

**CNEL**  
**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

**Decreto legge n. 98/2011 recante disposizioni urgenti  
sulla stabilizzazione finanziaria**

**Osservazioni e proposte**

Commissione I in sede deliberante  
12 luglio 2011

**INDICE**

Iter del documento	pag.	lii
1) Urgente impegno delle Istituzioni e delle Parti sociali per la stabilità finanziaria e lo sviluppo	pag.	1
2) Le più importanti proposte per la crescita	pag.	1
3) Le innovazioni istituzionali eliminando duplicazioni e sprechi	pag.	2
4) Bene la revisione della spesa pubblica in luogo dei tagli lineari	pag.	3
5) Alcune limitate proposte del CNEL di modifica del decreto legge n. 98/2011	pag.	3
6) La necessità di confronto con Istituzioni e Parti sociali	pag.	4

### **Iter del documento**

Il presente testo di osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge 30 dicembre 1986, n. 936 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per la Politica economica e la competitività del sistema produttivo (I) nelle riunioni del 22 giugno 2011 e del 6 luglio 2011, e dalla Commissione per le Politiche europee e internazionali (VI) nelle riunioni del 23 giugno 2011 e del 6 luglio 2011, con il contributo degli altri Organi collegiali del CNEL.

Il Presidente del CNEL ha stabilito che la Commissione per la Politica economica e la competitività del sistema produttivo (I) si pronunciasse definitivamente sul decreto legge n. 98 del 2011 ex art. 6 comma 6 del Regolamento degli organi.

Il documento è stato approvato in via definitiva dalla Commissione per la Politica economica e la competitività del sistema produttivo (I) nella seduta del 12 luglio 2011.

## **1) Urgente l'impegno delle Istituzioni e delle Parti sociali per la stabilità finanziaria e lo sviluppo.**

Le turbolenze dei mercati di questi giorni mostrano quanto sia urgente un concorde e solidale impegno delle Istituzioni e delle Parti sociali per risanare la finanza pubblica e riaprire il sentiero dello sviluppo. Molti elementi rendono la situazione particolarmente preoccupante.

Si tratta, con ogni evidenza, di una turbolenza che prende in primo luogo di mira l'Italia, ma ha come obiettivo reale la credibilità e la tenuta stessa dell'euro e va contrastata anche con adeguate iniziative europee sulla base di linee di intervento tempestivamente proposte dall'Italia, che andrebbero opportunamente rilanciate.

Dalla situazione attuale derivano peraltro impegni specifici per le Istituzioni italiane.

In primo luogo perché il differenziale dei tassi di interesse sui titoli pubblici rispetto a quelli tedeschi è oggi superiore, in valore assoluto, a quello registrato nel 1996 quando, peraltro, ben maggiore era il tasso base di riferimento e, conseguentemente, più contenuta la differenza percentuale.

In secondo luogo perché una quota sempre più consistente del debito pubblico è sottoscritta da risparmiatori esteri e, conseguentemente, il pagamento degli interessi determina un consistente deflusso di ricchezza dal mercato interno (circa 3 punti di PIL) e rende sempre più preoccupante, anche ai fini del rapporto tra debito pubblico e risparmio privato interno, la crescita di tale posta di bilancio.

Infine, perché il rilevante contenimento del disavanzo e del debito pubblico in rapporto al PIL è stato prevalentemente realizzato nel passato, e continua ad essere realizzato, con la manovra delle poste più consistenti della spesa e dell'entrata (contenimento del costo di lavoro pubblico, previdenza, e relativo prelievo fiscale alla fonte) e/o più facilmente manovrabili (stanziamenti in conto capitale) creando una crescente tensione sociale e, insieme, una caduta degli investimenti pubblici, il cui livello è invece condizione essenziale per migliorare gli indicatori macroeconomici attraverso una più sostenuta crescita del PIL.

È questo il terreno sul quale sarà necessario concentrare l'impegno dei diversi livelli di governo (con comune assunzione di responsabilità, sia pur nella diversa collocazione, delle maggioranze e delle opposizioni) e delle Forze sociali, per definire, entro i termini previsti per la presentazione della nota di aggiornamento del DEF e del disegno di legge di stabilità, le misure per promuovere lo sviluppo e per reperire le indispensabili risorse finanziarie.

In tale contesto è particolarmente significativo che le Parti sociali, superando una fase anche recente di conflittualità, abbiano realizzato importanti accordi sulla contrattazione e sulla rappresentanza, ponendo le condizioni di una più costruttiva dinamica sociale.

## **2) Le più importanti proposte per la crescita.**

In particolare sarà necessario concentrarsi, partendo dagli aspetti già regolati nell'attuale manovra e dal positivo accordo tra le Parti sociali sulla contrattazione e la rappresentanza, sulle misure idonee a:

- a) combattere la segmentazione del mercato del lavoro, rivedendo aspetti specifici della legislazione a tutela dell'occupazione e riformando in modo completo il sistema di indennità di disoccupazione, attualmente

- frammentario; contrastare il lavoro non dichiarato; promuovere una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, aumentando la disponibilità di asili e servizi di assistenza in tutto il paese e fornendo incentivi finanziari alle persone che costituiscono le seconde fonti di reddito familiare per accedere ai posti di lavoro in un modo neutro in termini di bilancio;
- b) aprire il settore dei servizi ad un'ulteriore concorrenza, in particolare nell'ambito dei servizi professionali. Adottare nel 2011 la legge annuale per il mercato e la concorrenza, tenendo conto delle raccomandazioni presentate dall'Autorità antitrust. Ridurre la durata delle procedure di applicazione del diritto contrattuale. Adottare misure per promuovere l'accesso delle PMI ai mercati dei capitali, eliminando gli ostacoli normativi e riducendo i costi;
  - c) potenziare il quadro per gli investimenti del settore privato nella ricerca e nell'innovazione, estendendo gli attuali incentivi fiscali, migliorando le condizioni per il *venture capital* e sostenendo sistemi di appalto innovativi;
  - d) adottare misure per accelerare la spesa atta a promuovere la crescita, cofinanziata dai fondi della politica di coesione, onde ridurre le persistenti disparità tra le Regioni, migliorando la capacità amministrativa e la *governance* politica. Rispettare gli impegni presi nel quadro di riferimento strategico nazionale in termini di quantità delle risorse e di qualità della spesa.

È quanto ci chiede l'Unione Europea nelle raccomandazioni approvate al termine del recente Consiglio Europeo del 23 e 24 giugno. In precedenti documenti, condivisi dal CNEL, la Commissione Europea aveva segnalato l'urgenza di specifici interventi di sviluppo in materia di programma energetico, di dotazione infrastrutturale, di attenzione al fattore umano.

### **3) Le innovazioni istituzionali eliminando duplicazioni e sprechi.**

La crisi coglie l'Italia mentre è in corso un complesso processo di innovazione istituzionale, che prosegue il già rilevante processo di dislocazione dei poteri di spesa ai livelli istituzionali infrastatali cui si accompagna una redistribuzione dei poteri di prelievo (mediante quote rilevanti di compartecipazioni ai grandi tributi erariali, a partire dai due maggiori, IRE e IVA) adeguata a consentire a tali livelli di governo di "far fronte integralmente alle competenze loro assegnate".

Si tratta di un processo positivo fondato sul superamento della spesa storica e sulla definizione di costi, fabbisogni, e livelli di prelievo standard, che dovrebbe responsabilizzare pienamente, in relazione alle rispettive competenze, i diversi livelli di governo, e che richiederebbe una leale cooperazione tra questi soggetti e il comune impegno nella definizione di obiettivi e percorsi.

Grande è l'interesse delle Forze sociali (e, conseguentemente, del CNEL) a che tale processo si realizzi con l'effettiva eliminazione di duplicazioni e sprechi e con spirito solidale, non solo garantendo i "livelli essenziali delle prestazioni" a tutti i cittadini, ma anche consentendo la piena valorizzazione delle capacità inespresse del Mezzogiorno d'Italia.

Su questo terreno è particolarmente positivo che il Governo, dopo aver definito, attraverso i decreti legislativi in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, le modalità di realizzazione dei processi di standardizzazione dei costi e dei fabbisogni per i livelli regionali e locali, assuma nel decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (articolo 9) la scelta della standardizzazione anche per le

Amministrazioni centrali. In questo quadro si colloca in particolare la rivisitazione della dislocazione sul territorio degli apparati dello Stato, che andrebbero ridimensionati in relazione al trasferimento di competenze ai livelli di governo regionali e locali ed alla soppressione dell'articolo 129 della Costituzione che ha eliminato la previsione che le Province siano "circoscrizioni di decentramento statale". Per motivi analoghi dovrebbe essere riesaminata la dislocazione sul territorio degli uffici regionali. La definizione dei costi e dei fabbisogni standard dei servizi comunali dovrebbe definire, in modo articolato, i livelli ottimali dei bacini di utenza e ancorare i trasferimenti ai Comuni che decidessero di non aderire allo svolgimento delle funzioni associate ai valori standard così definiti, affidando alla leva fiscale e locale l'eventuale integrazione delle risorse. Il CNEL ha ripetutamente segnalato come, invece, anche in una fase di ricollocazione dei poteri, non sia diminuita la dinamica di crescita dei costi generali degli apparati periferici del governo centrale. Il CNEL, che sulla base della legge 4 marzo 2009 n. 15 è impegnato a realizzare un rapporto annuo sulla qualità dei servizi della Pubblica Amministrazione, si riserva di fornire sul tema un apposito contributo.

#### **4) Bene la revisione della spesa pubblica in luogo dei tagli lineari.**

Il CNEL condivide la scelta compiuta nel decreto di abbandonare, programmaticamente, la strada delle riduzioni lineari della spesa e di affidare alla determinazione delle singole Amministrazioni centrali, in un quadro di comune decisione del Consiglio dei Ministri, attraverso quali rimodulazioni di spesa pervenire agli obiettivi prefissati in termini di saldi; condivide che, nella logica di scelte selettive, già in questo decreto sia escluso che riduzioni di spesa debbano riguardare ricerca, formazione, valorizzazione del patrimonio culturale e Mezzogiorno (ma è incomprensibile perché l'esclusione delle riduzioni sia limitata al solo 2012).

#### **5) Alcune limitate proposte del CNEL di modifica del decreto legge n. 98.**

Sul terreno dei contenuti la manovra comporta misure prevalentemente mirate al contenimento della spesa pubblica e al recupero di evasione ed elusione fiscale, mentre meno significativi sono gli interventi in direzione dello sviluppo. È opinione del CNEL che senza una scelta decisa in tale direzione divenga sempre più complesso, e socialmente insostenibile, il perseguimento del dichiarato obiettivo di azzeramento del disavanzo entro il 2014.

Sul merito delle misure contenute nel decreto, fermi restando le perplessità sulla eterogeneità dei contenuti (talvolta in uno stesso articolo) e gli auspici che sia possibile in sede di conversione ulteriormente eliminare le misure meno collegate alle finalità della manovra, gli aspetti di maggiore criticità, che (preservando i saldi) richiederebbero opportune modifiche, sono costituiti:

- a) dall'intervento di limitazione della dinamica delle pensioni (art. 18), che potrebbe essere sostituito dalla anticipazione delle comunemente condivisa misura di revisione della tassazione sulle rendite finanziarie prevista nel disegno di legge di delega per la riforma fiscale;
- b) dall'innalzamento della tassa, in cifra fissa, sui conti deposito (art. 23, comma 7) che, incidendo in modo regressivo sul risparmio, comporterebbe una ulteriore penalizzazione delle emissioni dei titoli del debito pubblico, e che potrebbe essere modificato trovando le opportune compensazioni attraverso

- la generalizzazione della tassazione e la sua trasformazione in prelievo differenziato in relazione alla consistenza dei depositi;
- c) dalla mancanza di un'immediata e significativa riduzione dei "costi della politica" che dia - fin dal 2012 - un effettivo contributo al recupero di risorse da destinare agli obiettivi della manovra. Una tale scelta avrebbe il pregio di testimoniare la reale volontà del legislatore di intervenire, da un lato, su meccanismi inaccettabili quali, ad esempio, quello dei "rimborsi elettorali" che tali non sono, essendo di fatto un finanziamento ai partiti (esistenti o esistiti) e, dall'altro, tutta una serie di apparati e di strutture che, oltre a costare esse stesse, generano ulteriori costi di consulenze e uffici e demotivano gli apparati ordinari;
  - d) dall'eccessivo allungamento della durata degli ammortamenti (art. 23, comma 47) che rischia di determinare un blocco degli investimenti nelle concessioni;
  - e) dalla soppressione dell'ICE (art. 14, comma 17), con la conseguente ministerializzazione degli interventi, senza che siano predisposte adeguate strutture di promozione alternative;
  - f) dalla limitazione al solo 2012 della esclusione di riduzione dei fondi destinati al Mezzogiorno (art. 10, comma 1), che andrebbe invece estesa almeno all'intero ciclo della programmazione dei fondi strutturali europei, puntando ad ottimizzare l'uso di tutte le risorse, statali (ordinarie e straordinarie), regionali, locali, europee, attraverso opportune "intese istituzionali di programma", a norma dell'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Un delicato problema nasce in relazione ai debiti commerciali delle Pubbliche Amministrazioni che riguardano non solo quelle centrali ma anche, e soprattutto, quelle regionali (ivi comprese le aziende sanitarie) e locali. Il rinvio dei pagamenti oltre i trenta giorni previsti dalle direttive europee comporta pagamenti di sanzioni - recentemente inasprite - che non solo aggravano in prospettiva la dimensione del debito, ma cominciano ad aprire preoccupanti spazi all'azione di iniziative usurarie. Da questo punto di vista è insufficiente la misura prevista per le sole Amministrazioni centrali (art. 10, comma 17) e, al netto del contenzioso giudiziario, desta preoccupazioni la misura sull'impignorabilità dei patrimoni delle ASL (art. 17).

#### **6) La necessità del confronto con Istituzioni e Parti sociali.**

Nell'attuale manovra è ripetutamente evocata l'esigenza di un comune impegno per affrontare la crisi. Si ipotizzano specifiche sessioni della conferenza Stato-Regioni, aperta alle Parti sociali, in materia di fondi strutturali e del fondo per lo sviluppo e la coesione (art. 32), e si prevede la cooperazione degli operatori della giustizia (magistrati e avvocati) al fine di rendere più efficiente la giustizia civile, amministrativa e tributaria (art. 37). Ma proprio la scelta di un più ampio coinvolgimento nella definizione del cammino da compiere rende incomprensibile che tale soluzione non sia stata adottata nella direzione dei poteri locali e delle Forze sociali. In particolare, malgrado la manovra coinvolga in misura rilevante Regioni e Enti locali (in termini sia di riduzione della spesa che di decisioni in materia di investimenti), non è stata coinvolta la "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica" che, "in attuazione di quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge n. 42 ... (dovrebbe concorrere) ... alla ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per sottosettore

istituzionale" (articolo 36 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68). Non meno significativo è il contributo che ad una miglior definizione della manovra sul terreno dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione, della spesa sociale, del prelievo, potrebbe venire da un coinvolgimento delle Forze sociali. In particolare si tratta di definire una delicata operazione di riequilibrio del prelievo dalle persone alle cose e, conseguentemente, dai redditi ai consumi e ai patrimoni, e di attivare misure adeguate di contrasto all'evasione. Su questo terreno il CNEL ha, in particolare, proposto:

- a) il rafforzamento e il rispetto del codice del contribuente (prevedendo, attraverso misure di incrocio tra norme di legge e regolamenti parlamentari, la sua effettiva inderogabilità) al fine di migliorare il rapporto tra fisco e cittadini;
- b) la semplificazione delle procedure e la riduzione degli adempimenti, dedicando particolare attenzione ad evitare il rischio che il federalismo fiscale determini un aumento della pressione fiscale e, comunque, complicazioni per i cittadini e per le imprese;
- c) il rafforzamento delle misure di contrasto all'evasione attraverso un incrocio mirato dei dati patrimoniali e reddituali e l'introduzione, sull'esempio di altri Paesi, di meccanismi di tutoraggio in grado di rendere più disteso il rapporto tra fisco e contribuente e prevenire l'evasione;
- d) la valutazione attenta delle normative che, in materia di IVA, favoriscono fenomeni di evasione, integrando la positiva eliminazione di numerose partite IVA inerti (art. 22, commi 22 e 23) con misure che riducano le esigenze di compensazione per gli operatori del settore;
- e) l'introduzione di misure di contrasto di interesse attraverso il rafforzamento della tracciabilità dei pagamenti ed incentivi all'uso della moneta elettronica (che adegui, in valore, la percentuale dei pagamenti in Italia alle medie europee);
- f) l'analisi attenta dell'anomalo uso delle strutture societarie ai fini dell'occultamento delle situazioni patrimoniali e/o reddituali.

Su questo terreno di leale cooperazione delle Istituzioni tra loro, e tra le Istituzioni e le Forze sociali, occorre dislocarsi in previsione delle misure che dovranno essere inserite nella legge di stabilità, in particolare in materia di sviluppo e sostenibilità sociale della manovra. Gli strumenti sono, da un lato, quello della piena attivazione dalla Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica e, dall'altro, quello della apertura di un confronto serrato con le Parti sociali.