

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Documento di economia e finanza 2013

Schema di audizione del Presidente del CNEL

23 aprile 2013

Iter del documento

Il presente documento è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" all'art. 28 della legge n. 234/2012 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"

L'istruttoria è stata curata dalle Commissioni istruttorie I, II, IV, V nelle riunioni del 16 e 23 aprile 2013.

Il DEF 2013 sintetizza la filosofia seguita dal Governo Monti e ne descrive gli esiti attesi a legislazione vigente, sia per l'anno in corso che per il 2014 - 2017. Il CNEL, pur non ignorando la drammatica situazione del mondo del lavoro e delle imprese, si riserva fornire contributi di analisi e proposte per il rilancio della crescita e dell'occupazione con il prossimo Governo.

La filosofia del Governo Monti consiste nel ribadire l'accettazione dei vincoli europei, senza negarne l'effetto deflattivo, e nell'affidare alle cosiddette "riforme" ogni sostegno allo sviluppo. In questa filosofia sono, peraltro, assenti sia il tema della ricomposizione della spesa pubblica, che invece era qualificante nel Programma europeo per la crescita (cfr. lo schema di osservazioni e proposte sulla Analisi annuale della crescita 2013 approvato dall'assemblea del CNEL l'11 marzo 2013) sia quello dei maggiori spazi aperti in sede europea per la conclusione del processo di emersione e pagamento dei debiti commerciali delle Pubbliche Amministrazioni e per l'aumento degli investimenti pubblici produttivi. Fattori che costituiscono un passo avanti nel rapporto tra l'Italia e le istituzioni europee e che dovranno essere pienamente utilizzati dal futuro governo.

Rifacendosi anche a numerosi autorevoli documenti recenti (IMF, OECD, Commissione Europea, CEPS), il citato schema del CNEL sottolineava il rischio che prolungate e rigide politiche di austerità fiscale generino effetti pro-ciclici controproducenti sulla stessa sostenibilità del debito pubblico, nonché conseguenze devastanti sul capitale umano e sul tessuto produttivo del Paese.

Analisi recenti confermano questi rischi; in questo contesto economisti di vari Paesi dell'UE (anche della Germania) hanno proposto percorsi per giungere, gradualmente, ad una revisione dei Trattati (in particolare del Fiscal Compact). In questo contesto, il Green Paper su Long Term Financing contiene timide aperture a possibili interpretazioni espansive della spesa per investimenti pubblici

La previsione macroeconomica è particolarmente preoccupante per quanto riguarda il 2014. Per quell'anno, che è proprio quello per il quale si deve fare un documento programmatico, il Pil è stagnante, e lo sarà per tutti gli anni seguenti (che però sembrano solo proiettati sulla base del 2014). La crescita è dell'1,3%, e rimane sull'1,4% nel triennio successivo. L'occupazione cessa di scendere, ma ristagna. Il tasso d'inflazione è poco sotto il 2%, i consumi privati ristagnano poco sopra l'1% (dopo che, per il secondo anno consecutivo, persino i consumi alimentari sono cresciuti in valore nominale al di sotto del tasso di inflazione), un po' meglio vanno gli investimenti fissi.

Nel periodo 2001-2012 il PIL italiano ha continuato ad allontanarsi dalla media europea, con una crescita media annua inferiore di quasi un punto percentuale rispetto ai Paesi della UE-15 (DEF 2013, sezione III-PNR, p. 17).

Ci si può domandare perché non siano stati utilizzati tutti gli spazi di flessibilità che costituiscono una novità recente nelle dichiarazioni e negli accordi sulle politiche europee. Sono stati utilizzati, si afferma, per il pagamento dei debiti verso le imprese. Ma il fatto che l'indebitamento netto programmatico preveda per il 2012 un indebitamento della PA al 2,9%, ma all'1,8% per il 2014, e a livelli anche più bassi per il triennio seguente, fa ritenere che questi spazi possano ancora esserci.

Nell'attuale quadro di endemica incertezza, l'assenza di guida nella politica economica impedisce di avviare concrete azioni per il rilancio dell'economia reale alle quali, però, il sistema bancario dovrà contribuire in maniera decisiva, creando le condizioni per un adeguato finanziamento bancario e non bancario del sistema economico.

Peraltro la panoramica della finanza pubblica nei principali paesi dell'Euroarea e del Regno Unito (Sezione II del DEF 2013, p. 8-11) documenta tendenze di peggioramento negli ultimi anni degli indicatori di disavanzo e debito pubblico, rispetto ai parametri di Maastricht, assai meno marcati in Italia che in Francia, Spagna e Regno Unito, per non parlare di Irlanda, Portogallo e Grecia. Ad esempio, in Francia il rapporto debito/PIL è salito dal 68,2% del 2008 a oltre il 90% nel 2012; in Spagna nello stesso periodo il medesimo rapporto è salito dal 40% all'88,4%.

D'altra parte il fatto che la quota di debiti delle PP. AA. di cui il recente decreto legge consente il graduale rimborso sia inferiore, nel biennio, al 50% di quelli ipotizzati dal recente studio della Banca d'Italia indica che, utilizzando tali spazi e anche una diversa strumentazione (come quella proposta nel recente documento di osservazioni e proposte approvato dall'assemblea del CNEL del 17 aprile 2013), sarebbe possibile risolvere interamente entro il prossimo biennio la partita dei debiti commerciali senza incidere sensibilmente su indebitamento e fabbisogno, e disporre di ulteriori margini per politiche pubbliche idonee non solo a far fronte a possibili emergenze ma anche a sostenere una maggiore crescita (che, sulla base del modello utilizzato nel DEF, dovrebbe comportare un ulteriore incremento del PIL non inferiore allo 0,3%). Con una crisi economica della quale ancora non si vede l'inizio della fine, un saldo primario in aumento dal 2,4 del 2013 al 3,8 del 2014, e poi al 5,7 del 2017 indica una politica che ha ancora connotati prociclici.

L'economia italiana è purtroppo caratterizzata da una crescita tendenziale molto bassa (0,1-1,0%) a causa della insufficiente produttività e competitività. Il tema è particolarmente importante perché la previsione fatta non sembra adeguatamente influenzata dalle prospettive di ripresa dell'economia mondiale, perché anche le esportazioni, nel 2014, stanno al 3,3%, solo di un punto sopra il biennio 2011-12. Se questo dipende, come sostiene il documento, da costi di produzione troppo elevati, il tema va affrontato.

Sembra molto debole l'effetto delle riforme strutturali già realizzate: solo mezzo punto di PIL, e solo dal 2018 (DEF Sez. I p. iii, ripreso nella Sez. III-PNR p. 25-31). Si dovrebbe tenere conto di ciò nel disegnare le nuove politiche.

In conclusione: il profilo congiunturale e di medio periodo non consente di recuperare la perdita realizzata. Nello scenario di debolissima crescita tracciato dal DEF per i prossimi anni l'economia italiana riuscirebbe a fatica a recuperare i livelli di attività pre-crisi non prima della fine del presente decennio. Stabilità sta diventando pericoloso sinonimo di stagnazione se non declino. Secondo la Relazione del gruppo di lavoro in materia economico-sociale europea consegnato al presidente Napolitano il 12 aprile 2013, il reddito disponibile reale delle famiglie è diminuito di quasi il 10% fra il 2008 e il quarto trimestre 2012 e in termini pro capite è tornato al livello di venti anni fa (pag. 13).

La produttività totale dei fattori ristagna. In questa situazione, manovre di sostegno alla domanda, oltre che difficili per i vincoli di finanza pubblica, possono essere poco efficaci.

L'Italia è certamente afflitta da una perdita di competitività-costo derivante da una dinamica salariale non allineata a quella della produttività (DEF-PNR p. 87), dall'ingresso nell'Euro almeno fino al 2008, ma non si può ignorare il circolo vizioso per cui una persistente bassa crescita del PIL è a sua volta fattore rilevante che penalizza la crescita della produttività, per molte ragioni tra cui:

minori spazi per realizzare economie di scala d'impresa legate alla crescita dimensionale, disincentivo a investimenti per innovare prodotti e processi, più basso turnover fra l'ingresso di nuove imprese più produttive e uscita dal mercato di quelle meno produttive, maggiore probabilità di sospingere le fasce deboli della popolazione verso l'emarginazione e la pura sopravvivenza anzi che verso la valorizzazione dei lavoratori attraverso processi di istruzione e formazione professionale. Sono peraltro molto recenti le critiche argomentate e stringenti di alcuni economisti dell'Università del Massachussets-Amherst alle affrettate conclusioni del paper reso rapidamente famoso dai media "Growth in a Time of Debt" (C.Reinhart e K.Rogoff), secondo cui esiste una "soglia magica" del 90% nel rapporto debito/PIL oltre la quale i paesi registrano una minore crescita aggregata.

Sono certamente positivi i diversi interventi di politica industriale su cui si sofferma il cap. "Sostegno all'imprenditorialità" del DEF-PNR (riordino sistema incentivi tramite il Fondo per la crescita sostenibile, incentivi a contratti di rete e crescita patrimoniale, startup innovative, Fondo di Garanzia per le PMI ecc.), ma non va dimenticato che il contesto di stagnazione macroeconomica, indotto da scarsità di potere d'acquisto delle famiglie, agisce da freno al pieno dispiegamento degli effetti di incentivo all'imprenditorialità e agli investimenti.

Uno scenario di maggiore crescita è simulato, ma solo per evidenziare che un Pil più alto produrrebbe una finanza pubblica migliore (cfr, p. 40). Resta il problema di come realizzare questo obiettivo.

Serve una politica economica. Serve trovare nella riduzione/riqualificazione della spesa (ivi compresa quella delle Amministrazioni infrastatali) e nella redistribuzione del carico fiscale, in particolare dello Stato centrale, uno spazio per riduzioni di entrate. Ma anche nella riduzione di spese si dovrebbe trovare lo spazio per prevedere incentivi direttamente efficaci, in misura adeguata. In tale quadro andrebbe anche inserito il superamento del blocco della contrattazione nel pubblico impiego, puntando ad una maggiore efficienza e, conseguentemente, prevedendo indirizzi che tengano conto delle performance della Pubblica Amministrazione, come segnalato nei due Rapporti CNEL in attuazione dell'articolo 9 della legge 15/2009.

Un nuovo DEF appare inevitabile, come base per le politiche per il 2014.

La gravità della crisi, gli stretti vincoli entro i quali, in ogni caso, dovrebbe muoversi la politica di bilancio indicano l'esigenza di un coinvolgimento nella definizione di nuovi obiettivi di tutti i livelli istituzionali e di tutti gli operatori economici.

Il CNEL ha indicato in numerosi documenti (da ultimo lo schema di osservazioni e proposte sulla Analisi annuale della crescita 2013 approvato dall'assemblea del CNEL l'11 marzo 2013 ed allegato al presenta documento) direttrici in materia di riqualificazione della spesa e del prelievo sulle quali sarebbe opportuno indirizzare la politica pubblica.

Allegati

1. Osservazioni e proposte sulla Analisi annuale della crescita 2013 approvato dall'Assemblea del CNEL l'11 marzo 2013

2. osservazioni e proposte sul DECRETO-LEGGE 8 aprile 2013, n. 35, Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, approvato dall'Assemblea del CNEL il 17 aprile 2013

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

DECRETO-LEGGE 8 aprile 2013, n. 35

Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali

Osservazioni e proposte

Assemblea
17 aprile 2013

INDICE

Iter del documento	pag.	iii
Osservazioni e Proposte	pag.	1

Iter del documento

Il presente testo di Osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per la politica economica, le politiche europee e la competitività del sistema produttivo (I) nel corso della riunioni del 16 aprile 2013.

Il documento è approvato in via definitiva dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 17 aprile 2013.

Il relatore è il Cons. Giorgio Macciotta.

1. Il CNEL a partire dal 2010, in concomitanza con l'elaborazione della nuova direttiva europea sui pagamenti dei debiti commerciali della Pubblica Amministrazione, si è occupato ripetutamente di tale problema affrontandolo in relazione sia al contributo che il superamento dei gravi ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione alle imprese potrebbe fornire al rilancio dell'economia, a partire dalla salvaguardia dell'occupazione, sia al fatto che senza una corretta imputazione di tali debiti alle diverse amministrazioni sarebbe impossibile impostare una corretta politica di bilancio e, ancora di più, una piena attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

2. Il tema è stato oggetto di una specifica analisi nel Primo rapporto formulato in attuazione dell'articolo 9 della legge 4 marzo 2009, n.15. Da ultimo, in occasione del documento di osservazioni e proposte sul tema della spending review (20 giugno 2012), il CNEL ha formulato l'ipotesi che una organica soluzione del problema potrebbe prevedere, tra l'altro, a partire dal "recepimento immediato della direttiva UE sui pagamenti dei debiti commerciali e, a seguito della modifica delle regole di contabilizzazione, l'inserimento dei crediti verso la PA scaduti nel debito consolidato delle pubbliche amministrazioni", "che le procedure di certificazione determinino non solo l'ammontare dei crediti in capo all'azienda, ma anche l'ammontare complessivo dei debiti in capo a ciascuna pubblica amministrazione", "sanzioni a carico degli amministratori e/o dei funzionari per l'infedele (incompleta) certificazione, per le conseguenze che essa avrebbe sulla ricostruzione dei reali equilibri di bilancio".

3. Non sfuggiva al CNEL che, in relazione alle nuove più rigorose procedure in materia di bilancio dei paesi della zona euro, l'emergere di una così rilevante quota di debito sommerso avrebbe dovuto essere garantita da un riacquisito controllo della finanza pubblica italiana ed essere oggetto di una puntuale contrattazione con l'Unione Europea. Entrambe le condizioni si sono realizzate nel corso degli ultimi due esercizi finanziari.

4. L'Italia ha recepito la nuova direttiva europea a partire dalle nuove obbligazioni insorte a partire dall'esercizio finanziario 2013 e, con il pieno consenso della Commissione Europea, si accinge ad affrontare il debito commerciale pregresso, con il vincolo di non superare il livello di indebitamento del 3% in ciascun esercizio, previsto dal trattato di Maastricht.

5. Il governo, in attuazione di deliberazioni conformi della Camera dei deputati e del Senato, ha assunto l'iniziativa di emanare un apposito decreto legge che prevede il rimborso di una prima quota di tali debiti limitatamente a 40 miliardi di € in due tranche di pari ammontare da erogare negli esercizi 2013 e 2014. La decisione si colloca all'interno di una strategia volta a favorire il superamento di una crescente crisi del sistema produttivo che ha, altresì, creato condizioni di sofferenza degli intermediari finanziari e rischia di prolungare la grave crisi complessiva dell'economia italiana.

6. Il decreto legge contiene norme importanti volte a superare l'opacità del debito commerciale delle pubbliche amministrazioni e, attraverso le prime erogazioni, apre la strada ad un processo di risanamento delle imprese che può, insieme, risolvendo problemi di sofferenza delle banche,

riaprire la strada all'erogazione del credito e, creando nuova fiducia, rilanciare i consumi interni che sono stati il principale punto di debolezza dell'economia italiana, anche a salvaguardia dell'occupazione e a garanzia delle retribuzioni dei dipendenti.

7. Nello stesso tempo dal testo emergono criticità (un eccesso di burocratizzazione degli adempimenti, una dilazione preoccupante e, talora, insostenibile per i creditori che non rientreranno nella prima fascia di erogazioni, una pericolosa tensione dei saldi di bilancio almeno per il 2013) che potrebbero essere risolte utilizzando una diversa strumentazione che consentirebbe, attraverso un maggior coinvolgimento di tutti gli operatori interessati, l'integrale e immediato soddisfacimento delle posizioni di sofferenza, senza che ci sia il rischio, a seguito dell'utilizzazione, prevista dall'attuale decreto, di tutti gli spazi di manovra entro il 3% di indebitamento consentito, di dover ricorrere a nuove manovre per far fronte a spese inderogabili non adeguatamente coperte nell'attuale quadro di bilancio.

8. Partendo dalla disposizione del decreto che prevede l'obbligo per tutte le Pubbliche amministrazioni di certificare, entro termini stringenti, tutti i debiti scaduti anche se non vi siano, all'interno dell'attuale quadro di bilancio, le disponibilità finanziaria per i pagamenti si potrebbe prevedere di distinguere tra i crediti maturati a partire dall'esercizio in corso e quelli maturati in esercizi precedenti.

- Per la prima tipologia di crediti si dovrebbe procedere al pagamento entro i termini previsti dalla Direttiva europea utilizzando a tal fine, ove sia possibile, lo strumento preferenziale della compensazione tra crediti e debiti verso la Pubblica Amministrazione;

- Per i crediti maturati in esercizi precedenti le norme dovrebbero prevedere che essi siano cedibili pro soluto agli intermediari finanziari e che ci sia "un adeguato meccanismo di garanzia sussidiaria dello Stato sui crediti certificati acquistati dalle banche o da società di factoring. Dal lato dello Stato, tale garanzia non inciderebbe sul debito pubblico, perché riferita al pagamento di debiti già contabilizzati nel bilancio pubblico. Dal lato delle banche questi crediti, in quanto garantiti dallo Stato, peserebbero in modo limitato sui coefficienti patrimoniali ai sensi delle regole di Basilea 3; inoltre, essi potrebbero essere usati - analogamente all'esperienza spagnola - come collaterali per i finanziamenti presso la BCE".

9. Successivamente a una simile operazione di certificazione e di trasparenza si potrebbe prevedere:

- che per tali crediti maturati in esercizi precedenti si debba procedere, su richiesta unilaterale della PA debitrice, alla ristrutturazione in 5/10 anni (a tassi adeguati, e comunque non superiori a quelli stabiliti dalla Direttiva europea per i ritardati pagamenti delle PPAA);
- che gli intermediari finanziari, che non intendano procedere alla ristrutturazione ai tassi stabiliti, abbiano il diritto di cedere a CDP i relativi crediti da ristrutturare, entro limiti annui predeterminati; lo

stesso diritto sarebbe riconosciuto qualora la PA interessata non paghi alla scadenza gli interessi e le rate di ammortamento. Su questi crediti a CDP dovrebbe essere attribuito, per legge, lo stesso strumento di garanzia di cui oggi dispone per i mutui agli enti locali (delegazione di pagamento a valere su alcune delle entrate di bilancio, tra cui le imposte). Essa potrebbe inoltre, a richiesta della PA, ristrutturare i crediti anche su scadenze più lunghe. Potrebbe inoltre (come già fatto in passato per i mutui dotati della garanzia della delegazione di pagamento) utilizzare i crediti come collaterali per acquisire liquidità dalla BCE (che li considera, in ragione della predetta garanzia, collaterali pregiati, sui quali opera modesti haircut).

10. Una simile soluzione (che trova concordi i vertici dell'ABI e della Cassa Depositi e Prestiti) garantirebbe:

- ▲ Il pagamento immediato di tutti i crediti certificati di tutte le imprese per l'intero ammontare;
- ▲ La responsabilizzazione di tutte le PPAA che resterebbero responsabili dei debiti e dei relativi pagamenti ma avrebbero 5/10 anni per smaltire l'arretrato e avrebbero il tempo per riassetare i loro bilanci o per cercare soluzioni per adeguate coperture (per es. dismissioni di asset);
- ▲ la spalmatura in dieci anni del pagamento degli arretrati in conto capitale garantirebbe il rispetto del limite del 3% all'indebitamento netto delle PPAA (restando la quota annuale largamente al di sotto dei 7 miliardi);
- ▲ la prima rata di ammortamento di questi ultimi debiti decorrerebbe dal 2014 (lasciando margini di indebitamento nel 2013 per coperture non altrimenti reperibili, tipo rifinanziamento della cassa integrazione e altri oneri finanziari indifferibili);
- ▲ il sistema creditizio-finanziario concorrerebbe alla soluzione del problema in termini sostenibili;
- ▲ l'eventuale intervento di CDP sarebbe sussidiario, diluito nel tempo e neutrale dal punto di vista del debito e del deficit;
- ▲ infine attraverso la registrazione dell'intero stock dei debiti commerciali sulla piattaforma del Ministero dell'economia e delle finanze, e nelle more della piena attuazione del decreto legislativo sulla armonizzazione dei sistemi contabili, la trasparenza di questo importante capitolo dei bilanci delle pubbliche amministrazioni (che rappresenta oltre il 15% dell'intero ammontare del bilancio e oltre l'8% del PIL).

11. Il pagamento integrale dei debiti della Pubblica Amministrazione dei debiti andrebbe accompagnato da misure idonee ad affrontare in modo strutturale il problema del finanziamento delle Piccole e Medie Imprese, attraverso la costruzione di idonei strumenti per favorirne l'accesso al mercato dei capitali.

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Analisi annuale della crescita 2013
Osservazioni e proposte

Assemblea 20 marzo 2013

INDICE

Iter del documento	pag.	ii
Sintesi	pag.	1
1. Contenuti dell'analisi annuale della crescita 2013	pag.	1
2. Le osservazioni e alcune possibili proposte del CNEL	pag.	3
2.1. Priorità 1: politica di bilancio	pag.	3
2.2. Priorità 2: ripristinare l'erogazione di prestiti all'economia	pag.	6
2.3 Priorità 3: promuovere la crescita e la competitività nell'immediato e per il futuro	pag.	7
2.4 Priorità 4: Lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi	pag.	8
2.5 Priorità 5: modernizzare la PA	pag.	10

Sintesi

Il Semestre Europeo si è avviato il 28 novembre 2012 con la Comunicazione della Commissione Europea "Analisi annuale della crescita 2013". Il prossimo passaggio del semestre europeo prevede che il Consiglio europeo di metà marzo, sulla base delle priorità generali individuate nella Comunicazione, individui le priorità per ciascuno degli stati membri e esprima il suo accordo sugli orientamenti necessari per realizzare i programmi di stabilità e i programmi nazionali di riforma.

In Italia, in coerenza con gli orientamenti delineati dal Consiglio Europeo di marzo, il Governo (legge 39, 7 aprile 2011) dovrà presentare entro aprile il documento di economia e finanza che comprende il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità.

Nella prima sezione si sintetizzano le cinque priorità e relative proposte contenute nell'Analisi annuale della crescita 2013 a cura della Commissione UE.

Nella seconda sezione e relative sotto-sezioni si presentano alcune osservazioni e proposte del Cnel in merito alle medesime priorità.

Tali priorità hanno trovato non solo il consenso dell'Assemblea del Cnel, ma anche delle parti sociali appositamente invitate in audizione il 21 febbraio 2013 nelle more dell'applicazione dell'art. 28 della legge n. 234/2012 relativo alla partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni sulla formazione di atti dell'Unione europea.

Nell'allegato 1 è presentata una breve sintesi dei temi su cui in tale occasione si è registrata la convergenza di tutte le parti sociali intervenute.

Nell'allegato 2 è presentata la relazione della Consigliera Alessandra Del Boca sull'incontro del 28 febbraio 2013 che la Commissione I, in accordo con l'Ufficio di Presidenza del Cnel, ha avuto con alcuni funzionari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle finanze e del Ministero del Lavoro sul tema "Preparazione del Piano nazionale delle riforme dell'Italia per il 2013".

1. Contenuti dell'analisi annuale della crescita 2013.

Descritto brevemente il contesto macroeconomico europeo e internazionale e richiamati i vincoli europei, la Commissione UE individua cinque priorità:

1. portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita
2. ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia
3. promuovere la crescita e la competitività per l'immediato futuro
4. lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi
5. modernizzare la PA

Per ciascuno dei questi obiettivi vengono fatte sinteticamente le seguenti proposte.

Punto 1 – politiche di bilancio

- i. considerare prioritaria la spesa pubblica per istruzione, ricerca, innovazione, energia, servizi per l'occupazione e per le politiche attive del lavoro
- ii. proseguire la modernizzazione dei regimi previdenziali
- iii. ridurre l'onere fiscale sull'occupazione
- iv. ampliare le basi imponibili

- v. non favorire fiscalmente l'indebitamento delle imprese

Punto 2 – credito

A parte le politiche a livello europeo (unione bancaria, BEI, *project bonds*) si consiglia di:

- i. incentivare nuove fonti di capitale
- ii. ridurre i ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione
- iii. sviluppare il ruolo degli organismi pubblici di garanzia
- iv. migliorare l'offerta di credito bancario
- v. tutelare le famiglie vulnerabili alle esecuzioni forzate

Punto 3 – competitività

Le proposte riguardano:

- i. stimolare l'innovazione
- ii. rimuovere gli ostacoli burocratici alle imprese
- iii. attuare la direttiva sui servizi
- iv. sfruttare bene le industrie di rete
- v. aprire alla concorrenza il trasporto ferroviario
- vi. integrare i porti nella catena logistica
- vii. liberalizzare il cabotaggio

Punto 4 – disoccupazione e conseguenze sociali della crisi

Si suggerisce di:

- i. limitare l'onere fiscale sull'occupazione
- ii. modernizzare i mercati del lavoro
- iii. migliorare il rapporto tra formazione dei salari e produttività
- iv. sfruttare il potenziale dei settori in espansione
- v. favorire il reinserimento dei disoccupati di lunga durata e trovare strumenti per i giovani
- vi. promuovere l'inclusione sociale e la lotta alla povertà

Punto 5 – pubblica amministrazione

Si propone di:

- i. migliorare gli appalti pubblici
- ii. garantire la digitalizzazione
- iii. migliorare il sistema giudiziario
- iv. utilizzare al meglio i fondi strutturali

Le osservazioni sul "contesto"

Il documento della Commissione annuncia che sono all'esame decisioni fondamentali che influiranno sul futuro dell'Europa. In particolare fa riferimento alla Comunicazione per un'autentica Unione Economica e Monetaria e al cosiddetto documento dei quattro Presidenti (*Towards a genuine and monetary union*) che costituisce la parte centrale delle conclusioni del Consiglio Europeo di dicembre 2012. I documenti saranno esaminati nel dettaglio nel Consiglio europeo di giugno 2013. Per indicarne le finalità, in sintesi, si può fare riferimento alle parole del presidente del Consiglio europeo al Cese (17 gennaio 2013) in cui si sottolinea che "il grande paradosso della costruzione europea risiede nel fatto che noi (ndr: il Consiglio) fissiamo degli obiettivi comuni, ma la maggior parte dell'autorità per realizzarli è a livello nazionale, e gli stessi

meccanismi di coordinamento per attuarli sono insufficienti". Quindi bisogna puntare ad una più profonda integrazione attraverso una piena unione monetaria, bancaria, di bilancio e, in prospettiva, politica. Di particolare rilievo appare il riferimento alla necessità di affrontare il nodo della legittimità democratica e della accountability dei processi di governance, con il rafforzamento, tra gli altri punti presi in esame, della dimensione sociale dell'UEM, incluso il dialogo sociale.

2. Le osservazioni e alcune possibili proposte del CNEL

In Italia, stante l'elevato debito pubblico (con il conseguente carico di interessi), la pressione fiscale (in particolare a carico dei redditi da lavoro e pensione e delle imprese) superiore alla media UE, la spesa primaria (al netto della spesa previdenziale) inferiore alla stessa media UE, nessun concreto processo di ripresa della crescita e dell'occupazione è possibile senza una prioritaria radicale e immediata riforma delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni.

La riforma delle istituzioni non può prescindere da una riconsiderazione dei diversi livelli degli assetti istituzionali, ivi compresa la ridefinizione dei sistemi elettorali; da una puntuale rivisitazione del raccordo tra i diversi livelli di governo, a partire dalla definizione delle competenze come definite dal titolo V della II parte della Costituzione e del conseguente assetto del federalismo fiscale; la riforma delle pubbliche amministrazioni con l'eliminazione delle duplicazioni di uffici e con una semplificazione delle procedure amministrative, attenta al rapporto con i cittadini e con le imprese, valorizzando la professionalità e la partecipazione dei lavoratori pubblici.

Nella stessa prospettiva di equità e di efficienza, di crescita della competitività e dei consumi, si colloca anche la ormai ineludibile riforma del sistema fiscale. Gli obiettivi sono la riduzione del costo del lavoro e gli incentivi alla produttività, la riduzione della pressione fiscale sui redditi da lavoro e pensione (con il sostegno alla famiglia) e sulle imprese.

Questa è la condizione imprescindibile per conseguire efficacemente gli obiettivi della drastica riduzione dei costi della politica, degli sprechi istituzionali e della lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione.

La questione centrale del rapporto tra rigore e crescita consente, dopo quanto l'Italia ha fatto e si propone di fare, di porre con determinazione ed autorevolezza la questione di una politica economica dell'Unione caratterizzata da scelte complessive di investimenti (con conseguente dotazione di risorse europee) verso obiettivi strategici comuni, ovvero la esclusione, nel calcolo dell'indebitamento degli investimenti in conto capitale (ivi compreso il capitale umano).

Una nuova politica europea, così impostata, è quella che assicura il necessario riavvicinamento dei cittadini alle istituzioni europee, e rafforza il processo di integrazione economica e politica e di legittimazione democratica della UE.

L'esigenza di mobilitare l'intero paese su questi temi richiede che il Governo promuova il massimo di concertazione istituzionale e sociale.

2.1. Priorità 1: politica di bilancio.

Come ricordano le Conclusioni del Consiglio Europeo del 13/14 dicembre 2012, "Alla luce delle sfide fondamentali che fronteggia, l'EMU deve essere rafforzata per assicurare il benessere economico e sociale, così come la stabilità e una durevole prosperità. Le politiche economiche devono essere pienamente rivolte a promuovere

una crescita forte, sostenibile e inclusiva, assicurare la disciplina fiscale, rafforzare la competitività e incrementare l'occupazione, in particolare l'occupazione giovanile, così che l'Europa possa rimanere un'economia sociale di mercato altamente competitiva preservando il modello sociale europeo".
E' una sfida impegnativa, che vale la pena di raccogliere.

Il Fondo Monetario (*World Economic Outlook*, ottobre 2012, cap. 3) trae due lezioni dall'esperienza di 150 anni di storia di 15 paesi OCSE afflitti dal peso eccessivo (oltre 100% del PIL) del debito pubblico, fra cui l'Italia: 1) senza misure strutturali (non di breve termine) a sostegno della crescita, misure di consolidamento fiscale rischiano di produrre effetti recessivi che impediscono di conseguire l'obiettivo stesso di riduzione del rapporto debito/PIL; 2) la riduzione del debito eccessivo richiede tempi medio-lunghi e condizioni di politica monetaria non restrittive

Analisi econometriche co-autorate dal capo-economista del FMI Olivier Blanchard mostrano che i modelli previsivi tradizionalmente utilizzati dal FMI e altre fonti hanno in passato sistematicamente sottostimato gli effetti recessivi sull'andamento del PIL delle manovre di consolidamento fiscale messe in atto da 26 paesi nei due anni precedenti. La conclusione di queste analisi è che i valori dei cosiddetti moltiplicatori fiscali nei modelli previsivi restano valori normali in tempi normali, non in tempi di crisi violenta come quella del 2009, e per alcuni paesi (fra cui l'Italia) anche nel 2012.

La lettera del Commissario Olli Rehn all'Ecofin del 13 febbraio 2013 prende le distanze dal dibattito sui moltiplicatori fiscali, soggetti comunque a elevata instabilità lungo il ciclo recessione-ripresa, e nota con soddisfazione che lo stato della finanza pubblica nella UE è sensibilmente migliorato dall'estate 2012 (nell'euroarea la media dei rapporti deficit/PIL è calata dal 6% del 2009-2010 al 3% nel 2012). Inoltre (importante novità) sottolinea la possibilità che in presenza di un forte deterioramento del ciclo un paese "può vedersi concessi tempi più lunghi per la correzione del deficit eccessivo". Conclude con la consueta cautela di linguaggio che "un consolidamento fiscale accuratamente calibrato in un orizzonte credibile di medio termine crea le condizioni per una crescita sostenibile negli anni a venire".

Il Comunicato finale del G-20 di Mosca del 16 febbraio 2013 contiene una leggera apertura verso politiche non esclusivamente votate all'austerità fiscale: "La politica monetaria dovrebbe essere diretta alla stabilità dei prezzi e continuare a sostenere la ripresa economica secondo i rispettivi mandati. Noi ci impegnamo a minimizzare gli effetti (spillovers) negativi su paesi terzi di politiche intraprese a scopi domestici".

Quanto all'equità, va ricordato che, secondo il Rapporto di Consenso elaborato per il CNEL da CER-Prometeia-Ref lo scorso novembre, il Ddl stabilità del governo Monti comporta effetti redistributivi marcati a danno delle tre classi di reddito più basse, con una perdita di potere d'acquisto che sfiora il 2% nel caso del decile delle famiglie più povere, contro lievissimi incrementi compresi tra 0,1% e 0,4% per le fasce medie e alte comprese tra il quarto e il nono decile.

Il documento della Commissione UE non manca comunque di sottolineare che : a) il processo di risanamento delle finanze pubbliche "richiede molto tempo"; b) i tagli di spesa nei bilanci statali vanno operati "in modo selettivo, così da preservare il potenziale di crescita e le reti previdenziali di base"; c) vanno considerati prioritari e

potenziati "gli investimenti nell'istruzione, nella ricerca, nell'innovazione e nell'energia". La raccomandazione che i tagli alla spesa debbano essere "ridotti al minimo nei settori connessi allo sviluppo del capitale umano e al progresso tecnologico" è ripresa anche nell'Allegata "Relazione macro-economica".

Ma proprio la "strutturalità" del risanamento, in una situazione caratterizzata da una molteplicità di centri di spesa dal punto di vista istituzionale e di soggetti operativi sul terreno economico (imprese e lavoratori), richiederebbe una grande attenzione nella definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento, coinvolgendo a tal fine sia la "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica" (di cui all'art. 5 della legge 42/2009), sia il CNEL, cui la legge assegna il compito di esaminare, "in apposite sessioni", il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza.

Non si può inoltre ignorare, anche in vista del PNR, il problema degli investimenti nel Mezzogiorno. Il drastico taglio operato tra il 2010 e il 2012 sulla spesa pubblica in conto capitale ha avuto effetti di freno molto forti sul PIL di questa parte del paese. E' importante escludere ulteriori tagli, e anzi tornare sul volume di investimenti pubblici precedente la manovra. E' altrettanto importante però indirizzare questi investimenti verso i settori che l'UE indica come strategici, anche sostituendo altri investimenti, meno prioritari.

In questo senso il CNEL valuta positivamente l'invito della Commissione ad accelerare l'uso dei Fondi Strutturali UE. Perché le risorse assegnate all'Italia nell'ambito del bilancio 2014-2020 vengano utilizzate in modo tempestivo ed efficace, è auspicabile procedere in tempi brevi alla riprogrammazione del Piano di Azione Coesione con il più ampio coinvolgimento delle parti sociali.

L'Italia deve ancora percorrere una certa strada per riformare il sistema sanitario in termini di efficacia e qualità, senza peraltro dimenticare che - a differenza dalla spesa pensionistica - l'incidenza della spesa sanitaria sul PIL e sulla popolazione è in Italia inferiore alla media UE (6,6%, contro 6,8 nel Regno Unito, 7,5 in Francia, 7,8 in Germania).

Potrebbe essere utile guardare ad esperienze estere (ad esempio Canada, Paesi Scandinavi) che mantengono un esteso servizio sanitario pubblico ma al tempo stesso: a) sviluppano forme di concorrenza tra fornitori di servizi più accentuate di quelle in atto in Italia; b) tengono conto dei soggetti a basso reddito e di coloro che sono afflitti da malattie croniche o di lungo periodo.

Va quindi affrontato con intelligenza e realismo il tema della universalità delle prestazioni sanitarie, che la Costituzione garantisce, scartando ogni forma di opting-out per i ceti più abbienti e superando il sistema dei tagli lineari.

Una politica rivolta alla crescita e alle necessarie riforme non può naturalmente ignorare il problema della copertura finanziaria, dato il vincolo di pareggio strutturale nel medio termine.

Sul fronte delle entrate, il CNEL esprime un sostanziale consenso su alcune direttrici di riforma volte a: 1) ridurre l'onere fiscale sul lavoro (i cui redditi, unitamente a quelli da pensione, nel decennio 2001-2011 hanno visto crescere il loro contributo al gettito complessivo dell'imposizione erariale centrale dal 26,9 al 30,6%), modulando le imposte sul consumo e le imposte patrimoniali ricorrenti, previa verifica dell'impatto sulle famiglie e sul sistema produttivo; 2) modulare il prelievo sui redditi d'impresa

favorendo una maggiore patrimonializzazione delle imprese come alternativa al finanziamento a debito, in particolare bancario. 3) semplificare adempimenti e macchina tributaria.

Resta ancora non definito, invece, il percorso di un'azione efficace per contrastare l'evasione la quale determina, in particolare sulla maggiore imposta indiretta (l'IVA), la sottrazione al fisco di risorse pari a oltre il 40% del gettito potenziale, ostacolando così il riequilibrio del prelievo di cui al precedente punto 1).

2.2. Priorità 2: ripristinare l'erogazione di prestiti all'economia

Il CNEL non può che condividere le raccomandazioni volte a restituire fiducia agli investitori e intermediari finanziari, in una fase come quella attuale in cui persistono premi al rischio sul debito sovrano dell'Italia che penalizzano costo e accesso al credito per imprese e famiglie.

Va ricordato che la propensione al risparmio delle famiglie italiane, comunque elevata rispetto agli standard dei maggiori paesi europei, si è sensibilmente contratta durante la prolungata crisi, principalmente per attenuare l'effetto di compressione dei consumi derivante dalla perdita di reddito disponibile imposta dagli inasprimenti fiscali. Al tempo stesso i debiti finanziari delle famiglie restano nettamente inferiori rispetto al reddito disponibile a confronto con gli altri paesi dell'euroarea (mediamente 60% contro una media di quasi il 100%) e sono solo lievemente cresciuti dal 2007 ad oggi (*Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, novembre 2012, p. 23*).

Va dato il massimo appoggio alle iniziative della Commissione e del Consiglio Europeo mirate al raggiungimento di maggiore trasparenza ed efficienza nelle norme di vigilanza bancaria (in vista di una autentica unione bancaria), sperabilmente in grado di prevenire e gestire futuri sviluppi della crisi finanziaria, sotto una continua sapiente azione di monitoraggio e intervento della BCE.

E' anche auspicabile una direttiva della Banca d'Italia, di concerto con la BCE, per consentire alle banche di ottemperare ai vincoli di Basilea sulla patrimonializzazione senza che ciò comporti pesanti riduzioni nell'offerta di credito e aumenti nei relativi costi.

Altrettanto vanno appoggiate le proposte per mettere a regime un sistema di emissione su scala dimensionale sufficientemente grande di "project bonds" europei (fondamentali per sostenere i gravosi ma cruciali programmi infrastrutturali di grande e media dimensione), senza peraltro dimenticare il più ambizioso e lungimirante obiettivo di prevenire future crisi dei debiti sovrani anche ricorrendo a emissioni di veri e propri "euro-union bonds" entro schemi ben disegnati, che forniscano garanzie contro il possibile opportunismo ("moral hazard") dei politici nazionali nei paesi più esposti.

Il CNEL auspica che il futuro governo sia pienamente impegnato nel rafforzare iniziative già recentemente intraprese e promuovere nuove iniziative quali:

- allargamento delle fonti di finanziamento non bancario delle PMI
- effettivo recepimento della direttiva UE sui ritardi di pagamento della PA (vedi anche Priorità 5), non solo per il futuro ma anche per il passato
- potenziamento degli organi di garanzia pubblica ai finanziamenti delle imprese
- tutela delle famiglie maggiormente esposte alle procedure di esecuzione forzata dei propri prestiti ipotecari.

2.3 Priorità 3: promuovere la crescita e la competitività nell'immediato e per il futuro.

Il CNEL sottoscrive pienamente le raccomandazioni della Commissione circa misure volte a promuovere la "competitività non di prezzo" del sistema produttivo, che deriva dai già citati investimenti in capitale umano e progresso tecnologico, ma anche dalla rimozione degli ostacoli burocratici e amministrativi alla crescita delle imprese e dalla qualità delle infrastrutture fisiche e invisibili.

Il tema è ampiamente trattato anche nel Contributo allegato della Commissione "Lo stato dell'integrazione del mercato Interno 2013", in cui si annuncia un prossimo studio dal titolo *"The cost of non-Europe: the untapped potential of the Single Market"*.

In queste materie l'Italia parte indubbiamente svantaggiata, come emerge da varie fonti e ricerche che vedono il nostro Paese molto in basso nelle classifiche internazionali quanto a trasparenza e stabilità della normativa giuridico-amministrativa, concorrenza nel mercato dei prodotti e dei servizi, semplificazione burocratica, efficienza delle infrastrutture. Una potente spinta al miglioramento di questo quadro, che potrebbe contribuire al già discreto posizionamento dell'Italia come esportatore di manufatti (assai meno di servizi), viene dal progressivo consolidarsi delle regole del gioco del Mercato Interno europeo.

Lo stesso Contributo ricorda che "Integrazione e competitività si alimentano vicendevolmente, generando circoli virtuosi, tramite una più elevata pressione competitiva e l'accesso a fattori (input) di produzione a minor prezzo".

Le misure da adottare per ridurre il "costo della non-Europa" e stimolare la competitività abbracciano un arco molto ampio, su cui i governi italiani continuano a lasciare molti lavori incompiuti o del tutto trascurati. Si va dalla semplificazione e trasparenza dei regimi di autorizzazione all'attività di impresa, alle regole sulla libera prestazione dei servizi e sugli ordini professionali, alla concorrenza nel settore distributivo e dei trasporti (ferrovie, aerei, cabotaggio su strada, porti, catene logistiche), alla trasparenza dei prezzi dei servizi sanitari, alla disponibilità e qualità dei servizi di rete.

Inoltre, per promuovere competitività e crescita occorrono politiche industriali mirate meno alla difesa degli assetti esistenti (fatti salvi gli ammortizzatori sociali nelle inevitabili situazioni di crisi occupazionale) e più all'evoluzione del sistema produttivo verso la scoperta e lo sfruttamento di nuovi spazi nella competizione globale. Misure di stimolo alla ricerca e all'innovazione industriale devono essere sempre più centrali nel disegno di politica industriale. A tal fine, per sistemi produttivi estremamente frammentati come quello italiano, gli stessi incentivi all'offerta di attività di industria e servizi devono incoraggiare forme di aggregazione tra imprese e progetti operativi di ricerca pre-competitiva in chiave europea.

Bisogna favorire la crescita delle nostre imprese vincenti nella competizione internazionale. Le nostre imprese di successo (le medie imprese del cosiddetto quarto capitalismo) sono infatti relativamente piccole a confronto con i maggiori concorrenti esteri e comunque ancora troppo poche per fare massa critica. Il permanere di basse

retribuzioni, a compenso degli sfavorevoli divari di produttività rispetto ai paesi più avanzati, ha disincentivato molte imprese ad affrontare i costi e i rischi del salto dimensionale e dei processi di innovazione, inclusi i benefici derivanti dallo sfruttamento pieno e mirato delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Gli incentivi andrebbero perciò rimodulati per favorire le imprese che hanno una maggiore produttività, sono capaci di esportare su più mercati e investono in R&S e capitale umano. Tale rimodulazione si deve accompagnare a progetti tecnologici capaci di valorizzare alcuni vantaggi competitivi già esistenti.

A proposito di infrastrutture invisibili ma cruciali per lo sviluppo, occorre completare rapidamente la rete a banda larga di prima generazione e favorire la partnership pubblico-privato per la realizzazione di una rete fissa a banda ultralarga. E' anche necessario rivedere profondamente l'attuale irrazionale allocazione delle frequenze, in modo da ricavarne ulteriori, necessarie per la realizzazione di reti mobili a banda ultralarga.

Sono infine molto opportuni i frequenti richiami della Commissione alla necessità di sfruttare maggiormente le potenzialità della "economia verde" con appropriati meccanismi regolativi e adeguati investimenti che favoriscano risparmio energetico, riciclaggio di materiali, smaltimento rifiuti, ciclo dell'acqua.

Il Cnel nota con preoccupazione che l'Italia, pur avendo adottato importanti riforme strutturali, sarà anche nel 2013 oggetto di analisi approfondita (in-depth review) nell'ambito del meccanismo di allerta per gli squilibri macroeconomici. Si riserva di esprimere una valutazione di merito al momento della pubblicazione della relazione, prevista per marzo e prima del PNR 2013.

2.4 Priorità 4: Lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi

In questo campo il CNEL non può che sottoscrivere con forza l'analisi della preoccupante situazione occupazionale e i numerosi suggerimenti di azioni per affrontare la crisi e facilitare i meccanismi di occupabilità, in particolare per i giovani. La zona euro è l'unica grande area del mondo dove è ancora in aumento una disoccupazione già elevata (in media sfiora il 12%, sia pure con forti differenze tra paesi). Soprattutto preoccupa la disoccupazione giovanile (oltre un giovane su cinque), la percentuale crescente dei NEET (né occupati, né impegnati in scuola o formazione) nella fascia 15-24 anni (20% contro la media UE-27 del 13%), la disoccupazione di lunga durata cresciuta in tutti i gruppi di popolazione ma soprattutto per i giovani e le persone con più basso livello di istruzione, il persistente basso tasso di occupazione femminile, la crescente inadeguatezza dei redditi da lavoro, l'alta e crescente percentuale di famiglie in situazione di difficoltà finanziarie e di soggetti a rischio di povertà e di esclusione sociale. Mentre è andata riducendosi la spesa per le

politiche attive per disoccupato, si è affievolito l'effetto di stabilizzatore automatico fornito dal sistema di protezione sociale sul reddito delle famiglie.

Il CNEL nota con sorpresa che a pag. 21 dell'Allegato "Progetto di relazione comune sull'occupazione", laddove si citano numerosi esempi di misure intraprese dagli Stati membri volte a ridurre l'uscita precoce dal mercato del lavoro (prepensionamenti e pensioni di invalidità) e ad incoraggiare un prolungamento della vita attiva, *non venga mai citata l'Italia*, che pure con l'ultimo governo ha varato riforme profonde del welfare e sistema pensionistico.

Il CNEL non può che sottoscrivere i frequenti richiami della stessa Commissione, come nell'ultimo rapporto "*Employment and Social Developments in Europe 2012*" (novembre 2012), ai gravissimi rischi di obsolescenza del capitale umano che derivano dalla disoccupazione di lunga durata, dal mancato adeguamento del sistema formativo alle esigenze di incontro tra domanda e offerta di competenze e capacità professionali (incluse forme moderne di apprendistato e tirocinio che entrino nel percorso scolastico), dal diffondersi di fasce sociali condannate all'esclusione e alla conseguente trappola della povertà.

Nel rapporto viene inoltre evidenziato l'aumento della disoccupazione tra gli immigrati e la conseguente crescita di povertà ed esclusione. Il CNEL ritiene quindi grave che l'AAC 2013 non prenda in considerazione le iniziative-faro elaborate dalla stessa Commissione nella Strategia Europa 2020, che sollecitano a "promuovere una politica di migrazione dei lavoratori che sia globale e lungimirante e definire una nuova agenda per l'integrazione dei migranti affinché possano sfruttare pienamente le loro potenzialità". Il Rapporto ISTAT sulla Coesione Sociale 2012, utilizzando un indicatore sintetico, segnala che il rischio povertà ed esclusione delle famiglie straniere si attesta in Italia sul 57% contro il 23% delle famiglie italiane.

Va riaffermata la centralità per la coesione del Paese dei processi di integrazione, a cominciare dalla condizione dei giovani di seconda generazione.

Il CNEL condivide le raccomandazioni della Commissione UE in merito agli obiettivi delle politiche per il mercato unico che devono contribuire ad affrontare alla radice le cause dell'esclusione e della povertà (Comunicazione della Commissione UE n. 573 del 3/10/201).

In tale documento la Commissione UE indica che nel 2010 circa 81 milioni di cittadini europei sono a rischio di povertà e che l'economia sociale e le imprese sociali hanno un ruolo fondamentale nel contribuire ad affrontare alla radice le cause della povertà e della esclusione: infatti le imprese altamente responsabili e innovative hanno un positivo impatto sulla società e sull'ambiente, favorendo l'inclusione e la fiducia nel mercato unico e nell'economia sociale di mercato.

Particolare attenzione va dedicata al Mezzogiorno che, in conseguenza della crisi economico-finanziaria ha visto crollare, più di altri territori, la spesa pubblica destinata alle varie attività produttive (industria, agricoltura, artigianato, energia, telecomunicazioni, turismo, commercio). La spesa pubblica è crollata in Italia dai € 666 del 1996 a € 351 pro capite del 2010 e, nel Mezzogiorno, da € 828 a € 271 pro capite.

Tra le numerose proposte di politica economica e sociale avanzate dalla Commissione per attenuare gli effetti dirimpenti della crisi e favorire una maggiore fluidità del mercato del lavoro in Italia, il CNEL sottolinea le seguenti:

- progressiva riduzione del cuneo fiscale e contributivo sul lavoro, finanziato con interventi sulla revisione della spesa nel segno della qualità e dell'efficacia delle prestazioni ai fruitori, e con riequilibrio del prelievo tributario e la lotta all'evasione fiscale
- allargamento dei tetti per la quota di salario legata a parametri di produttività nei contratti nazionali e soprattutto nella contrattazione decentrata a livello aziendale o territoriale
- misure attive per il collocamento e ricollocamento (servizi pubblici per l'impiego), coinvolgendo le stesse strutture sindacali e potenziando la rete informatica che riduca il mismatch domanda-offerta di lavoro moltiplicando forme di apprendistato-tirocinio e di scuola-lavoro per giovani, anche nella fascia 25-30 anni di età
- incentivare l'occupazione femminile anche attraverso forme di compatibilità tra vita di lavoro e familiare, inclusa una più ampia offerta di servizi di cura alle persone
- agevolare l'accesso a moduli di formazione permanente per i lavoratori più anziani, potenziando forme di partenariato fra istituti pubblici e privati
- elaborare strategie di inclusione attiva e lotta alla povertà per i gruppi sociali più vulnerabili
- sfruttare meglio il potenziale dei settori in espansione come l'economia verde, la sanità e i servizi di informazione e telecomunicazione
- mobilitare risorse umane e finanziarie per la riqualificazione e messa in sicurezza del territorio.

2.5 Priorità 5: modernizzare la PA

La costruzione di una pubblica amministrazione orientata verso la soddisfazione della domanda e dei bisogni dei cittadini e delle imprese richiede, ex ante, la adozione di uno schema programmatico di bilancio (nello Stato e negli altri livelli di governo locale) che colleghi l'assegnazione programmatica e funzionale delle risorse alla identificazione di centri di responsabilità omogenei, sulla base di piani pluriennali ed annuali di performance. Ex post, occorre una razionalizzazione dei controlli esterni ed interni fondata sulla misurazione e valutazione dei risultati, non solo in termini finanziari e gestionali (efficienza-economicità) ma anche in termini di prestazioni finali rese agli utenti.

Molti dei punti di questa Priorità proposta dalla Commissione ricadono fra i temi già toccati in precedenza (sistemi previdenziali, ostacoli burocratici alle imprese, infrastrutture di trasporto, banda larga, servizi pubblici per l'impiego...).

La legislazione recente ha introdotto normative generali in materia di bilancio e contabilità pubblica (legge n.196/2009, modificata; d.lgv. n.118/2011) e di riforma amministrativa (legge n.15/2009; d.lgv. n.150/2009) tentando una sintesi ed una integrazione del processo di riforma delle leggi sul bilancio e sull'amministrazione degli anni novanta. Invece la legge sul federalismo fiscale (n. 42/2009) la cui attuazione, affidata a decreti legislativi ed a successivi regolamenti, è rimasta incompleta, non ha demarcato il confine dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire per tutti i cittadini e lo spazio disponibile per le autonomie finanziarie ai diversi livelli di governo locale; pertanto, secondo i dati a consuntivo di contabilità economica nazionale, non ha migliorato la governabilità degli andamenti della spesa sociale.

L'ispirazione generale delle due riforme del bilancio e dell'amministrazione punta alla costruzione di un bilancio programmatico e di una amministrazione concepita in funzione dei risultati finali per i cittadini e per le imprese.

Persiste, tuttavia, uno scarto evidente tra gli obiettivi economici e gestionali evocati dalle norme e la pratica della gestione finanziaria e amministrativa, ancora dominate da vincoli e procedure contabili legate alle rigidità della disciplina uniforme dell'amministrazione consolidata negli anni fra le due guerre ed alle regole giuscontabilistiche ottocentesche, ai danni di una visione economica, dell'autonomia delle amministrazioni, dell'ottica funzionale orientata verso i servizi finali ai cittadini-utenti, ancor più necessarie nell'attuale cornice di una politica di rigore e di ricerca di miglioramenti determinanti nella produttività del sistema.

Consapevole dei gravi ritardi che caratterizzano l'Italia in fatto di trasparenza, efficienza e qualità dei servizi resi dalla PA, il CNEL sottolinea in particolare la necessità per il prossimo governo italiano di accelerare riforme profonde e interventi incisivi in tema di:

- riforma del federalismo e della governance e struttura degli enti locali
- riorganizzazione delle amministrazioni locali (Province e Comuni)
- tempi di pagamento della PA
- efficienza e tempi della giustizia civile
- modernizzazione del sistema carcerario
- procedure di accesso e utilizzazione dei fondi strutturali UE, facendo seguito ai progressi recentemente ottenuti dall'uscente Ministro per la Coesione territoriale.
- introdurre un vera meritocrazia nel reclutamento, nell'attribuzione di premi di produttività e nelle promozioni.