



Documento del

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

sul disegno di legge di stabilità 2016 (AS 2111)
per l'audizione presso le Commissioni congiunte bilancio
del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati

Roma, 2 novembre 2015

La manovra finanziaria, perseguendo un riequilibrio rispetto alle politiche europee di austerità, punta positivamente ad un disegno di crescita economica, utilizzando innanzitutto misure fiscali per promuovere i consumi interni e gli investimenti, tanto più opportunamente in una fase di ripresa del Paese e di rallentamento dell'economia mondiale. E' un cambiamento politico rispetto all'UE auspicato e da sostenere.

La manovra è finanziata in gran parte in deficit (dall'atteso 1,8% al 2,2%-2,4%, comunque sotto il 3% del PIL) con il rinvio al 2018 del pareggio di bilancio strutturale e con la previsione progressiva di miglioramento del saldo primario e di riduzione del debito già dal 2016.

Sono utilizzate per la copertura dei complessivi 29,5 mld della manovra:

- le due *flessibilità* previste dall'UE riferite all'impegno per le riforme e per gli investimenti, ed anche il riconoscimento di una terza per circa 3 mld, riferita agli oneri sostenuti per l'immigrazione, per un totale di 17 mld;
- il contributo dalla *spending review*, da ulteriori efficientamenti riferiti a Ministeri, società pubbliche, Regioni e Province autonome, Comuni, revisioni tendenziali di spesa, dalla *voluntary disclosure*, dalla riduzione degli interessi sul debito, dalla maggiore tassazione dei giochi, dalle privatizzazioni, utilizzate per la riduzione del debito.

Il ridimensionamento della *spending review* a 5,8 dagli annunciati 14 e poi 10 mld è un arretramento del Governo e dimostra che la revisione della spesa pubblica non avviene senza la corresponsabilità e l'energia positiva di un *Patto sociale* con cui lo stesso Governo coinvolga le più ampie partecipazioni e responsabilità su una riforma profonda per la razionalizzazione istituzionale e l'efficienza delle PP. AA. a tutti i livelli.

In ogni caso, gli interventi di *spending review* 2016 riguardanti Regioni e Comuni non devono trovare compensazioni in ulteriori aumenti di tasse e tariffe locali, il cui blocco va attentamente valutato. Va consolidato, con una norma specifica, l'impegno del Governo di mantenere alla sanità, il cui Fondo 2016 è incrementato di 1 miliardo (111,800 mld) e non di 3 come previsto nella scorsa primavera, i risparmi ottenuti con le norme anti spreco su ospedali e acquisti di beni e servizi attraverso le centrali regionali e la Consip.

Come noto, il debito pubblico contribuisce alla deflazione, poiché gli oneri del debito sottraggono risorse per le politiche di sviluppo; la deflazione comporta un circolo vizioso di decrescita economica che tende

ad autoalimentarsi. Ecco perché la Banca Centrale Europea è opportunamente intervenuta con programmi di politica monetaria espansiva che hanno consentito una significativa svalutazione dell'euro rispetto al dollaro, contribuendo a sostenere le esportazioni. Nella nota di aggiornamento del DEF 2015 il Governo ha previsto nel quadro programmatico un percorso di incremento del deflatore del PIL.

Va evidenziato che nella Nota di aggiornamento del DEF 2015 il Governo collega il tema della riduzione del debito pubblico prioritariamente al piano di valorizzazione del patrimonio pubblico e alle privatizzazioni. Tuttavia lo *stock* del debito pubblico è un severo nodo strutturale dell'economia italiana, che va affrontato con una strategia di ampio respiro. La Banca d'Italia ha certificato che a maggio 2015 il debito ha sfiorato i 2.200 miliardi di euro e dall'inizio del 2015 è cresciuto di 83,3 miliardi. All'epoca del negoziato del Trattato di Maastricht il rapporto debito/pil era leggermente inferiore al 120% e l'ammissione nell'Eurozona fu condizionata a una clausola che comportava la convergenza di tale rapporto verso il 60%. La clausola è stata resa più stringente dal *Fiscal Compact*.

Si collega a tali questioni il problema della "sostenibilità" del debito pubblico. Un'interpretazione un po' grossolana afferma che il debito di uno Stato è "sostenibile" sino a quando i creditori ne accettano i titoli. Numerosi studi mettono in evidenza i limiti di questo approccio, il cui 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 possono portare a un calo di fiducia, che a sua volta incide sulla appetibilità dei titoli di debito pubblico. Un alto livello del debito è come una tenaglia sull'economia: da un lato, causa la dipendenza dai creditori (almeno un terzo 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*, riducendo in modo rilevante e per lungo tempo gli spazi per investimenti pubblici.

Quali soluzioni? Nel 2012 il CNEL mise a confronto le proposte sul tappeto, concordate con le parti sociali, e le inviò al Governo¹. Considerando che la ristrutturazione del debito sta diventando un problema comune nella UE, l'Italia potrebbe proporre nelle opportune

¹ Atti del convegno presso il CNEL: "Lo *stock* del debito pubblico si può abbattere con misure straordinarie?", 5 giugno 2012, disponibile su www.cnel.it, sezione "documenti", sottosezione "atti di convegni e dibattiti"

sedi istituzionali di aprire una riflessione sulle regole di bilancio dell'Eurozona, per valutare se i parametri concordati in una situazione economica differente siano ancora attuali.

Connessa al tema del debito è la questione degli alti interessi in termini reali che l'Italia sta pagando sullo *stock* di debito accumulato in anni in cui il livello dei prezzi era significativamente più alto di quello attuale e le previsioni erano per un ulteriore aumento. Gli elevati tassi di interesse reali rappresentano una forte redistribuzione di ricchezza che viene sottratta a politiche di sviluppo.

Disinnescata la clausola di salvaguardia 2016 su IVA e accise, ma restano altrettanto onerose quelle sul 2017 e sul 2018, si esprime un parere positivo sulle **misure** che hanno un sicuro carattere espansivo sull'economia e per sostenere il riassetto del tessuto produttivo dell'Italia (consumi, investimenti, con attrazione anche di quelli esteri, occupazione), che riguardano soprattutto: l'abolizione delle tasse sulla prima casa, con rimborso ai Comuni, sui macchinari imbullonati, sui terreni agricoli e sulle aziende del settore, il taglio dell'IRES di 3,5% già nel 2016 se viene riconosciuta la flessibilità immigrazione, il nuovo regime dei minimi per professionisti e piccole imprese, il super bonus ammortamenti al 140% sugli investimenti per nuovi macchinari, 200 mln per il credito d'imposta in ricerca e sviluppo. Manca un impegno forte ed esplicito contro l'evasione, in particolare dell'IVA (oltre 40 mld annui), che toglierebbe ogni perplessità sulla misura del tetto dei 3000 euro per il contante.²

Hanno lo stesso carattere espansivo la detassazione, ridimensionata ma più estesa, per gli accordi sul salario di produttività di secondo livello, sul *welfare* aziendale e sulla partecipazione agli utili di impresa, la decontribuzione, pur calante nella entità e nel tempo, per le nuove assunzioni, le agevolazioni al 50% per le ristrutturazioni edilizie e per gli arredi, l'ecobonus al 65%, lo svincolo dal patto di stabilità degli investimenti in scuole e strade da parte dei Comuni che hanno le risorse, gli interventi strutturali e sulle agevolazioni fiscali nel settore strategico della cultura.

Per quanto riguarda il rinnovo dei contratti pubblici, riattivato dalla sentenza della Corte Costituzionale, è necessario uno stanziamento congruo e, soprattutto, la contestuale attivazione della contrattazione di secondo livello, amministrazione per amministrazione, in grado di

² Sull'utilizzo della moneta elettronica si veda il documento di Osservazioni e Proposte "La moneta elettronica" approvato dall'Assemblea del CNEL il 23/1/2014 e disponibile su www.cnel.it, sezione "documenti", sottosezione "Osservazioni e Proposte"

recuperare risorse da efficienza e produttività per premiare professionalità ed impegno dei dipendenti pubblici. Per questa via si contribuisce alla riforma della pubblica amministrazione e si favoriscono i consumi.

Alla Cassa Depositi e Prestiti viene affidato il ruolo di Istituto Nazionale di promozione in relazione al Fondo Europeo Interventi Strategici, strumento operativo del Piano Juncker, che dovrebbe assicurare la base di circa 10 mld per un investimento di 30 mld, oltre che per le piccole e medie imprese, per la banda ultralarga, per piccole e medie opere comunali, per alcune autostrade del Nord in *project financing*.

Per il Sud è finanziato un piano di investimenti in infrastrutture (porti di Gioia Tauro e Taranto, alta velocità Napoli-Bari, autostrada Salerno-Reggio Calabria, Messina-Catania-Palermo) per 10 mld, di cui 7 di risorse riprogrammate e 3 dalla flessibilità da investimenti. Ma continua a mancare una politica complessiva di sviluppo del Mezzogiorno fortemente integrato con quello dell'intero Paese, ad iniziare da un disegno di politica industriale. Occorre a questo fine spendere tempestivamente e bene le risorse UE della nuova programmazione, attivando Agenzia della coesione e Dipartimento e rafforzando il partenariato, adeguare infrastrutture e collegamento con l'interno, prevedere fiscalità di vantaggio con decontribuzione e credito d'imposta, anche affrontando l'eventuale contenzioso UE, promuovere politiche industriali e per la competitività, affrontare con costanza e risolutezza i gravi e complessi problemi della legalità. Senza la crescita del Sud non c'è crescita dell'Italia. Ciò comporta una maggiore enfasi sull'investimento pubblico per ragioni sia di breve periodo (aumento dell'utilizzazione della capacità produttiva, soprattutto del lavoro) sia di medio e lungo periodo (incremento della competitività e della produttività).

La legge di stabilità contiene **misure sociali** come la VII salvaguardia esodati, che non copre però l'intero fabbisogno, una clausola di salvaguardia per la "opzione donna" per il ritiro anticipato con il calcolo contributivo, l'introduzione del *part time*, d'intesa con il datore, mantenendo la contribuzione piena, per chi matura la pensione di vecchiaia entro il 31 dicembre 2018. Resta l'urgenza di affrontare, strutturalmente, la flessibilità del pensionamento, soprattutto per la diversa onerosità dei lavori, non in termini controriformistici, ma come una risposta ragionevole alla attesa, dei lavoratori anziani, dei giovani, delle imprese.

E' inoltre prevista una misura di 600 mln contro la povertà, una emergenza di sempre più gravi dimensioni, oltre a 400 mln per il Fondo portatori *handicap*. Le politiche per la famiglia vanno potenziate per la natalità, ad iniziare da un sostegno per le spese del primo anno di vita, per l'istruzione e la formazione dei figli. Infine sono stanziati 500 mln per la sentenza della Corte Costituzionale sul recupero della perequazione delle pensioni e dal 2017 sarà innalzata la *no tax* area dei pensionati, che sarebbe da anticipare al 2016 con il riconoscimento delle clausole di flessibilità UE.

Il dialogo sociale

Infine è una necessità che il Governo favorisca il “dialogo sociale” come avviene al livello di UE in base ai trattati e negli altri Paesi europei. A questo fine il Governo dovrebbe attuare rapidamente l'impegno assunto al Senato nell'agosto 2014, in sede di approvazione della legge di riforma costituzionale (ODG G.27.4) di “promuovere ogni iniziativa utile per definire e realizzare le forme più idonee di consultazione delle parti sociali.”