

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Analisi annuale della crescita 2013
Osservazioni e proposte

Assemblea 20 marzo 2013

INDICE

Iter del documento	pag.	ii
Sintesi	pag.	1
1. Contenuti dell'analisi annuale della crescita 2013	pag.	1
2. Le osservazioni e alcune possibili proposte del CNEL	pag.	3
2.1. Priorità 1: politica di bilancio	pag.	3
2.2. Priorità 2: ripristinare l'erogazione di prestiti all'economia	pag.	6
2.3 Priorità 3: promuovere la crescita e la competitività nell'immediato e per il futuro	pag.	7
2.4 Priorità 4: Lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi	pag.	8
2.5 Priorità 5: modernizzare la PA	pag.	10

Iter del documento

L'istruttoria del presente documento di osservazioni e proposte, predisposta dal CNEL in ottemperanza dell'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" e dell'art. 28 della legge n. 234/2012 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", è stata curata dalla Commissione per la politica economica, le politiche europee e la competitività del sistema produttivo (I) nel corso delle riunioni del 10/1/2013, 16/1/2013, 24/1/2013, 6/2/2013, 6/3/2013 e 11/03/2013 e ha ricevuto il contributo di altre Commissioni istruttorie e in particolare della Commissione II.

Nell'ambito dell'istruttoria del presente documento il 21/2/2013 la Commissione I, in accordo con l'Ufficio di Presidenza, ha ricevuto in audizione le Parti sociali sul tema "Proposte per la crescita: dall'analisi annuale della crescita 2013 della Commissione UE al Piano Nazionale delle Riforme 2013". A tale audizione hanno partecipato: ABI, Alleanza delle cooperative italiane, CGIL, CISL, Confindustria, Confitarma, Forum del terzo settore, Rete Imprese Italia, UGL, UIL.

Il relatore è il Cons. Fabrizio Onida.

Sintesi

Il Semestre Europeo si è avviato il 28 novembre 2012 con la Comunicazione della Commissione Europea "Analisi annuale della crescita 2013". Il prossimo passaggio del semestre europeo prevede che il Consiglio europeo di metà marzo, sulla base delle priorità generali individuate nella Comunicazione, individui le priorità per ciascuno degli stati membri e esprima il suo accordo sugli orientamenti necessari per realizzare i programmi di stabilità e i programmi nazionali di riforma.

In Italia, in coerenza con gli orientamenti delineati dal Consiglio Europeo di marzo, il Governo (legge 39, 7 aprile 2011) dovrà presentare entro aprile il documento di economia e finanza che comprende il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità.

Nella prima sezione si sintetizzano le cinque priorità e relative proposte contenute nell'Analisi annuale della crescita 2013 a cura della Commissione UE.

Nella seconda sezione e relative sotto-sezioni si presentano alcune osservazioni e proposte del Cnel in merito alle medesime priorità.

Tali priorità hanno trovato non solo il consenso dell'Assemblea del Cnel, ma anche delle parti sociali appositamente invitate in audizione il 21 febbraio 2013 nelle more dell'applicazione dell'art. 28 della legge n. 234/2012 relativo alla partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni sulla formazione di atti dell'Unione europea.

Nell'allegato 1 è presentata una breve sintesi dei temi su cui in tale occasione si è registrata la convergenza di tutte le parti sociali intervenute.

Nell'allegato 2 è presentata la relazione della Consigliera Alessandra Del Boca sull'incontro del 28 febbraio 2013 che la Commissione I, in accordo con l'Ufficio di Presidenza del Cnel, ha avuto con alcuni funzionari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle finanze e del Ministero del Lavoro sul tema "Preparazione del Piano nazionale delle riforme dell'Italia per il 2013".

1. Contenuti dell'analisi annuale della crescita 2013.

Descritto brevemente il contesto macroeconomico europeo e internazionale e richiamati i vincoli europei, la Commissione UE individua cinque priorità:

1. portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita
2. ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia
3. promuovere la crescita e la competitività per l'immediato futuro
4. lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi
5. modernizzare la PA

Per ciascuno dei questi obiettivi vengono fatte sinteticamente le seguenti proposte.

Punto 1 – politiche di bilancio

- i. considerare prioritaria la spesa pubblica per istruzione, ricerca, innovazione, energia, servizi per l'occupazione e per le politiche attive del lavoro
- ii. proseguire la modernizzazione dei regimi previdenziali
- iii. ridurre l'onere fiscale sull'occupazione
- iv. ampliare le basi imponibili

- v. non favorire fiscalmente l'indebitamento delle imprese

Punto 2 – credito

A parte le politiche a livello europeo (unione bancaria, BEI, *project bonds*) si consiglia di:

- i. incentivare nuove fonti di capitale
- ii. ridurre i ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione
- iii. sviluppare il ruolo degli organismi pubblici di garanzia
- iv. migliorare l'offerta di credito bancario
- v. tutelare le famiglie vulnerabili alle esecuzioni forzate

Punto 3 – competitività

Le proposte riguardano:

- i. stimolare l'innovazione
- ii. rimuovere gli ostacoli burocratici alle imprese
- iii. attuare la direttiva sui servizi
- iv. sfruttare bene le industrie di rete
- v. aprire alla concorrenza il trasporto ferroviario
- vi. integrare i porti nella catena logistica
- vii. liberalizzare il cabotaggio

Punto 4 – disoccupazione e conseguenze sociali della crisi

Si suggerisce di:

- i. limitare l'onere fiscale sull'occupazione
- ii. modernizzare i mercati del lavoro
- iii. migliorare il rapporto tra formazione dei salari e produttività
- iv. sfruttare il potenziale dei settori in espansione
- v. favorire il reinserimento dei disoccupati di lunga durata e trovare strumenti per i giovani
- vi. promuovere l'inclusione sociale e la lotta alla povertà

Punto 5 – pubblica amministrazione

Si propone di:

- i. migliorare gli appalti pubblici
- ii. garantire la digitalizzazione
- iii. migliorare il sistema giudiziario
- iv. utilizzare al meglio i fondi strutturali

Le osservazioni sul "contesto"

Il documento della Commissione annuncia che sono all'esame decisioni fondamentali che influiranno sul futuro dell'Europa. In particolare fa riferimento alla Comunicazione per un'autentica Unione Economica e Monetaria e al cosiddetto documento dei quattro Presidenti (*Towards a genuine and monetary union*) che costituisce la parte centrale delle conclusioni del Consiglio Europeo di dicembre 2012. I documenti saranno esaminati nel dettaglio nel Consiglio europeo di giugno 2013. Per indicarne le finalità, in sintesi, si può fare riferimento alle parole del presidente del Consiglio europeo al Cese (17 gennaio 2013) in cui si sottolinea che "il grande paradosso della costruzione europea risiede nel fatto che noi (ndr: il Consiglio) fissiamo degli obiettivi comuni, ma la maggior parte dell'autorità per realizzarli è a livello nazionale, e gli stessi

meccanismi di coordinamento per attuarli sono insufficienti". Quindi bisogna puntare ad una più profonda integrazione attraverso una piena unione monetaria, bancaria, di bilancio e, in prospettiva, politica. Di particolare rilievo appare il riferimento alla necessità di affrontare il nodo della legittimità democratica e della accountability dei processi di governance, con il rafforzamento, tra gli altri punti presi in esame, della dimensione sociale dell'UEM, incluso il dialogo sociale.

2. Le osservazioni e alcune possibili proposte del CNEL

In Italia, stante l'elevato debito pubblico (con il conseguente carico di interessi), la pressione fiscale (in particolare a carico dei redditi da lavoro e pensione e delle imprese) superiore alla media UE, la spesa primaria (al netto della spesa previdenziale) inferiore alla stesa media UE, nessun concreto processo di ripresa della crescita e dell'occupazione è possibile senza una prioritaria radicale e immediata riforma delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni.

La riforma delle istituzioni non può prescindere da una riconsiderazione dei diversi livelli degli assetti istituzionali, ivi compresa la ridefinizione dei sistemi elettorali; da una puntuale rivisitazione del raccordo tra i diversi livelli di governo, a partire dalla definizione delle competenze come definite dal titolo V della II parte della Costituzione e del conseguente assetto del federalismo fiscale; la riforma delle pubbliche amministrazioni con l'eliminazione delle duplicazioni di uffici e con una semplificazione delle procedure amministrative, attenta al rapporto con i cittadini e con le imprese, valorizzando la professionalità e la partecipazione dei lavoratori pubblici.

Nella stessa prospettiva di equità e di efficienza, di crescita della competitività e dei consumi, si colloca anche la ormai ineludibile riforma del sistema fiscale. Gli obiettivi sono la riduzione del costo del lavoro e gli incentivi alla produttività, la riduzione della pressione fiscale sui redditi da lavoro e pensione (con il sostegno alla famiglia) e sulle imprese.

Questa è la condizione imprescindibile per conseguire efficacemente gli obiettivi della drastica riduzione dei costi della politica, degli sprechi istituzionali e della lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione.

La questione centrale del rapporto tra rigore e crescita consente, dopo quanto l'Italia ha fatto e si propone di fare, di porre con determinazione ed autorevolezza la questione di una politica economica dell'Unione caratterizzata da scelte complessive di investimenti (con conseguente dotazione di risorse europee) verso obiettivi strategici comuni, ovvero la esclusione, nel calcolo dell'indebitamento degli investimenti in conto capitale (ivi compreso il capitale umano).

Una nuova politica europea, così impostata, è quella che assicura il necessario riavvicinamento dei cittadini alle istituzioni europee, e rafforza il processo di integrazione economica e politica e di legittimazione democratica della UE.

L'esigenza di mobilitare l'intero paese su questi temi richiede che il Governo promuova il massimo di concertazione istituzionale e sociale.

2.1. Priorità 1: politica di bilancio.

Come ricordano le Conclusioni del Consiglio Europeo del 13/14 dicembre 2012, "Alla luce delle sfide fondamentali che fronteggia, l'EMU deve essere rafforzata per assicurare il benessere economico e sociale, così come la stabilità e una durevole prosperità. Le politiche economiche devono essere pienamente rivolte a promuovere

una crescita forte, sostenibile e inclusiva, assicurare la disciplina fiscale, rafforzare la competitività e incrementare l'occupazione, in particolare l'occupazione giovanile, così che l'Europa possa rimanere un'economia sociale di mercato altamente competitiva preservando il modello sociale europeo".

E' una sfida impegnativa, che vale la pena di raccogliere.

Il Fondo Monetario (*World Economic Outlook*, ottobre 2012, cap. 3) trae due lezioni dall'esperienza di 150 anni di storia di 15 paesi OCSE afflitti dal peso eccessivo (oltre 100% del PIL) del debito pubblico, fra cui l'Italia: 1) senza misure strutturali (non di breve termine) a sostegno della crescita, misure di consolidamento fiscale rischiano di produrre effetti recessivi che impediscono di conseguire l'obiettivo stesso di riduzione del rapporto debito/PIL; 2) la riduzione del debito eccessivo richiede tempi medio-lunghi e condizioni di politica monetaria non restrittive

Analisi econometriche co-autorate dal capo-economista del FMI Olivier Blanchard mostrano che i modelli previsivi tradizionalmente utilizzati dal FMI e altre fonti hanno in passato sistematicamente sottostimato gli effetti recessivi sull'andamento del PIL delle manovre di consolidamento fiscale messe in atto da 26 paesi nei due anni precedenti. La conclusione di queste analisi è che i valori dei cosiddetti moltiplicatori fiscali nei modelli previsivi restano valori normali in tempi normali, non in tempi di crisi violenta come quella del 2009, e per alcuni paesi (fra cui l'Italia) anche nel 2012.

La lettera del Commissario Olli Rehn all'Ecofin del 13 febbraio 2013 prende le distanze dal dibattito sui moltiplicatori fiscali, soggetti comunque a elevata instabilità lungo il ciclo recessione-ripresa, e nota con soddisfazione che lo stato della finanza pubblica nella UE è sensibilmente migliorato dall'estate 2012 (nell'euroarea la media dei rapporti deficit/PIL è calata dal 6% del 2009-2010 al 3% nel 2012). Inoltre (importante novità) sottolinea la possibilità che in presenza di un forte deterioramento del ciclo un paese "può vedersi concessi tempi più lunghi per la correzione del deficit eccessivo". Conclude con la consueta cautela di linguaggio che "un consolidamento fiscale accuratamente calibrato in un orizzonte credibile di medio termine crea le condizioni per una crescita sostenibile negli anni a venire".

Il Comunicato finale del G-20 di Mosca del 16 febbraio 2013 contiene una leggera apertura verso politiche non esclusivamente votate all'austerità fiscale: "La politica monetaria dovrebbe essere diretta alla stabilità dei prezzi e continuare a sostenere la ripresa economica secondo i rispettivi mandati. Noi ci impegnamo a minimizzare gli effetti (spillovers) negativi su paesi terzi di politiche intraprese a scopi domestici".

Quanto all'equità, va ricordato che, secondo il Rapporto di Consenso elaborato per il CNEL da CER-Prometeia-Ref lo scorso novembre, il Ddl stabilità del governo Monti comporta effetti redistributivi marcati a danno delle tre classi di reddito più basse, con una perdita di potere d'acquisto che sfiora il 2% nel caso del decile delle famiglie più povere, contro lievissimi incrementi compresi tra 0,1% e 0,4% per le fasce medie e alte comprese tra il quarto e il nono decile.

Il documento della Commissione UE non manca comunque di sottolineare che : a) il processo di risanamento delle finanze pubbliche "richiede molto tempo"; b) i tagli di spesa nei bilanci statali vanno operati "in modo selettivo, così da preservare il potenziale di crescita e le reti previdenziali di base"; c) vanno considerati prioritari e

potenziati "gli investimenti nell'istruzione, nella ricerca, nell'innovazione e nell'energia". La raccomandazione che i tagli alla spesa debbano essere "ridotti al minimo nei settori connessi allo sviluppo del capitale umano e al progresso tecnologico" è ripresa anche nell'Allegata "Relazione macro-economica".

Ma proprio la "strutturalità" del risanamento, in una situazione caratterizzata da una molteplicità di centri di spesa dal punto di vista istituzionale e di soggetti operativi sul terreno economico (imprese e lavoratori), richiederebbe una grande attenzione nella definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento, coinvolgendo a tal fine sia la "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica" (di cui all'art. 5 della legge 42/2009), sia il CNEL, cui la legge assegna il compito di esaminare, "in apposite sessioni", il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza.

Non si può inoltre ignorare, anche in vista del PNR, il problema degli investimenti nel Mezzogiorno. Il drastico taglio operato tra il 2010 e il 2012 sulla spesa pubblica in conto capitale ha avuto effetti di freno molto forti sul PIL di questa parte del paese. E' importante escludere ulteriori tagli, e anzi tornare sul volume di investimenti pubblici precedente la manovra. E' altrettanto importante però indirizzare questi investimenti verso i settori che l'UE indica come strategici, anche sostituendo altri investimenti, meno prioritari.

In questo senso il CNEL valuta positivamente l'invito della Commissione ad accelerare l'uso dei Fondi Strutturali UE. Perché le risorse assegnate all'Italia nell'ambito del bilancio 2014-2020 vengano utilizzate in modo tempestivo ed efficace, è auspicabile procedere in tempi brevi alla riprogrammazione del Piano di Azione Coesione con il più ampio coinvolgimento delle parti sociali.

L'Italia deve ancora percorrere una certa strada per riformare il sistema sanitario in termini di efficacia e qualità, senza peraltro dimenticare che - a differenza dalla spesa pensionistica - l'incidenza della spesa sanitaria sul PIL e sulla popolazione è in Italia inferiore alla media UE (6,6%, contro 6,8 nel Regno Unito, 7,5 in Francia, 7,8 in Germania).

Potrebbe essere utile guardare ad esperienze estere (ad esempio Canada, Paesi Scandinavi) che mantengono un esteso servizio sanitario pubblico ma al tempo stesso: a) sviluppano forme di concorrenza tra fornitori di servizi più accentuate di quelle in atto in Italia; b) tengono conto dei soggetti a basso reddito e di coloro che sono afflitti da malattie croniche o di lungo periodo.

Va quindi affrontato con intelligenza e realismo il tema della universalità delle prestazioni sanitarie, che la Costituzione garantisce, scartando ogni forma di opting-out per i ceti più abbienti e superando il sistema dei tagli lineari.

Una politica rivolta alla crescita e alle necessarie riforme non può naturalmente ignorare il problema della copertura finanziaria, dato il vincolo di pareggio strutturale nel medio termine.

Sul fronte delle entrate, il CNEL esprime un sostanziale consenso su alcune direttrici di riforma volte a: 1) ridurre l'onere fiscale sul lavoro (i cui redditi, unitamente a quelli da pensione, nel decennio 2001-2011 hanno visto crescere il loro contributo al gettito complessivo dell'imposizione erariale centrale dal 26,9 al 30,6%), modulando le imposte sul consumo e le imposte patrimoniali ricorrenti, previa verifica dell'impatto sulle famiglie e sul sistema produttivo; 2) modulare il prelievo sui redditi d'impresa

favorendo una maggiore patrimonializzazione delle imprese come alternativa al finanziamento a debito, in particolare bancario. 3) semplificare adempimenti e macchina tributaria.

Resta ancora non definito, invece, il percorso di un'azione efficace per contrastare l'evasione la quale determina, in particolare sulla maggiore imposta indiretta (l'IVA), la sottrazione al fisco di risorse pari a oltre il 40% del gettito potenziale, ostacolando così il riequilibrio del prelievo di cui al precedente punto 1).

2.2. Priorità 2: ripristinare l'erogazione di prestiti all'economia

Il CNEL non può che condividere le raccomandazioni volte a restituire fiducia agli investitori e intermediari finanziari, in una fase come quella attuale in cui persistono premi al rischio sul debito sovrano dell'Italia che penalizzano costo e accesso al credito per imprese e famiglie.

Va ricordato che la propensione al risparmio delle famiglie italiane, comunque elevata rispetto agli standard dei maggiori paesi europei, si è sensibilmente contratta durante la prolungata crisi, principalmente per attenuare l'effetto di compressione dei consumi derivante dalla perdita di reddito disponibile imposta dagli inasprimenti fiscali. Al tempo stesso i debiti finanziari delle famiglie restano nettamente inferiori rispetto al reddito disponibile a confronto con gli altri paesi dell'euroarea (mediamente 60% contro una media di quasi il 100%) e sono solo lievemente cresciuti dal 2007 ad oggi (*Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, novembre 2012, p. 23*).

Va dato il massimo appoggio alle iniziative della Commissione e del Consiglio Europeo mirate al raggiungimento di maggiore trasparenza ed efficienza nelle norme di vigilanza bancaria (in vista di una autentica unione bancaria), sperabilmente in grado di prevenire e gestire futuri sviluppi della crisi finanziaria, sotto una continua sapiente azione di monitoraggio e intervento della BCE.

E' anche auspicabile una direttiva della Banca d'Italia, di concerto con la BCE, per consentire alle banche di ottemperare ai vincoli di Basilea sulla patrimonializzazione senza che ciò comporti pesanti riduzioni nell'offerta di credito e aumenti nei relativi costi.

Altrettanto vanno appoggiate le proposte per mettere a regime un sistema di emissione su scala dimensionale sufficientemente grande di "project bonds" europei (fondamentali per sostenere i gravosi ma cruciali programmi infrastrutturali di grande e media dimensione), senza peraltro dimenticare il più ambizioso e lungimirante obiettivo di prevenire future crisi dei debiti sovrani anche ricorrendo a emissioni di veri e propri "euro-union bonds" entro schemi ben disegnati, che forniscano garanzie contro il possibile opportunismo ("moral hazard") dei politici nazionali nei paesi più esposti.

Il CNEL auspica che il futuro governo sia pienamente impegnato nel rafforzare iniziative già recentemente intraprese e promuovere nuove iniziative quali:

- allargamento delle fonti di finanziamento non bancario delle PMI
- effettivo recepimento della direttiva UE sui ritardi di pagamento della PA (vedi anche Priorità 5), non solo per il futuro ma anche per il passato
- potenziamento degli organi di garanzia pubblica ai finanziamenti delle imprese
- tutela delle famiglie maggiormente esposte alle procedure di esecuzione forzata dei propri prestiti ipotecari.

2.3 Priorità 3: promuovere la crescita e la competitività nell'immediato e per il futuro.

Il CNEL sottoscrive pienamente le raccomandazioni della Commissione circa misure volte a promuovere la "competitività non di prezzo" del sistema produttivo, che deriva dai già citati investimenti in capitale umano e progresso tecnologico, ma anche dalla rimozione degli ostacoli burocratici e amministrativi alla crescita delle imprese e dalla qualità delle infrastrutture fisiche e invisibili.

Il tema è ampiamente trattato anche nel Contributo allegato della Commissione "Lo stato dell'integrazione del mercato Interno 2013", in cui si annuncia un prossimo studio dal titolo *"The cost of non-Europe: the untapped potential of the Single Market"*.

In queste materie l'Italia parte indubbiamente svantaggiata, come emerge da varie fonti e ricerche che vedono il nostro Paese molto in basso nelle classifiche internazionali quanto a trasparenza e stabilità della normativa giuridico-amministrativa, concorrenza nel mercato dei prodotti e dei servizi, semplificazione burocratica, efficienza delle infrastrutture. Una potente spinta al miglioramento di questo quadro, che potrebbe contribuire al già discreto posizionamento dell'Italia come esportatore di manufatti (assai meno di servizi), viene dal progressivo consolidarsi delle regole del gioco del Mercato Interno europeo.

Lo stesso Contributo ricorda che "Integrazione e competitività si alimentano vicendevolmente, generando circoli virtuosi, tramite una più elevata pressione competitiva e l'accesso a fattori (input) di produzione a minor prezzo".

Le misure da adottare per ridurre il "costo della non-Europa" e stimolare la competitività abbracciano un arco molto ampio, su cui i governi italiani continuano a lasciare molti lavori incompiuti o del tutto trascurati. Si va dalla semplificazione e trasparenza dei regimi di autorizzazione all'attività di impresa, alle regole sulla libera prestazione dei servizi e sugli ordini professionali, alla concorrenza nel settore distributivo e dei trasporti (ferrovie, aerei, cabotaggio su strada, porti, catene logistiche), alla trasparenza dei prezzi dei servizi sanitari, alla disponibilità e qualità dei servizi di rete.

Inoltre, per promuovere competitività e crescita occorrono politiche industriali mirate meno alla difesa degli assetti esistenti (fatti salvi gli ammortizzatori sociali nelle inevitabili situazioni di crisi occupazionale) e più all'evoluzione del sistema produttivo verso la scoperta e lo sfruttamento di nuovi spazi nella competizione globale. Misure di stimolo alla ricerca e all'innovazione industriale devono essere sempre più centrali nel disegno di politica industriale. A tal fine, per sistemi produttivi estremamente frammentati come quello italiano, gli stessi incentivi all'offerta di attività di industria e servizi devono incoraggiare forme di aggregazione tra imprese e progetti operativi di ricerca pre-competitiva in chiave europea.

Bisogna favorire la crescita delle nostre imprese vincenti nella competizione internazionale. Le nostre imprese di successo (le medie imprese del cosiddetto quarto capitalismo) sono infatti relativamente piccole a confronto con i maggiori concorrenti esteri e comunque ancora troppo poche per fare massa critica. Il permanere di basse

retribuzioni, a compenso degli sfavorevoli divari di produttività rispetto ai paesi più avanzati, ha disincentivato molte imprese ad affrontare i costi e i rischi del salto dimensionale e dei processi di innovazione, inclusi i benefici derivanti dallo sfruttamento pieno e mirato delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Gli incentivi andrebbero perciò rimodulati per favorire le imprese che hanno una maggiore produttività, sono capaci di esportare su più mercati e investono in R&S e capitale umano. Tale rimodulazione si deve accompagnare a progetti tecnologici capaci di valorizzare alcuni vantaggi competitivi già esistenti.

A proposito di infrastrutture invisibili ma cruciali per lo sviluppo, occorre completare rapidamente la rete a banda larga di prima generazione e favorire la partnership pubblico-privato per la realizzazione di una rete fissa a banda ultralarga. E' anche necessario rivedere profondamente l'attuale irrazionale allocazione delle frequenze, in modo da ricavarne ulteriori, necessarie per la realizzazione di reti mobili a banda ultralarga.

Sono infine molto opportuni i frequenti richiami della Commissione alla necessità di sfruttare maggiormente le potenzialità della "economia verde" con appropriati meccanismi regolativi e adeguati investimenti che favoriscano risparmio energetico, riciclaggio di materiali, smaltimento rifiuti, ciclo dell'acqua.

Il Cnel nota con preoccupazione che l'Italia, pur avendo adottato importanti riforme strutturali, sarà anche nel 2013 oggetto di analisi approfondita (in-depth review) nell'ambito del meccanismo di allerta per gli squilibri macroeconomici. Si riserva di esprimere una valutazione di merito al momento della pubblicazione della relazione, prevista per marzo e prima del PNR 2013.

2.4 Priorità 4: Lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi

In questo campo il CNEL non può che sottoscrivere con forza l'analisi della preoccupante situazione occupazionale e i numerosi suggerimenti di azioni per affrontare la crisi e facilitare i meccanismi di occupabilità, in particolare per i giovani. La zona euro è l'unica grande area del mondo dove è ancora in aumento una disoccupazione già elevata (in media sfiora il 12%, sia pure con forti differenze tra paesi). Soprattutto preoccupa la disoccupazione giovanile (oltre un giovane su cinque), la percentuale crescente dei NEET (né occupati, né impegnati in scuola o formazione) nella fascia 15-24 anni (20% contro lq media UE-27 del 13%), la disoccupazione di lunga durata cresciuta in tutti i gruppi di popolazione ma soprattutto per i giovani e le persone con più basso livello di istruzione, il persistente basso tasso di occupazione femminile, la crescente inadeguatezza dei redditi da lavoro, l'alta e crescente percentuale di famiglie in situazione di difficoltà finanziarie e di soggetti a rischio di povertà e di esclusione sociale. Mentre è andata riducendosi la spesa per le

politiche attive per disoccupato, si è affievolito l'effetto di stabilizzatore automatico fornito dal sistema di protezione sociale sul reddito delle famiglie.

Il CNEL nota con sorpresa che a pag. 21 dell'Allegato "Progetto di relazione comune sull'occupazione", laddove si citano numerosi esempi di misure intraprese dagli Stati membri volte a ridurre l'uscita precoce dal mercato del lavoro (prepensionamenti e pensioni di invalidità) e ad incoraggiare un prolungamento della vita attiva, *non venga mai citata l'Italia*, che pure con l'ultimo governo ha varato riforme profonde del welfare e sistema pensionistico.

Il CNEL non può che sottoscrivere i frequenti richiami della stessa Commissione, come nell'ultimo rapporto "*Employment and Social Developments in Europe 2012*" (novembre 2012), ai gravissimi rischi di obsolescenza del capitale umano che derivano dalla disoccupazione di lunga durata, dal mancato adeguamento del sistema formativo alle esigenze di incontro tra domanda e offerta di competenze e capacità professionali (incluse forme moderne di apprendistato e tirocinio che entrino nel percorso scolastico), dal diffondersi di fasce sociali condannate all'esclusione e alla conseguente trappola della povertà.

Nel rapporto viene inoltre evidenziato l'aumento della disoccupazione tra gli immigrati e la conseguente crescita di povertà ed esclusione. Il CNEL ritiene quindi grave che l'AAC 2013 non prenda in considerazione le iniziative-faro elaborate dalla stessa Commissione nella Strategia Europa 2020, che sollecitano a "promuovere una politica di migrazione dei lavoratori che sia globale e lungimirante e definire una nuova agenda per l'integrazione dei migranti affinché possano sfruttare pienamente le loro potenzialità". Il Rapporto ISTAT sulla Coesione Sociale 2012, utilizzando un indicatore sintetico, segnala che il rischio povertà ed esclusione delle famiglie straniere si attesta in Italia sul 57% contro il 23% delle famiglie italiane.

Va riaffermata la centralità per la coesione del Paese dei processi di integrazione, a cominciare dalla condizione dei giovani di seconda generazione.

Il CNEL condivide le raccomandazioni della Commissione UE in merito agli obiettivi delle politiche per il mercato unico che devono contribuire ad affrontare alla radice le cause dell'esclusione e della povertà (Comunicazione della Commissione UE n. 573 del 3/10/201).

In tale documento la Commissione UE indica che nel 2010 circa 81 milioni di cittadini europei sono a rischio di povertà e che l'economia sociale e le imprese sociali hanno un ruolo fondamentale nel contribuire ad affrontare alla radice le cause della povertà e della esclusione: infatti le imprese altamente responsabili e innovative hanno un positivo impatto sulla società e sull'ambiente, favorendo l'inclusione e la fiducia nel mercato unico e nell'economia sociale di mercato.

Particolare attenzione va dedicata al Mezzogiorno che, in conseguenza della crisi economico-finanziaria ha visto crollare, più di altri territori, la spesa pubblica destinata alle varie attività produttive (industria, agricoltura, artigianato, energia, telecomunicazioni, turismo, commercio). La spesa pubblica è crollata in Italia dai € 666 del 1996 a € 351 pro capite del 2010 e, nel Mezzogiorno, da € 828 a € 271 pro capite.

Tra le numerose proposte di politica economica e sociale avanzate dalla Commissione per attenuare gli effetti dirompenti della crisi e favorire una maggiore fluidità del mercato del lavoro in Italia, il CNEL sottolinea le seguenti:

- progressiva riduzione del cuneo fiscale e contributivo sul lavoro, finanziato con interventi sulla revisione della spesa nel segno della qualità e dell'efficacia delle prestazioni ai fruitori, e con riequilibrio del prelievo tributario e la lotta all'evasione fiscale
- allargamento dei tetti per la quota di salario legata a parametri di produttività nei contratti nazionali e soprattutto nella contrattazione decentrata a livello aziendale o territoriale
- misure attive per il collocamento e ricollocamento (servizi pubblici per l'impiego), coinvolgendo le stesse strutture sindacali e potenziando la rete informatica che riduca il mismatch domanda-offerta di lavoro moltiplicando forme di apprendistato-tirocinio e di scuola-lavoro per giovani, anche nella fascia 25-30 anni di età
- incentivare l'occupazione femminile anche attraverso forme di compatibilità tra vita di lavoro e familiare, inclusa una più ampia offerta di servizi di cura alle persone
- agevolare l'accesso a moduli di formazione permanente per i lavoratori più anziani, potenziando forme di partenariato fra istituti pubblici e privati
- elaborare strategie di inclusione attiva e lotta alla povertà per i gruppi sociali più vulnerabili
- sfruttare meglio il potenziale dei settori in espansione come l'economia verde, la sanità e i servizi di informazione e telecomunicazione
- mobilitare risorse umane e finanziarie per la riqualificazione e messa in sicurezza del territorio.

2.5 Priorità 5: modernizzare la PA

La costruzione di una pubblica amministrazione orientata verso la soddisfazione della domanda e dei bisogni dei cittadini e delle imprese richiede, ex ante, l'adozione di uno schema programmatico di bilancio (nello Stato e negli altri livelli di governo locale) che colleghi l'assegnazione programmatica e funzionale delle risorse alla identificazione di centri di responsabilità omogenei, sulla base di piani pluriennali ed annuali di performance. Ex post, occorre una razionalizzazione dei controlli esterni ed interni fondata sulla misurazione e valutazione dei risultati, non solo in termini finanziari e gestionali (efficienza-economicità) ma anche in termini di prestazioni finali rese agli utenti.

Molti dei punti di questa Priorità proposta dalla Commissione ricadono fra i temi già toccati in precedenza (sistemi previdenziali, ostacoli burocratici alle imprese, infrastrutture di trasporto, banda larga, servizi pubblici per l'impiego...).

La legislazione recente ha introdotto normative generali in materia di bilancio e contabilità pubblica (legge n.196/2009, modificata; d.lgv. n.118/2011) e di riforma amministrativa (legge n.15/2009; d.lgv. n.150/2009) tentando una sintesi ed una integrazione del processo di riforma delle leggi sul bilancio e sull'amministrazione degli anni novanta. Invece la legge sul federalismo fiscale (n. 42/2009) la cui attuazione, affidata a decreti legislativi ed a successivi regolamenti, è rimasta incompleta, non ha demarcato il confine dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire per tutti i cittadini e lo spazio disponibile per le autonomie finanziarie ai diversi livelli di governo locale; pertanto, secondo i dati a consuntivo di contabilità economica nazionale, non ha migliorato la governabilità degli andamenti della spesa sociale.

L'ispirazione generale delle due riforme del bilancio e dell'amministrazione punta alla costruzione di un bilancio programmatico e di una amministrazione concepita in funzione dei risultati finali per i cittadini e per le imprese.

Persiste, tuttavia, uno scarto evidente tra gli obiettivi economici e gestionali evocati dalle norme e la pratica della gestione finanziaria e amministrativa, ancora dominate da vincoli e procedure contabili legate alle rigidità della disciplina uniforme dell'amministrazione consolidata negli anni fra le due guerre ed alle regole giuscontabilistiche ottocentesche, ai danni di una visione economica, dell'autonomia delle amministrazioni, dell'ottica funzionale orientata verso i servizi finali ai cittadini-utenti, ancor più necessarie nell'attuale cornice di una politica di rigore e di ricerca di miglioramenti determinanti nella produttività del sistema.

Consapevole dei gravi ritardi che caratterizzano l'Italia in fatto di trasparenza, efficienza e qualità dei servizi resi dalla PA, il CNEL sottolinea in particolare la necessità per il prossimo governo italiano di accelerare riforme profonde e interventi incisivi in tema di:

- riforma del federalismo e della governance e struttura degli enti locali
- riorganizzazione delle amministrazioni locali (Province e Comuni)
- tempi di pagamento della PA
- efficienza e tempi della giustizia civile
- modernizzazione del sistema carcerario
- procedure di accesso e utilizzazione dei fondi strutturali UE, facendo seguito ai progressi recentemente ottenuti dall'uscente Ministro per la Coesione territoriale.
- introdurre un vera meritocrazia nel reclutamento, nell'attribuzione di premi di produttività e nelle promozioni.