



**Audizione del CNEL**  
**alle Commissioni bilancio della Camera dei deputati**  
**e del Senato della Repubblica**

**Documento di Economia e Finanza 2012**

Commissione per la politica economica, le politiche europee e la competitività  
del sistema produttivo (I)

*23 aprile 2012*

Il documento che segue tiene in debita considerazione le pronunce assunte dall'Assemblea del CNEL il 7 marzo 2012 (PNR) e il 26 ottobre 2011 (Disegno di legge di stabilità 2012).

\*\*\*

Nella sezione dedicata all'evoluzione dei dati di finanza pubblica il DEF evidenzia come, grazie alle manovre succedutesi nel corso del 2011 e nei primi mesi del 2012, e in particolare grazie a quelle dell'attuale Governo, i saldi di bilancio delle Pubbliche Amministrazioni siano coerenti con gli obiettivi di gestione della finanza pubblica posti alle base delle nuove regole europee e, anche a seguito della recente legge di revisione costituzionale, vincolanti per tutte le ulteriori decisioni legislative e amministrative delle istituzioni della Repubblica.

I risultati positivi sono stati ottenuti attraverso interventi sulle principali poste manovrabili dei bilanci delle pubbliche amministrazioni e scontano un peggioramento della posta di spesa destinata ai pagamenti degli oneri del debito pubblico che registrerà nei prossimi esercizi le conseguenze degli andamenti particolarmente negativi delle emissioni nella seconda metà del 2011, non ancora pienamente riassorbiti.

Oltre ad un rilevante intervento di correzione della dinamica della spesa previdenziale, gli interventi in materia di spesa hanno riguardato i principali comparti di azione delle istituzioni territoriali. Se si assume come anno base della valutazione il 2008, ultimo anno prima della grave crisi strutturale che ha investito l'economia mondiale e, con particolare violenza, l'area euro, è facile rilevare come si punti a realizzare il tendenziale pareggio di bilancio al 2013 operando su entrambi gli addendi del saldo algebrico.

Da un lato si compiono scelte che determinano una sensibile modificazione del *trend* della spesa primaria che, al netto della spesa previdenziale, passa per le amministrazioni centrali da una crescita (tra il 2008 e il 2011) superiore a quella del PIL nominale (+6,05 contro +0,79%) ad una riduzione in valore nominale nel 2015 (da circa 378 a 368,2 miliardi); per le amministrazioni locali il *trend* già leggermente negativo nei primi tre anni (-0,05) continua nello stesso segno sino al 2015 con una sia pur lieve riduzione in valore nominale (da 239 a 238,4 miliardi).

Crollano in particolare le spese in conto capitale sia a livello centrale (da 34 a 25,58 miliardi a fine periodo, con un lieve recupero rispetto ai 25,16 del 2011) che a livello regionale e locale (dai 36,2 miliardi del 2008 ai 30,14 del 2011 ai 28,79

previsti per il 2015). Peraltro non si può non rilevare che “una spinta alla produttività deve venire dagli investimenti infrastrutturali”.

Significativo è anche l'andamento della spesa per il personale che, anche grazie al taglio lineare determinato dal contemporaneo blocco quasi generalizzato degli incrementi contrattuali e del *turnover*, rimane sostanzialmente stabile nel periodo.

La spesa per consumi intermedi ha *trend* significativamente differenti nell'aggregato spesa centrale che, dopo una crescita del 7,86% nel primo triennio, è previsto in flessione sino al 2015 (-16,62%), consentendo di ipotizzare a fine periodo una riduzione in valore nominale (dai 23,477 miliardi del 2008, e dai 25,323 del 2011, ai 21,874 del 2015). Del tutto differente l'andamento della spesa a livello regionale e locale con una dinamica lievemente inferiore a quella centrale nel primo periodo (+6,4%) ed una persistenza di un *trend* di crescita solo di poco inferiore a quello del PIL nominale tra il 2011 e il 2015 (+4,77 contro +5,86%).

Sul versante delle entrate si registra una rilevante crescita del prelievo sia a livello centrale (+15,25% le imposte dirette e +31,7% quelle indirette) che a livello locale (rispettivamente + 13,72 e +10,54%). La pressione fiscale si posiziona su livelli mai raggiunti nel passato e particolarmente preoccupante (in particolare se si tiene conto del livello di evasione e, conseguentemente, della pressione reale sui contribuenti che compiono integralmente il loro dovere fiscale).

Occorre rilevare che dai dati del DEF emerge come per il risanamento auspicabile della finanza pubblica sarà indispensabile coinvolgere in un'azione sinergica le istituzioni della Repubblica ai diversi livelli territoriali, che sono titolari a norma di Costituzione di rilevanti poteri in materia di decisione di spesa, ed anche le forze sociali che vanno coinvolte nella valutazione e nella gestione di indiscutibili interventi: basta pensare al ruolo dei sindacati del lavoro dipendente nell'azione per il recupero di efficienza della pubblica amministrazione e a quello delle associazioni imprenditoriali nella selezione delle iniziative di rilancio degli investimenti.

È, dunque necessario porsi come specifico problema, coesistente al successo degli interventi di merito, il tema della *governance* della manovra per ottenere quell'indispensabile consenso funzionale non solo al risultato economico ma anche al ripristino di un corretto assetto dei poteri costituzionali.

Questi obiettivi di finanza pubblica sono supportati dalle azioni delineate nel Piano Nazionale di Riforma 2012 che, come sottolineato dal Presidente Monti, apre positivamente “una serie di cantieri su cui si dovrà lavorare negli anni futuri”.

Il CNEL ha fornito su questo tema un articolato contributo con un documento approvato dall'Assemblea del 7 marzo 2012 (al quale si fa rinvio) e intende fornire il massimo apporto a questo lavoro a partire dai provvedimenti contenuti nell'“Agenda per la crescita sostenibile” messa a punto dal ministro per lo Sviluppo Economico, che rappresenta una prima traduzione operativa degli impegni fissati del PNR. Sulla traduzione in concrete azioni degli indirizzi contenuti nel PNR, che sono in larga misura condivisibili, il CNEL ha fornito e si riserva di fornire ulteriori, specifici, contributi.

Il PNR, in coerenza con la strategia Europa 2020, delinea un chiaro e ambizioso quadro di riferimento di lungo termine e far conseguire al Paese obiettivi di progresso e per far riguadagnare all'Italia competitività in Europa e nel mondo. Questi obiettivi non possono non tener conto dei limiti delle politiche europee che evocano il problema centrale di un nuovo assetto istituzionale della UE che superi una dimensione meramente intergovernativa, che metta in campo una comune politica fiscale e di gestione del debito, che affronti i crescenti squilibri delle partite correnti intra-area, conseguenza di un mancato coordinamento delle politiche i bilancio, in particolare da parte dei membri in *surplus* strutturale.

È del tutto evidente, infatti, che la concreta implementazione del PNR dovrà misurarsi col tema ineludibile delle risorse. I piani di crescita non potranno essere finanziati da nuovo debito nazionale, e, in attesa dell'introduzione degli *eurobond*, dipenderanno da una riallocazione più mirata ed incisiva dei fondi strutturali e, più in generale, del bilancio UE.

Occorre anche perseguire la strada del reperimento di nuove risorse derivanti da una tassazione per le transazioni finanziarie, così come proposto dalla Commissione UE. Il CNEL, tenuto conto della difficoltà di imporre una simile scelta a tutti i paesi dell'Unione, ritiene che il Governo – come ha già manifestato l'intenzione - debba assumere un'iniziativa nei confronti di quei Paesi (Germania, Francia, Belgio, Portogallo e Spagna) che, assieme all'Italia, si sono dichiarati disponibili e che possono coordinarsi per introdurre tale modalità di prelievo e di finanziamento della propria azione per lo sviluppo. Anche a livello nazionale possono essere reperite risorse aggiuntive, a partire dall'adozione di misure adeguate per la riduzione del debito che, conseguentemente, determinerebbero la riduzione della quota di bilancio destinata a far fronte all'onere degli interessi.

Risorse ulteriori possono essere recuperate attraverso la *spending review*. Si tratta di un'azione che si scontra con resistenze corporative e con oggettive difficoltà tecniche, che avrà tanto più successo quanto più sarà capace di rendere esplicita la

diversa efficacia di opzioni di spesa alternative e che richiederà il pieno coinvolgimento dei soggetti istituzionali, cui compete, a norma di costituzione, la responsabilità della spesa, nonché dei soggetti sociali che contribuiscono al reperimento delle risorse (come soggetti passivi del prelievo) e sono interessati alla massima efficacia della spesa. Il CNEL come organo costituzionale espressione anche dei contribuenti (siano essi cittadini o imprese) intende contribuire a tale ricerca in sinergia con il Governo fornendo valutazioni e proposte sia sul versante delle riduzioni della spesa in essere, sia su quello delle azioni volte a definire una più efficace canalizzazione dei flussi di spesa.

Sul versante fiscale, come sostenuto nel documento sul Piano Nazionale delle Riforme adottato nell'Assemblea del 7 marzo 2012, il CNEL ritiene essenziale una riforma capace di favorire la crescita. La delega fiscale, recentemente approvata dal Consiglio dei Ministri, sulla quale il CNEL esprimerà un proprio puntuale parere, deve rappresentare l'occasione per mettere in campo, in modo organico, una concreta strategia d'attacco contro l'infedeltà fiscale. Va nella giusta direzione la decisione del Governo di introdurre un indicatore ufficiale di evasione, la cui definizione dovrebbe essere affidata ad una Commissione indipendente. Il CNEL ribadisce la disponibilità, già rappresentata al Governo, di essere sede per tale Commissione, le cui proposte saranno tanto più efficaci se validate, condivise e sostenute dalle forze sociali. L'indicatore, a giudizio del CNEL, è fondamentale per distinguere i proventi da recupero dell'evasione, dai risultati dell'azione ordinaria dell'amministrazione tesa ad individuare errori materiali dei contribuenti.

Il CNEL ritiene che vadano rese rapidamente operative le indicazioni programmatiche del Governo, che non hanno trovato ancora attuazione, relative al monitoraggio della ricchezza posseduta per verificarne la coerenza con i redditi denunciati nel corso degli anni e propone di accompagnare tale monitoraggio con l'introduzione di una patrimoniale ordinaria. È opinione delle Parti sociali che non sia più rinviabile una profonda redistribuzione del prelievo, non solo per correggerne 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. Il CNEL ritiene che il nuovo gettito (derivante dal recupero di evasione e dai nuovi tributi) non debba essere aggiuntivo ma debba essere destinato alla riduzione del prelievo sui redditi e, in particolare, alla riduzione del costo del lavoro. In tale contesto dovrà essere valutato l'impatto delle imposte, anche di tipo patrimoniale, recentemente introdotte per verificarne il grado di equità e di progressività.

Ampi margini di intervento rimangono in materia di evasione fiscale. Quest'ultima non solo rappresenta una violazione grave della legge ed è moralmente riprovevole (anche perché limita l'efficacia degli interventi mirati al sostegno dei soggetti effettivamente a basso reddito), ma provoca abbassamento dell'efficienza e della crescita, perché distorce il terreno competitivo a favore di chi evade e riduce la disponibilità delle risorse disponibili per azioni volte allo sviluppo e all'equità sociale.

Tra le azioni possibili, e auspicabili, la collaborazione volontaria tra fisco e contribuenti, in linea con le *best practices* suggerite dagli organismi internazionali, può produrre vantaggi in termini di accertamenti non invasivi o di minori adempimenti per le imprese e in termini di incremento dell'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali. Sono sicuramente necessari, inoltre, la revisione degli studi di settore in grado di favorire l'emersione di fatturato, il contrasto ai comportamenti elusivi e limiti stringenti all'utilizzo del contante.

Il gettito recuperato dall'evasione, sia con le misure di contrasto sia con l'aumento della *compliance*, quantificato e destinato interamente alla riduzione del prelievo fiscale, consentirebbe la diminuzione delle aliquote e avrebbe anche l'effetto di favorire l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e di rendere il Paese attrattivo per gli investimenti, accrescendone la competitività.

Il CNEL, anche per le ragioni predette, condivide la proposta avanzata dalla Commissione Giovannini di prevedere la messa a punto di un indicatore ufficiale dell'evasione che si affianchi a quello già esistente sull'economia sommersa, fenomeno collegato, ma non coincidente con quello dell'evasione.

Il CNEL ha ripetutamente indicato misure, condivise dalle Parti sociali, da adottare per dare un nuovo impulso alla lotta contro l'evasione fiscale. Da ultimo, nel documento del 7 marzo scorso, cui si rinvia, si raccomandava:

- il rafforzamento della tracciabilità delle transazioni ;
- il rafforzamento del contrasto di interesse con l'adozione di un meccanismo di turnazione settoriale che aggredisca per un periodo predeterminato le aree di maggiore evasione ;
- 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 CNEL condivide la necessità di una revisione organica dei regimi di esenzione esistenti in un'ottica di semplificazione ed efficienza dell'ordinamento tributario. Per tale ragione il CNEL si propone di contribuire al necessario lavoro di valutazione delle motivazioni e finalità economiche, sociali, costituzionali di ciascuna agevolazione.

Il CNEL ritiene che si debba operare in modo selettivo e che vada evitato il taglio indiscriminato dei regimi esistenti. La revisione del quadro delle *tax expenditures* censite dalla Commissione Ceriani deve, infatti, tenere conto che parti rilevanti delle attuali agevolazioni (si pensi a quelle sul lavoro o sulla famiglia o a quelle sull'Irap), non solo non devono essere ridotte ma, al contrario, devono essere potenziate. In particolare, per quanto concerne le agevolazioni a favore dei redditi da lavoro e delle famiglie, il CNEL rileva che le stesse realizzano elementi costitutivi della struttura dell'imposta personale e rispondono a precisi dettami costituzionali.

Qualsiasi intervento di politica fiscale deve accompagnarsi ad un processo di semplificazione, trasparenza e maggiore accettabilità delle norme. Il CNEL, avvalendosi dell'imponente lavoro di ricerca posto a sua disposizione da un gruppo tra i più qualificati professori italiani di diritto tributario per la costruzione di un vero e proprio codice tributario, potrebbe presentare una proposta di rivisitazione dello Statuto del contribuente che impedisca, anche intervenendo ove opportuno sui regolamenti parlamentari, modificazioni estemporanee del sistema fiscale.