le Commissioni 5° Senato e V Camera congiunte

Roma, 7 novembre 2016

INDICE

1) La credibilità degli effetti della manovra sulla crescita del PIL e il dialogo con l'Unione Europea sulle grandi questioni politiche.	3
2) Fine della revisione della spesa pubblica?	4
3) I fardelli che condizionano i Governi futuri: clausole di salvaguardia e debito pubblico.....	6
4) Il contrasto all'evasione fiscale come fonte di finanziamento per le misure della manovra.	8
5) Abbandono alla lotta alle disuguaglianze?.....	9
6) Per il Mezzogiorno: politiche <i>ad hoc</i> oppure politiche nazionali applicate con più vigore? La necessità di riaprire il dibattito.	10

1) La credibilità degli effetti della manovra sulla crescita del PIL e il dialogo con l'Unione Europea sulle grandi questioni politiche.

La manovra di politica economica proposta dal Governo ammonta a **27 miliardi per l'anno 2017** e prevede che nel 2017 il PIL reale del nostro paese aumenterà dell'1%, di cui lo 0,4% (ossia quasi la metà dell'incremento) è dovuto alle misure contenute nella manovra¹. Tale stima si basa su una **crescita dell'economia mondiale** (UE esclusa) al **3,3%** e su un tasso di **crescita dei mercati esteri rilevanti** per l'Italia pari al **2,6%**².

Nel caso in cui la crescita effettiva risultasse inferiore a quella stimata dal Governo ó ad esempio a causa di un rallentamento della crescita mondiale e in particolare dei mercati esteri rilevanti per l'Italia - le entrate effettive sarebbero inferiori a quelle preventivate e si porrebbe il problema della copertura delle spese.

Al fine di rafforzare la credibilità della crescita prevista all'1% e quindi dell'intera manovra di politica economica, il CNEL suggerisce che:

- a) il Governo si impegni a verificare periodicamente gli andamenti dei mercati esteri rilevanti per l'Italia in modo da poter reagire prontamente in caso di cambiamenti di scenario;
- b) il Governo mantenga aperti i canali di comunicazione con la Commissione UE (che troppo spesso si limita al monitoraggio di parametri tecnici) per ragionare sulle grandi questioni politiche con cui la UE deve misurarsi (occupazione, migranti, frontiere esterne, sicurezza, ricostruzioni in seguito a disastri naturali, í).

Le regole europee sulla politica fiscale vanno aggiornate alla luce dei **cambiamenti strutturali** che si sono verificati negli anni nel sistema economico europeo, quali ad esempio la **deflazione**. Le regole attuali,

¹ MEF, Documento programmatico di bilancio, tabella III.1.2 ó prospettive macroeconomiche.

² MEF, Documento programmatico di bilancio, tabella III.1.1 ó ipotesi di base.

concordate con l'obiettivo primario di limitare il rischio che gli squilibri finanziari di un Paese dell'Eurozona siano pagati anche dai contribuenti degli altri Paesi, vanno aggiornate in modo che a tale **obiettivo** sia affiancato anche quello **dell'aumento della produttività**, che è ormai divenuto un importante **problema strutturale comune** a tutti i paesi dell'Eurozona.

Per evitare atteggiamenti opportunistici, l'efficacia di **programmi di spesa, finanziati anche in disavanzo**, finalizzati all'incremento della **produttività** e dell'**occupazione** andrebbe valutata in sede politica dal Consiglio Europeo, con il supporto tecnico della Commissione UE e della Banca Centrale Europea. L'anno prossimo sono previste elezioni politiche in Francia e Germania. Subito dopo si potrebbe porre l'opportunità di aprire un confronto nelle competenti sedi istituzionali.

2) Fine della revisione della spesa pubblica?

I 27 miliardi della manovra sono **finanziati per il 44% in deficit** (12 miliardi) e **per il 56%** (15 miliardi) **con riduzioni di spesa**; in particolare: 1,8 miliardi dalla tassa sulle frequenze radiotelevisive, 2 miliardi dalla cosiddetta *voluntary disclosure* o collaborazione volontaria in merito alla emersione dei capitali detenuti all'estero, 2,8 miliardi dalla revisione della spesa pubblica e 1,7 miliardi dalla riorganizzazione dell'ACE (aiuto alla crescita economica), 3,1 miliardi da altre risorse (tra cui la rottamazione delle cartelle di esattoriali di Equitalia) e 2,5 miliardi dal recupero dell'evasione IVA.

In breve, più della metà delle spese sono finanziate in *deficit* o con misure *una tantum* e **solo il 10% è finanziato con la revisione della spesa pubblica.**

Il CNEL valuta che il finanziamento delle spese in *deficit* **sposti gli oneri sulle generazioni future**; inoltre il finanziamento in *deficit* della riduzione delle tasse senza una contestuale riduzione delle spese fa sì che l'incremento del reddito disponibile sia percepito come temporaneo e non strutturale: incrementi temporanei del reddito disponibile non danno stimoli ai consumi nel lungo periodo e nel breve periodo producono uno stimolo più contenuto rispetto a incrementi di reddito disponibile percepiti come strutturali.

La revisione della spesa pubblica va realizzata con l'obiettivo di finanziare la fornitura di **servizi alle famiglie per favorire la natalità**³ e di servizi per favorire la produttività delle imprese.

I suddetti strumenti vanno inseriti nell'ambito di politiche che, oltre a dare attuazione a diritti previsti dalla nostra Costituzione, aumentino la **fiducia nel futuro di famiglie ed imprese, liberando risorse tesaurizzate a causa dell'incertezza** e dell'ansia per il domani.

Oggi disponiamo di una nuova base informativa rispetto al passato: gli indicatori del **Benessere Equo e Sostenibile**. Le recenti modifiche alla legge che regola il contenuto della legge di bilancio⁴ hanno stabilito che dal prossimo anno tali indicatori vanno allegati al Documento di Economia e Finanza (DEF). Ad avviso del CNEL questa nuova disposizione di legge apre l'opportunità di un **confronto tra istituzioni e corpi intermedi** rappresentativi di parti della comunità nazionale per concordare obiettivi e

³ CNEL, «La famiglia come motore del rilancio del Paese», 6 luglio 2016 (sito istituzionale).

⁴ Legge 31 dicembre 2009, n. 196, modificata dalla legge 4 agosto 2016, n. 163.

strategie di revisione della spesa pubblica, e più in generale per concordare politiche economiche e sociali. In merito al **coinvolgimento dei corpi intermedi nelle decisioni istituzionali**, giova ricordare che CNEL e ISTAT avviarono il progetto Benessere Equo e Sostenibile (**BES**) nel 2011 con lo scopo di individuare indicatori statistici che mettessero in luce gli andamenti di lungo periodo degli aspetti ritenuti più rilevanti per la qualità della vita dei singoli e della collettività. Tale **attività di selezione politica e tecnico-statistica fu concordata con le parti sociali rappresentate al CNEL** e con altre organizzazioni rappresentative di interessi e vide il coinvolgimento tramite internet di oltre 50.000 persone⁵.

3) I fardelli che condizionano i Governi futuri: clausole di salvaguardia e debito pubblico.

15 miliardi su 27 sono destinati ad **evitare l'aumento delle aliquote IVA** nel 2017 previsto come clausola di salvaguardia dalle manovre di bilancio degli anni precedenti nel caso in cui le fonti di finanziamento per le spese di tali anni si fossero rivelate sovrastimate.

Il CNEL apprezza che il Governo riesca ad evitare per il 2017 l'aumento delle aliquote IVA, tuttavia tale necessità **comprime** senza dubbio **gli spazi di manovra per finanziare gli investimenti e le politiche per la famiglia e di contrasto alla povertà**.

Il CNEL osserva che negli anni scorsi le clausole di salvaguardia sono state utilizzate come strumenti per far quadrare i conti per l'anno in corso e per ottenere il *placet* della Commissione Europea, al costo di trasferire oneri sugli anni successivi. Le clausole di salvaguardia, al pari del

⁵ L'attività è documentata dalla relazione "La misurazione del benessere equo e sostenibile" approvata dall'Assemblea del CNEL il 25 giugno 2012, disponibile sul sito istituzionale; il 2 dicembre 2015 è stata presentata la terza edizione del Rapporto BES, disponibile sul sito ISTAT.

finanziamento in *deficit*, limitano lo spazio di manovra dei Governi futuri. Ad esempio, se il Governo vorrà evitare l'aumento delle aliquote IVA anche **nel 2018**, con la manovra del prossimo anno sarà necessario **trovare coperture per circa 19 miliardi**, e anche il disegno di legge di bilancio per il 2018 sarà gravato da oneri che si trascinano dagli anni precedenti.

Il CNEL segnala che anche nella manovra di quest'anno sono presenti clausole di salvaguardia: ad esempio l'eventuale minor gettito dalla collaborazione volontaria sul rientro dei capitali dall'estero sarà finanziato con maggiori tagli alla spesa.

Il debito di uno Stato è sostenibile sino a quando i creditori ne accettano i titoli. Tra i limiti di questo approccio, il principale difetto è quello di fornire un indicatore che guarda all'indietro. In realtà **gli investitori utilizzano indicatori che guardano in avanti**, si basano sulle **previsioni relative ai mercati finanziari**, effettuano valutazioni tecniche in merito alla **sostenibilità finanziaria di lungo periodo di specifici programmi di spesa pubblica**, oppure valutazioni di tipo **demografico, politico o sociale che possano causare un calo di fiducia**, che a sua volta incide sulla appetibilità dei titoli di debito pubblico. Un alto livello di debito è come una tenaglia sull'economia: da un lato, causa la dipendenza dai creditori (che almeno per un terzo sono stranieri). Dall'altro lato, anche in presenza di un saldo primario pari al 5% del PIL, occorrerebbero almeno venti anni per raggiungere gli obiettivi di Maastricht e del *Fiscal Compact*, comprimendo in modo rilevante e per lungo tempo gli spazi di intervento per investimenti pubblici.

Quali sono le soluzioni? Nel 2012 il CNEL mise a confronto le proposte sul tappeto, concordate con le parti sociali, e le inviò al Governo⁶. Negli ultimi anni **il debito sovrano è fortemente cresciuto** nel mondo e in Europa, pertanto l'Italia potrebbe proporre nelle opportune sedi istituzionali di aprire una riflessione sul debito pubblico nell'ambito dell'Eurozona al fine di concordare modalità tecniche che consentano di liberare risorse per la crescita.

4) Il contrasto all'evasione fiscale come fonte di finanziamento per le misure della manovra.

Il Governo inserisce tra le coperture della manovra **2 miliardi dalla cosiddetta *voluntary disclosure* o collaborazione volontaria** in merito alla emersione dei capitali detenuti all'estero. Occorre ricordare che la recente "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva", curata da una Commissione *ad hoc* insediata presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, stima che **l'evasione fiscale ammonta a circa 109 miliardi l'anno** e che **lo scarto tra imposte dovute e imposte pagate ammonta a circa 40 miliardi nel caso dell'IVA e a 31 miliardi nel caso dell'IRPEF**; gli errori formali e le imposte dichiarate ma non versate ammontano a circa 12,4 miliardi in merito a IRPEF, IRAP, IVA e IRES.

L'OCSE e il Fondo Monetario Internazionale hanno di recente presentato al Governo e al Parlamento due rapporti o commissionati dal Governo - sullo stato dell'amministrazione fiscale del nostro Paese. Questi rapporti contengono alcune proposte per migliorare l'efficienza e

⁶ Atti del convegno CNEL: "Lo stock del debito pubblico si può abbattere con misure straordinarie?", 5 giugno 2012, su www.cnel.it, sezione "documenti", sottosezione "atti di convegni e dibattiti".

l'efficacia dell'amministrazione finanziaria che possono ridurre lo scarto tra imposte dovute e imposte versate e avvicinarlo ai livelli medi europei. Infine il CNEL ritiene che **il Governo dovrebbe contabilizzare *ex post* i proventi dal contrasto all'evasione fiscale.**

5) Abbandono alla lotta alle disuguaglianze?

Nella manovra il **fondo per la lotta alla povertà è incrementato di 500 milioni** e alle **politiche per la famiglia** vanno finanziamenti per **600 milioni**; si tratta di **circa il 4% delle spese previste** in manovra.

Tra i numerosi indicatori economici, sociali e demografici che mostrano una crescita delle difficoltà economiche e delle disuguaglianze, ci limitiamo a ricordare che ISTAT⁷ rileva **4,6 milioni di persone in condizioni di povertà assoluta** (il dato più alto dal 2005 a oggi) e che nel **2015 la popolazione italiana è diminuita, per la prima volta negli ultimi 90 anni**, di 130 mila unità a causa principalmente della **diminuzione delle nascite che prosegue dal 2008** (17 mila nascite in meno nel 2015 rispetto al 2014). In un paese che mostra tali indicatori, il CNEL ritiene che **la lotta alla povertà e alle disuguaglianze debba essere una delle strategie centrali** di una manovra di politica economica e che sia giunto il momento di **ripensare il sistema di protezione sociale.**

ISTAT e Caritas⁸ indicano con chiarezza quali sono le fasce di popolazione in condizioni di maggiore sofferenza, in quali regioni si trovano e le motivazioni alla base di tale condizione. Sulla base di tali informazioni ad avviso del CNEL occorre verificare l'efficacia degli

⁷ ISTAT, La povertà in Italia - anno 2015, 14 luglio 2016; ISTAT, Bilancio demografico nazionale 6 anno 2015, 10 giugno 2016.

⁸ Caritas, Rapporto 2016 sulla povertà e l'esclusione sociale, 17 ottobre 2016.

strumenti esistenti e prevedere nel disegno di legge di bilancio la revisione e integrazione di tali strumenti con una dotazione finanziaria adeguata.

6) Per il Mezzogiorno: politiche *ad hoc* o politiche nazionali applicate con più vigore? La necessità di riaprire il dibattito.

Il Mezzogiorno è un'area strutturalmente diversa dal resto del Paese, oppure le regioni del Sud soffrono degli stessi problemi delle regioni del Nord ma in modo più grave? Oppure, ancora, un *mix* delle due situazioni? Nel primo caso il Mezzogiorno avrebbe bisogno di politiche *ad hoc*, nel secondo caso le medesime politiche nazionali andrebbero attuate nel Mezzogiorno con più energia. Ha senso parlare di Mezzogiorno e Centro-Nord come **due macro-aree distinte tra loro e omogenee al loro interno, oppure ha più senso individuare alcune macro-regioni?** Il dibattito a livello accademico e scientifico su questi temi non è mai venuto meno e rispetto al passato disponiamo di indicatori più numerosi, tempestivi e qualitativamente migliori, realizzati anche per le esigenze di programmazione, monitoraggio e spesa dei fondi UE.

Il CNEL condivide l'idea che **senza la crescita del Mezzogiorno non c'è crescita dell'Italia** e propone la riapertura del dibattito sui suddetti temi a livello politico e istituzionale - con il coinvolgimento dei corpi intermedi che rappresentano a vario titolo le comunità nazionale e locali -, un dibattito che abbia l'obiettivo di **costruire il consenso su strategie concordate** e ritenute efficaci.