

**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Commissione per la Politica Economica e la Competitività del Sistema
Produttivo (I)**

**Comitato di Presidenza
4 giugno 2008**

Ipotesi di lavoro in merito all'impostazione del prossimo DPEF.

Il prossimo Documento di Programmazione Economico-Finanziaria acquista un particolare valore per molti motivi. Esso copre un periodo nel corso del quale il percorso di risanamento dovrebbe raggiungere due significativi traguardi: la riduzione del debito al disotto della soglia del 100% del PIL (nel 2010) e l'azzeramento strutturale del disavanzo (nel 2011). In secondo luogo nel corso della prima parte del periodo pluriennale coperto dal prossimo DPEF, con una tempistica che il CNEL auspica venga rispettata, dovrebbe essere ratificato, ed entrare in vigore il Trattato di Lisbona che definisce un nuovo assetto di governance dell'Unione Europea. Un ulteriore motivo che fa del prossimo DPEF un documento particolarmente significativo è rappresentato dal fatto che esso si colloca all'indomani di una campagna elettorale che ha determinato il formarsi di una chiara maggioranza parlamentare e, per la prima volta dopo molti anni, sembra aprirsi la possibilità che il confronto tra maggioranza e opposizione, superando forme pregiudiziali di contrapposizione, consenta di affrontare in modo costruttivo alcuni nodi strutturali che hanno sin qui impedito una efficace azione dei poteri pubblici.

Ci sono, dunque, le esigenze e, insieme, le precondizioni perché il DPEF fornisca un segnale chiaro della direzione di marcia che si vuole imprimere all'economia ed alla società italiana. Un simile impegno è tanto più importante se si considerano i problemi nuovi che la società italiana si troverà ad affrontare. L'esplosione del prezzo del petrolio e di molte materie prime, a partire da quelle alimentari, determina per un'economia come la nostra sfide inedite. L'inflazione, crescente in tutto l'occidente industrializzato, crea in Italia particolari tensioni sia per le sue ripercussioni sul costo del debito pubblico sia per gli squilibri particolarmente rilevanti tra i redditi e tra le diverse aree del Paese ed il crescere di nuove povertà. La crescente finanziarizzazione dell'economia, governabile solo su una scala globale, toglie ai governi nazionali, e quindi anche a quello italiano, alcuni degli strumenti per intervenire nella crisi. Sono, in generale, molto incerti gli scenari macroeconomici all'interno dei quali dovrà muoversi la politica economica nazionale. D'altra parte l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che pure rappresenta un'opportunità, pone al nostro Paese impegni di adeguamento delle proprie prassi politiche ed amministrative più immediati e stringenti rispetto a quelli di altri Paesi dell'Unione.

I problemi da affrontare sono molteplici:

1. Il CNEL condivide l'obiettivo annunciato dal Ministro dell'Economia di "dare piena e immediata attuazione agli impegni [...] del raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2011". Proseguire il percorso di risanamento significa liberare la finanza pubblica italiana dalla condizione di rigidità determinata dalla dimensione del debito e dai suoi costi anomali rispetto alla media dei paesi dell'Unione. Ma, come il Ministro ha ricordato a nome del Governo nel recente incontro con le parti sociali, il perseguimento di tale obiettivo implica, conformemente ad una stima a suo tempo formulata dal Governo Prodi, una

manovra strutturale di recupero di risorse che "si stima tra i 20 ed i 30 miliardi nel triennio 2009-2011" da realizzarsi con il "contrasto all'evasione fiscale" ma anche "dal lato della riduzione della spesa pubblica".

2. Tale esigenza rischia di scontrarsi con la duplice emergenza che l'economia italiana vive: un tasso di crescita da molti anni inferiore a quello medio dei principali paesi industrializzati ed una vera e propria emergenza per i redditi da salari e da pensione (anche a seguito del risollevarsi dell'inflazione, in particolare su generi di largo consumo come alimentari e trasporti). È, dunque, indispensabile affrontare questa sfida con iniziative mirate di politica fiscale e di bilancio.

3. Un impulso ad un simile impegno, in un paese caratterizzato da una molteplicità di soggetti istituzionali cui la Costituzione assegna ruoli rilevanti ed autonomi nella definizione e nella gestione delle politiche economiche e sociali, con conseguente e rilevante "autonomia di entrata e di spesa", può derivare dalla piena attuazione del Titolo V della Costituzione che, come ha ricordato il Ministro dell'Economia consentirebbe di superare "l'asimmetria tra un'economia largamente diffusa sul territorio ed una macchina ... quasi totalmente centrale".

4. La disponibilità di risorse che non saranno, in ogni caso, particolarmente rilevanti andrà finalizzata a poche, selezionate priorità la cui scelta sia immediatamente condivisibile per il complesso del Paese. In primo luogo il Mezzogiorno la cui arretratezza, per citare il Ministro dell'Economia, "non è stata compensata dalle politiche di bilancio finora attuate negli ultimi dieci anni". Poi un selezionato intervento nel campo delle infrastrutture materiali e immateriali. Uno sforzo straordinario, in termini di orientamento culturale e di costruzione di un nuovo quadro organizzativo e non solo di risorse finanziarie, è necessario per la formazione del capitale umano.

5. Ma per aumentare la produttività e la competitività complessiva del sistema produttivo è indispensabile ricostruire un quadro di fattivo impegno delle forze sociali, anche attraverso un nuovo modello contrattuale che, estendendo la contrattazione di secondo livello, determini un deciso incremento della produttività. Il ruolo del Governo è, a tal fine, rilevante. Il Governo è da un lato parte in un rapporto di contrattazione che può favorire, attraverso l'ammodernamento delle Pubbliche Amministrazioni, un passo in avanti dell'intero sistema. Ma il Governo può svolgere un ruolo importante anche favorendo, attraverso un uso mirato della leva fiscale, l'accordo sul nuovo modello contrattuale. È, dunque indispensabile che il Governo si attivi sui temi della contrattazione pubblica e promuova un adeguato tavolo di concertazione su questi temi. Ciò consentirà anche di promuovere la transizione verso un nuovo modello di specializzazione produttiva del Paese.

A) Le politiche istituzionali

Il CNEL ritiene necessario che si realizzi un comune consenso su scelte che permettano di meglio governare la complessità che caratterizza la società italiana. Occorrono:

- Una più trasparente organizzazione e gestione dei Bilanci delle Pubbliche Amministrazioni, con l'elaborazione di una legge complessiva che regoli la Contabilità della Repubblica;

- L'attuazione del Titolo V della II parte della Costituzione e, in particolare, del federalismo fiscale in una chiave di leale cooperazione, di solidarietà, di responsabilità dei diversi livelli di governo, di sussidiarietà tra istituzioni pubbliche e società civile;

- Una ripresa del processo di semplificazione e sburocratizzazione della Amministrazione Pubblica ai vari livelli di governo, evitando sovrapposizioni e duplicazioni di competenze;

- Una iniziativa per il rilancio di comuni politiche economico-sociali dell'Unione Europea a partire dalla ratifica del Trattato di Lisbona e da una riflessione approfondita sulle politiche di bilancio dell'Unione.

1) La riforma della contabilità pubblica

Il CNEL ha esposto in un suo documento di Osservazioni e proposte, approvato nell'Assemblea dell'aprile 2007, le preoccupazioni delle forze sociali rispetto ad una prassi di discussione e approvazione dei fondamentali documenti di politica economica.

La pratica di riassumere la manovra di politica economica in un maxiemendamento da approvare con voto di fiducia rende sempre più opachi sia i reali indirizzi della politica finanziaria e, insieme, per il crescente sovraccarico decisionale che contraddistingue la legge finanziaria (con la sostanziale eliminazione di organiche leggi di settore) rende non trasparenti gli obbiettivi più complessivi della politica economica.

Si tratta di una pratica che non solo si colloca ai limiti della procedura costituzionale per quanto riguarda le disposizioni in materia di approvazione delle leggi ma che nel quadro di governance multilivello che caratterizza il quadro costituzionale italiano crea tensioni crescenti tra i diversi livelli di governo, tutti dotati, a norma di Costituzione, di "autonomia di entrata e di spesa".

Il CNEL, in coerenza con il proprio ruolo di rappresentanza delle forze sociali organizzate, ha, peraltro, sottolineato sia la crescente difficoltà dei cittadini e delle loro forme associative ad operare, in un quadro normativo così complesso, per promuovere quelle forme di sussidiarietà orizzontale previste dall'articolo 118 della Costituzione, sia l'impossibilità per le organizzazioni rappresentative delle parti sociali di costruire, in un quadro di concertazione ridefinito nei suoi strumenti istituzionali e mirato alla promozione dello sviluppo, quelle comuni scelte di politica economica e dei redditi, che hanno svolto un ruolo così rilevante nell'impostazione del risanamento della finanza pubblica negli anni '90.

Il CNEL ritiene ineludibile una scelta che fin dalla prossima manovra finanziaria restituisca ai diversi strumenti il loro ruolo ed in particolare al DPEF la funzione di quadro di riferimento complessivo, contenente l'indicazione dei provvedimenti settoriali con le relative quantificazioni. In tale prospettiva il CNEL condivide l'orientamento annunciato dal Governo alle parti sociali di far anticipare la prossima legge finanziaria, "nella sua parte sostanziale, prima dell'estate, da un provvedimento legislativo che affiancherà e darà corpo al DPEF (realizzando la) integrale convergenza tra parte programmatica e parte attuativa".

Il CNEL, che, nel 2007, ha già avanzato puntuali proposte di modifica della contabilità pubblica, si riserva di proseguire nella sua ricerca e di avanzare proposte puntuali di modifica dell'attuale normativa, promuovendo su tali temi specifici momenti di confronto e di approfondimento.

2) l'attuazione del Titolo V e dell'articolo 119

Sette anni di ritardi nella definizione delle norme di attuazione del Titolo V della II parte della Costituzione non hanno giovato né ad un miglioramento dei saldi di finanza pubblica né ad una maggiore coesione tra le diverse aree del Paese.

La spesa complessiva, per il maggior numero di esercizi del periodo, è cresciuta ad un tasso superiore a quello delle entrate e, malgrado la correzione degli ultimi due anni (che hanno determinato la chiusura della procedura di infrazione per deficit eccessivo), il saldo primario non garantisce ancora stabilità ai nostri conti pubblici.

La spesa primaria è cresciuta nelle aree forti più che in quelle deboli del Paese.

Si è sviluppato un crescente contenzioso sull'esercizio delle funzioni tra i diversi livelli di governo (Stato-Regioni-Enti Locali, Regioni-Enti Locali).

Lo sviluppo complessivo del Paese non è stato favorito da simili tensioni.

Il CNEL, pur evidenziando contraddizioni da superare nella ripartizione delle competenze prevista dall'articolo 117, si è ripetutamente pronunciato, in questa come nella precedente consiliatura, in favore di una piena attuazione del Titolo V della Costituzione, che consenta di mobilitare per il governo della finanza pubblica e per il rilancio dello sviluppo il complesso delle istituzioni del Paese.

Il CNEL, in particolare, ribadisce l'urgenza di una disciplina per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione che realizzi:

- un adeguato equilibrio tra entrate proprie, compartecipazioni, addizionali e fondo perequativo, in un nuovo quadro della finanza regionale e locale tale da garantire l'attuazione della riforma in chiave di federalismo solidale e cooperativo, funzionale al superamento degli squilibri territoriali;

- un'attuazione della previsione costituzionale in materia di adeguatezza delle risorse assegnate (tributi propri, compartecipazioni e quote del fondo perequativo, senza vincolo di destinazione) all'esigenza di far fronte integralmente alle funzioni attribuite a ciascun livello di governo, una quantità di risorse idonea, dunque, a garantire che ciascuna istituzione possa fornire ai cittadini un'omogenea quantità di servizi e di prestazioni, valutati a costi standard pro capite, superando sia le diseconomie determinate da inefficienza nella spesa e da scarsa fedeltà fiscale sia la carente disponibilità di servizi nelle aree più deboli del Paese;

- la garanzia, come condizione di salvaguardia dell'unità sostanziale della Repubblica, che sia assicurata in ogni parte del Paese la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, garanzia prevista, non casualmente, unitamente alla gestione delle risorse perequative, tra le competenze esclusive dello Stato;

- la garanzia dell'invarianza della pressione fiscale complessiva (e possibilmente una riduzione della stessa) nel rispetto del patto di stabilità interno.

Il CNEL auspica che la costruzione della proposta relativa all'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione si realizzi in uno spirito di leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, e con una proficua interlocuzione con le parti sociali e si riserva di fornire un proprio ulteriore, specifico contributo.

3) La semplificazione e l'ammodernamento della macchina pubblica

Il CNEL auspica che il DPEF dedichi particolare attenzione, anche in connessione con il processo di attuazione del Titolo V della Costituzione, ad una riorganizzazione della macchina pubblica, delle strutture e delle modalità di funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni ma anche delle strutture e delle modalità di funzionamento dei servizi di interesse generale attualmente gestiti in forma pubblica sia direttamente sia attraverso società controllate.

Occorre dedicare attenzione sia al rapporto della macchina pubblica con i cittadini e, più in generale con gli utenti, sia a quello della sua organizzazione ai fini di una più efficiente, trasparente, economica fornitura delle prestazioni e dei servizi

Si tratta di superare una pratica che, nel passato, ha sempre sovrapposto le nuove alle vecchie competenze, le nuove alle vecchie procedure, con effetti di lungaggini e di vera e propria paralisi. Così, di anno in anno, i costi del "non fare" hanno pesato sulla competitività del sistema economico. Occorrono interventi sui rami alti e su quelli bassi della organizzazione pubblica.

Sul primo terreno occorre una limpida attribuzione di competenze ai diversi livelli di governo istituzionale e, tutte le volte che sia indispensabile una cooperazione tra diversi soggetti, occorre definire sedi, procedure e tempi della decisione finale.

Sul secondo terreno occorre uno sfoltoimento delle leggi esistenti, una maggiore responsabilizzazione degli individui e delle imprese attraverso l'autocertificazione (quando non ostino imprescindibili esigenze di garanzia e di legalità. La semplificazione normativa, assumendo come riferimento standard l'Europa, ha un valore più significativo e concreto di qualsiasi altro tipo di incentivo.

Occorre, in sostanza, costruire un rapporto tra amministrazione, cittadini e imprese improntato a reciproca fiducia e collaborazione.

È indispensabile che le Amministrazioni Pubbliche puntino a costruire un migliore rapporto con i cittadini anche attraverso una maggiore motivazione dei propri dipendenti, premiando professionalità ed impegno e costruendo misuratori credibili della qualità e della quantità delle prestazioni. A tal fine occorre anche innovare nella gestione dei contratti pubblici, garantendone il tempestivo rinnovo e costruendo, anche nel settore pubblico, un nuovo modello contrattuale. Si tratta di aspetti contemplati nel Memorandum tra Governo e organizzazioni sindacali, cui occorrerebbe dare attuazione.

4) Il quadro di riferimento europeo

Il CNEL auspica un impegno convinto ed unitario delle forze politiche italiane per la ratifica, nei tempi previsti (entro il 2008) del "Trattato di Lisbona" che modifica il trattato sull'Unione Europea e il trattato che istituisce la Comunità europea" e per la sua entrata in vigore entro il 2009.

Al di là dei complessi, e non certo scontati, aspetti istituzionali, saranno le modalità concrete con le quali l'Unione riuscirà a dotarsi di una "strumentazione di politica economica capace di costruire un quadro di politiche comuni europee", (come il CNEL ha sostenuto già dallo scorso anno) a far avanzare effettivamente il processo di integrazione economica e sociale.

Vale dunque la pena di ribadire l'esigenza di un maggiore coordinamento delle politiche economiche, fiscali (a partire dall'Eurozona) e - per restare negli ambiti della Strategia di Lisbona - in materia di ricerca, ambiente, energia, settore nei quali potrebbero essere sperimentate forme di cooperazione rafforzata. Si inquadra in un simile disegno anche una riconsiderazione complessiva della struttura e delle scelte del Bilancio dell'Unione e l'impostazione, riprendendo proposte a suo tempo formulate da Delors, di politiche di autonoma provvista di risorse da parte dell'Unione per finanziare politiche di investimenti di interesse comune.

B) Riduzione del disavanzo e del debito

Il CNEL condivide l'opinione che il tema della riduzione del disavanzo e del debito consolidato costituisca non tanto un adempimento rispettoso dei parametri che regolano l'economia dell'Unione europea a seguito degli accordi di Maastricht quanto un'esigenza interna alla gestione della politica nazionale di bilancio, indispensabile per recuperare quella duttilità che è fondamentale per incidere efficacemente sull'economia. Per questo il CNEL ha, nei suoi documenti, sostenuto una linea che, partendo da una politica di bilancio che si muove verso il pareggio, punta a valutare le poste dell'entrata e della spesa sulla base di criteri che rispondano all'esigenza di massimizzare lo sviluppo con parametri di equità e efficienza.

Malgrado il parziale aggiustamento dei conti pubblici realizzato nel corso dell'ultimo biennio, confermato dalla decisione della Commissione Europea di chiudere la procedura di infrazione aperta a carico dell'Italia il peso di un eccessivo indebitamento costituisce ancora la principale anomalia della finanza pubblica italiana rispetto ai principali competitori.

Al 31 dicembre 2007 il debito delle Amministrazioni Pubbliche era pari a 1596,7 mld (il 104,0% del PIL). Si tratta di 27.300 euro per italiano. La spesa per interessi era pari a 76,7 mld (5,0% del PIL. € 1.310 pro capite). Il 93% di tale debito era riferibile alle Amministrazioni centrali, il 7% alle Amministrazioni locali. Il 74,5% era costituito da titoli a medio-lungo termine, l'8% da titoli a breve, il 2,3% dalla raccolta postale, il 7,9% prestiti da istituzioni finanziarie.

Le politiche fin qui utilizzate per la sua riduzione sono state fondate su una forte riduzione della spesa per interessi sulle dismissioni patrimoniali e su un notevole incremento delle entrate tributarie. Tutte queste azioni hanno largamente esaurito le potenzialità iniziali e nuovi risultati positivi attraverso azioni in quella direzione richiedono, in ogni caso, un rilevante aggiornamento degli strumenti.

La riduzione della spesa per interessi, che ha svolto un rilevante ruolo, in un primo momento, in coincidenza con la riduzione dell'inflazione ai livelli medi europei e con la scelta di aderire ad un sistema di cambi fissi e, in un secondo momento, con la partecipazione alla moneta unica, ha sostanzialmente esaurito le sue potenzialità con la sostituzione dei titoli emessi prima di tali decisioni. Oggi, in coincidenza con il più generale incremento dei tassi, tensioni si determinano anche sul mercato italiano.

La dismissioni patrimoniali che hanno caratterizzato la fase di riduzione della forte presenza pubblica nei settori della produzione di beni e servizi e nella intermediazione finanziaria (oltre al ridimensionamento dell'ingente patrimonio immobiliare, in particolare degli Enti previdenziali) vanno ormai affrontate in una logica di politica settoriale che salvaguardi alcune presenze in settori strategici (basta pensare all'energia) e, per quanto riguarda gli immobili, colleghi strettamente le scelte di immissione sul mercato con accordi di valorizzazione del patrimonio, in particolare attraverso intese che coinvolgano regioni e Enti Locali, cui spettano i poteri in materia di urbanistica.

La leva fiscale ha il vincolo di un livello di pressione concretamente più elevata di quella media dell'Unione.

1) La politica delle entrate

L'utilizzazione della leva fiscale non può prescindere da una valutazione dei rilevanti fenomeni di evasione che rendono improprio il confronto tra la nostra pressione media e quella europea: la pressione sui contribuenti in regola è, infatti, superiore a quella media e, come prevede la legge finanziaria per il 2008, ogni recupero di evasione e di riequilibrio della tassazione va finalizzato a corrispondenti riduzioni delle aliquote formali dei tributi in particolare riducendo il prelievo sulle famiglie e sui pensionati a più basso reddito, sul lavoro dipendente, sull'impresa, con l'obiettivo di rilanciare consumi interni e competitività. L'uso efficace della leva fiscale è anche legato alla credibilità di tale politica in termini di equità e di sostenibilità nel tempo delle misure adottate. Ogni provvedimento dovrà, dunque, tener conto del contesto di riferimento e, conseguentemente:

- dovrà valutarsi la sua compatibilità con l'annunciato processo di attuazione del federalismo fiscale;
- dovrà essere collocato all'interno di una valutazione della distribuzione di risorse realizzate con le più recenti misure (le tre sull'IRPEF, a partire dal 2.000, quelle di riduzione dell'IRAP e del cuneo fiscale, che hanno privilegiato le imprese).

Il cuneo fiscale sul lavoro (la somma dell'imposta e dei contributi sociali a carico del lavoratore e del datore di lavoro, al netto dei trasferimenti da parte dello Stato che per l'Italia sono gli assegni familiari) nel 2007 è pari in Italia al 45,9% (esclusa l'Irap) e nell'area dell'euro al 42,5%. Anche l'aliquota implicita complessiva di tassazione del lavoro (calcolata come gettito in rapporto alla massa retributiva) supera in Italia la media dell'area euro (nel 2005 43,1% contro 36,8%).

La legge finanziaria per il 2008 ha destinato l'incremento di entrate superiore alle previsioni ad una riduzione del prelievo fiscale, mirando in particolare ai redditi medio-bassi, alla agevolazione delle famiglie, al recupero di competitività del sistema.

All'interno di tale quadro di riferimento e di tali obiettivi devono collocarsi, a parere del CNEL, anche i nuovi interventi di politica fiscale a partire da quelli destinati a tradurre in norme alcuni degli impegni contenuti nel programma di Governo: l'eliminazione dell'ICI sulla prima casa e la detassazione degli straordinari.

Per quanto riguarda l'ICI andrebbe chiarito il raccordo tra la eliminazione di ogni imposizione sulla prima casa e la dichiarata volontà di dare rapida attuazione al federalismo fiscale con assegnazione agli Enti Locali dei cespiti riferibili agli immobili.

Da un punto di vista strategico una simile misura dovrebbe inserirsi in un quadro di generale reconsiderazione della tassazione dei redditi diversi da quella da lavoro e da impresa.

In particolare per quanto riguarda gli immobili potrebbe essere accelerata la riforma del catasto con l'adeguamento degli estimi ai valori di mercato e potrebbe essere accompagnata da misure sui redditi derivanti dal patrimonio immobiliare.

Per quanto riguarda le rendite finanziarie si potrebbe procedere, come ripetutamente sostenuto dal CNEL, ad una loro armonizzazione, in linea con la pratica corrente sui mercati europei.

La sperimentazione delle norme in materia di detassazione degli straordinari andrebbero utilizzate in funzione di un più generale quadro di rilancio della competitività del sistema produttivo che vede il comune impegno delle parti sociali e del mondo politico. In tale quadro andrebbe verificata l'efficacia delle regole tese ad evitare possibili utilizzazioni elusive di tale misura, andrebbero elaborate proposte per superare ogni aspetto di segmentazione del mercato del lavoro (pubblico e privato, entità del reddito) e andrebbe più nettamente valorizzata la sua funzione di misura volta al recupero della produttività in azienda. Sarebbe, in tale quadro, auspicabile collocare tali interventi all'interno di un disegno che accompagni il forte impegno delle parti sociali nella definizione di un nuovo modello contrattuale che assegna alla contrattazione di secondo livello un decisivo ruolo nella promozione della competitività complessiva del sistema.

Queste misure solo marginalmente, attraverso l'ICI, incidono su uno dei nodi della società italiana: quello del sostegno della famiglia. Si tratta, in questo campo di operare con misure (assegni e detrazioni) che affrontino direttamente le esigenze delle famiglie, a partire da quelle monoreddito. In ogni caso la scelta di interventi in una simile direzione non può essere alternativa ad una moderna politica di servizi per la famiglia.

Le ipotesi di tassazione dei redditi personali con l'applicazione del quoziente familiare dovranno essere valutate in relazioni alle conseguenze sul gettito ma anche per le possibili ricadute sulle convenienze del lavoro femminile e per la complessiva equità, evitando che si traducano in un vantaggio per le famiglie nelle quali uno dei componenti sia titolare di un reddito particolarmente elevato.

2. Controllo e riqualificazione della spesa corrente

La via maestra per l'accrescimento, in un primo tempo, e la stabilizzazione, successivamente, di un forte avanzo primario è, dunque, quella del riesame degli stock di spesa (in particolare corrente) anche in funzione dell'orientamento di flussi di nuova spesa in quelle direzioni che, accrescendo la produttività complessiva del sistema, siano tali da generare un deciso incremento del PIL.

Nello scenario macroeconomico della RUEF (PIL: $>+1,5\%$), che punta ad un avanzo primario pari a quasi 5 punti percentuali del PIL, infatti, se la pressione fiscale e la spesa in conto capitale restassero invariate e tutto l'aggiustamento riguardasse la spesa primaria corrente (che scenderebbe dal 40,2 al 38,2% del PIL), tra il 2009 e il 2011 questa dovrebbe ridursi in termini reali dello 0,3% annuo; se la spesa per pensioni fosse quella tendenziale, la rimanente parte della spesa corrente dovrebbe ridursi in termini reali dell'1% annuo; se si volesse ridurre la pressione fiscale di 2,6 punti (al livello del 2005), la spesa primaria corrente complessiva dovrebbe scendere in termini reali del 2,6% l'anno.

La tendenza alla riduzione della spesa, d'altra parte, coincide con analoga tendenza su scala europea. La spesa complessiva che è cresciuta in Italia dal 47,97 del PIL del 2004 al 49,07 del 2007 (sia pur con una riduzione dello 0,22% rispetto al 2006) si è ridotta in Europa dal 47,5 al 46,3 e il differenziale dell'Italia è peggiorato dallo 0,47 al 2,77. La spesa primaria italiana che era, nel 2004, inferiore a quella europea (43,26 contro 44,4) con un differenziale per l'Italia di 1,14 punti di PIL è stata nel 2007 superiore a quella europea di 0,77 punti (44,07% del PIL contro 43,3) malgrado la flessione in Italia rispetto all'anno precedente (-0,5%).

L'impostazione di una politica di rigoroso controllo della spesa corrente è tanto più urgente se si considera che l'Italia deve gestire una difficile transizione demografica: le generazioni che lasciano il mercato del lavoro saranno più numerose di quelle che vi entrano: le coorti 0-20 anni in media ammontano a 560.000 persone, mentre le coorti 40-60 anni in media ammontano a 790.000 persone.

La strategia da seguire prevede riforme strutturali e riduzione del debito nel breve termine, prima che la spesa subisca forti aumenti, così che la riduzione della spesa improduttiva e di quella per interessi vada a compensare l'aumento delle altre uscite.

3) La politica di dismissioni

Nelle attuali contingenze finanziarie internazionali un'operazione di drastica riduzione del debito attraverso la valorizzazione degli attivi patrimoniali pubblici si presenta problematica. D'altra parte molti dei beni patrimoniali cedibili sono nella disponibilità di soggetti istituzionali diversi dallo Stato o richiedono, per la loro valorizzazione, l'impegno di tali soggetti. Ne consegue che una politica di dismissioni, che pure deve proseguire, si giustifica soprattutto per gli effetti microeconomici: se, ad esempio, contribuisce a migliorare la gestione delle attività nei diversi settori o a migliorare il ricorso ad incentivi. Essa può, dunque, accompagnare ma non sostituire una efficace politica di bilancio e di riforme istituzionali.

C) La politica di Welfare

La norma della legge finanziaria che, determinando una più compatta composizione del Governo, assegna ad un unico Ministero la gestione della politica di Welfare può consentire di affrontare, senza frantumazioni il riposizionamento della spesa in questo delicato comparto.

La transizione demografica cui si è fatto cenno pone in modo particolarmente immediato e stringente l'esigenza di tarare le politiche in questo campo. L'Italia non ha, nel campo del Welfare, un surplus di spesa rispetto ai partner europei. Gli interventi risultano peraltro gravemente squilibrati e non destinano risorse adeguate in direzione né di emergenze di lunga durata (quali l'invecchiamento strutturale della popolazione residente), né di fenomeni sempre più intollerabili come la sicurezza sui luoghi di lavoro, né di fenomeni contingenti, ma tali da determinare gravi tensioni, quali il surplus di inflazione, rispetto ai dati medi, che interessa quei beni di più frequente acquisto, che costituiscono una quota rilevante del paniere di consumi dei cittadini con minore disponibilità di reddito,

a partire dai pensionati. Le risorse sono poi ulteriormente squilibrate tra le diverse aree del Paese, con differenze non sostenibili anche nella fornitura di servizi che, indiscutibilmente si collocano tra quelli di cui la Costituzione prevede (articolo 117, comma 2, lettera m) la erogazione uniforme su tutto il territorio del Paese.

Il prossimo DPEF, tenendo conto della particolare rilevanza che il tema ha, finalmente, assunto nel dibattito nazionale, nonché della recente normativa entrata in vigore sul tema della sicurezza sul lavoro, dovrebbe prevedere adeguate risorse (anche utilizzando a tal fine quote dell'attivo INAIL) per dare concretezza alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, tenendo anche conto della loro forte incidenza, non solo sul piano sociale, ma anche economico, per tutto il Paese.

Ma il tema del Welfare non può essere guardato solo con gli occhi rivolti all'indietro. Occorre guardare a temi di grande delicatezza per la società di oggi. È Welfare, in una fase di auspicabile ammodernamento dell'apparato produttivo del Paese, una moderna politica attiva del lavoro, sostenuta anche da un robusto quadro di ammortizzatori sociali e di aggiornamento professionale. È Welfare la formazione del capitale umano ed è Welfare la politica dei servizi alla famiglia che, tra l'altro, darebbe un contributo importante allo sviluppo consentendo una maggiore presenza delle donne sul mercato del lavoro (diretta e indotta). Lo scarso tasso di occupazione femminile caratterizza in negativo il mercato del lavoro nazionale e ci allontana dagli obiettivi di Lisbona. Anche il Consiglio Europeo ha individuato tra gli obiettivi sui quali l'Italia si dovrebbe concentrare, oltre al miglioramento dei servizi per l'infanzia e le persone anziane, il miglioramento della qualità dell'istruzione e della sua adeguatezza al mercato del lavoro; la promozione della formazione continua; l'incentivazione della partecipazione femminile al mercato del lavoro.

In generale, la promozione delle nuove politiche di Welfare, anziché ridursi ad interventi singoli e frammentati, dovrebbe puntare ad un organico sostegno alla famiglia.

La gestione unificata delle politiche di Welfare dovrebbe consentire un riequilibrio delle poste di spesa e rendere più sostenibile, eliminati gli sprechi, affrontare il problema di una transizione dalle politiche di mera erogazione a quelle di servizi valorizzando, a tal fine, in sintonia con il disposto dell'articolo 118 della Costituzione, le potenzialità aperte dal crescente sviluppo del terzo settore.

Il CNEL auspica che, essendo la gestione di tali politiche assegnata in grande misura alle Regioni e agli Enti Locali, il DPEF possa costituire il quadro di riferimento unitario e che esso indichi in modo puntuale i parametri quantitativi e qualitativi. Per quanto di sua competenza il CNEL ha in corso la formulazione di puntuali proposte in particolare in materia di tutela del potere d'acquisto delle famiglie con minor reddito e di sicurezza sul lavoro.

Ma il tema del Welfare dei servizi consente di affrontare in modo efficace anche un problema che, di recente, ha acquisito una particolare evidenza negli equilibri complessivi della società nazionale: l'immigrazione.

Le tendenze demografiche del nostro Paese rendono l'immigrazione una risorsa "obbligata" per mantenere gli attuali *standards* di benessere – di cui si può e si deve discutere quanto ad entità, qualità e distribuzione – prima ancora che per alimentare ulteriori, ragionevoli prospettive di crescita in un contesto di non reversibile globalizzazione. I diversi scenari prospettati, "cauti" o "espansivi", prevedono che il numero degli immigrati regolari occupati aumenterà, nel prossimo decennio da un minimo di 2 a un massimo di 4 milioni di unità, portando così il numero complessivo di immigrati regolari occupati a circa 6,5 milioni. Si tratta di un'espansione che, considerando anche il numero dei prevedibili ricongiungimenti familiari (indispensabili anche per favorire una più semplice e piena integrazione) la popolazione immigrata si avvicinerà al 20% della popolazione totale, con percentuali superiori nelle aree dove maggiore è l'attività economica. Si tratta di un contributo decisivo per far funzionare comparti importanti dell'apparato produttivo ma anche per consentire l'inserimento sul mercato del lavoro di quote rilevanti di manodopera femminile interna.

Se a ciò si aggiungono, da un lato, la ripresa, da qualche tempo, di flussi migratori dal sud al nord e, dall'altro lato, la possibilità che la modernizzazione del sistema produttivo induca alla ricerca di competenze professionali particolarmente qualificate, si comprende quali problemi si dovranno affrontare per superare i problemi di integrazione. Lo stesso trattato di Lisbona indica, d'altra parte, che "ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alla legislazione a prassi nazionale".

L'immigrazione è, infatti, un fenomeno strutturale determinato da motivi demografici, economici, geopolitici.

Essa, consistente, sin da ora, in più di tre milioni di persone regolarmente presenti nel nostro Paese, risponde particolarmente ad una necessità del nostro sviluppo economico.

La nuova coesione sociale esige una politica di integrazione che favorisca reciproca conoscenza e dialogo e si fondi per i cittadini immigrati e le loro famiglie su diritti e doveri certi di cittadinanza.

Regioni e Autonomie Locali, in collaborazione con numerose organizzazioni operanti nella società civile, hanno operato in questi anni nei territori, ma occorre che il loro impegno trovi un indirizzo più maturo e un nuovo impulso nelle politiche nazionali: dal riconoscimento del diritto di voto amministrativo, da una nuova regolazione del diritto alla cittadinanza, da una disciplina della programmazione dei flussi e dei soggiorni che assicuri flessibilità, equità, certezza, stabilità, ad una organica politica per il diritto sociale alla casa, per una maggiore efficienza dei servizi per l'impiego e delle politiche attive per l'inserimento lavorativo, per le politiche della scuola, da cui soprattutto dipendono l'integrazione delle seconde generazioni, ma anche la formazione di tutti alla cultura della globalizzazione. Si tratta di temi che accomunano cittadini italiani e immigrati,

Occorre a questo riguardo una programmazione di interventi, con adeguate risorse finanziarie, per una qualificata presenza di docenti in grado di insegnare l'italiano come lingua seconda, per una dotazione di laboratori linguistici nelle scuole, per l'impiego di mediatori culturali che facilitino il rapporto tra la scuola e la famiglia, per la valorizzazione dei rapporti tra le famiglie, delle famiglie con la scuola e per la sua integrazione con i servizi del territorio.

Occorre un piano di formazione degli insegnanti in servizio, ma anche una preparazione, fin dall'Università, dei nuovi docenti per programmi didattici ispirati all'interculturalità.

Una moderna politica di Welfare è, dunque, indispensabile e il DPEF di "legislatura" deve fornire il quadro di riferimento, a partire da una considerazione sistematica e da una piena valorizzazione del crescente ruolo (economico e di valori) che il settore no profit svolge in questo settore e, di rimbalzo, nell'intera economia e società italiana.

D) Le politiche per lo sviluppo

Per invertire l'attuale tendenza dell'economia italiana ad un tasso di crescita inferiore a quello dei nostri principali partner occorre rimuovere specifici del nostro apparato produttivo o dell'intero Paese. Tra le più rilevanti anomalie si collocano la questione energetica e quella meridionale.

1) L'energia

L'approvvigionamento e l'uso dell'energia, e lo stato delle relative infrastrutture richiedono un'attenzione prioritaria, in considerazione del loro rilievo per lo sviluppo e la competitività del Paese.

Anche se le indicazioni immediatamente operative del DPEF riguardano un periodo limitato ai prossimi 3/5 anni, esse non possono prescindere dagli scenari che ci attendono a medio e lungo termine, densi di incognite e criticità per quanto si riferisce al binomio energia-ambiente, che vanno capiti ed affrontati tempestivamente, ben prima che i loro effetti si manifestino in tutta la loro drammaticità.

L'Italia ha un costo dell'energia mediamente più elevato di quello sostenuto dai principali Paesi dell'Unione.

Questo aspetto negativo deriva certamente anche dalle reti di distribuzione agli utenti finali, che richiedono di essere ottimizzate in termini di costi e livelli di servizio, oltre che convenientemente sviluppate per superare gli attuali squilibri territoriali: la causa principale è però senza dubbio riconducibile alle scelte compiute negli scorsi decenni, che ci hanno condotto ad una quasi esclusiva dipendenza da fonti energetiche primarie come petrolio e gas naturale, condizionando in modo pesante anche tutti i nostri sistemi downstream.

È evidente che per modificare l'attuale mix di fonti energetiche ed adeguare le corrispondenti infrastrutture, non solo a fronte delle esigenze del momento ma per rispondere agli scenari di crisi che si prospettano, si richiedono atteggiamenti e soluzioni proiettate in un arco temporale adeguato e con un orizzonte spaziale esteso almeno ai confini europei.

Se si considerano gli approvvigionamenti di idrocarburi, è prevedibile, date le incognite in termini di prezzi e disponibilità incombenti sulla fonte petrolio, che il gas naturale - attualmente fornito da due soggetti predominanti come la Russia e l'Algeria a cui si aggiunge la Libia, in sostanziale regime monopolistico - continui nei prossimi decenni ad avere un ruolo di primaria importanza, per l'Italia innanzi tutto, ma anche per l'Europa.

Ne consegue che l'approvvigionamento ed il trasporto long-range con garanzie di sicurezza ed economicità del gas naturale - da considerare a medio termine come "risorsa energetica critica" - necessita di un interlocutore politicamente e finanziariamente forte, che sia in grado di parlare a nome dell'Europa e si possa avvalere di adeguate infrastrutture integrate: non solo di gasdotti, ma anche di impianti di rigassificazione del GNL per accedere ad un'offerta allargata.

Le direttive UE, data la situazione, ci richiedono di ricorrere innanzi tutto alle misure in grado di ottenere in ogni settore sensibili risparmi energetici, e di promuovere significative applicazioni di energie rinnovabili secondo le tecnologie disponibili.

Gli elevati rischi incombenti a medio e lungo termine, collegabili sia a modifiche irreversibili del clima del pianeta, sia a scenari di scarsità delle fonti tradizionali fossili, ci impongono di esaminare ogni soluzione alternativa fattibile, inclusa l'opzione nucleare, che offra sufficienti garanzie di sostenibilità.

Lo sviluppo di nuovi percorsi sostenibili che ci garantiscano un trend lungo di sviluppo, conforme alle nostre aspettative, deve essere alimentato da un impegno ingente, in termini sia economici che di capacità tecniche e scientifiche che solo una comunità di intenti allargata all'Europa potrà essere in grado di esprimere, ad esempio mediante iniziative di "cooperazione rafforzata".

2) Il Mezzogiorno

Ancora oggi, a sessant'anni dai primi provvedimenti che affrontarono il problema del Mezzogiorno in un'ottica di intervento integrato, il CNEL ritiene che esso vada affrontato intrecciando temi di politica economica e temi istituzionali e sociali. Sembra conclusa quella fase di innovazione, aperta dalle riforme istituzionali a partire dai primi anni '90, che avevano determinato, in particolare nel Mezzogiorno, un maggiore protagonismo delle istituzioni locali. Il ritardo nel far corrispondere ai nuovi poteri in materia di spesa una reale autonomia finanziaria ha da un lato riaperto la forbice della spesa tra il Centro Nord ed il

Sud e, dall'altro ha pericolosamente fatto rifluire il Mezzogiorno verso rivendicazioni assistenziali.

Certo, rispetto anche ad un recente passato, alcuni dei parametri di riferimento sono mutati e tali mutamenti sono registrati anche dagli strumenti operativi dell'intervento straordinario. Alcune Regioni (Abruzzo, Molise, Sardegna, Basilicata) sono uscite, o si accingono ad uscire, dall'obiettivo convergenza, in altre si accentua la crisi e il differenziale rispetto alla media nazionale. Si è inserita in tale crisi una rinnovata attività della malavita organizzata la cui attività coinvolge ormai aree ben lontane da quelle di primitivo insediamento. Le recenti tensioni connesse al fenomeno della raccolta dei rifiuti in Campania (ma anche la reazione, in varie parti del Paese, ad episodi di criminalità legati alla presenza di immigrati) hanno mostrato quali guasti profondi possano derivare dalla perdita di un efficace monopolio della sicurezza pubblica da parte dello Stato.

Strumenti per la ripresa dello sviluppo sono il pieno recupero della legalità e l'attuazione del Titolo V della Costituzione.

Per quanto riguarda il profilo della legalità, fermo restando che gli investimenti in tecnologia per le forze dell'ordine vanno finanziati con risorse ordinarie, i fondi strutturali del Programma Operativo Nazionale Sicurezza (oltre 1.100 milioni di €), andranno concentrati sulla tutela degli investimenti delle imprese, sul reimpiego produttivo dei beni confiscati alla criminalità, sulla promozione della cultura della legalità e della partecipazione degli imprenditori, dei lavoratori e dei cittadini.

Per quanto riguarda il secondo profilo l'attuazione del federalismo fiscale dovrebbe prevedere, per i cittadini, la piena garanzia "dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e, per le istituzioni, un monte di risorse complessive (costituito da un mix di tributi propri, compartecipazioni e quote di fondo perequativo) che consenta "ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

In tale prospettiva il principale obiettivo programmatico del DPEF con riferimento al Mezzogiorno dovrebbe prevedere l'aumento del volume degli investimenti pubblici ordinari nel Mezzogiorno e la contemporanea riqualificazione della spesa.

Il 2009 costituirà il primo anno di spesa effettiva del nuovo Quadro Strategico Nazionale, che potrà contare sui fondi strutturali e sulle risorse aggiuntive stanziare dalla Finanziaria 2007 (100 miliardi di € complessivi tra il 2008 e il 2013).

Tuttavia, per evitare il pericolo di un ritorno ad una logica passata di intervento "sostitutivo" (e non aggiuntivo) nel Mezzogiorno, le risorse del QSN dovranno essere adeguatamente sostenute dall'incremento della spesa ordinaria, che è viceversa in costante diminuzione negli ultimi anni a causa soprattutto del basso concorso della spesa ordinaria del settore pubblico allargato (Ferrovie, Enel, Terna ecc) ben al di sotto del raggiungimento di un livello di spesa nel Sud pari al 30% del totale.

La quota di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno, la cui dimensione programmatica è stata ridimensionata dal 45% del DPEF 2000 al 41,1% del DPEF dello scorso anno, dovrebbe riprendere a crescere. Occorre, infine, che agli stanziamenti di competenza si accompagnino corrispondenti flussi di cassa.

Occorre inoltre che l'utilizzazione di tutte le risorse sia collocata all'interno di una complessiva scelta di programma. Come emerge da recenti approfondimenti svolti in sede CNEL così non è stato per i ritardi nella assegnazione dei fondi FAS e, soprattutto, per le oscillazioni nelle determinazioni di spesa ordinaria.

Sarà fondamentale la capacità di concentrare le risorse di diversa fonte (ordinarie, aggiuntive, comunitarie), su un numero limitato di priorità, a partire da quelle infrastrutturali. Per quanto riguarda gli interventi, andranno selezionate prioritariamente:

- opere con caratteristiche di interregionalità;

- opere finanziate e dotate di progettazione esecutiva e con tempi certi in termini di fattibilità amministrativa;
- opere finalizzate allo sviluppo dell'intermodalità e della logistica;
- interventi di ammodernamento e completamento delle grandi dorsali di traffico.

Per tali progetti strategici vanno previsti tempi certi di progettazione ed esecuzione e penalizzazioni in caso di ritardi, con meccanismi di controllo e monitoraggio che prevedano un ruolo attivo anche delle parti sociali.

Dal DPEF dovrebbe inoltre venire un chiaro messaggio sul versante della crescita della capacità produttiva nelle regioni meridionali, e sugli strumenti per promuoverla.

In particolare, si dovrà in primo luogo tener conto del dibattito sulla efficacia e la trasparenza dei meccanismi di incentivazione sviluppatosi negli ultimi anni, che ha visto una maggiore enfasi su forme di riduzione della pressione fiscale e su strumenti automatici. Dovrà quindi essere garantito un quadro normativo e finanziario stabile fino a tutto il 2013 sia per gli strumenti automatici sia per quelli negoziali: in secondo luogo, è auspicabile un ampliamento del principio della fiscalità compensativa, rafforzando gli spazi aperti con la misura del cuneo fiscale differenziato e delle Zone Franche Urbane.

Il rilievo delle risorse in gioco richiederebbe la definizione immediata di stringenti criteri interni di verifica e di monitoraggio delle scelte.

3) Le politiche infrastrutturali

In materia di adeguamento delle dotazioni infrastrutturali, in un momento come questo, di avvio di legislatura, le indicazioni per la formazione del DPEF devono essere sostanzialmente di impostazione, piuttosto che di dettaglio. Il CNEL indica tre linee di un possibile approfondimento:

• Infrastrutture per la competitività: selezione dei progetti e adeguatezza delle risorse finanziarie.

La prima è quella di sottolineare l'importanza delle infrastrutture e delle reti materiali ed immateriali, per dare forza alla competitività del sistema economico. Darsi come obiettivo di medio periodo quello di un adeguamento agli standards qualitativi e quantitativi europei è un dato di grande ambizione ma anche di grande necessità per il Paese. Quindi di necessaria realizzazione. La credibilità dell'opzione a favore di questa scelta dipende dalla rigorosa selezione dei progetti da attuare e dall'adeguatezza delle risorse messe a disposizione e raccolte sul mercato finanziario adottando strumenti efficaci come il project financing. Sottolineare questi due vincoli non è pleonastico. In passato, è su di essi che è fallito il tentativo di dotare il Paese di un sistema di moderne infrastrutture e di reti, adeguato ai bisogni di sviluppo.

• Semplificazione delle normative e dei centri decisionali.

La seconda, è quella di semplificare le normative e i centri decisionali. Soprattutto nei riguardi delle scelte infrastrutturali e delle reti, la complessità delle leggi e la proliferazione delle competenze istituzionali hanno agito da freno se non da alibi per non realizzare quanto è stato deciso.

• Governance virtuosa della realizzazione e gestione di infrastrutture e reti.

La terza esigenza attiene alla governance della realizzazione e della gestione delle infrastrutture e delle reti. Un primo contributo ad una governance virtuosa è dato dalla scelta, che il CNEL apprezza, di applicare pienamente, in occasione della formazione del nuovo Governo, la norma in materia di riduzione dei Ministeri prevista dalla Finanziaria 2008.

Un altro contributo può venire da un processo di attuazione del Titolo V della Costituzione, che consenta il superamento dei conflitti di competenza interistituzionali.

Soprattutto quelli tra Stato e Regioni da un lato e quelli tra i diversi enti che si occupano di questioni del territorio dall'altro, devono trovare soluzione nel modo più rapido possibile.

Infine, la trasparenza delle procedure di scelta e di assegnazione degli appalti e la governance del consenso sociale per le grandi opere sono esigenze ineludibili ai fini della certezza dei risultati.

L'adozione di un codice di comportamento dei soggetti istituzionali verso le popolazioni coinvolte sarebbe un fattore di trasparenza e di efficacia consensuale. Ma soprattutto sosterebbe con maggiori certezze sia la definizione delle tempistiche di realizzazione delle opere, sia le condizioni economiche a cui devono aderire, senza rischi imponderabili, tutti gli operatori imprenditoriali e finanziari coinvolti.

Questi orientamenti, fondamentalmente qualitativi, sono da considerare come basilari per definire un DPEF che può darsi l'obiettivo di guardare oltre il prossimo anno e fare un discorso valido per la legislatura. Anzi, data anche la congiuntura sfavorevole, le ridotte capacità di manovra quantitativa vanno compensate da una maggiore dose di interventi qualitativi, volti a favorire strutturali condizioni di crescita della competitività internazionale.

4) Le politiche per l'innovazione e la competitività

- **Mettere in valore la collaborazione come vantaggio competitivo**

Il nostro sistema produttivo si caratterizza per la limitata dimensione delle imprese, l'elevata presenza in comparti maturi, i modelli di produzione e gestione fortemente consolidati e personalizzati, una oggettiva minor capacità ad investire in innovazione nei processi aziendali. Per compiere significativi passi in avanti occorre assumere la complementarietà fra innovazioni tecnologiche, cambiamenti organizzativi, coinvolgimento dei lavoratori e delle loro rappresentanze sindacali, quale asse portante di politiche mirate a processi di aggregazione, segnatamente delle piccole e micro imprese, per rafforzare capacità innovativa e guadagnare competitività.

L'innovazione tecnologica ed una rapida risposta alle oscillazioni di domanda vanno sostenute da un maggiore coinvolgimento delle risorse umane, la responsabilizzazione dei singoli anche attraverso il lavoro di gruppo, un ampio ricorso alla formazione continua, una corretta incentivazione retributiva collegata ai risultati d'impresa o per gruppi omogenei di imprese. Le nuove forme organizzative, però, non si diffondono in modo lineare, ma trovano resistenze ed ostacoli, perché richiedono una lunga serie di cambiamenti, apprendimenti e riposizionamenti professionali. Opportuni incentivi fiscali possono accelerare tale percorso che valorizzi la contrattazione tra le parti, in un nuovo quadro che privilegi e rafforzi la contrattazione aziendale e locale.

Il Cnel auspica che il prossimo DPEF definisca la strategia per rafforzare la crescita della produttività attraverso:

- Un protocollo tra Governo, organizzazioni datoriali e sindacali che definisca gli impegni delle parti e gli strumenti da mettere in campo per favorire l'innovazione tecnologica / organizzativa e la più ampia adozione a livello decentrato, sia nel settore privato che in quello pubblico, delle nuove pratiche;

- L'incentivazione fiscale degli aumenti erogati dalla contrattazione di secondo livello attraverso un'aliquota ridotta da applicare in un arco pluriennale;

- Un'incentivazione rafforzata, con sgravi anche a favore delle imprese, per gli accordi che implementino, come raccomanda la Commissione Europea, nuove forme di organizzazione del lavoro maggiormente partecipate, che coniugano insieme innovazione tecnologica e organizzativa e nuove modalità lavorative.

Si tratta anche di promuovere e combinare "reti orizzontali" di servizi, per loro natura indifferenziati rispetto al settore in cui l'impresa è attiva e delle quali in grande

maggioranza le piccole e le micro fanno già parte, con "reti verticali", per connettere imprese che operano nello stesso settore o filiera del valore, dove collaborare nella ricerca e innovazione, sviluppare nuovi approcci commerciali e produttivi flessibili e - a livello di specializzazione - attingere a nuove competenze ed anche internazionalizzarsi, stimolare una serie di attività ad alto valore aggiunto, pur lasciando, comunque, a ciascuna impresa la sua autonomia sul mercato.

Le Istituzioni e le Parti sociali, muovendo dai territori, dovrebbero dare vita a veri e propri "Patti per l'innovazione" ai quali, opportunamente raccordati in un sistema nazionale (anche meglio finalizzando e coordinando le esistenti Agenzie), affidare il compito della creazione di Centri servizi, specializzati per filiere di valore, affidati a forme di gestione non onerose per la finanza pubblica.

Si instaurerebbe un circolo virtuoso nel quale:

- le Istituzioni assolverebbero ad una funzione che andrebbe dalla organizzazione dei contesti, alle azioni di regolazione, al raccordo fra i diversi livelli di governo, alla messa in disponibilità di risorse che incentivino le aggregazioni;
- le Parti sociali, in virtù dei rapporti fiduciari con le imprese, ovvero con i lavoratori, si farebbero "mediatori" di conoscenza - singolarmente e nelle esperienze di bilateralità - orienterebbero risorse rinvenienti da misure, quali quelle relative al rafforzamento dei Confidi o alla sicurezza nei luoghi di lavoro, a "pratiche" di innovazione;
- le autonomie funzionali (Università, Ccia,...) ed i Centri di ricerca scientifico-tecnologica sarebbero fortemente incentivate a finalizzare saperi, mezzi ed attività al cliente impresa (in specie micro-piccola) e non solo agli *spin off*.

• **Affrontare la sfida dell'era digitale**

L'obiettivo dell'innovazione e della competitività per il tramite di un sistema di Centri servizi verticali, peraltro, non può essere efficacemente perseguito ove mancasse la consapevolezza che l'economia, il lavoro, la società sono soggette ad un processo inarrestabile di digitalizzazione con i problemi e le opportunità che esso comporta.

Occorre allora nelle previsioni del DPEF la proposizione di un grande Progetto, del quale dovrebbero essere partecipi i Ministeri competenti e le stesse Parti sociali, anche attraverso i Fondi interprofessionali, con un orizzonte temporale adeguato, una sorta di "Industria 2020", sulla

- digitalizzazione delle conoscenze e delle competenze;
- digitalizzazione della formazione di base a livello di scuola primaria e secondaria e dell'università;
- digitalizzazione della formazione e dell'aggiornamento permanente per chi lavora;
- ricerca e sviluppo e linee guida sulla innovazione dei prodotti materiali con componenti digitali e di quelli immateriali (servizi sempre di più completamente costituiti, realizzati, erogati e gestiti su basi digitali).

5 – Il turismo

• settore produttivo

Le attività turistiche a livello internazionale costituiscono la base di un settore produttivo ad alto valore aggiunto e con un elevato tasso di sviluppo, collegabile alla crescita dei livelli di benessere e di cultura delle popolazioni ed al relativo grado di mobilità.

Se l'Italia è avvantaggiata in un confronto con altre nazioni per il fatto di essere il paese nel quale sono concentrati gli "attrattori turistici" di maggior valore, lo stesso non si può dire per la capacità di coltivare, gestire e sviluppare la domanda globale, che richiederebbe la presenza di nostri operatori di "incoming" paragonabile a quella dei

maggiori protagonisti internazionali, oppure una buona organizzazione a rete del settore di imprese che produce l'offerta.

Sarebbe quindi opportuno attivare una politica nazionale (anche realizzando in sede di Conferenza Stato-Regioni le opportune intese per comuni politiche di promozione e di offerta turistica che coinvolgano, oltre alle Regioni, le Amministrazioni centrali dell'Ambiente, dei Beni Culturali, delle Politiche agricole e Forestali, del Turismo) che sia in grado di stimolare la crescita della performance complessiva della nostra offerta – che richiederebbe certamente un maggior grado di coordinamento di regole ed iniziative ed un miglioramento delle nostre infrastrutture – tale da consentirci un confronto paritetico con "sistemi paese", meno dotati di attrattori ma più agguerriti, come ad esempio Francia e Spagna.

In tale quadro potrebbero essere utili misure di natura fiscale quali:

- il graduale allineamento delle aliquote IVA applicate in Italia a quelle dei Paesi concorrenti (l'aliquota per le strutture ricettive è il 10% in Italia, il 5,5% in Spagna e il 7% in Francia);
- il sostegno alla rivalutazione ad aliquota agevolata degli immobili a destinazione turistica, rendendo possibile, con una aggiornata patrimonializzazione, la disponibilità di risorse, altrimenti non disponibili, finalizzabili ad interventi innovativi, anche in funzione del regime cosiddetto di Basilea 2;
- l'introduzione di misure per favorire l'impiego del personale in iniziative di destagionalizzazione.

- sorgente di ricadute "trasversali"

Un investimento sul turismo in termini di attenzione e di risorse può generare ricadute e benefici su altri versanti.

Innanzitutto, uno sviluppo delle attività turistiche rispettoso del valore del nostro patrimonio di beni culturali ed ambientali potrà consentire anche un innalzamento della qualità della vita nelle aree che ospitano gli attrattori, diffuse in tutto il territorio nazionale, ma soprattutto nel Mezzogiorno..

Così pure, l'ammodernamento dei servizi pubblici e del sistema di infrastrutture di ogni genere, di cui dovremo dotarci per attrarre i flussi di visitatori di alto livello da tutte le nazioni più progredite, sarà disponibile a beneficio delle nostre popolazioni.

(La politica delle entrate)

3 giugno 2008

CONSIDERAZIONI SULLA PROPOSTA DEL DPEF (CNEL) RELATIVA AL SETTORE COSTRUZIONI.

- Il valore aggiunto del mercato delle costruzioni rappresenta nel 2007 il 6,4% del valore aggiunto totale dell'economia (si pensi che quello dell'energia, gas e acqua rappresenta il 2%).
- E' un settore vitale per la nostra economia, le cui performance in questi anni si sono poste spesso al di sopra di quelle medie del totale dei settori produttivi:
 - tra il 1996 e il 2007 il valore aggiunto del settore costruzioni è cresciuto in media dell'1,8% a fronte dell'1,4% del totale dei settori produttivi;
 - tra il 2000 e il 2007 l'occupazione è cresciuta del 21,6% a fronte del 7% della media italiana;
 - fatti 100 gli investimenti fissi lordi totali, dall'Istat si ricava che nel 2006 il 47,5% erano quelli delle costruzioni seguiti da quelli in macchine e attrezzature (25,4%);
 - la produzione industriale tra il 2005 e il 2007 è cresciuta in media nel settore costruzioni del 3,4% e nell'industria dello 0,5%.
- A pag. 7 del documento CNEL "Ipotesi di lavoro in merito all'impostazione del prossimo DPEF", quando si dice *"In particolare per quanto riguarda gli immobili potrebbe essere accelerata la riforma del catasto con l'adeguamento degli estimi ai valori di mercato e potrebbe essere accompagnata da misure sui redditi derivanti dal patrimonio immobiliare"*, ci sono delle osservazioni da fare.
 - La proposta avanzata implicherebbe, dopo l'eliminazione dell'ICI sulla prima casa, un notevole aumento dell'ICI sulle abitazioni che risultino seconde o terze case.

- Considerando che l'Italia è un Paese con un'alta propensione all'investimento immobiliare e che spesso l'acquisto delle abitazioni è fatto dai genitori per assicurare una casa ai propri figli, ciò potrebbe implicare una penalizzazione per la famiglia e non un aiuto.
- In un periodo in cui ci sono difficoltà per il pagamento delle rate dei mutui, l'aggravio dell'ICI potrebbe mettere in difficoltà alcune famiglie.
- Potrebbe essere una proposta penalizzante per un settore le cui previsioni di crescita nel triennio 2008-2010 non sono rosee: la frenata del mercato immobiliare inizierà tra qualche mese con maggiore intensità soprattutto per quanto riguarda l'edilizia residenziale di nuova costruzione, mentre dovrebbe mostrare qualche leggero segnale positivo l'edilizia non residenziale privata, l'avvio delle opere pubbliche e soprattutto la riqualificazione delle abitazioni.



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

CONVENZIONE TRA IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO E LA COMMISSIONE NAZIONALE PARITETICA PER LE CASSE EDILI

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - CNEL- con sede in Roma, Viale David Lubin, 2, Codice Fiscale 80198830582, che interviene nel presente atto nella persona del Suo Presidente On. Prof. Antonio Marzano nato a Roma il 18 febbraio 1935 domiciliato per la carica presso la sede del CNEL

E

la Commissione nazionale paritetica per le Casse Edili - CNCE- con sede in Roma, Via Alessandria, 215, codice fiscale 97103000580, che interviene nel presente atto nella persona del suo Presidente Ing. Armido Frezza nato a L'Aquila il 22 febbraio 1947, domiciliato per la carica presso la sede della CNCE.

PREMESSO CHE

tra i compiti istituzionali del CNEL figura, in particolare, la creazione e la gestione di banche dati in materia economico-sociale alla cui formazione ed aggiornamento concorrono gli enti pubblici che compiono rilevazioni in tali materie;

è compito istituzionale del CNEL l'elaborazione di rapporti periodici sugli andamenti generali, settoriali e locali del mercato del lavoro (art.10, lett.e, legge citata);

è facoltà del CNEL proporre lo svolgimento di studi e ricerche nelle materie di sua competenza;

è previsto tra i compiti affidati alla CNCE dal Contratto collettivo nazionale di lavoro di sovrintendere all'Osservatorio congiunturale sul settore delle costruzioni, con particolare riguardo alle dinamiche del mercato del lavoro, ai lavoratori immigrati ed agli infortuni sul lavoro;

è affidato alle Casse Edili il compito di rilasciare il documento unico di regolarità contributiva - DURC - per l'esecuzione di lavori edili pubblici e privati, per le attestazioni SOA e per l'ottenimento di benefici normativi e contributivi per il settore edile;

Σ.ρ.



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

è compito della CNCE, attraverso i propri rappresentanti nel Comitato Tecnico nazionale per la gestione del DURC, di concordare con le Direzioni generali di INPS e INAIL le modalità di accesso e di utilizzo della Banca dati nazionale istituita congiuntamente e denominata Sportello Unico Previdenziale;

è interesse comune dei due Enti concertare forme integrate di collaborazione mediante uno scambio di dati relativamente alle proprie attività istituzionali nonché di studi e ricerche ed attività seminariali e formative in genere nel pieno rispetto della reciproca autonomia giuridica, gestionale e di ricerca;

SI CONVIENE E SI STIPULA QUANTO SEGUE

ART.1

La presente convenzione definisce l'oggetto e le modalità di collaborazione fra il CNEL e la CNCE finalizzata all'acquisizione di informazioni statistiche relative al settore delle costruzioni e predisposte dalla stessa Commissione, alla consultazione delle banche dati ed alla divulgazione delle stesse nonché alla ricerca ed attività seminariali su problematiche di interesse comune.

ART.2

La CNCE si impegna a fornire i propri dati, nel formato individuato dal Comitato tecnico scientifico di cui al successivo art.3, al CNEL che li potrà elaborare ed utilizzare per i propri fini istituzionali e pubblicarli sul proprio portale.

ART.3

È costituito un Comitato tecnico scientifico CNEL-CNCE che sovrintende alle materie oggetto della presente convenzione. Tale Comitato è così composto:

per il CNEL

un membro dell'ufficio di Presidenza, due Consiglieri, uno di parte imprenditoriale ed uno di parte sindacale, e un dirigente del Segretariato Generale;

per la CNCE

il Presidente, il Vicepresidente, il Direttore ed un componente dell'ufficio di Segreteria.

ART.4

Il Comitato tecnico scientifico:

- approva i criteri di trasferimento dei dati dalla CNCE al CNEL ;
- sovrintende alle attività tra i due Enti ;
- propone progetti di ricerca e attività seminariali di interesse comune.

Tali proposte saranno di volta in volta approvate dagli Organi competenti



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

ART.5

Qualsiasi modifica e integrazione della presente convenzione o aggiunta di protocolli esecutivi dovrà essere concordata tra le due Istituzioni, resa operativa mediante stipula di un atto aggiuntivo che entrerà in vigore tra le medesime solo dopo la relativa sottoscrizione da parte di entrambi.

ART.7

I due contraenti concordano di definire amichevolmente qualsiasi vertenza che possa nascere dall'interpretazione della presente convenzione.

ART.8

La presente convenzione ha durata biennale ed è tacitamente rinnovabile. Qualora, a seguito di modifiche del quadro normativo di riferimento ovvero dei rispettivi compiti istituzionali, venga meno l'interesse alla prosecuzione del rapporto di convenzione, ciascun contraente ha facoltà di recedere dalla Convenzione dandone preavviso all'altro almeno tre mesi prima.

ART.9

L'attività di cui alla presente convenzione non prevede oneri di alcun tipo a carico del CNEL.

Roma, lì

Per il CNEL
il Presidente
On.Prof.Antonio Marzano

Per la CNCE
il Presidente
Ing.Armido Frezza