

CNEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Documento di Economia e Finanza

DEF 2014

Schema di osservazioni e proposte

Commissione istruttoria I

per la Politica Economica, le Politiche Europee e la Competitività del Sistema Produttivo

14 aprile 2014

INDICE

Iter del documento	pag. 3
Il quadro di riferimento del DEF 2014	pag. 4
Un Piano urgente di valorizzazione e privatizzazione del patrimonio pubblico	pag. 7
Una svolta nella politica economica della UE	pag. 7
Occorre agire sia sul lato della domanda che su quello dell'offerta	pag. 8
Rilanciare la produttività, superare il credit crunch, ridurre la dipendenza dai prestiti bancari.	pag. 9

Iter del documento

Il presente schema 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 e ss.mm.ii. e della legge n. 39/2011 recante Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione istruttoria I - Politica Economica, Politiche Europee e Competitività del Sistema Produttivo nelle riunioni tenutesi nel mese di marzo. Il documento preliminare è stato presentato all'Assemblea del CNEL il 20 marzo 2014, che ha rinviato ad un ulteriore approfondimento della Commissione I a seguito della presentazione del Documento di Economia e Finanza (DEF).

Nella seduta del 14 aprile 2014, la Commissione I ha trattato ed istruito i temi del DEF, ha concluso le attività istruttorie e ha approvato il presente schema di osservazioni e proposte.

1. Il quadro di riferimento del DEF 2014

Il quadro in cui si inserisce il DEF resta particolarmente difficile. La ripresa si presenta problematica e modesta e, a fronte di una caduta del reddito per abitante dei paesi periferici dell'eurozona peggiore di quella registrata in America durante la Grande Depressione, non si profila ancora quella svolta nella politica economica della UE indispensabile per uscire dalla crisi.

Nello scorso mese di marzo si è registrato un tasso di inflazione medio dell'eurozona pari allo 0,5 per cento con quattro paesi che hanno già tassi negativi e altri quattro, tra cui l'Italia che sono prossimi a un tasso zero.

Il rischio di deflazione fa dichiarare alla BCE di essere pronta ad attivare misure non convenzionali di politica monetaria, ma pesa sull'effettiva possibilità di praticare il *quantitative easing* l'attesa della pronuncia della Corte di giustizia europea sugli interventi della BCE sul mercato dei titoli di stato.

Si profilano seri dubbi sull'efficacia delle stesse misure di *quantitative easing* nell'attuale situazione economica anche in rapporto agli ampi margini di incertezza sulle concrete linee di politica monetaria che la BCE intende mettere in atto (acquisto di titoli del debito pubblico, acquisto di titoli cartolarizzati di debiti privati).

Il CNEL osserva in proposito che l'acquisto di titoli del debito pubblico contribuisce al contenimento dello *spread* (e, quindi, dello stesso livello del debito) e alleggerisce il portafoglio delle banche ma non dà nessuna certezza che il conseguente flusso di liquidità sia effettivamente trasferito sulle imprese.

L'acquisto di titoli cartolarizzati dalle banche sul modello del *funding for lending* adottato dalla Bank of England, che offre tassi più bassi per le banche che fanno prestiti alle imprese, ha potenzialmente un effetto più diretto sull'economia reale.

A restare però problematica è l'effettiva reazione delle imprese che, al momento non richiedono tanto un credito espansivo quanto ristrutturazioni e/o sostituzioni di mutui già contratti.

A fronte di tale stato di sostanziale stagnazione solo un deciso cambio di rotta della politica fiscale europea può ridare slancio all'economia. A tal fine il CNEL ritiene essenziale che il governo italiano ponga con decisione, come già ha iniziato a fare, sul tavolo europeo la necessità di una svolta nella politica economica finalizzata alla crescita e confermi nell'immediato la scelta già anticipata dal DEF di poter utilizzare, fermo restando il rispetto degli impegni assunti, tutte le clausole di flessibilità rese disponibili dallo stesso Patto di Stabilità e Crescita quadro degli accordi in essere, in particolare quelle finalizzate al rilancio degli investimenti pubblici.

In assenza di ulteriori misure di rilancio della crescita gli investimenti, pur previsti in aumento entro il 2018 di circa 16 punti percentuali, resteranno a quella data ben 10 punti percentuali in meno del livello raggiunto il 2008.

Il CNEL, sulla base di tali considerazioni, condivide pienamente l'obiettivo del Governo di agire per il rilancio della crescita "riducendo le diseguaglianze e riportando in Europa lo spirito di solidarietà costitutivo" e di dare un deciso sostegno all'*Industrial Compact*. Portare il PIL industriale al 20 per cento del totale della UE darebbe, infatti, risultati rilevanti sulla crescita del PIL e dell'occupazione dell'Italia che è il secondo paese manifatturiero europeo.

Il CNEL condivide le misure di politica economica indicate dal Governo e valuta molto positiva la scelta del Governo di integrare nella valutazione dello stato di benessere della popolazione le misure del PIL con quelle del BES (misurazione del Benessere Equo e Sostenibile) introdotto in Italia dall'ISTAT e dal CNEL.

Sgravio dell'IRPEF concentrato sui salari più bassi, che però deve affrontare anche la condizione degli incapienti e i trattamenti pensionistici più poveri, pagamento dell'intero stock dei debiti della PA, diminuzione dell'IRAP e dei contributi INAIL, abbattimento del costo dell'energia per le PMI, aumento del fondo di garanzia per le PMI, aumento del fondo agevolato per le reti d'impresa, potenziamento del credito d'imposta per la ricerca, l'assunzione di ricercatori e per il rinnovo degli impianti (nuova Sabatini), fondi per le imprese sociali, piano casa, misure per l'edilizia scolastica, configurano un apprezzabile piano di stimolo dell'economia. Vanno previste gli stanziamenti per gli ammortizzatori sociali in deroga e per una soluzione strutturale del problema degli esodati.

In particolare, per quanto attiene ai previsti sgravi IRAP, si evidenzia l'opportunità di concentrare l'intervento sulla tassazione del costo del lavoro, prevedendo la deducibilità di una quota del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP.

Servirebbe inoltre come complemento necessario a queste politiche, il cui effetto è quello di dare sostegno alla domanda, una ben strutturata politica di potenziamento e di miglioramento della offerta produttiva: una nuova legge finalizzata a incentivare il rinnovo degli impianti, con prevalente attenzione alle tecnologie capaci di accrescere la produttività complessiva dei fattori; un piano casa, basato anche su un adeguato recupero del patrimonio edilizio esistente; un innovativo e robusto piano di infrastrutture a servizio dei principali aggregati di localizzazione produttiva (porti, interporti, poli industriali, ecc.).

Il sostegno dei redditi più bassi come strumento per accelerare l'uscita dalla crisi dovrebbe comunque essere concepito in vista di una radicale riforma degli ammortizzatori sociali in chiave universalistica.

E' importante che i tagli di spesa pubblica necessari per dare copertura a tali provvedimenti espansivi non producano effetti recessivi di pari impatto. Vanno, quindi, selezionati tagli capaci di rendere più efficiente la spesa e a basso impatto negativo sulla crescita.

Il quadro delle coperture necessita di una puntuale verifica negli esiti, essendo strettamente connesso all'incidenza della manovra sulla dinamica del PIL. E' per questo che il CNEL ritiene necessario disporre di riferimenti più puntuali – attualmente non riscontrabili – sia per evitare l'introduzione di clausole di salvaguardia (previsione di tagli orizzontali delle detrazioni fiscali, aumento dell'IVA) con le conseguenti

incertezze dei beneficiari circa la continuità delle misure ed il venir meno dell'ipotesi espansiva, sia per porsi nelle condizioni di proseguire nella riduzione del carico fiscale, utilizzando le ulteriori risorse per interventi in direzione della detassazione dei pensionati e delle imprese.

Non meno rilevante è che tali misure “siano comprese e accettate dai cittadini”. La Commissione europea a tal fine “continua a raccomandare che i programmi nazionali di riforma e i programmi di stabilità e di convergenza siano dibattuti in ambito nazionale nel parlamento e con tutti i portatori di interesse, in particolare le parti sociali e gli attori sub nazionali”¹. A tal fine considerando che nella proposta del Governo un ruolo rilevante per l'accrescimento della competitività dell'Italia viene assegnato ad un articolato programma di riforme istituzionali, occorrerà verificare con attenzione che tali interventi (e in particolare quelli che incidono sulla ripartizione dei poteri tra Stato e sistema delle Autonomie e la prevista soppressione del CNEL) non rendano più difficoltoso tale confronto.

¹Comunicazione della Commissione – Analisi annuale della crescita 2014, Bruxelles 13.11.2013, pag. 6

2. Un Piano urgente di valorizzazione e privatizzazione del patrimonio pubblico

Per mettere in sicurezza i conti nel medio periodo e aprire spazi a investimenti per la crescita, il CNEL ritiene possibile perseguire obiettivi di valorizzazione e privatizzazione del patrimonio pubblico ancora più ambiziosi di quelli contenute nel DEF.

Il CNEL propone (sulla base di quanto discusso nel seminario del 5 Giugno 2012 organizzato dalla 1° Commissione), la messa a punto tempestiva di un piano di valorizzazione e privatizzazione del patrimonio pubblico (immobili, partecipazioni, concessioni da realizzare mediante l'utilizzazione di Società veicolo sul modello INVIMIT (collocate fuori del perimetro della finanza pubblica) in grado di riscattare gli asset pubblici finanziandosi con emissioni obbligazionarie sul mercato. L'obiettivo è quello di anticipare il flusso delle risorse che deriveranno da processi di valorizzazione e privatizzazione del patrimonio, per abbattere in modo consistente lo stock del debito pubblico e effettuare investimenti pubblici necessari per il rilancio dell'economia nazionale e per realizzare la strategia Europa 2020. Funzionale alla valorizzazione sarebbe, inoltre, l'adozione di una organica normativa sui servizi integrati e di gestione degli immobili.

3. Una svolta nella politica economica della UE

Il CNEL ritiene che tale piano possa rafforzare le misure di politica economica già decise, dando più forza al Governo durante il semestre di Presidenza italiana dell'UE e metterlo in condizione di proporre una svolta nella politica economica dell'eurozona.

Come ribadito dal Presidente Napolitano il 4 febbraio 2014 al Parlamento Europeo, “non regge più una politica di austerità ad ogni costo” dettata dagli umori dei mercati finanziari, invece che da valutazioni razionali e che ha finito col produrre effetti opposti a quelli che si era prefissati, cioè un peggioramento del rapporto debito/PIL.

Il CNEL ritiene che, fermo restando il diritto dell'Italia di poter usare tutte le “finestre di opportunità” già previste dalle regole europee, nell'immediato futuro la correzione dell'eccesso di austerità non possa realisticamente avvenire che vincendo i timori da parte dei Paesi più forti.

Durante il semestre di presidenza italiana dovrà essere chiarito con forza che le scelte del governo italiano, mirate ad una ripresa dei consumi e dello sviluppo degli investimenti, non puntano ad un allentamento del rigore, suscettibile di innescare gestioni della finanza pubblica dei paesi periferici non compatibili con l'appartenenza alla comune area monetaria, ma rappresentano lo strumento più efficace di risanamento della finanza pubblica. A tal fine è essenziale collegare tali interventi espansivi alla politica di revisione della spesa, che sarà tanto più efficace quanto più coinvolgerà in modo trasparente tutti i livelli istituzionali di governo e i cittadini.

A livello europeo lo strumento idoneo per vincere tali timori, a giudizio del CNEL, è rappresentato dalle future “intese contrattuali” (*contractual arrangements*).

Il CNEL è consapevole che tali intese sono state proposte dalla Germania con l'obiettivo di imporre nuovi vincoli esterni ai Paesi periferici con sanzioni sicure e risorse incerte, in cambio di riforme che, pur necessarie, non si possono realizzare senza costi immediati per la finanza pubblica. È indispensabile, quindi, cambiare radicalmente la filosofia di tali accordi.

Il CNEL ritiene che durante il semestre di presidenza italiana in cui è previsto il varo dei “contractual arrangements” si debba puntare a cambiare la sostanza e la stessa definizione di questo istituto puntando a veri e propri programmi concordati per le riforme e lo sviluppo, programmi che dovrebbero riguardare tutti i paesi dell'eurozona con l'obiettivo di affrontare tutti gli squilibri macroeconomici, compresi quelli della Germania in materia di bilancia commerciale e liberalizzazione dei servizi. In tale quadro potrebbero essere concordati l'allungamento dei tempi di raggiungimento degli obiettivi di riduzione del debito e la piena operatività delle clausole di flessibilità rispetto al deficit al fine di favorire nuovi investimenti validati a livello comunitario.

4. Occorre agire sia sul lato della domanda che su quello dell'offerta

Uscire dal circolo vizioso austerità – recessione - aumento del rapporto debito/Pil è condizione necessaria ma non sufficiente per rimettere il Paese su un sentiero di crescita. L'economia italiana, infatti, presenta da molto tempo gravi problemi, sia sul lato della domanda (a causa della contrazione di consumi e investimenti determinata dalla bassa dinamica dei salari e della spesa pubblica produttiva), che su quello dell'offerta a causa del peggioramento della nostra competitività, dovuto da oltre quindici anni di bassa crescita della produttività.

Una quota apprezzabile delle nostre piccole e medie imprese ha dimostrato, malgrado le pesanti carenze del settore pubblico, di saper competere anche con le imprese tedesche, si tratta però di un numero troppo ristretto (essenzialmente le imprese del cosiddetto quarto capitalismo) la maggioranza delle imprese non riesce ad imitarle, presenta insufficienti innovazioni organizzative (essenziali per sfruttare pienamente le potenzialità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ICT) ed è troppo dipendente dal finanziamento delle banche.

Bisogna perciò mettere in campo con urgenza politiche idonee ad aggredire i nodi della produttività e del finanziamento non bancario.

5. Rilanciare la produttività, superare il credit crunch, ridurre la dipendenza dai prestiti bancari.

Come avvenne negli anni '90 per battere l'inflazione e creare le condizioni per l'ingresso nell'euro, anche oggi è necessario individuare un catalizzatore che permetta di concentrare gli sforzi di tutti gli attori economici e istituzionali attorno all'obiettivo della crescita della produttività. Occorre un patto per la produttività che spinga il nostro apparato industriale e dei servizi a impegnarsi in innovazioni organizzative, di processo e di prodotto, mettendo in campo incentivi per elevare gli investimenti in tecnologie innovative, cambiamenti organizzativi e gestionali, miglioramento della qualità del capitale umano. Gli incentivi vanno perciò rimodulati a favore delle imprese che hanno una migliore produttività, che sono capaci di esportare su più mercati, che investono in R&S e in capitale umano. Questa rimodulazione si dovrebbe accompagnare a progetti tecnologici capaci di valorizzare alcuni vantaggi competitivi già esistenti. Occorre, dunque, una politica industriale non dirigista e capace di far leva su potenzialità già espresse dal sistema produttivo del Paese.

Le misure già adottate per superare il *credit crunch* vanno rafforzate con strumenti (Bad Bank, cartolarizzazioni, ecc.) capaci di farsi carico dei debiti cattivi per permettere al sistema bancario italiano di ritornare a svolgere pienamente la sua funzione. È, altresì, essenziale il rapido lancio da parte della BCE di un finanziamento a lungo termine per facilitare i flussi di credito all'economia.

L'obiettivo di superare il *credit crunch* deve accompagnarsi a quello di ridurre la forte dipendenza delle PMI dall'intermediazione bancaria del risparmio attraverso una diversificazione del sistema finanziario, con una maggiore quota di finanziamento diretto dei mercati dei capitali. Lo sviluppo di mercati finanziari non bancari avrebbe effetti positivi anche sul sistema del credito bancario perché libererebbe capitali per la concessione di nuovi crediti.