

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**La manovra finanziaria per il 2009-2013 nel nuovo contesto
economico internazionale**

Osservazioni e proposte

Assemblea, 30 ottobre 2008

INDICE

Iter della pronuncia	pag. 2
Osservazioni e proposte	pag. 3

Iter della pronuncia.

Le Osservazioni e proposte sono state approvate dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria dello schema di osservazioni e proposte è stata curata dalla Commissione per la politica economica e la competitività del sistema produttivo (I) nel corso delle riunioni del 24/9/2008, dell'1/10/2008, dell'8/10/2006 e del 15/10/2008.

Nel corso dell'istruttoria la Commissione I ha tenuto conto delle elaborazioni curate dagli istituti di ricerca economica CER, Prometeia, Ref in materia di "Quadro macroeconomico italiano e internazionale". Tali elaborazioni e scenari sono stati illustrati alla Commissione I nella riunione dell'1/10/2008.

La Commissione (I) ha concluso l'istruttoria nella riunione del 15/10/2008. Il documento è stato approvato all'unanimità dall'Assemblea del 30 ottobre 2008.

Osservazioni e proposte.

1. Il quadro internazionale.

La manovra di finanza pubblica per il 2009-2013 si caratterizza più che per le scelte della legge finanziaria in materia dei fondamentali parametri della finanza pubblica, già definiti nel decreto legge n. 112/2008, convertito nella legge 133/2008, per la revisione dei parametri macroeconomici di riferimento delineata in particolare nella Relazione previsionale e programmatica. Si parte dalla presa d'atto dell'aggravarsi della situazione finanziaria internazionale e dall'esigenza di affrontarla in un quadro di coordinamento complessivo tra i principali Paesi. Si intrecciano crisi finanziaria e rischi sull'economia reale.

Rischi per l'economia reale sono determinati in primo luogo dalle incertezze che la crisi finanziaria determina sulle aspettative dei consumatori e dalle possibili difficoltà per il credito alle imprese. In secondo luogo rischi possono venire dalla volatilità dei prezzi dei prodotti energetici.

In Italia ulteriori problemi nascono da vischiosità e distorsioni nei sistemi di regolazione e distribuzione che consentono di registrare con immediatezza le variazioni in aumento dell'inflazione importata mentre ritardano la traduzione sui prezzi interni delle riduzioni (emblematici i casi dei prezzi dei carburanti e di alcuni generi alimentari), da una ripresa di tensioni sul fronte dell'occupazione, da un persistere, ed anzi dall'accentuarsi, di problemi sul versante dei redditi da lavoro dipendente e da pensione, la cui dinamica lorda, pur sensibile, non riesce, per la rilevante pressione fiscale, aggravata dal fiscal drag e dall'inflazione, a garantire il potere d'acquisto dei redditi netti.

2. Le iniziative assunte in sede europea.

Il Governo italiano ha assunto sul versante europeo iniziative condivisibili volte a stimolare iniziative comuni dell'Unione per fronteggiare la crisi in atto. Qualche risultato comincia a intravedersi nelle decisioni, assunte dopo accordi comuni, dei principali Governi europei, nelle misure di riduzione dei tassi concertate tra le principali banche mondiali, nel maggior protagonismo dell'Unione europea. Le prime conseguenze in sede europea di una simile iniziativa hanno determinato, sia pur senza un'esplicita assunzione di responsabilità comuni dell'Unione, come richiesto dall'Italia, l'assunzione concertata, da parte di singoli Paesi, di misure previste dagli accordi di Maastricht per i casi di gravi crisi economico finanziarie (scelte di interventi pubblici di sostegno alle aziende al di fuori delle procedure per gli aiuti di stato, maggiore flessibilità dei saldi di bilancio, iniziative concertate tra Commissione, Governi, BCE). Ma proprio l'efficacia delle più recenti decisioni mostra come l'iniziativa in sede europea non debba limitarsi alla proposta di azioni comuni. Per massimizzare la ricaduta delle più recenti decisioni è indispensabile ripensare le procedure decisionali dell'Unione (anche attraverso la sperimentazione di forme di cooperazione rafforzata tra i paesi dell'eurozona), stabilire forme più stringenti di vigilanza sugli intermediari finanziari, aggiornando il ruolo della BCE, anche prevedendo una più feconda cooperazione tra autorità politiche e monetarie a livello europeo, ridefinire anche in termini quantitativi il Bilancio dell'Unione.

3. La finanza pubblica.

In tale quadro va anche collocata l'utilizzazione delle risorse nazionali canalizzabili attraverso i bilanci delle pubbliche amministrazioni.

Non può discendere dalle iniziative di un singolo Paese la soluzione della crisi in atto, ma finalizzare la strumentazione della finanza pubblica nazionale alla partecipazione ad un più generale impegno in sede di Unione pare essenziale. L'esame del Bilancio a legislazione vigente è, dunque, indispensabile al fine di verificare l'idoneità delle politiche nazionali, sia per garantire il mantenimento di un controllo costante sulla dinamica delle voci di entrata e di spesa, sia per verificare la concreta rispondenza delle singole voci di entrata e di spesa all'esigenza di un'azione di contrasto della crisi in atto.

A un primo esame dei documenti di Bilancio, a partire dal Bilancio a legislazione vigente, emerge che il combinato disposto delle sottostime nelle previsioni di entrata e di spesa, della maggiore flessibilità sui saldi concertata in sede europea, la continuità dell'impegno per contrastare evasione ed elusione fiscale determina una disponibilità di riserve idonee per affrontare la crisi finanziaria in atto ed a promuovere interventi per l'economia reale nelle due direzioni che paiono decisive: sostegno dei redditi e dei consumi, a partire da interventi sulle detrazioni d'imposta, per i redditi da lavoro e da pensione, di detassazione della contrattazione di secondo livello (estesa ai dipendenti pubblici), da misure di sostegno dei redditi più bassi, da programmi straordinari di investimenti, con la priorità del Mezzogiorno, per sostenere il sistema delle imprese, in particolare piccole e medie, interventi nel settore degli ammortizzatori sociali per sostenere i prevedibili processi di ristrutturazione.

Si tratta di un programma alla cui predisposizione e attuazione gioverebbe, partendo dalla consapevolezza della gravità della situazione, l'impegno comune di tutti i soggetti istituzionali, politici e sociali.

4. Le proposte del CNEL.

Proprio per questo desta preoccupazione lo scarto tra la gravità della situazione economico-finanziaria, l'iniziativa per un nuovo assetto dei poteri istituzionali (con rilevanti trasferimenti dallo Stato alle autonomie regionali e locali di funzioni e di risorse) e il quadro di comando politico-istituzionale predisposto per affrontare la situazione. Si richiederebbe, ad avviso del CNEL, il consapevole coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali, politici e sociali per la progettazione e la gestione, ciascuno nell'ambito delle proprie responsabilità e funzioni, delle indispensabili scelte politico-istituzionali. Invece ad un'accentuata centralizzazione delle fondamentali decisioni di politica economico-finanziaria si contrappone, sul terreno istituzionale, la richiesta di maggiori erogazioni per i livelli di governo substatuali, il confronto sociale manca di reali sponde e di condivise sedi istituzionali, il confronto politico nazionale non riesce a superare la logica della contrapposizione di schieramento. Anche le recenti, e condivisibili, decisioni del Consiglio dei Ministri per la tutela del risparmio e della stabilità del sistema creditizio non nascono in quel clima di consapevolezza comune che sarebbe auspicabile.

Il CNEL condivide l'esigenza che, al fine di una maggiore efficienza e della tempestività degli interventi a carico delle politiche di Bilancio delle Amministrazioni pubbliche, vengano definite norme che consentano agli Esecutivi dei vari livelli di governo una maggiore flessibilità nella gestione. Si tratta di

un'esigenza che è resa sempre più attuale dalla rapidità dei mutamenti dei quadri di riferimento e dalla complessità delle variabili che è necessario porre a base delle decisioni. Proprio tale auspicata, maggiore flessibilità, richiede, peraltro, la definizione di un quadro di obiettivi di riferimento, realizzato attraverso un processo, che coinvolga tutti i soggetti interessati, nella costruzione dei documenti base di politica economica e un quadro di massima trasparenza e di verificabilità in corso d'opera di tale flessibilità.

Occorre porsi l'obiettivo di un nuovo patto per lo sviluppo che coinvolga istituzioni e parti sociali. Occorre governare le risorse delle Pubbliche amministrazioni in un quadro di Contabilità della Repubblica, più idoneo della attuale Contabilità di Stato al governo, efficiente e partecipato, delle decisioni di una molteplicità di soggetti, cui la Costituzione assegna responsabilità crescenti in materia di entrata e di spesa. Occorre restituire al dibattito politico il ruolo di realizzare una sintesi consapevole della volontà nazionale.

Tre sono le sedi da attivare per un simile processo: il Parlamento, per il limpido confronto tra le diverse forze politiche, la Conferenza Unificata, come sede per l'assunzione delle decisioni di rispettiva competenza delle istituzioni democratiche costitutive della Repubblica, e il CNEL, cui la Costituzione assegna il ruolo di strumento della partecipazione delle forze sociali.

Il CNEL intende contribuire ad un simile processo fornendo ai soggetti istituzionali titolari del potere di decisione il contributo di analisi e di proposte delle forze sociali attraverso specifiche iniziative di analisi delle procedure e dei contenuti dei documenti di finanza pubblica e attraverso momenti di confronto pubblico sugli scenari e sulle misure per affrontare la grave crisi in atto.