



NOTA DI AGGIORNAMENTO AL DEF 2019

**Audizione del CNEL
presso le Commissioni congiunte Bilancio
di Senato e Camera**

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL
DOCUMENTO
Senato della Repubblica
7 Ottobre 2019
**DI ECONOMIA
E FINANZA 2019**



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

IL PRESIDENTE

VISTO l'art. 99, della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare l'articolo 10, lettera b) e lettera g), che attribuisce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro "l'esame, in apposite sessioni, del Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, che il Governo presenta alle Camere rispettivamente ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni" e la formulazione di osservazioni e proposte in materia;

VISTA la legge n. 234 del 24 dicembre 2012 e, in particolare, l'articolo 28;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del CNEL il 17 luglio 2019 - pubblicato in G. U. il 12 agosto 2019 - e, in particolare, gli articoli 15 e 18;

VISTA la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 9 luglio 2019 C/301/12 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia, che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia;

VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;

VISTO la Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2019, approvato nella riunione del Consiglio dei Ministri del 30 settembre 2019;

CONSIDERATO il lavoro istruttorio compiuto nella riunione congiunta della Commissione Informazione e Lavoro e delle Commissioni istruttorie I, politiche economiche, e II, politiche sociali e sviluppo sostenibile, in data 16 settembre 2019;

CONSIDERATO il lavoro istruttorio compiuto nella riunione della Commissione I, politiche economiche, in data 4 ottobre 2019;

VISTI gli atti dell'audizione, in data 11 luglio 2019, del Prof. Enrico Giovannini, responsabile della relazione "sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" di cui all'articolo 10 bis, c. 3, della legge n. 196 del 31

dicembre 2009, allegata alla Nota di Aggiornamento del Documento di Economie e Finanza 2019;

VISTI gli atti dell'audizione, in data 11 luglio 2019, del Dott. Stefano Pisani, Capo settore analisi del rischio e ricerche per la *tax compliance* dell'Agenzia delle Entrate;

VISTI gli atti delle audizioni, in data 16 settembre 2019, degli Istituti di Ricerca Cer Centro Europa Ricerche, Ref, Prometeia e delle Parti Sociali, nonchè di esperti e studiosi della materia, sulla manovra di bilancio 2020;

CONSIDERATI i contributi tecnici pervenuti da Consiglieri del CNEL, tra cui quelli dei Vicepresidenti del CNEL, Catania e Fracassi, dei Consiglieri Biasioli, Gallo, Gualaccini, Marcucci, Simonazzi;

VISTI gli atti dell'audizione, in data 4 ottobre 2019, della dott.ssa Fabrizia Lapecorella, Direttore generale del Dipartimento delle Finanze del MEF;

CONSIDERATO che il CNEL è stato convocato, in data 7 ottobre 2019, innanzi alle Commissioni congiunte bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza per il 2019;

SENTITO l'Ufficio di Presidenza nella seduta del 25 settembre 2019;

SENTITO il Consiglio di Presidenza nella seduta del 25 settembre 2019;

UDITA la relazione del Presidente del CNEL. Prof. Tiziano Treu;

PRESO ATTO che, nella discussione preliminare, l'Assemblea del CNEL nella seduta del 25 settembre 2019 ha delegato il Presidente del CNEL alla predisposizione finale del testo di osservazioni e proposte, tenuto conto delle osservazioni emerse dalla discussione assembleare;

VISTA la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 7 ottobre 2019;

SENTITO il Segretario generale

ADOTTA

ai sensi dell'articolo 10 lettera b) e lettera g) della legge n. 936 del 30 dicembre 1986 e dell'articolo 28 della legge n. 234 del 24 dicembre 2012, fatta salva la ratifica assembleare nella prima seduta utile, l'unito atto di osservazioni e proposte sulla nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2019 per l'audizione del 7 ottobre 2019 presso le Commissioni Bilancio congiunte del Senato e della Camera.

Il Presidente
Prof. Tiziano TREU

OSSERVAZIONI
DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO
SULLA NOTA DI AGGIORNAMENTO
DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019

1. Inquadramento della NADEF nel procedimento nazionale ed europeo di bilancio

La Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019 deliberata dal Consiglio dei Ministri del 30 settembre scorso apre il semestre nazionale, vale a dire la sessione di bilancio che segue alle deliberazioni del semestre europeo completate con le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea del 9 luglio scorso.

Vale la pena di tenere presente fin da principio la natura cogente di tale procedura dell'Unione, in quanto solo alla luce di ciò è possibile esprimere un giudizio sui singoli documenti di bilancio nazionali che si configurano come attuazione di politiche deliberate dal Consiglio europeo sulla base dei programmi nazionali di riforma e di stabilità presentati con il DEF. Il documento giuridicamente decisivo per la valutazione della NADEF attuale è rappresentato dunque dalla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 9 luglio scorso (2019/C 301/12) sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia.

Va rammentato in premessa che a metà 2019 nessun paese membro dell'Unione risultava più nel "braccio correttivo" del Patto di stabilità e di Crescita, avendo il Consiglio Ecofin chiuso la procedura per disavanzo eccessivo a carico della Spagna.

Sedici dei Paesi che si trovano nel "braccio preventivo" hanno raggiunto o mantenuto il loro Obiettivo di medio termine (OMT) nel 2018. Cinque Paesi si trovano in situazione di deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'OMT (Francia, Irlanda, Polonia, Regno Unito, Slovenia). Tre paesi si trovano in situazione di *deviazione significativa* dal percorso di aggiustamento (Italia, Romania, Ungheria). Su altri tre Paesi (Belgio, Portogallo e Slovacchia) è in corso un ulteriore accertamento sulla situazione di deviazione significativa. Nel caso di Romania e Ungheria, tuttora sotto procedura per deviazione significativa (PDS), la Commissione ha proceduto ad emettere due avvertimenti (*warning*) con nuove raccomandazioni.

Nei mesi scorsi la Commissione ha adottato rapporti ai sensi dell'articolo 126 comma 3 del TFUE per mancato rispetto del parametro sul debito pubblico, considerando anche tutti i fattori rilevanti, per Belgio, Cipro, Francia e Italia. Per l'Italia, l'analisi suggeriva il mancato rispetto del parametro e riteneva giustificata l'apertura di una procedura per debito eccessivo. Si sarebbe trattato

del primo caso di applicazione del Patto di stabilità e di crescita del 1996 in materia di debito eccessivo.

Tuttavia, le misure e gli impegni assunti dal Governo a inizio luglio - con la riduzione del disavanzo 2019 dal 2,4 previsto nel programma di stabilità al 2% - hanno convinto la Commissione a non presentare al Consiglio una raccomandazione di apertura di una PDE avverso l'Italia¹.

Si è trattato di un risultato estremamente positivo. Ha generato un immediato accrescimento di fiducia sui mercati verso i titoli italiani, con riduzione dei tassi e degli *spread*.

Punto di partenza di qualsiasi politica di sviluppo non può che essere la conservazione di questo risultato.

Il rischio di una procedura di infrazione per debito eccessivo non è superato definitivamente e va evitato ad ogni costo.

La positiva attitudine verso politiche di crescita mostrate dalla nuova Commissione, al momento della presentazione dei suoi programmi al Parlamento europeo, non deve trarre in inganno sul fatto che possano essere disapplicate clausole dei trattati, anche tenuto conto dell'indicazione della raccomandazione del Consiglio dell'UE all'Italia del 9 luglio al paragrafo 10 interlinea 9 e 10: "Nel complesso, il Consiglio è del parere che a partire dal 2019 l'Italia debba adottare i necessari provvedimenti per conformarsi alle disposizioni del patto di stabilità e di crescita".

È su questa premessa che si può procedere a una lettura della NADEF.

La raccomandazione del Consiglio europeo del 9 luglio all'Italia è costituita di 34 paragrafi tematici e 5 raccomandazioni operative per la sessione di bilancio.

Su questa griglia si svilupperà presumibilmente il giudizio di fine ottobre sul progetto di bilancio italiano che oggi avvia il suo percorso parlamentare di definizione.

¹ Ufficio Parlamentare di Bilancio, *focus* tematico n. 5 del 23 luglio 2019 "Una panoramica sulle strategie di bilancio nei programmi di stabilità e di convergenza 2019 dei Paesi dell'UE".

2. Il quadro macroeconomico

Il quadro macroeconomico mondiale dalla primavera scorsa ad oggi è mutato radicalmente, in misura e per ragioni non prevedibili.

Questo rovesciamento giustifica ampiamente i deludenti risultati di crescita e la previsione di un PIL italiano per il 2019 che nel migliore dei casi crescerà di un decimale. Giustifica altresì una declaratoria di condizioni economiche avverse e non prevedibili, che fanno da premessa al mutamento di obiettivi programmatici.

Tale rovesciamento di prospettive economiche globali non sembra essere transitorio, alla luce dei rischi nitidamente formalizzati dalla NADEF alle pag. 32-34 (Focus *Un'analisi del rischio (o sensitività) sulle variabili esogene*) che pongono una ipoteca sulla crescita nel quadriennio 2019-2022: essi profilano ben cinque fattori di rischio che nel caso sventurato (e improbabile) di loro sommatoria condurrebbero a una grave recessione (con un PIL negativo). Essi sono: la guerra commerciale tra Stati Uniti, Cina, Messico e Unione europea; una *Brexit* senza accordo; un rischio di tensione sui tassi di cambio tra euro e dollaro; una impennata nei prezzi delle materie prime; una crisi di fiducia sui mercati finanziari.

La crisi produttiva dell'industria tedesca si è nei mesi trasformata in recessione. Viene meno con essa un elemento decisivo di traino dell'economia italiana, soprattutto nella sua componente industriale.

Il profilo di crescita triennale proposto dalla NADEF appare condivisibile. Nel confronto sviluppato dalle Commissioni Istruttorie Riunite del CNEL il 24 settembre scorso con le audizioni degli istituti di ricerca indipendenti (CER, Prometeia, REF) emerge un quadro compatibile, con qualche margine di miglior risultato per il 2020.

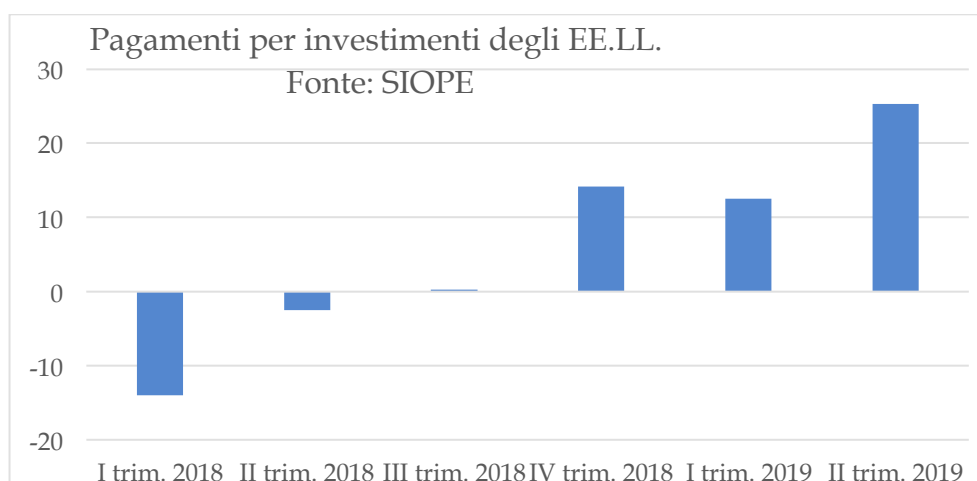
Il punto da cui partire per valutare le macro-azioni di finanza pubblica proposte dalla NADEF è tuttavia ancora un approfondimento di come si sia giunti ad una crescita sostanzialmente nulla nel 2019. Nella NADEF dello scorso anno, che fu il primo atto formale di finanza pubblica del precedente Governo, era stata ipotizzata per il 2019 una crescita dell'1,5%, in considerazione dell'effetto di stimolo alla domanda interna per consumi da parte delle famiglie generato dall'introduzione del reddito di cittadinanza e di quota 100. Già in occasione della presentazione del DEF 2019, la stima di crescita era stata drasticamente ridimensionata. Se si va ad indagare tra le componenti della domanda aggregata, si osserva che i due elementi che hanno sottratto dinamismo alla crescita sono la riduzione delle scorte e la minore crescita dei consumi delle famiglie, dovuta a un brusco aumento della propensione al risparmio. La dinamica delle esportazioni nell'anno in corso è stata ancora eccellente (trainate dal settore farmaceutico e dalla costituzione di scorte nel Regno Unito e Svizzera). Nonostante lo scivolamento verso una riduzione della produzione e degli ordini nel corso del secondo trimestre, l'industria italiana appare resiliente, reattiva, in miglioramento anche in

termini di produttività². Il primo semestre ha visto un buon andamento degli investimenti pubblici in termini di spesa effettiva, soprattutto da parte degli enti locali. L'andamento del settore delle costruzioni risulta in ripresa dopo una fase di crisi decennale (fatto 100 al livello del 2008, il settore costruzioni è risalito dal 61 al 67%). La riduzione delle scorte nel primo semestre appare simile a quella degli anni peggiori di recessione, 2009 e 2014. Sembra determinata da una crescente, subitanea sfiducia da parte delle imprese. Anche l'aumento della propensione al risparmio ha stretta connessione con un crollo di fiducia delle famiglie sulle prospettive a medio termine. Questi due fattori hanno pesato insieme per più di un punto percentuale di PIL.

**INDICATORI CONGIUNTURALI
PROIEZIONI A FINE 2019**
(variazioni %). Fonte: ISTAT

	2018	2019
Produzione industriale	0,6	-0,9
Valore delle esportazioni	2,9	2,2
Valore delle importazioni	5,3	1,1
Saldo commerciale (mld. Euro) valore medio mensile	3,3	3,7
Vendite al dettaglio	-0,4	-0,4
Produzione nelle costruzioni	1,1	2,7
Tasso di disoccupazione	10,6	10,3
Occupazione	0,9	0,4
Inflazione	1,1	1,0
Indicatori di fiducia		
famiglie	115,6	112,0
imprese	104,1	100,0

² Audizione CER del 16 settembre 2019.



ITALIA. CONTI ECONOMICI TRIMESTRALI.

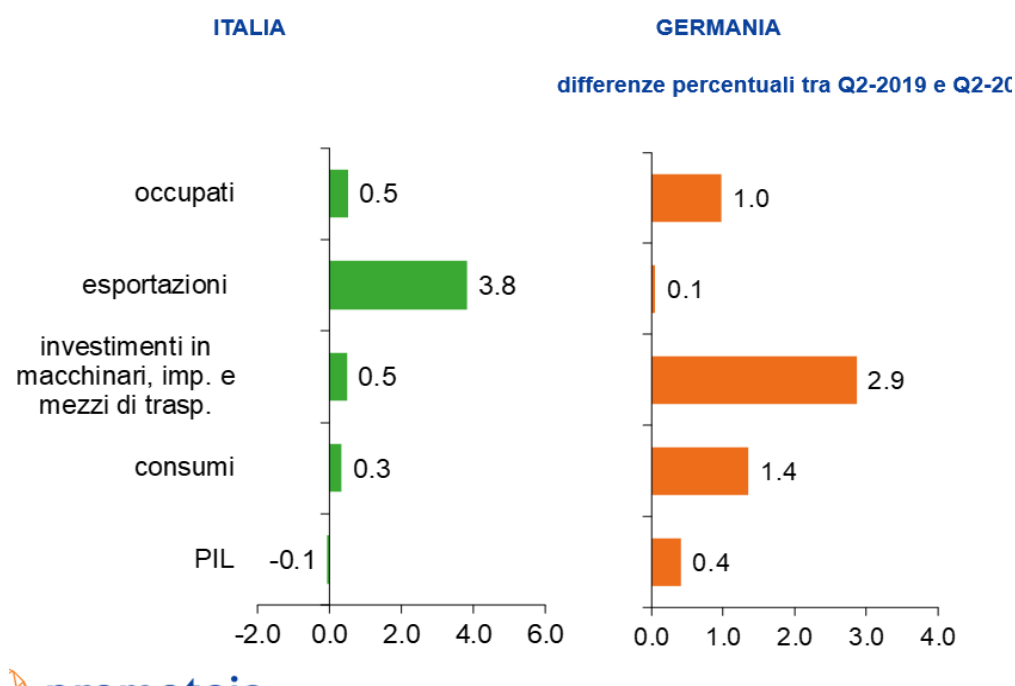
Fonte: ISTAT

	I trim. 2018	VI trim. 2018	I trim. 2019
PIL	1,4	0,0	-0,1
DOMANDA INTERNA			
Consumi	0,7	0,4	0,2
famiglie	0,9	0,5	0,2
pubblici	0,1	-0,1	0,0
Investimenti	4,8	0,3	2,6
costruzioni	1,5	1,8	5,2
macchinari e altro	7,8	-0,9	0,5
Scorte - Contributo	0,3	-0,3	-1,3
COMMERCIO CON L'ESTERO			
Esportazioni	0,9	1,0	3,5
Importazioni	2,0	1,4	1,8
Esportazioni nette - contributo	-0,3	-0,1	0,6

La brusca frenata dell'economia appare dunque generata soprattutto dalla domanda interna. La prudenza estrema di famiglie e consumatori appare tratto comune anche alla più grande economia europea. Infatti anche in Germania, che soffre - a differenza dell'Italia - di una riduzione di competitività di prezzo delle proprie merci si nota che in presenza di un picco positivo della massa retributiva pari a +4,7%, e del 3,2% dei salari *pro capite*, si è determinato un aumento più che doppio della propensione al risparmio (+9%).

Che considerazioni si possono trarre da ciò?

In primo luogo, che alla luce di questa analisi appare ragionevole la decisione del Governo di neutralizzare per l'anno 2020 l'aumento dell'IVA implicito nella legislazione vigente. Il drastico aumento dell'IVA previsto a legislazione vigente potrebbe raggelare l'auspicabile, graduale, ricupero di fiducia da parte dei consumatori, e spingere ulteriormente verso l'economia sommersa vasti settori di piccole imprese, commercio al dettaglio, servizi, turismo.



In una fase ciclica diversa, con un tono meno preoccupato da parte di famiglie ed imprese, sarebbe stato certo valutabile - con l'inflazione a livello vicini allo zero - una operazione di rimodulazione delle aliquote, accorpiandole e con spostamenti di prodotti. Ma la priorità appare oggi il rafforzamento della ripresa di fiducia iniziata a luglio e proseguita sui mercati nelle ultime settimane. Le organizzazioni maggiormente rappresentative del settore del commercio rappresentate al CNEL hanno fatto presente ripetutamente la loro forte contrarietà a qualsiasi aumento del peso fiscale sui consumi.

Seconda considerazione. La dinamica stagnante, piatta, della domanda interna - insieme al recupero della competitività e della produttività delle imprese - è il problema principale dell'Italia. Se questo fattore ha giocato in negativo nel 2019, a causa di un diffondersi di incertezza e di sfiducia, potrebbe invece giocare in positivo nel prossimo futuro. A patto che tutti gli operatori pubblici operino con rigore e impegno al fine di ricostituire un clima di fiducia nel Paese, il quale non può che fondarsi sulla coerenza tra annunci, obiettivi programmatici e realizzazioni effettive.

A ciò può contribuire l'opera di organi terzi e indipendenti - quale è il CNEL - che monitorizzano costantemente la fase di implementazione delle politiche e i loro effetti concretamente misurabili. In questa direzione è in avanzato stato di predisposizione la VII Relazione annuale sulla qualità dei servizi delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali, per cittadini ed imprese ai sensi dell'art. 16 della legge 936/1986 come modificata dalla legge 15/2009.

A fronte dei cinque rischi di minore crescita segnalati dalla NADEF a pag. 33-34, forse vi è una riserva di recupero sulla domanda interna, a patto che l'anomala riduzione delle scorte sia temporanea e la propensione al consumo si accresca. Tale riserva deve anche fronteggiare un possibile ridursi dell'avanzo della bilancia dei pagamenti con l'estero che quest'anno si conferma al ragguardevole livello del 2,6% del PIL.

Terza considerazione, il CNEL segnala l'occasione straordinaria della tornata di rinnovi contrattuali che nel 2020 coinvolgerà oltre 9 milioni di lavoratori del settore privato e quasi 4 milioni del settore pubblico. Il rinnovo contrattuale andrebbe affrontato tenendo conto della effettiva emergenza salariale che il Paese ha vissuto negli ultimi anni. Con la stagnazione salariale si è determinato un freno importante alla dinamica dei consumi. Lasciando alla contrattazione l'individuazione di strumenti coerenti con la conservazione della produttività totale dei fattori, sarebbe importante poterla dedicare a un comune impegno delle parti sociali nel rilancio della domanda interna. Si auspica fortemente la necessità di finanziare il rinnovo dei contratti nel settore pubblico.

3. Una visione strategica per il Paese

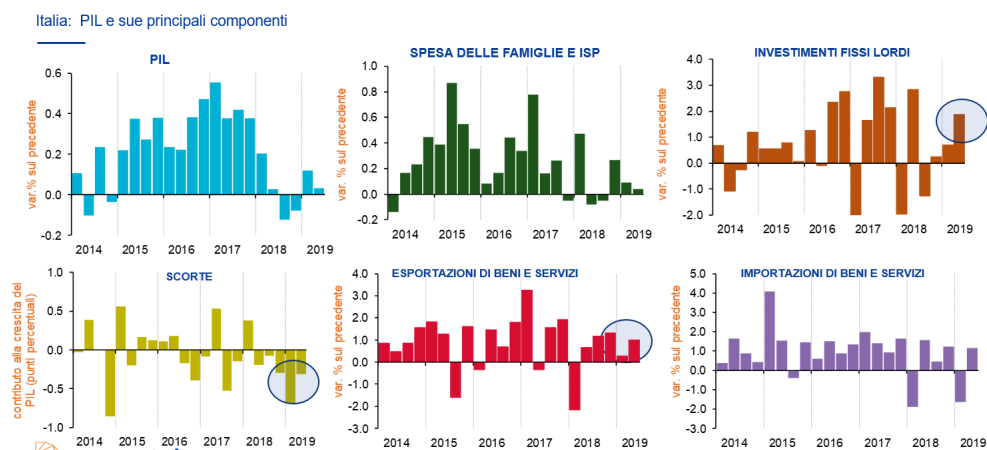
E' indispensabile tornare a una visione strategica del Paese che consenta di attivare le leve dello sviluppo e dell'innovazione agendo su un orizzonte di medio e lungo periodo.

Tornando al contesto globale, si condivide l'analisi svolta nel primo capitolo, paragrafi 1 e 2 della NADEF. Le tensioni commerciali e l'incertezza delle prospettive sul piano internazionale hanno progressivamente indebolito la crescita del commercio mondiale, con scarsi segnali di miglioramento

durante l'estate. La mancata crescita dovuta a tale indebolimento e alla crisi che si è irradiata a partire dall'auto in Germania, ha fatto sì che il ciclo italiano sia ora allineato rispetto a quello europeo. Va tenuto presente che le difficoltà della Germania si riflettono direttamente sull'*export* italiano, dati l'inserimento dell'Italia nelle catene di valore tedesche e la tipologia di prodotti coinvolti (componentistica di qualità medio-alta e/o afferenti al comparto dell'auto, con un volume occupazionale della componentistica pari a circa 7 volte quello dell'auto). Appare necessario un cambiamento delle politiche fiscali tedesche. Preoccupa altresì l'impatto degli eventuali dazi USA sull'*export* italiano. Sarebbe utile che l'auspicato finanziamento del Piano straordinario per la promozione del *made in Italy* e l'attrazione degli investimenti incentivasse la vendita con logistica *ex works* di prodotti nazionali e la ricerca di nuovi sbocchi di mercato aggiuntivi/integrativi a quelli tradizionali.

In questo quadro di complicazione dell'economia reale si inserisce un generale mutamento di rotta delle politiche monetarie europee, per effetto delle recenti decisioni della BCE in ordine alle politiche espansive (*QE*) e di possibili azioni susseguenti degli Stati membri. Tale cambio di politica monetaria rende evidente il rischio di deflazione e di recessione. Il nostro Paese può beneficiare dell'effetto positivo della riduzione dei tassi di interesse passivi in termini di costo del debito, opzione che si unisce al confermato risparmio sul 2019 dovuto alle adesioni alle misure di reddito di cittadinanza e quota 100 più limitate rispetto a quanto preventivato, e ai benefici effetti dell'introduzione della fatturazione

L'andamento dei tassi implica per l'Italia un miglioramento del quadro tendenziale di finanza pubblica, importante e duraturo. L'Italia spende per interessi il doppio che per investimenti pubblici. La compressione dello *spread* in atto può creare degli spazi di manovra, ma non si può non tener conto della raccomandazione n.1 del Consiglio dell'Unione europea all'Italia (9 luglio 2019) che (secondo interlinea) afferma: "utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito PIL", concetto ripetuto anche nel paragrafo n. 10. La riduzione della spesa per interessi è certo un contributo importantissimo, un'occasione che assume aspetti storici per una specifica circostanza: si potrebbe determinare nel corso dell'anno 2020 la situazione in cui il costo medio del debito scenderebbe al di sotto del tasso di crescita, rendendo più facile e meno costosa la riduzione del debito in presenza di un avanzo primario. Per tale ragione è essenziale lo sforzo di presentare in ogni caso un profilo discendente del debito. Su questo aspetto, anche tenuto conto della sfavorevole rideterminazione in sede Eurostat a causa dell'inclusione degli interessi del BPF, apparirebbe opportuno uno sforzo maggiore.



Il CNEL segnala comunque che l'Europa continua ad essere intrappolata in un quadro di regole che spingono strutturalmente a una sottoutilizzazione dei fattori produttivi e dunque limitano il potenziale di crescita di tutta l'area.

In tal senso si ribadisce la posizione già espressa, in occasione delle recenti elezioni europee, circa la necessità di rivedere l'intero sistema fiscale dell'Unione, a partire dal *fiscal compact* che al momento non fa parte dei trattati europei³. Come sottolineato da più parti, non ultimo anche dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, è indispensabile pervenire a una fiscalità europea condivisa, che elimini le fonti di distorsione concorrenziale e affronti finalmente il tema di una equa tassazione delle grandi imprese multinazionali.

Le politiche monetarie espansive della BCE e l'abbassamento dei tassi di interesse possono facilitare il reperimento di risorse sul mercato o l'auto finanziamento per le grandi imprese e sostenere l'*export* nei mercati extra-UE per effetto della svalutazione dell'euro. Rimane tuttavia da stimare quanta liquidità creata con la recente operazione di QE si inietti effettivamente nell'economia reale. Peraltro le politiche espansive poste in essere dalla BCE richiederebbero un maggiore sforzo in senso espansivo da parte della manovra di bilancio di tutti i paesi europei per rilanciare la domanda interna. Risulta qui cruciale il ruolo del sistema bancario e creditizio, come di recente segnalato dal CNEL⁴.

³ Appello delle Parti sociali rappresentate al CNEL, *Unire l'Europa per cambiarla*, 8 maggio 2019; *L'Europa secondo gli Italiani. I risultati della consultazione pubblica del CNEL sul futuro dell'Europa*, 9 aprile 2019.

⁴ CNEL, *Osservazioni e Proposte concernenti "Il processo di integrazione bancaria europea. Le criticità del nuovo assetto di regole"*, 17 luglio 2019.

4. Quadro di finanza pubblica

Dall'analisi della NADEF 2019 emerge la decisione di approntare una manovra di circa 29 miliardi di euro. Di tali risorse, circa 23 miliardi sarebbero destinati alla sterilizzazione delle clausole di salvaguardia relative all'IVA e la parte restante, operata la scelta di salvaguardare le due principali misure della precedente legge di bilancio (quota 100 e reddito di cittadinanza), ad alcuni interventi di sostegno all'economia e al lavoro, tra i quali si segnala un avvio di riduzione del cuneo fiscale.

La proposizione di un disavanzo programmatico 2020 al 2,2% del PIL sposta in avanti di un anno il profilo di raggiungimento dell'obiettivo di medio termine già ripetutamente spostato negli anni precedenti. Il disavanzo programmatico si confronta a un disavanzo tendenziale che la NADEF indica nell'1,4%. Si tratta quest'ultima di stima coerente con i dati di finanza pubblica e le variabili esogene. La credibilità del disavanzo tendenziale è fondamentale per affrontare il giudizio delle istituzioni europee.

Specularmente, si riduce rispetto al tendenziale l'avanzo primario programmatico che nel 2019 si stima all'1,6% del PIL (ben al di sopra della media dell'UE). La previsione di un avanzo primario all'1,3% è il minimo sostenibile in sede europea per un paese ad elevato debito pubblico. L'Italia consegue avanzo primario dal 28 anni (dal 1991), con un solo anno di eccezione, attestando così uno sforzo duraturo di aggiustamento della finanza pubblica. Anche questo elemento di durata ultradecennale dello sforzo fiscale deve ricevere la giusta considerazione nell'analisi dei fattori rilevanti.

Un tale obiettivo è accettabile in un contesto macroeconomico che, in assenza di un deciso sostegno alla domanda interna, potrebbe condurre a un aumento del rapporto debito/PIL per l'opposta "via" della recessione e deflazione. Ma è essenziale motivarne in modo convincente la transitorietà e l'orientamento nella direzione di quegli spazi di flessibilità già concessi all'Italia negli ultimi cinque anni, e sui quali è mancata spesso implementazione e monitoraggio.

L'Italia può fare altresì valere a ragion veduta quella che sarebbe la conseguenza di una recessione italiana nella terza economia dell'Unione, anche solo in termini quantitativi. Essa va evitata ad ogni costo nell'interesse di tutti i Paesi dell'Unione. L'Italia non sfugge alla sua responsabilità di avere il debito pubblico in termini nominali più elevato in Europa. Va tuttavia esaminato in termini di fattori rilevanti, ad esempio considerando che esso è una componente del debito complessivo. Quest'ultimo (debito pubblico + debito imprese + debito famiglie) è infatti pari a 5.218 miliardi di dollari, il 256% del PIL, era il 222% nel 2008. È inferiore al debito complessivo medio delle economie sviluppate (266% del PIL) e lontano dai picchi della Francia (371%), del Giappone (371%), della Gran Bretagna (280%).

Il debito delle imprese non finanziarie si è ridotto, in controtendenza, dal 78% del PIL nel 2008 al 71% nel 2018, per effetto della crisi finanziaria e della

recessione con i fallimenti, le ristrutturazioni, la perdita di potenziale produttivo, le sofferenze bancarie, le restrizioni del credito ad esse associate. La media dei Paesi sviluppati è pari al 90% del PIL, con picchi del 143% in Francia rispetto al 114% del 2008.

Il debito delle famiglie è pari al 41% del PIL (giugno 2018), era il 39% nel 2008. Molto più basso della media globale (59%) e poco più della metà della media delle economie sviluppate (72%). Se misuriamo il debito in rapporto al reddito disponibile, le differenze sono ancora più marcate. L'Italia è all'88%, gli USA al 112%, Svizzera e Norvegia al 221%, l'Olanda al 276%, la Danimarca al 293%.

Significativa è, altresì, la ricchezza patrimoniale (finanziaria ed immobiliare) delle famiglie, se non fosse troppo concentrata e diseguale (con effetti negativi sulla domanda) al punto che il decile più ricco ne possiede quasi il 50%.

Il basso debito di imprese e famiglie ed il basso debito totale sono un prerequisito importante per una politica di sviluppo (che la gran parte dei Paesi non ha) che potrebbe immediatamente destinare risorse all'investimento ed al consumo anziché all'assorbimento del debito.

Va in ogni caso tenuto conto che l'Italia si colloca al livello dei Paesi con il più elevato obiettivo programmatico di disavanzo a fronte di un OMT di un avanzo strutturale dello 0,50. L'obiettivo 2019 di disavanzo italiano risulta il più elevato tra tutti i paesi membri, tranne la Romania. Nel 2018 ben 16 paesi membri hanno raggiunto l'OMT; la Spagna è uscita dalla procedura di infrazione; 11 Paesi non hanno raggiunto l'OMT. Il disavanzo nominale medio nell'UE è risultato dello 0,3% con Paesi come Germania, Regno dei Paesi Bassi e Granducato del Lussemburgo con ingenti avanzi di bilancio. Solo sei paesi membri (il più importante è la Francia) prevedono nel 2019 un disavanzo superiore all'1%; e scendono a quattro nelle previsioni per il 2020.

Va altresì rammentato il tenore letterale della Raccomandazione UE 9 luglio 2019, che al punto conclusivo n.1 prescrive all'Italia di <assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1% nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL>. Questo obiettivo appare non solo improbabile, ma anche foriero - nel caso venisse ottemperato - di un effetto pro-ciclico tale da aggravare le tendenze recessive dell'economia europea. Per logica conseguenza deriva per la politica di bilancio italiana l'opportunità di indirizzare tutte le energie possibili nel recupero di risorse da evasione fiscale e contributiva e dalla emersione del lavoro sommerso, con una azione eccezionale e straordinaria (in termini di governance e di riforme) per l'efficientamento digitale della pubblica amministrazione e, in generale, di tutta la società italiana.

Non sarà, dunque, compito facile far accettare in sede europea il prospettato aumento dell'obiettivo di disavanzo 2020. A tal fine, appare di estremo rilievo la questione segnalata dalla NADEF alle pagine 55-57 della misurazione dell'*output gap* italiano, che trova la Commissione isolata tra tutti i centri internazionale dotati di capacità di elaborazione di questo indicatore che

segnala la differenza tra il PIL effettivo e il PIL potenziale (ovvero del massimo *output* ottenibile senza generare pressioni inflazionistiche).

Che l'Italia sia da tre anni in condizioni normali di assenza di *output* e che, quindi, la condizione attuale di occupazione e domanda interna non sia elevabile senza pressioni inflazionistiche, appare quanto meno poco credibile. Sia OCSE, Fondo monetario e MEF calcolano un *output gap* ancora negativo per il nostro Paese tra -0,6 e -1,5%. Ottenere attenzione su questo aspetto aiuterebbe moltissimo nella difficile discussione sul bilancio 2020.

5. Indicazioni e proposte

Per il 2020 il CNEL, in questa fase di analisi preliminare alle scelte che verranno compiutamente tracciate con la legge di bilancio, individua di seguito alcune essenziali direzioni strategiche, nell'ambito di un percorso di costante impegno alla riduzione del debito pubblico, allo stato peraltro agevolata dall'andamento dei tassi di interesse.

- Esigenza di intervenire per sostenere la domanda interna per consumi accrescendo il clima di fiducia delle imprese e delle famiglie: esiste un problema di insufficiente fiducia dei consumatori che si traduce in un elevato tasso di risparmio delle famiglie. L'aumento tendenziale della propensione al risparmio e delle scorte segnalano l'astensione dei privati a investire nelle imprese e nel tessuto produttivo.

- Abbattimento del cuneo fiscale sul lavoro a partire da quello che incide sui salari più bassi (NADEF pag. 8: impegno aggiuntivo di 0,15% di PIL che saliranno allo 0,3 punti nel 2012). Il CNEL sottolinea l'esigenza di sostenere le classi medie e i lavoratori dipendenti, anche mediante interventi scaglionati sul medio periodo. Il rinnovo dei contratti collettivi scaduti può essere uno dei veicoli per rinforzare i consumi, i quali hanno subito nell'ultimo decennio una forte contrazione sia in termini quantitativi che qualitativi. La NADEF delinea in tal senso un intervento che il CNEL valuta positivamente se rappresenta l'avvio di un percorso pluriennale. Anche tenuto conto della modestia dell'intervento, vale la pena di avviare questo processo. Ciò appare in linea con il paragrafo 11 della Raccomandazione Consiglio UE 9 luglio 2019: <Il sistema tributario italiano continua a gravare pesantemente sui fattori della produzione a scapito della crescita economica. L'elevato carico fiscale sul lavoro e sul capitale scoraggia l'occupazione e gli investimenti>. Anche se la Raccomandazione UE 9 luglio 2019 ne fa derivare l'indicazione di un inasprimento della tassazione sul patrimonio immobiliare e sui consumi (IVA), come condizione per alleggerire la tassazione sui fattori della produzione. Raccomandazione che appare immaginata in un contesto che non contemperava l'imminente recessione.

Le crescenti incertezze legate alle mutevoli condizioni del contesto internazionale rendono oggi più concreto, per i Paesi dell'area Euro, il rischio di una caduta del valore aggiunto in termini di PIL generato dalle esportazioni. Tale rischio appare elevato per l'Italia, il cui sistema produttivo è in buona parte integrato nella catena dell'export di elevata qualità verso i grandi mercati trans-continentali, anche attraverso la fornitura di componentistica destinata ad altri Paesi UE esportatori. Il CNEL ritiene che, in questa fase, una politica di sostegno alla ripresa della domanda interna e alla produttività e innovazione possa rappresentare un auspicabile contro-bilanciamento alla riduzione - ancorché selettiva o temporanea - dei margini di crescita del nostro sistema produttivo nei settori che più dipendono dall'accessibilità del *made in Italy* sui mercati esteri.

L'incremento del potere di acquisto di lavoratori e famiglie appare, ad avviso delle categorie produttive, un obiettivo da conseguire in chiave di sostegno ai consumi, sia attraverso la leva fiscale (riduzione del cuneo) che salariale. In particolare, la leva salariale deve appoggiare su una politica di redistribuzione del reddito che faccia perno sul sistema delle relazioni industriali, privilegiando logiche premianti che discendano da architetture relazionali effettivamente e strutturalmente partecipative.

In tale ottica, i dati ricavabili dall'Archivio contratti del CNEL rivelano l'esistenza di uno spazio di manovra non trascurabile dal punto di vista sociale. La positiva conclusione delle trattative già aperte (nonché la rapida definizione di quelle ancora da avviare) per i rinnovi contrattuali di importanti settori produttivi che coinvolgono molte migliaia di lavoratori, potrebbe rappresentare un canale di miglioramento per l'economia in termini di maggiore disponibilità di spesa per i consumi.

Peraltro, il CNEL non può esimersi dal sottolineare come il contributo alla crescita dei livelli salariali in funzione della ripresa della domanda interna di cui la contrattazione collettiva può farsi strumento dovrebbe, auspicabilmente, accompagnarsi ad una accelerazione del percorso - avviato dalle Parti sociali, ma non ancora concluso - di attuazione delle procedure di accertamento della rappresentatività dei soggetti sindacali firmatari degli accordi nazionali. Tale processo è espressamente auspicato dalla Raccomandazione UE 9 luglio che al paragrafo 18 cita il patto della fabbrica del marzo 2018 come *best practise*. Il CNEL ribadisce che - attraverso l'archivio dei contratti nazionali di lavoro prescritto dalla legge 936/1986 - ritiene di essere organo imprescindibile per favorire tale processo. La distribuzione delle risorse contrattuali assumerebbe in tal modo una valenza sociale ancor più pregnante, poiché enfatizzerebbe il potere espansivo della democrazia economica fondata sui principi della trasparenza, della rappresentatività e della partecipazione.

- Neutralizzazione della clausola IVA: il CNEL condivide che l'esigua capienza dei margini della flessibilità concessa dalla UE sia usata prioritariamente per disinnescare le clausole di salvaguardia. Tuttavia si

riserva una valutazione sulla base del disegno di legge di bilancio e collegati sulle coperture ulteriori. Esistono tuttavia problemi di copertura, e di valutazione del *trade-off* esistente fra interventi che agiscono comprimendo la spesa pubblica, e che rischierebbero di deprimere ulteriormente i consumi, e possibili azioni di efficientamento tributario e di recupero di gettito. In tal senso, il CNEL si riserva di valutare eventuali ipotesi di rimodulazione delle aliquote, fermo restando la necessità salvaguardare i consumi delle fasce più deboli della popolazione ed evitare effetti regressivi o iniqui su specifiche categorie di consumatori.

- Il CNEL raccomanda prudenza nell'affidarsi a meccanismi che, presentati come *spending review*, vadano in realtà a paralizzare le amministrazioni pubbliche e le loro capacità operative che, giustamente vengono indicate dalla Raccomandazione del Consiglio UE all'Italia del 9 luglio come cause dell'incapacità di utilizzare finanziamenti per investimenti nazionali ed europei, per esempio al paragrafo 23 e 24: <La scarsa capacità del settore pubblico, soprattutto a livello locale di amministrare i finanziamenti rappresenta una barriera agli investimenti in tutti i settori a causa della complessità delle procedure, della sovrapposizione delle responsabilità e della gestione carente del pubblico impiego...>. In questo senso è apprezzabile l'impegno contenuto della NADEF a garantire una strategia di rilancio dell'immagine e delle funzioni della macchina amministrativa pubblica. Dieci anni di blocco del *turn over* hanno prodotto un quadro allarmante delle dotazioni organiche pubbliche che purtroppo non sono circoscrivibili al solo settore della sanità. Il Consiglio Nazionale considera l'amministrazione pubblica il fattore strategico decisivo per il rilancio del Paese, per la definizione di una strategia, di una nuova programmazione degli investimenti, di una politica industriale, a patto che essa sia oggetto di una lunga fase di organizzazione, di investimento, di nuove dotazioni materiali e immateriali, di stabili meccanismi per l'immissione di giovani laureati. A questo fine, appare indispensabile un rilancio e un potenziamento - in termini finanziari e di personale - della Scuola Nazionale di Amministrazione. Indicare le pubbliche amministrazioni soltanto come fonte di spesa improduttiva è non solo scorretto, è un atteggiamento culturale pernicioso che frena la ricerca di efficienza, semplificazione, miglioramento organizzativo. Quanto sia strategica la pubblica amministrazione in questo momento storico emerge esaminando sommariamente la questione dell'evasione fiscale e contributiva.

- Il fattore strategico del presente momento di finanza pubblica è quello di mettere al centro di tutti gli sforzi, di tutte le energie, di tutte le risorse materiali e immateriali un salto di qualità nella riduzione dell'evasione fiscale e contributiva. *La Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2019*, allegata alla NADEF rappresenta il documento più rilevante dell'intera procedura; e va letta congiuntamente al *Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione*. La tabella riassuntiva a pag. 15 indica i 109,679 miliardi l'insieme di entrate tributarie e contributive che costituiscono il *tax gap* e che quindi sono sfuggite nel 2017.

Tale stima è composta da 98,3 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,4 miliardi di mancate entrate contributive. Si tratta di un numero in crescita rispetto al 2016 e al 2015, ma inferiore a quello del 2014. Non tiene conto degli effetti positivi che solo nel 2018 si sono dispiegati a causa della graduale introduzione della fatturazione elettronica. Le commissioni istruttorie del CNEL hanno svolto in materia due audizioni con il presidente della Commissione del MEF sull'economia non osservata, prof. Enrico Giovannini, e con il capo del dipartimento delle politiche fiscali, prof.ssa Fabrizia Lapecorella. Appare evidente che la soluzione, anche graduale e per fasi successive, di questa questione strategica è la soluzione di tutti i problemi della finanza pubblica italiana. Essa rappresenta il principale ostacolo alla possibilità di operare scelte espansive di finanza pubblica.

Al vertice del *tax gap* 2017 si colloca l'evasione da IVA⁵ (che ammonta a 37,172 miliardi (in crescita di 1,1 miliardi rispetto al 2016); l'evasione da IRPEF nel lavoro autonomo e di impresa per 32 miliardi (in riduzione di 1,875 miliardi rispetto al 2016); i mancati introiti IRES per 8,1 miliardi⁶; l'evasione da Irap (5,5 miliardi)⁷; quella derivante da mancati pagamenti per IMU (4,8 miliardi)⁸; l'evasione da frodi in materia di accese per carburanti (oltre 2 miliardi, in raddoppio rispetto al 2013)⁹. I risultati migliori in termini di recupero sono avvenuti in materia di cedolare secca sugli affitti, dove le mancate entrate sono dimezzate scendendo in tre anni da 1,3 miliardi a 655 milioni nel 2011¹⁰; in relazione all'IRAP e al canone RAI grazie al meccanismo "canone in bolletta"¹¹ si sono ottenuti risultati eccellenti.

Si ricorda che attualmente, secondo l'analisi del Centro Studi e Ricerche "Itinerari Previdenziali" recentemente presentata assieme al CNEL, relativamente alle dichiarazioni ai fini IRPEF anno 2017, solo 30,673 milioni di cittadini su 60,484 milioni di abitanti hanno presentato una dichiarazione dei redditi positiva, dal che se ne deduce che il 49,29% degli abitanti risulta formalmente senza reddito ed è quindi a carico di terzi. Sempre secondo il medesimo studio eseguito, il 24,89% ha presentato una dichiarazione dei redditi fino a 7.500 euro lordi; il 20,30% dichiara redditi compresi tra 7.500 e 15.000 euro lordi annui e che pertanto il 45,19% del totale dei contribuenti ricade nelle prime due fasce di reddito. Il 36,34% si attesta nelle fasce di reddito comprese tra 20.000 e 55.000 euro lordi annui. Il 4,38% delle dichiarazioni si colloca negli scaglioni compresi tra 55.000 e oltre 300.000 mila euro lordi annui. Dall'analisi complessiva emerge, come è noto, un elevato carico fiscale che

⁵ Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - anno 2019, pag. 69-73.

⁶ Relazione sull'economia non osservata - anno 2019, pag. 65-69.

⁷ Relazione pag. 73-77

⁸ Relazione pag. 89-96.

⁹ Relazione pag. 85-89.

¹⁰ Relazione pag. 78-79.

¹¹ Relazione pag. 80-85.

incide su talune categorie di contribuenti di tal che il 45,19% dei cittadini paga il 2,6% del complessivo gettito IRPEF, mentre il 12,28 ne paga ben 57,88%.

La Relazione della Commissione Giovannini stima l'economia sommersa sul PIL all'11,3% nel 2016, in riduzione rispetto al 12,1% del 2014, con una incidenza del 12,6% sul valore aggiunto. Si tratta di un elemento strutturale di vulnerabilità per l'Italia ben segnalata dalla Raccomandazione Consiglio UE del 9 luglio al paragrafo 15. Ma rappresenta anche uno spazio di recupero sul quale operare, recuperando risorse per la crescita, senza incidere sui livelli e la qualità dei servizi pubblici, oggi più che mai essenziali per consolidare la fiducia dei consumatori.

Per la sua dimensione nominale (32 miliardi nel 2017) l'evasione IRPEF¹² da lavoro autonomo e impresa viene subito dopo l'evasione da IVA. Va segnalato, tuttavia, che è proprio dal lavoro autonomo che è derivano nel 2017 il miglior risultato di recupero di evasione con una riduzione di 1,8 miliardi. Nell'audizione di venerdì 4 ottobre scorso, il direttore del Dipartimento delle Finanze del MEF ha specificato la nuova metodologia di calcolo su dati microeconomici (e non su campioni) dell'evasione da lavoro autonomo e impresa che produce un importante progresso scientifico a livello internazionale. Le stime della percentuale di propensione ad evadere oscillato tra il 44-50 e il 68% a seconda delle differenti metodologie di calcolo. I dati del 2017 non considerano ancora gli effetti positivi della fatturazione elettronica. Si tratta in ogni caso di una macroarea di azione che va affrontata non solo con serietà e impegno, ma anche in un contesto che consideri attentamente le strategie di seguire e il contesto sociale in cui operano. Il CNEL è disponibile per essere la sede di questa riflessione. Quale organo dove sono presenti anche le organizzazioni maggiormente rappresentative del lavoro autonomo, il Consiglio Nazionale è la sede propria per la elaborazione di analisi e ipotesi di strategie che contemperino tutti gli aspetti sociali e distributivi di una diffusa azione di emersione e di recupero. Questa X Consiliatura ha istituito la Consulta del lavoro autonomo¹³ che ha operato intensamente in questi mesi e prodotto proposte in via di elaborazione. La galassia del lavoro autonomo nei dieci anni della grande crisi ha subito un vasto impoverimento, con fenomeni di segmentazione, con l'emersione di una vasta area di marginalità, precariato, soprattutto femminile, al quale va prestata attenzione. Ma nel contempo la legge di bilancio 2019 ha previsto per le partite iva fino a 65000 euro una netta riduzione della tassazione ponendo in maniera non progressiva l'aliquota al 15%. La questione della *tax compliance* va quindi affrontata urgentemente all'interno di un patto, che fornisca agli operatori nuovi servizi, sociali e d'impresa, che elimini drasticamente adempimenti (basta pensare a ipotesi di estendere i meccanismi elettronici precompilati a IVA e altro). Va tuttavia affrontato in chiave di concertazione.

¹² Relazione pag. 51-65.

¹³ Consulta sul lavoro autonomo e le professioni, determinazione del Presidente n. 1496 del 13 settembre 2018.

Il CNEL condivide l'approccio ipotizzato nei documenti allegati alla NADEF sulle strategie di recupero dell'evasione, per esempio attraverso il potenziamento e la diffusione di avvisi bonari all'ottemperanza su dati estratti dagli incroci: Va fatta invece la massima attenzione a caricare su cittadini e famiglie oneri burocratici che potrebbero generare comportamenti di radicale rifiuto, e compromettere perfino i buoni risultati in materia di riduzione dell'evasione contributiva, per esempio nel settore *colf* e badanti.

Appare dunque opportuno raccomandare uno sforzo eccezionale di tipo istituzionale e organizzativo che affidi a un "team" di crisi con tutti gli strumenti operativi necessari per il miglioramento della *tax compliance*. Appare del tutto condivisibile dal CNEL quanto affermato a pag. 14 del *Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure e contrasto all'evasione fiscale e contributiva - anno 2019*, allegato alla NADEF indicando nella semplificazione delle regole e degli adempimenti, finalizzate a stimolare l'adempimento spontaneo dei contribuenti.

Se si riuscisse a generare in tempi brevi un "nuovo inizio" nella integrazione delle banche dati pubbliche (che già oggi possiedono tutte le informazioni necessarie e stanno gradualmente completandole), si potrebbero ottenere risultati eccezionali.

Non va per esempio sottovalutata l'esperienza delle dichiarazioni dei redditi precompilate, avviata nel 2015. Si tratta in primo luogo di un servizio italiano di eccellenza, unico al mondo. Nel 2019 ha interessato 3,3 milioni di dichiarazioni, il 19% delle quali è stata trasmessa senza modifiche come "accettazione diretta della precompilata". Basterebbe uno sforzo di comunicazione e diffusione di queste piattaforme per ottenere risultati assai significativi.

Per queste ragioni, il CNEL considera indispensabile potenziare tutti gli strumenti già esistenti per le azioni di recupero dal sommerso, proseguendo sulla via tracciata dall'introduzione della fatturazione elettronica e ampliandone il campo di applicazione includendo ciò che in prima battuta è stato esentato (ad esempio le partite IVA) e considerando anche l'introduzione di ulteriori incentivi ai pagamenti tracciabili. Si fa presente in proposito che i più recenti dati del MEF sull'apertura di nuove partite IVA (quasi 200 mila nel primo trimestre 2019 e 136 mila nel secondo trimestre 2019) sono da attribuirsi alle modifiche normative introdotte con la legge di bilancio 2019, che hanno elevato a 65 mila euro il limite di ricavi per poter aderire al regime *forfetario*.

Il CNEL considera condivisibile la eventuale introduzione di misure che sostengano l'uso della moneta elettronica, avendo tuttavia cura per non incidere in modo repressivo verso l'uso del contante, quanto piuttosto optare per forme di incentivo all'uso della moneta elettronica mirato in particolare a realizzare un conflitto di interessi da cliente e venditore nell'emissione dei

documenti di fatturazione e scontrino, o a condizionare tutte le forme di agevolazione fiscale alla tracciabilità dei pagamenti.

Appare anche necessario un investimento rilevante per la diffusione della piattaforma *PagoPA*, e tutti i meccanismi di interconnessione tra le banche dati a disposizione dell' Agenzia delle entrate.

Strumenti da promuovere in tale direzione riguardano l'agevolazione e l'estensione dei pagamenti elettronici e la drastica riduzione dei costi di transazione, *in primis* le commissioni bancarie. La previsione contenuta nella NADEF, di 7,2 miliardi di euro di maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione appare, secondo il CNEL, non ancora valutabile. Per tradizione e prudenza, tali poste di bilancio vengono valutate a consuntivo. Se in sede di legge di bilancio verranno introdotte norme cogenti che, per esempio, riuscissero a eliminare *ex ante* le possibilità di frodi nel settore delle accise per carburante (2 miliardi), certamente potrebbero essere appostate nel bilancio di previsione. Appare senz'altro necessaria una vasta disamina delle *tax expenditures*, anche al fine di supportare le fonti rinnovabili, avendo tuttavia cura di non indebolire gli strumenti di emersione e di sostegno al legittimo affidamento dei cittadini.

Il CNEL si è peraltro già espresso sulle criticità connesse all'introduzione unilaterale di una *web tax* a livello nazionale¹⁴. Sostiene con forza la necessità di una attenzione specifica e con le necessarie strumentazioni legali e diplomatiche per ottenere soddisfazione rispetto all'evasione o sottrazione di base imponibile da parte di multinazionali e piattaforme digitali che riescono a operare attraverso arbitraggi tra diversi sistemi fiscali. Si tratta di una tema estremamente complesso sul quale il Consiglio Nazionale ha approvato nell'assemblea del 25 settembre scorso un contributo di osservazioni e proposte.

La Raccomandazione Consiglio UE del 9 luglio 2019 al paragrafo 11 insiste - in linea con le deliberazioni degli anni precedenti - sulla necessità di intervenire sul catasto: <i>valori catastali dei terreni e dei beni che costituiscono la base per il calcolo sui beni immobili sono in gran parte non aggiornati ed è ancora in itinere la riforma tesa ad allinearli ai valori di mercato correnti</i>. Su questo punto sarebbe opportuno un chiarimento con la Commissione europea. La riforma del catasto e gli effetti monetari delle entrate tributarie da immobili e terreni sono due fattori da valutare disgiuntamente. La riforma del catasto è elemento di modernizzazione e razionalizzazione che ha valore di per sé, e che l'amministrazione prepara da un decennio, ed è finalizzata a eliminare distorsioni, sperequazioni accumulate storicamente. Tuttavia, nel contesto odierno non ha nulla a che fare con obiettivi di facile cassa. Il crollo in termini di prezzi e di numero di compravendite del mercato immobiliare italiano -

¹⁴ CNEL, Osservazioni e Proposte concernenti "Principi fiscali internazionali e digitalizzazione dell'economia: osservazioni per un'equa fiscalità", 25 settembre 2019.

attestato dai dati Agenzia delle entrate - ha superato nella provincia il 50% rispetto al 2009. In molte aree del paese le rendite attuali risultano superiori ai valori immobiliari di mercato. L'evasione contributiva su IMU e TASI, nelle periferie urbane, potrebbe nascondere fenomeni di disagio sociale. Il mercato immobiliare è altresì connesso al settore edilizio delle costruzioni e delle ristrutturazioni, che è forse quello maggiormente colpito dalla crisi del decennio passato. L'industria delle costruzioni rappresenta altresì uno dei perni per impedire un nuovo, imminente, scivolamento nella recessione. Per il recupero delle risorse appare, al momento, più opportuno operare per esempio unificando IMU e TASI e fornendo servizi di invio a domicilio di moduli precompilati per i pagamenti, che sono elementi decisivi per la riduzione dell'evasione.

- Il CNEL ritiene imprescindibile accelerare l'attivazione degli investimenti pubblici già finanziati (che agiscono da traino rispetto a quelli privati) e la definizione di un nuovo piano di investimenti per la transizione energetica, nei settori cosiddetti *green*. In tal senso si apprezza la scelta di individuare nel *green new deal* l'asse strategico per una crescita duratura. Il Consiglio Nazionale a tal fine ha ospitato a Roma, il 13 - 14 giugno 2019, il congresso annuale dei Comitati economico-sociali dell'Unione europea, alla presenza del Presidente della Repubblica, proprio sul tema delle strategie di uno sviluppo sostenibile. Si nota nella NADEF l'impegno per un incremento ragguardevole degli investimenti pubblici nelle infrastrutture sociali, materiali e immateriali, mentre nei collegati è prospettata una condivisibile attivazione di una banca pubblica degli investimenti. È previsto inoltre un fondo pluriennale di 50 miliardi per interventi di rigenerazione urbana, fonti rinnovabili e riconversione energetica, ma non si può non sottolineare che il successo di tali strumenti dipenderà dal tipo di *governance* che verrà attivato¹⁵.

- Il conseguimento di un maggiore livello di efficienza della pubblica amministrazione deve essere considerato obiettivo irrinunciabile nell'ambito di un percorso di più ampio recupero di competitività del sistema-Paese. In tale ottica, il CNEL auspica una decisa accelerazione del processo di ricambio generazionale avviato, programmaticamente, con la scorsa legge di bilancio. Come è noto, l'effettiva attuazione del piano è stata rallentata, per l'anno in corso, dalla necessità di contenere la spesa pubblica in concomitanza con l'introduzione di importanti misure di carattere sociale quali il reddito di cittadinanza e la modifica di alcuni aspetti della normativa pensionistica. Ciò ha determinato, di fatto, il posticipo dell'effettiva entrata in servizio di un elevato numero di nuovi dipendenti che dovrebbero andare a rimpiazzare le vecchie coorti di personale in progressiva uscita dal circuito produttivo. Per effetto dell'entrata a regime anche nel settore pubblico (dall'1-8-2019) della possibilità di uscita anticipata dal servizio prevista dal decreto-legge n. 4/2019, che si somma al 'normale' ciclo di cessazioni dovute al raggiungimento dei requisiti ex art. 24 del decreto 201/2011, l'anno in corso si concluderà con un

¹⁵ NADEF pag. 88-91.

saldo negativo nel bilancio occupazionale complessivo della P. A. stimabile in almeno 50.000 unità. Tenendo conto della generale contrazione occupazionale già verificatasi nel lavoro pubblico nel corso del decennio precedente, l'avvio del processo di riorganizzazione delle competenze e delle professionalità disponibili nel settore pubblico appare non più rinviabile, pena l'impossibilità di continuare a garantire *standard* accettabili di qualità dei servizi pubblici erogati in settori cruciali per la vita sociale ed economica del Paese: ad esempio nella sanità, nella giustizia, nell'istruzione, nel *welfare*, ecc.

Alla luce del prevedibile andamento della finanza pubblica (nonché del *trend* stimato di uscita dal lavoro pubblico delle classi di età più elevate) nei prossimi anni, tuttavia, sembrerebbe di dover escludere che il *turn-over* possa essere realizzato in misura tale da assicurare il pieno recupero dei livelli occupazionali pregressi, seppure diluito su un orizzonte pluriennale. Andrà quindi pianificata con cura la scelta delle professionalità da rimpiazzare e di quelle da integrare nei nuovi processi produttivi, che dovranno necessariamente essere supportati dall'introduzione in forma diffusa delle nuove tecnologie. In tal senso occorrerà proseguire nel solco della linea tracciata dai commi 298 e 299 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, puntando in prevalenza ad acquisire competenze in materia di digitalizzazione, razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, qualità dei servizi pubblici, gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento, contrattualistica pubblica, controllo di gestione e attività ispettiva, contabilità pubblica e gestione finanziaria. L'adeguamento degli organici e l'innalzamento del livello professionale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (anche in termini di *reskilling* delle professionalità esistenti) è presupposto ineludibile affinché possa realizzarsi l'auspicato processo di modernizzazione della pubblica amministrazione italiana, in un'ottica di miglioramento della qualità dei servizi erogati, nonché di semplificazione delle procedure e degli adempimenti richiesti a cittadini e imprese. Il processo di trasformazione digitale, inoltre, deve anche porsi l'obiettivo di collocare la pubblica amministrazione italiana in linea con la strategia europea di miglioramento dell'accesso *on line* ai beni e servizi per i consumatori e le imprese, favorendo il potenziale di crescita dell'economia digitale europea. Anche nel settore del lavoro pubblico è indispensabile approntare risorse per il rinnovo del contratto collettivo, attraverso il quale passa il riconoscimento e la valorizzazione del fattore lavoro, nonché ripristinare la dialettica e il normale regime temporale dei rinnovi.

- Il Consiglio Nazionale valuta positivamente le brevi note sulla rilancio dell'istruzione pubblica¹⁶; in particolare apprezza lo sforzo per il reclutamento di insegnanti di ruolo; ricorda che la stessa Raccomandazione UE del 9 luglio 2019 stigmatizza i bassi stipendi del corpo insegnante (paragrafo 19). Il CNEL

¹⁶ NADEF pag. 87-88

ha approvato nell'assemblea del 17 luglio scorso un ordine del giorno¹⁷ che auspica il superamento del numero chiuso nelle Università e una fase di apertura che conduca a un aumento degli studenti e dei laureati. Collaborerà attivamente con il Governo in questa direzione e per il rilancio dei programmi di scuola-lavoro.

- Un nuovo patto di cooperazione tra cittadini e Stato nell'assolvimento dei doveri fiscali non può non essere accompagnato da uno sforzo per un salto verso una società digitale, dove i servizi pubblici vengano erogati in modo semplice attraverso applicativi e piattaforme. La Raccomandazione del Consiglio UE 9 luglio 2019 lo prescrive al paragrafo 19 e segnala le carenze gravissime di competenze digitali tra i cittadini e nelle pubbliche amministrazioni. Gli strumenti esistono, o sono in via di formazione. Basta pensare all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), di cui all'art. 62 del d. lgs. 89/2004, come modificato dai dd. lgss. 179/2016 e 217/2017. Un suo completamento accelerato porterebbe ad avere disponibilità di certificati e di spostamenti di residenza in tempo reale per milioni di persone. Occorre semplificare, forse unificare, l'erogazione della identità digitale SPID e promuoverne una diffusione capillare. È il salto digitale del Paese che può svuotare l'economia sommersa e recuperare risorse importanti che oggi non vanno sottratte ai servizi né alle funzioni essenziali delle amministrazioni pubbliche. Il CNEL ha contribuito, nell'ambito di un disegno di legge sulle sanzioni al codice della strada approvato dall'assemblea del 25 settembre 2019¹⁸, con la proposta di diffusione accelerata dell'indirizzo di posta certificata ai cittadini, con enormi risparmi amministrativi e di spedizioni cartacee.

In questo settore, va apprezzato lo sforzo di semplificare e di rendere coerente la *governance* dell'Agenda digitale italiana riportandola a un unico asse decisionale¹⁹. Tuttavia essa ha una dimensione strategica tale da necessitare di un coordinamento a livello massimo istituzionale. Il CNEL ha presentato venerdì in Parlamento un disegno di legge per la realizzazione di un piano straordinario di formazione "on line" dei dirigenti pubblici, in ottemperanza a quanto indicato alla raccomandazione n. 3 della Raccomandazione 9 luglio 2019: <migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione...>.

Manca ancora la previsione di un ampio programma di campagne di informazione ed alfabetizzazioni digitali - durature e massive - per altro da tempo previste dal d. lgs 82/2005 come modificato nel 2017 all'articolo 8.

¹⁷ CNEL, La regolamentazione dell'accesso ai corsi universitari: il quadro normativo, il dibattito in corso e le proposte di modifiche, 17 luglio 2019.

¹⁸ CNEL, Disegno di legge concernente ipotesi di modifiche alla legislazione vigente in materia di sicurezza stradale, 25 settembre 2019.

¹⁹ NADEF pag. 92-93.

Il CNEL sta predisponendo in materia proposte anche in termini di iniziative legislative.

- Sulla revisione di specifiche misure come *quota 100* e *reddito di cittadinanza*, si impone una valutazione del costo-opportunità e dell'impatto in termini di risorse liberate. In merito a *quota 100* si evidenzia il costo finanziario della misura in rapporto a esiguità e caratteristiche della platea dei soggetti coinvolti (mediamente con elevati trattamenti pensionistici, potenzialmente decurtabili per piccole percentuali senza effetti rilevanti). Le organizzazioni maggiormente rappresentative presenti nel Consiglio Nazionale (si rammenta che la legge speciale per il CNEL 936/1986 è l'unica nel nostro ordinamento che consente di qualificare associazioni categoriali quali maggiormente rappresentative) appressarono a inizio anno lo sforzo di creare flessibilità in uscita dal percorso lavorativo. Dobbiamo tuttavia ricordare che le istituzioni europee su questo punto hanno concentrato le critiche più severe e senza sfumature (Raccomandazione UE 9 luglio 2019, par. 12): <Il bilancio 2019 e il decreto legge di attuazione del nuovo regime di pensionamento anticipato del gennaio 2019 tornano indietro su elementi delle precedenti riforme delle pensioni, aggravando la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche>.

Il CNEL segnala l'urgenza di trovare risposte a problemi vecchi e nuovi che riguardano il fattore lavoro:

- tutele relative agli operatori della *gig-economy*,
- eccessivo utilizzo del fattore lavoro nei recuperi di competitività, soprattutto nelle piccole e medie imprese (dove la competitività spesso non cresce per effetto di programmi di ricerca/innovazioni di prodotto e di processo, ma attraverso la compressione del lavoro);
- forme di protezione per coloro che nel breve periodo perdono il lavoro o subiscono decurtazioni di reddito a causa delle innovazioni tecnologiche;
- esigenza di mettere in atto strategie tese a intervenire sul consistente numero di crisi aziendali.

In sede di valutazione della legge di bilancio e dei disegni di legge collegati il CNEL prospetterà al Parlamento e al Governo della Repubblica, ai sensi della legge 24 dicembre 2012, ulteriori osservazioni in particolare sui temi di propria competenza: politiche attive del lavoro, mercato del lavoro, contrattazione nazionale, anche in considerazione della avanzata istruttoria del XXI Rapporto sul mercato del lavoro previsto per il prossimo dicembre.

Il CNEL stigmatizza l'annosa pratica di non dar seguito alla normazione di rango primario attraverso una adeguata normativa di attuazione (come ad esempio nel caso della legge delega sul terzo settore - legge 6 giugno 2016, n. 106 - che a distanza di tre anni attende ancora il completamento della fase attuativa attraverso l'emanazione di oltre trenta decreti).

6. La necessità di una visione di medio-lungo periodo per affrontare i nodi strutturali del Paese: programmazione e politica industriale.

IN CONCLUSIONE, l'economia italiana appare appiattita su un sentiero di crescita nulla, gravato dal peso di forti fattori di sfiducia. Lo dimostrano due variabili: 1) la propensione al consumo che, come appena confermato dell'ISTAT, non segue la dinamica positiva del potere d'acquisto delle famiglie e la cui flessione secondo stime del CER potrebbe tradursi nell'anno in corso in una minore crescita del PIL dello 0,5%. 2) La riduzione delle scorte, che ha raggiunto nei primi sei mesi del 2019 un'intensità registrata in precedenza solo in occasione delle grandi recessioni del 2009 e 2012-13, e che mostra come le imprese stiano prefigurando un calo di domanda di dimensioni ben più ampie di quanto effettivamente riscontrato. Poiché le variabili 1 e 2 hanno dimensioni di assoluto rilievo agendo sulla crescita del PIL con un intero punto percentuale, il primo passo necessario per riportare la crescita italiana sui valori intorno all'1,5% raggiunti nel biennio 2016-17 è stabilizzare le aspettative di famiglie e imprese.

Il CNEL ritiene di dover sottolineare che rimangono aperte le gravi questioni della denatalità, del Mezzogiorno e del sistema di istruzione e formazione, come già segnalato nel Parere CNEL sul Documento di Economia e Finanza 2019, 16 aprile 2019. Con riferimento alla questione demografica, il CNEL segnalava le criticità strutturali rappresentate da assottigliamento delle coorti attive e crescita degli indici di dipendenza e di vecchiaia, con relativo impatto sul debito pubblico.

Uno sguardo più attento al tema del debito può aiutare a compiere passi importanti in direzione dell'auspicata crescita. Se si considera non soltanto il debito pubblico ma il debito complessivo italiano (cioè debito pubblico, debito delle imprese e debito delle famiglie), il quadro macroeconomico di riferimento per il nostro Paese appare tutt'altro che negativo. Tale aggregato risulta inferiore a quello medio delle economie sviluppate e dei singoli Paesi nostri *competitors*. Questo dato è un prerequisito importante per una politica di sviluppo perché implica la sussistenza di risorse immediatamente destinabili all'investimento e al consumo anziché all'assorbimento del debito. Occorre dunque indagare le cause strutturali che impediscono a tali risorse di essere messe in circolo, e diagnosticare i fattori che collocano costantemente l'Italia in bilico fra stagnazione e recessione.

Occorre dotare il Paese di un progetto strategico che agisca sui seguenti nodi di natura strutturale, con l'ambizione di definire una vera e propria politica industriale.

Il primo riguarda i profondi e persistenti divari territoriali. La macroregione del Nord Italia è una delle aree più industrializzate dell'Europa e del mondo, è integrata nelle catene globali del valore, contribuisce in misura determinante al PIL, al valore aggiunto manifatturiero, all'esportazione, al saldo attivo della bilancia commerciale. Tuttavia tale regione è minoritaria e non fa sistema con il resto del Paese e anzi, l'eccellenza competitiva si riduce

man mano che si scende al Centro e al Sud. I più autorevoli istituti di ricerca segnalano che, dopo un decennio di crisi, i differenziali economici e di benessere sociale fra Nord e Sud del Paese sono ulteriormente e notevolmente aumentati. Il fenomeno appare aggravato perché sullo squilibrio territoriale esistente si innesta, anche nelle aree competitive, lo sbilanciamento fra imprese integrate e non integrate nelle filiere del valore globale.

Nel settore manifatturiero, centrale per la nostra economia, solo il 20% delle imprese manifatturiere gode di eccellenza competitiva; il restante 80% opera solo nel mercato interno e di questo aggregato il 60% gode di buona salute, mentre il 40% versa in condizioni precarie. La produttività media del sistema è stagnante da un quarto di secolo, anche se con segni di recupero nell'ultimo biennio. In assenza di un sistema manifatturiero integrato su scala interna ed internazionale, la macroregione del Nord in virtù della sua centralità ribalta automaticamente sul PIL la contrazione della domanda, del commercio, della produzione globali generando l'oscillazione, costante da un decennio, fra stagnazione e recessione.

Il Consiglio Nazionale propone una serie di interventi che devono essere fra loro coordinati secondo una strategia di sistema. Occorre implementare una politica industriale che agisca lungo le seguenti direttrici con effetti di medio-lungo periodo e abbia una visione di insieme che integri fra loro le diverse *policy*, individuando i settori nei quali l'Italia può primeggiare (agroalimentare, turismo e cultura, farmaceutica, macchine utensili, cantieristica e componentistica) o che costituiscano importanti componenti delle catene di valore globali. Di seguito le principali linee di intervento:

potenziare gli investimenti pubblici in ricerca, innovazione, sviluppo, crescita costante della produttività, ed attivare sinergie con i centri di ricerca ed innovazione privati e delle imprese secondo una impostazione sistemica; costruire *reti* nell'ambito delle quali economie di scala, di scopo e di *network* possano essere generati e adeguatamente sfruttati, nonché integrare elementi derivanti da campi diversi della conoscenza scientifica e tecnologica;

elevare la diffusione e lo *standard* dell'istruzione, dei sistemi di formazione e formazione continua, con particolare riferimento all'esigenza di un deciso contrasto alle sacche di dispersione scolastica;

finalizzare e contestualizzare il super ammortamento e l'iper ammortamento concepiti per incentivare Industria 4.0; si tratta di strumenti utili da mantenere e da potenziare, ma non in grado di esaurire un progetto di politica industriale. L'iper ammortamento è stato infatti utilizzato dalle imprese del Nord già competitive ed in grado di continuare sulla via dello sviluppo innovativo, ma purtroppo largamente ignorato dalle imprese del Meridione perché il salto tecnologico di Industria 4.0 richiede una rivoluzione nei prodotti, nei processi produttivi, nei modelli organizzativi, nelle

competenze professionali dei lavoratori, nelle relazioni sindacali, nella cultura aziendale che la gran parte delle imprese del Sud non sono in grado di gestire;

agire sul livello dimensionale delle imprese attraverso processi di concentrazione, date le oggettive difficoltà nel competere in un contesto globale con un 90% delle imprese al di sotto dei dieci addetti, e innalzare lo *standard* di capitalizzazione delle imprese per realizzare strategie di innovazione in condizioni di adeguata capitalizzazione;

allargare i canali di accesso al credito, agendo sulle condizioni che rendono possibile operare su un mercato obbligazionario affidabile, trasparente ed efficiente attraverso il quale le PMI possano raccogliere risparmio; incentivare opportune innovazioni nel modello di *governance* familiare e processi di quotazione in borsa.

Il CNEL valuta la strategia macroeconomica definita dalla NADEF debole sul piano delle radici strutturali. Agendo sui fondamenti qui in sintesi tracciati, la manovra assumerebbe al contrario gli auspici tratti di una svolta pluriennale, dentro la quale la condivisibile sterilizzazione delle clausole di salvaguardia e il modesto intervento sul cuneo fiscale a favore dei lavoratori acquisterebbero ben altro significato. Nel quadro organico definito in un'ottica pluriennale, la pur apprezzabile conferma di strumenti come Industria 4.0, Opzione donna, Ape sociale e le aperture al confronto con le Parti sociali sul settore *green*, legge sulla rappresentanza, credito di imposta per formazione digitale, pensione di garanzia per i giovani, prevenzione infortuni e sicurezza sul lavoro e pari opportunità retributive, avrebbero la valenza di veri e propri moltiplicatori.

Il CNEL ritiene pertanto che la manovra per il 2020 debba presentare l'ampio respiro indispensabile a garantire per il prossimo triennio la crescita del PIL e, per tale via, la riduzione del debito, la coesione sociale, la stabilità politica, il rafforzamento della democrazia.



www.cnel.it