

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**COMMISSIONE PER LA POLITICA ECONOMICA E
LA COMPETITIVITA' DEL SISTEMA PRODUTTIVO (I)**

LE POLITICHE ECONOMICHE PER TORNARE A CRESCERE

comunicazione

Assemblea del 26 febbraio 2009

INDICE

Iter del documento	pag.	ii
1. Le motivazioni di questa comunicazione	pag.	1
2. La crisi finanziaria	pag.	1
3. Il ruolo del G8 e del G20 per ristabilire la fiducia nei mercati finanziari ed evitare il credit crunch	pag.	2
4. Dalla crisi finanziaria alla crisi economica: no al protezionismo	pag.	2
5. Le misure nazionali per affrontare la crisi	pag.	3
6. Le misure strutturali		
a) gli investimenti nel Mezzogiorno	pag.	4
b) le politiche della Pubblica amministrazione	pag.	4
c) la riqualificazione della spesa pubblica	pag.	5
d) il ripensamento del sistema fiscale e la lotta a evasione ed elusione	pag.	5

Iter del documento

Il presente comunicazione è stata istruita dalla Commissione I in occasione delle riunioni del 18 e del 19 febbraio 2009.

Tale comunicazione costituisce una prima attuazione del tema "Dalla crisi allo sviluppo: quale percorso" del programma di attività del CNEL per il 2009 approvato nell'Assemblea del 29 gennaio scorso e rappresenta un primo contributo di un'attività di monitoraggio, che sarà oggetto di costante aggiornamento.

1. Le motivazioni di questa comunicazione.

Il quadro della finanza e dell'economia italiana si evolve con ritmi tali da non consentire diagnosi definitive, e corrispondenti terapie rigide; esso risente dell'evoluzione del quadro europeo e globale e presenta, come è naturale, peculiarità derivanti dallo specifico assetto economico e finanziario nazionale.

In attuazione del tema "Dalla crisi allo sviluppo: quale percorso" del programma di attività del CNEL per il 2009 approvato nell'Assemblea del 29 gennaio scorso, la Commissione I ha avviato una riflessione, coordinandosi con gli altri Organi collegiali.

In tale quadro il CNEL ritiene utile monitorare in modo costante la situazione favorendo il confronto tra le parti sociali e quello tra parti sociali e istituzioni per costruire un quadro di consenso, il più possibile ampio, sulle politiche necessarie per affrontare la crisi e costruire prospettive di moderno sviluppo del Paese.

La presente comunicazione rappresenta un primo contributo di un'attività di monitoraggio, che sarà oggetto di costante aggiornamento.

L'obiettivo del documento, che non viene sottoposto al voto, è quello di stimolare e avviare in sede CNEL una riflessione condivisa sul nuovo contesto che la crisi economica sta creando e sulle politiche economiche necessarie per fronteggiarla.

Tale riflessione comune si concretizzerà nei mesi prossimi in schemi di osservazioni e proposte che saranno sottoposti al voto dell'Assemblea.

2. La crisi finanziaria.

Sul versante della crisi finanziaria il sistema italiano, inizialmente meno coinvolto di quello di altri paesi per la più rigorosa verifica del merito di credito garantita sul mercato nazionale dall'efficace costruzione di un sistema di indicatori dell'istituto di vigilanza, rischiano di determinarsi effetti negativi derivanti non solo dall'inevitabile rimbalzo, in particolare sugli istituti medio grandi, delle pratiche e delle crisi degli intermediari finanziari internazionali, ma anche per le conseguenze delle modalità di ricapitalizzazione con risorse pubbliche di alcuni rilevanti istituti bancari di altri paesi dell'Unione che consentono loro di operare su mercati diversi da quello domestico offrendo rendimenti che rischiano di determinare una riduzione della provvista, in particolare degli intermediari piccoli e medi, più legati all'economia dei diversi territori, con riflessi sugli impieghi e, conseguentemente, sugli investimenti e sull'occupazione. Sarebbe, probabilmente, utile che, proprio facendo tesoro della più positiva esperienza italiana, il Governo e la Banca d'Italia, ciascuno nell'ambito delle specifiche responsabilità, avanzassero, in sede di Ecofin e di Banca centrale europea, proposte per determinare comuni e più efficaci criteri di intervento e di vigilanza.

Rivendicare politiche comuni europee e, in prospettiva, del complesso dei paesi industrializzati è coerente con la decisione, unanimemente condivisa, del Governo italiano, sin dal primo manifestarsi della crisi, di chiedere una comune assunzione di responsabilità che non si limitasse al coordinamento delle politiche dei singoli governi nazionali ma prevedesse l'assunzione di specifiche iniziative dell'Unione.

3. Il ruolo del G8 e del G20 per ristabilire la fiducia nei mercati finanziari ed evitare il credit crunch.

Occorre evitare che nei prossimi mesi la crisi di fiducia che ha investito gli operatori dei mercati finanziari a causa della difficoltà di valutare la qualità dei titoli detenuti in portafoglio da ciascun intermediario spinga gli intermediari stessi a ridurre ulteriormente il finanziamento all'economia reale.

Il G8 e il G20 costituiscono le sedi adeguate per definire nuove regole dei mercati finanziari che ristabiliscano la fiducia e per coordinare le azioni che i singoli Stati intendono avviare per limitare i danni provocati dai titoli tossici presenti nel portafoglio degli intermediari finanziari. Gli strumenti per individuare ed eliminare progressivamente i titoli privi di valore dai portafogli degli intermediari possono essere di vario tipo. In alcuni casi alcuni paesi stanno procedendo alla nazionalizzazione delle banche maggiormente esposte, in altri casi alla concessione di linee di credito. La via seguita dal Governo italiano è quella di mettere a disposizione degli operatori finanziari linee di credito attraverso la sottoscrizione di obbligazioni con l'obiettivo di sostenere la patrimonializzazione delle banche che ne avessero eventualmente bisogno senza entrare nel capitale, chiedendo in cambio di non far mancare il finanziamento al sistema produttivo.

Per quanto di propria competenza il CNEL assumerà iniziative volte a coinvolgere le analoghe strutture operanti nell'Unione perché in ogni paese si solleciti un maggior coordinamento e una migliore definizione delle politiche economiche comuni.

In particolare l'Italia può essere interessata, al fine di meglio definire gli equilibri economico-finanziari di ciascun paese, ad approfondire la tematica del rapporto tra debito e patrimonio delle pubbliche amministrazioni e tra indebitamento delle pubbliche amministrazioni e indebitamento degli operatori privati (imprese e famiglie).

4. Dalla crisi finanziaria alla crisi economica: no al protezionismo.

Sul versante dell'economia reale occorre approfondire l'analisi delle politiche nazionali annunciate e in corso di attuazione in stretta relazione con quelle degli altri paesi della UE, sia per valutare l'opportunità di attuare anche in Italia alcune proposte avanzate altrove, sia per valutare se alcuni aiuti di stato non abbiano in realtà l'obiettivo di limitare la concorrenza all'interno della UE a favore di imprese nazionali.

Nel nostro paese, che era già interessato, in conseguenza della globalizzazione, a profonde innovazioni del proprio asse strategico, a partire dagli inizi dell'autunno si sono determinate nuove difficoltà come conseguenza della crisi finanziaria.

Basta guardare agli indicatori ISTAT dei fatturati e degli ordinativi di ottobre e novembre, a quelli dell'andamento dei consumi che registra flessioni in quasi tutti gli aggregati merceologici, per cogliere l'evoluzione drammaticamente negativa delle previsioni. Gli indici sul fatturato e sugli ordinativi positivi sino alla fine di settembre segnano a partire da ottobre (come si evince dalle tabelle allegate) una brusca inversione di tendenza riflettendo un andamento negativo in qualche modo anticipato dall'andamento delle vendite che sin dai primi mesi del 2008, sia pur con qualche oscillazione, aveva fatto segnare valori negativi persino per i prodotti alimentari.

Anche le più recenti rilevazioni sull'occupazione (dipendente e indipendente) evidenziano l'interruzione dell'anomalia italiana di una crescita dell'occupazione superiore a quella del PIL. Già nel III trimestre del 2008 flette, in particolare, in tutte le ripartizioni territoriali l'occupazione indipendente e rallenta la crescita di quella dipendente (che si riduce nel Mezzogiorno). Per il IV trimestre del 2008, come emerge anche dai dati sulla cassa integrazione e sulle numerose crisi aziendali, si prevede una flessione generalizzata.

Indicazioni analoghe vengono dal quadro delle entrate. Se si raffrontano i preconsuntivi formulabili con la utilizzazione dei dati relativi agli accertamenti di luglio con quelli formulabili sulla base dei dati di novembre si passa da un trend di crescita superiore a quello nominale del PIL ad una riduzione degli accertamenti anche in valore nominale riferiti alla gran parte dei tributi. La stessa limitatissima crescita dell'IRPEF (derivante in larga misura dal fiscal drag) comincia a registrare i segni della flessione dell'occupazione.

L'incertezza modifica le propensioni al consumo, scarsità di risorse finanziarie e riduzione dei consumi bloccano investimenti e produzione. La crisi si avvia e richiede misure idonee a far ripartire consumi e investimenti, rivolte ai cittadini e alle imprese.

5. Le misure nazionali per affrontare la crisi.

Occorre, dunque, non tanto valutare il recente decreto legge (10 febbraio 2009, n. 5) e anche la validità di misure contenute nel precedente decreto (decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2), che, alla luce dei più recenti andamenti dell'economia, si rivelano scarsamente utili, ma soprattutto individuare procedure efficaci e costruire sedi di consultazione e concertazione che consentano di impostare e gestire gli interventi indispensabili con il massimo consenso politico, sociale e istituzionale.

Il decreto legge 5/2009 introduce agevolazioni per gli acquisti di auto, di mobili ed elettrodomestici, misure sulla tassazione relative alle imprese dei distretti, alle fusioni d'impresa, ai controlli sulle compensazioni fiscali mediante uso improprio delle agevolazioni.

Le misure di agevolazioni relative all'acquisto di autoveicoli intervengono in un settore la cui crisi è divenuta esplosiva (anche per lo scarto esistente tra l'inizio della discussione sulla materia e la concreta assunzione dei provvedimenti). Si tratta di misure di indubbia efficacia e che, per la caratteristica del settore, sono suscettibili di determinare rimbalzi positivi anche nei numerosi settori collegati.

Le agevolazioni relative ai settori dei mobili e degli elettrodomestici paiono invece più una estensione della tipologia degli interventi di ristrutturazione edilizia (con estensione delle relative agevolazioni) che un intervento diretto al rilancio del settore che pure per le sue caratteristiche di settore orientato all'esportazione richiederebbero una specifica attenzione.

Le misure di tassazione aggregata delle imprese distrettuali non paiono, nella realtà italiana, concretamente suscettibili di applicazione apprezzabile.

Si tratta, in ogni caso, di misure assai limitate come emerge dalla quantificazione finanziaria dei mezzi di copertura (anche ipotizzando una qualche misura di autocopertura derivante dalle maggiori entrate conseguenti le transazioni incentivate).

Nel precedente decreto, alla luce degli andamenti dell'inflazione (e dei correlati tassi d'interesse), paiono prive di impatto le misure relative ai tassi sui mutui per l'acquisto degli immobili che rappresentavano, insieme alla detassazione degli straordinari, il più rilevante intervento mirato a sostenere i redditi delle famiglie a reddito medio basso.

Si accentuano preoccupazioni per la tenuta dell'occupazione che diverranno sempre più rilevanti, anche in caso di ripresa, per le prevedibili esigenze di mobilità legate al riposizionamento del sistema produttivo.

Occorrono non solo misure straordinarie e adeguatamente flessibili ma anche modalità non meno straordinarie e flessibili di gestione della crisi.

Sarebbe utile un sostegno della domanda che rivitalizzi i settori con produzioni rivolte più direttamente al mercato dei consumi, sia con misure mirate a sostenerne l'attività, sia aumentando il reddito disponibile dei cittadini.

Nei settori dei beni strumentali che sono pure colpiti dalla crisi occorre invece intervenire con misure che oltre ad offrire un sostegno congiunturale favoriscano, soprattutto, la naturale propensione al continuo adeguamento del nostro modello di specializzazione produttiva.

Sul fronte degli ammortizzatori sociali l'estensione permanente a tutti i settori della cassa integrazione guadagni (CIG) è un utile strumento per sostenere i redditi e quindi i consumi e per consentire alle imprese di non perdere la professionalità acquisita nel tempo dai propri dipendenti. Si contribuisce, in tal modo, a ristabilire un adeguato livello di fiducia e quindi ad accelerare i tempi di superamento della crisi.

6. Le misure strutturali.

Ma la crisi richiede anche un orientamento nuovo della politica economica e della finanza pubblica.

Il CNEL si riserva, sulla base di specifiche consultazioni degli operatori dei diversi settori e di analisi mirate di primari istituti di ricerca economico-sociale, di proporre alle istituzioni linee di intervento praticabili e efficaci.

a) gli investimenti nel Mezzogiorno

È positivo che Governo e Regioni abbiano realizzato un accordo sulla utilizzazione delle risorse europee sia in funzioni di interventi straordinari per gli ammortizzatori sociali sia per un uso più strategico dei fondi FAS che confermi l'articolazione delle competenze ed eviti fenomeni di centralizzazione delle risorse. Occorre, in questo caso garantire, attraverso forme di leale cooperazione tra i diversi livelli di governo, che siano rispettate le destinazioni territoriali delle risorse che prevedono la riserva dell'85% per le Regioni del Mezzogiorno e che sia rigorosamente garantita l'aggiuntività delle risorse europee.

b) le politiche della Pubblica Amministrazione

È prevedibile, in ogni caso, che tale riprogrammazione determini un qualche ritardo nella spesa per investimenti. Tali ritardi potrebbero essere colmati da misure programmate di accelerazione dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni (anche attraverso la liquidazione dei crediti d'imposta delle imprese), di sblocco dei residui di investimento dei comuni. Si verrebbe così incontro alle esigenze di liquidità di un vasto tessuto di imprese, in particolare piccole e medie, e si sosterrrebbe l'economia di interi territori. Si tratterebbe di

misure che non inciderebbero sul debito ma solo, congiunturalmente, sul fabbisogno. In ogni caso, in funzione del controllo complessivo dei flussi di finanza pubblica la dimensione di una simile operazione e la ripartizione delle risorse tra le Amministrazioni centrali e quelle regionali e locali potrebbero essere decise in sede di Conferenza unificata, affidando a decisioni assunte in sede regionale, con conforme parere dei Consigli regionali delle Autonomie Locali, la ulteriore ripartizione le amministrazioni interne a ciascuna Regione.

c) la riqualificazione della spesa pubblica

Reperire risorse pubbliche per nuovi investimenti richiede un'azione mirata sulle singole voci di spesa delle pubbliche amministrazioni, evitando operazioni di riduzione lineare che, come ha ancora una volta segnalato la Corte dei Conti, "possono generare ... rimbalzi negli anni successivi con ... formazione di debito sommerso".

Il CNEL ha iniziato, sulla base del lavoro analitico compiuto dalla Commissione per la finanza pubblica, un approfondimento in materia e si propone di formulare puntuali documenti, a partire da comparti che per la dimensione della spesa (istruzione) o per la molteplicità degli interessi coinvolti (giustizia e infrastrutture) possono contribuire all'ammodernamento del paese.

Si tratta di politiche di ammodernamento dell'amministrazione pubblica che, da un lato, contribuiscono a rimuovere ostacoli burocratici e diseconomie che scoraggiano nuovi insediamenti e, dall'altro, migliorano la qualità del capitale umano. Si creano, così, le condizioni per un più agevole superamento delle barriere tecnologiche e amministrative poste, per l'inserimento al lavoro e, ancor più, per la formazione di un'impresa, dalla complessità dei moderni processi produttivi e dalla maggiore consapevolezza circa il rispetto di standard sociali e ambientali.

Nella direzione di una utilizzazione più qualificata della spesa pubblica e di ammodernamento dell'apparato produttivo si muovono anche le analisi in corso sulle politiche per la crescita della competitività delle imprese, per l'ammodernamento delle reti, per il rilancio della politica di coesione rivolta, in particolare, al Mezzogiorno.

d) il ripensamento del sistema fiscale e la lotta a evasione e elusione

Non eludibile, infine, il tema del ripensamento complessivo del sistema fiscale. Non ci si può limitare a prendere atto della situazione che rappresenta non solo una intollerabile iniquità ai danni dei contribuenti "fedeli" agli obblighi fiscali ma anche una forma, non tra le meno preoccupanti, di distorsione del mercato.

Occorre in questo campo evitare di ricominciare ogni volta da capo. Le misure volte a garantire la tracciabilità delle transazioni devono essere confermate. Occorre anche introdurre forme di conflitto di interesse, che, sperimentate nel campo delle ristrutturazioni immobiliari, hanno fatto emergere molto sommerso nel settore. Tali misure devono essere stabilizzate e adeguate nei valori, e deve essere sperimentata la loro praticabilità in altri settori.

Efficienza della spesa e "fedeltà" fiscale sono, d'altra parte, condizioni imprescindibili per la realizzazione del federalismo, ivi compreso quello fiscale, che è, tra gli obiettivi di riforma istituzionale, quello unanimemente condiviso dallo schieramento politico del paese.

Tab. 1 - Valore delle vendite del commercio fisso al dettaglio a prezzi correnti anno 2008

	variazioni % annuali			variazioni % mensili		
	alimentari	non alimentari	totale	alimentari	non alimentari	totale
gennaio	1,5	0,7	1,0	-0,2	0,0	-0,1
febbraio	3,6	1,9	2,7	0,4	0,0	0,2
marzo	0,8	-2,3	-1,0	-0,4	-0,8	-0,6
aprile	-0,8	-3,4	-2,3	-0,1	0,0	0,0
maggio	2,2	-0,7	0,5	0,3	0,0	0,1
giugno	-2,3	-4,1	-3,4	-0,2	-0,6	-0,5
luglio	3,8	1,1	2,1	0,5	0,5	0,6
agosto	0,8	-2,9	-1,3	-0,3	-0,7	-0,6
settembre	1,4	-0,1	0,5	0,1	0,2	0,2
ottobre	0,7	-1,6	-0,7	-0,3	-0,4	-0,4
novembre	-1,3	-4,0	-3,0	-0,1	-0,5	-0,4
dicembre	-0,8	-2,7	-1,9	-0,2	0,0	0,0

Fonte: ISTAT

Tab. 2 - Fatturato e ordinativi dell'industria in Italia - anno 2008

	fatturato		ordinativi	
	var. % annuali	va. % mensili	var. % annuali	var. % mensili
gennaio	+6,1	+3,4	+6,9	+2,0
febbraio	+9,0	+0,6	+14,3	+1,9
marzo	-4,3	-2,0	-3,7	-1,5
aprile	+13,9	+1,8	+12,8	-0,1
maggio	-2,7	-2,1	-5,3	-3,9
giugno	+3,8	+2,9	-7,8	+0,2
luglio	+4,7	-3,0	+5,5	+2,6
agosto	-11,0	-3,5	-5,2	-1,6
settembre	+5,4	+1,5	+1,2	-3,7
ottobre	-5,9	-4,4	-12,2	-6,9
novembre	-13,9	-3,9	-26,2	-6,6
dicembre	-10,3	-3,8	-15,4	-2,0

Fonte: ISTAT

Tab. 3 - Entrate tributarie erariali - incassi (in milioni di euro) – anni 2006 – 2008 (periodo: gennaio – novembre)

	totale entrate	imposte dirette	imposte indirette
gennaio - novembre 2006	315.513	165.135	150.378
gennaio - novembre 2007	336.974	178.316	158.658
gennaio - novembre 2008	345.169	185.517	159.652

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze

Tab. 4 - Entrate tributarie erariali – variazioni % annuali (periodo: gennaio - novembre)

	totale entrate	imposte dirette	imposte indirette
2007 rispetto a 2006	6,8%	8,0%	5,5%
2008 rispetto a 2007	2,4%	4,0%	0,6%

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze

Tab. 5 – Occupati per ripartizione geografica – anni 2005 – 2008 (migliaia di unità e variazioni tendenziali percentuali)

Periodo	Totale		Nord		Centro		Mezzogiorno		
	Valori assoluti	Variazioni percentuali rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente	Valori assoluti	Variazioni percentuali rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente	Valori assoluti	Variazioni percentuali rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente	Valori assoluti	Variazioni percentuali rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente	
2005	III Trimestre	22.542	0,3	11.578	1,2	4.559	0,0	6.406	-1,3
	IV Trimestre	22.685	0,2	11.603	0,5	4.626	0,7	6.456	-0,6
2006	I Trimestre	22.747	1,7	11.686	1,4	4.637	2,5	6.424	1,6
	II Trimestre	23.187	2,4	11.839	2,1	4.743	3,3	6.605	2,2
	III Trimestre	23.001	2,0	11.834	2,2	4.646	1,9	6.521	1,8
	IV Trimestre	23.018	1,5	11.850	2,1	4.651	0,5	6.517	0,9
2007	I Trimestre	22.846	0,4	11.788	0,9	4.674	0,8	6.384	-0,6
	II Trimestre	23.298	0,5	11.916	0,7	4.839	2,0	6.543	-0,9
	III Trimestre	23.417	1,8	11.984	1,3	4.839	4,1	6.595	1,1
	IV Trimestre	23.326	1,3	11.994	1,2	4.789	3,0	6.542	0,4
2008	I Trimestre	23.170	1,4	11.952	1,4	4.850	3,8	6.369	-0,2
	II Trimestre	23.581	1,2	12.105	1,6	4.865	0,5	6.611	1,0
	III Trimestre	23.518	0,4	12.135	1,3	4.852	0,3	6.531	-1,0

Fonte: ISTAT

Tab. 6 – Occupati dipendenti e indipendenti – anni 2005 – 2008

(migliaia di unità e variazioni tendenziali percentuali)

periodo		lavoratori dipendenti		lavoratori indipendenti	
		Valori assoluti	Variazioni percentuali rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente	Valori assoluti	Variazioni percentuali rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente
2005	III Trimestre	16.604	2,7	5.938	-5,9
	IV Trimestre	16.719	2,6	5.967	-5,9
2006	I Trimestre	16.691	2,5	6.056	-0,5
	II Trimestre	17.015	3,0	6.172	0,7
	III Trimestre	16.992	2,3	6.009	1,2
	IV Trimestre	16.961	1,5	6.057	1,5
2007	I Trimestre	16.838	0,9	6.008	-0,8
	II Trimestre	17.155	0,8	6.143	-0,5
	III Trimestre	17.326	2,0	6.092	1,4
	IV Trimestre	17.350	2,3	5.976	-1,3
2008	I Trimestre	17.103	1,6	6.067	1,0
	II Trimestre	17.496	2,0	6.085	-0,9
	III Trimestre	17.650	1,9	5.868	-3,7

Fonte: ISTAT

Proposte
... verdana 11