



**N. 2228-A/bis**

**RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE  
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

(RELATORE GIARETTA)

Comunicata alla Presidenza il 12 luglio 2010

SUL

**DISEGNO DI LEGGE**

Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78,  
recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e  
di competitività economica

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (BERLUSCONI)  
e dal Ministro dell'economia e delle finanze (TREMONTI)**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 MAGGIO 2010**

## INDICE

1. IL CONTESTO .....	Pag.	3
1.1. <i>La crisi finanziaria internazionale. I fattori globali e le conseguenze per l'Italia</i> .....	»	3
1.2. <i>L'economia italiana al netto della crisi. Il prezzo delle riforme mancate</i> .....	»	7
1.3. <i>Un'unità di misura per lo sviluppo: la condizione dei giovani italiani</i> .....	»	8
1.4. <i>La crisi come occasione. La spinta per le riforme possibili</i> .....	»	10
1.5. <i>1996-2010: due crisi e due risposte a confronto</i> ...	»	10
2. LA MANOVRA .....	»	14
2.1. <i>Composizione, bersagli sociali e adeguatezza. I profili recessivi, rinunciatari e iniqui della manovra</i> ...	»	14
2.2. <i>Entità, opportunità e obiettivi. I punti di convergenza nel giudizio sulla manovra</i> .....	»	17
2.3. <i>Le riforme smentite</i> .....	»	18
2.3.1 <i>Il federalismo tradito</i> .....	»	19
2.3.2 <i>La sospensione della riforma «Brunetta»</i> .....	»	21
2.3.3 <i>La riforma «Gelmini» e il definanziamento del merito</i> .....	»	21
2.4. <i>Le politiche sul lato della spesa</i> .....	»	22
2.4.1 <i>Il lato oscuro della manovra. I tagli «innominati»</i>	»	22
2.5. <i>Le politiche sul lato delle entrate</i> .....	»	25
2.5.1 <i>La riscoperta (tardiva e parziale) della lotta all'evasione fiscale</i> .....	»	25
2.5.2 <i>L'abbandono della leva fiscale per lo sviluppo e l'innovazione. Il miraggio della fiscalità di vantaggio</i> .....	»	26
3. LA PROPOSTA .....	»	28
3.1. <i>Fisco come strumento di equità e sviluppo</i> .....	»	29
3.2. <i>Una riforma strutturale della spesa pubblica</i> .....	»	30
3.3. <i>Occupazione delle donne, autonomia dei giovani, sostegno alla famiglia</i> .....	»	31
3.4. <i>Accompagnare la crescita, investire in scuola e cultura</i> .....	»	33
3.5. <i>Il rilancio delle liberalizzazioni e semplificazioni burocratiche</i> .....	»	34
3.6. <i>Il recupero del pensionamento flessibile</i> .....	»	36
4. CONCLUSIONI .....	»	38

*«La crescita non comporta solo vantaggi materiali. Aumenta opportunità, tolleranza per la diversità, mobilità sociale, rende più facile perseguire l'equità, rafforza la democrazia».*

Benjamin Friedman, *Il valore etico della crescita*, Università Bocconi Editore, 2008

*«I costi umani sono sempre anche costi economici e le disfunzioni economiche comportano sempre costi umani»*

Benedetto XVI, *Caritas in veritate*, Roma 2009

*«In Europa si fa a gara nel tagliare le spese. Bene, ma se questi tagli non sono accompagnati da concrete misure di liberalizzazione, ai nostri figli trasmetteremo società stagnanti in cui ciò che conta è dove sei nato, non quanto ti sei impegnato»*

Francesco Giavazzi, *Corriere della Sera*, 14 giugno 2010

ONOREVOLI SENATORI. –

## 1. IL CONTESTO

### 1.1. *La crisi finanziaria internazionale. I fattori globali e le conseguenze per l'Italia*

La recessione che ha colpito l'economia mondiale nel biennio 2008/2009 – innescata dalla crisi finanziaria esplosa nell'agosto del 2007 – è stata eccezionale per entità, rapidità e diffusione.

Secondo le stime dell'OCSE, il prodotto interno lordo dei Paesi industriali è caduto del 4 per cento nei sei mesi compresi tra l'ottobre del 2008 e il marzo del 2009. La contrazione ha interessato tutte le principali economie e la sincronia del calo del prodotto a livello mondiale ha trovato riflesso nel crollo eccezionale del commercio internazionale, il cui volume si è ridotto di circa un sesto nello stesso arco temporale.

È una crisi che non trova riscontro in alcuno dei precedenti episodi recessivi del secondo dopoguerra e che impone un'attenta analisi dei fattori strutturali globali che l'hanno generata.

In primo luogo, l'eccezionale mobilità e instabilità dei flussi di capitale.

Dalla fine degli anni Novanta, con l'innovazione finanziaria sui derivati e l'interconnessione globale dei mercati finanziari i flussi di capitale si sono accresciuti enormemente – in particolare nel settore azionario, dei *bond* aziendali, dei derivati e dell'assicurazione dei crediti – portandosi dal 3 per cento del 1990 al 18 per cento del prodotto lordo mondiale

del 2008. All'accresciuta mobilità finanziaria si è accompagnata una generale instabilità, propagatasi su tutti i mercati.

L'altro fattore è legato alla natura e alla qualità dello sviluppo.

La crescita mondiale degli ultimi vent'anni è stata generata in larga misura a debito, creando interdipendenze e squilibri finanziari tra economie sviluppate ed economie in crescita, con riflessi sulla dinamica e la riallocazione dei rispettivi debiti. Oggi, le economie sviluppate del G20 hanno in media il 100 per cento di rapporto debito/PIL, a fronte del 38 per cento dei Paesi in crescita.

Infine, si è sviluppata nel mondo una concentrazione di banche e soggetti finanziari, operante al di sopra del livello degli Stati, in grado di agire in diversi regimi fiscali e legali contemporaneamente, arbitrando i più vantaggiosi. A fronte di ciò, i meccanismi di regolamentazione dei mercati finanziari – anche laddove efficienti – hanno scontato l'eccesso di asimmetrie fiscali e legali tra i singoli Paesi, lasciando estese lacune nelle maglie regolatorie e fallendo nell'azione di preventiva identificazione dei rischi.

In questo contesto, i singoli Stati si sono trovati e si trovano tuttora a fronteggiare processi sovranazionali per i quali non solo non hanno strumenti di *governance* o di condizionamento sufficienti, ma neanche adeguate difese contro gli attacchi speculativi.

Oggi, se non vogliono ridurre il loro ruolo a quello di «assicuratori di ultima istanza» – né assecondare quella forte verticalizzazione dei processi che, secondo l'analisi di De Rita, sta svuotando di forza le istituzioni di rappresentanza democratica, i partiti e tutti i corpi intermedi della società – gli Stati nazionali devono trovare la capacità di reagire e cercare le risposte adeguate, all'interno e all'esterno dei propri confini, sviluppando la capacità di una cooperazione sovranazionale.

Per l'Italia non si tratta solo di una necessità imposta dalla crisi finanziaria globale, ma anche di una grande opportunità.

Il nostro Paese è stato investito dalla crisi con modalità e conseguenze confrontabili a quelle subite dagli altri Paesi occidentali avanzati, ma a partire da una condizione economica e finanziaria del tutto peculiare.

Il PIL, già ristagnante dalla fine del 2007, ha cominciato a contrarsi nel secondo trimestre dell'anno successivo, fino a cadere rapidamente tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009, quando il prodotto è crollato di circa il 5 per cento nell'arco di soli sei mesi. L'attività economica è tornata a crescere solo nel terzo trimestre dell'anno scorso, e alla fine del 2009 è risultata nuovamente in flessione. Si stima che il PIL, caduto dell'1,3 per cento nel 2008 e del 5,3 nel 2009, alla fine di quest'anno sarà ancora al di sotto del livello raggiunto un quinquennio prima.

Nonostante i segnali di pesante deterioramento del quadro macroeconomico nazionale, il Governo ha prima reiteratamente negato la sussistenza della crisi, quindi ha sostenuto che il nostro Paese sarebbe stato colpito in misura relativamente meno intensa rispetto alle economie nelle quali la crisi ha avuto origine.

A deporre in tal senso, sarebbero stati: la solidità del sistema bancario, i bassi livelli di indebitamento delle famiglie e la sostanziale assenza di fenomeni di sopravvalutazione delle attività immobiliari.

In realtà, sebbene la minore vulnerabilità del nostro mercato creditizio abbia effettivamente consentito di contenere l'impatto della crisi finanziaria e non abbia richiesto i pesanti interventi a carico della finanza pubblica che si sono verificati in altri Paesi, l'economia italiana è tra quelle che maggiormente hanno risentito della recessione globale. A dimostrarlo è il crollo senza precedenti delle nostre esportazioni, di gran lunga superiore a quello del commercio internazionale.

A dispetto della tenuta del sistema bancario nazionale, inoltre, l'incremento del costo del credito e la rarefazione dei flussi di finanziamento verso le imprese hanno contribuito in misura non trascurabile alla caduta del prodotto nel corso del 2009.

Ma soprattutto, le conseguenze della crisi per l'Italia sono state aggravate da fattori strutturali, tuttora largamente sottovalutati.

#### *a) La bassa crescita del prodotto*

In un contesto di bassa crescita decennale – la crescita del PIL in Italia nei dieci anni antecedenti la crisi è stata del 15 per cento rispetto alla media dell'area euro del 25 per cento – nell'ultimo biennio si è avuta la più grave recessione, per durata ed intensità, dal dopoguerra ad oggi. Il PIL *pro capite* a parità di potere d'acquisto tra il 2000 e il 2010 è calato da 117 (fatta 100 la media dell'Unione europea a ventisette) a 98,6, mentre la zona euro è al 108,2. In dieci anni, il prodotto *pro capite* si è portato da sopra a sotto la media dei Paesi dell'Europa allargata.

Particolarmente preoccupante è il dato sulla produttività totale dei fattori.

Fatta 100 la produttività del settore manifatturiero nel 1995, l'Italia si attesta oggi al 94,8, perdendo più di 5 punti. La Germania ne guadagna 30, salendo al 130,3, mentre la Francia sale al 126,3. Nei dieci anni compresi tra il 1994 ed il 2005 il prodotto per ora lavorata ha avuto un incremento dello 0,5 per cento, rispetto alla crescita del 2,1 per cento che aveva caratterizzato il decennio precedente. In generale, nel periodo 1995-2008 il contributo dato alla crescita dall'incremento di produttività è stato appena dell'11 per cento, rispetto ad una media del 46,3 dei Paesi dell'area dell'euro.

Bassi investimenti, utilizzo della flessibilità del lavoro più dal versante dei bassi salari che dal versante della modernizzazione dei processi produttivi hanno concorso a determinare questo scenario.

#### *b) La perdita di competitività*

In coincidenza con la bassa crescita e con la caduta di produttività, l'economia nazionale sconta una generale perdita di competitività.

Nella classifica del *World Economic Forum*, basata su nove indicatori, l'Italia si attesta solo al quarantottesimo posto. Rispetto al 2008, è superata anche dalla Polonia e resta lontanissima dai maggiori concorrenti europei (la Germania è settima, la Gran Bretagna tredicesima e la Francia

sedicesima) e a debita distanza anche dalla Spagna (trentatreesima), che pure ha subito nell'ultimo anno una fortissima caduta del prodotto.

Classifica che è certamente legata a dati strutturali ma che risente positivamente o negativamente delle politiche attuate. Infatti se analizziamo la successione delle classifiche annuali negli ultimi quindici anni vediamo che nei sette anni di Governi di centrosinistra l'Italia aveva migliorato la classifica di 12 posti, lasciando l'Italia al ventiseiesimo posto, mentre negli otto anni dei Governi di centrodestra l'Italia ha perso 21 posizioni.

Altrettanto arretrata risulta l'Italia nell'ambito della classifica dell'*Economist Intelligence Unit* (EIU), che prende in considerazione quattro indicatori principali di competitività:

– infrastrutture di rete a banda larga. Cruciale per la competitività, consente alle imprese di disporre di connessioni rapide e sicure, indispensabili mentre si espandono i servizi e le applicazioni accessibili via *web*. Nonostante l'Italia si collochi al sesto posto nel mondo per penetrazione della telefonia mobile, sulla banda larga rimane in coda rispetto ai Paesi europei;

– investimenti nello sviluppo delle competenze. I Paesi che sanno combinare una valida formazione in campo economico, informatico e linguistico potranno disporre di risorse umane di alto profilo. Anche in tal caso l'Italia non è ancora al passo con la media europea per alfabetizzazione informatica;

– protezionismo e sostegno ai «campioni nazionali» ostacolano la ripresa e la competitività nel lungo periodo. L'EIU invita i Governi a distinguere attentamente fra forme di supporto all'industria nazionale che favoriscono la crescita e la produttività e forme protezionistiche che alla lunga danneggiano la competitività favorendo solo rendite di posizione.

– tutela della proprietà intellettuale. Cruciale per la competitività del settore della tecnologia dell'informazione, è una delle forme di sostegno allo sviluppo di lungo periodo relativamente più convenienti per un sistema economico. Sotto questo profilo l'Italia ha un buon grado di regolazione, ma sconta le carenze sistemiche generali.

### *c) Il livello dell'evasione fiscale*

Il peso dell'evasione fiscale rimane elevatissimo. Il Centro studi di Confindustria ha stimato l'evasione fiscale in Italia in 124,5 miliardi nel 2009, pari all'8,2 per cento del PIL. Secondo la stessa fonte, la pressione fiscale effettiva che grava sui contribuenti che pagano integralmente imposte e contributi sarebbe oggi al 51,4 per cento del reddito nazionale, contro il 43,2 per cento del parametro ufficiale che incorpora anche il sommerso. A parità di gettito, eliminando l'evasione le aliquote fiscali e contributive potrebbero essere abbattute del 16 per cento.

Le analisi dimostrano non solo l'elevatezza delle masse evase, ma anche l'efficacia di politiche coerenti di lotta all'evasione, quali quelle messe in atto negli anni trascorsi. Tra il 1996 ed il 2001, l'evasione IVA è passata dal 36,1 per cento del totale al 31,2 per cento e quella IRAP dal 27,3 per cento al 21,9 per cento. La percentuale è tornata a sa-

lire nel quinquennio successivo, per calare nuovamente nel biennio 2007-2008. Ancora una volta non si tratta di realtà immutabili, ma di realtà fortemente sensibili alle scelte di governo e ai messaggi che la politica può dare.

### 1.2. *L'economia italiana «al netto» della crisi. Il prezzo delle riforme mancate*

Quanto all'effettivo impatto della crisi congiunturale sull'economia nazionale e sui saldi di finanza pubblica, uno studio della Banca d'Italia ha analizzato i principali fattori sottostanti agli sviluppi dell'economia italiana tra il 2007 e il 2010 – in particolare, l'incidenza relativa della crisi importata, dei fattori finanziari interni e delle politiche economiche – fino a delineare la condizione ipotetica della nostra economia in assenza di crisi (*La trasmissione della crisi finanziaria globale all'economia nazionale. Un'indagine controfattuale, 2007-2010*, Occasional Paper, Banca d'Italia, aprile 2010).

Secondo questa analisi, nell'arco dell'ultimo triennio la crisi avrebbe effettivamente sottratto alla crescita del PIL italiano quasi 10 punti percentuali, la maggior parte dei quali (circa 7 punti) entro il 2009. Ciò nondimeno, anche in assenza della crisi, la dinamica del PIL italiano sarebbe risultata modesta: appena lo 0,3 per cento in media all'anno. Un valore non lontano da quello stimato per il prodotto potenziale e inferiore a quello – comunque contenuto – registrato nella media del quinquennio precedente (pari a circa l'1 per cento).

Lo scenario ipotetico dell'Italia «al netto» della crisi, tracciato dall'indagine della Banca d'Italia, racconta dunque di un Paese comunque in affanno, che stenta a ritrovare la strada della crescita e della competitività.

In particolare, pur registrando gli effetti pesantissimi della recessione sulle esportazioni, lo studio evidenzia come, anche senza crisi, il divario fra la crescita delle esportazioni e quella degli scambi internazionali sarebbe rimasto significativo.

Gli effetti ritardati delle perdite di competitività cumulate negli anni passati e quella, ancora sostenuta, stimata per il 2010, continuerebbero infatti a gravare sulla capacità delle imprese italiane di approfittare dell'espansione degli scambi mondiali.

Inoltre, anche le componenti interne della domanda sarebbero cresciute a un ritmo modesto: nel complesso, la spesa delle famiglie avrebbe superato il livello attuale per meno di 1 punto percentuale, con una dinamica comunque negativa nel biennio 2008-2009, in linea con quella media stimata per il reddito disponibile a prezzi costanti (pressoché stagnante anche nello scenario senza crisi).

Allo stesso modo, gli investimenti, pur recuperando rispetto allo scenario di crisi quasi 10 punti percentuali, sarebbero comunque diminuiti nel triennio 2008-2010.

Solo sotto il profilo del tasso di disoccupazione lo scenario senza crisi sarebbe risultato significativamente migliore, a conferma che il prezzo più elevato della crisi è stato pagato dai lavoratori, in primo luogo giovani e precari.

In assenza dei fattori di crisi, le unità di lavoro sarebbero risultate più elevate per oltre 4 punti percentuali e il tasso di disoccupazione sarebbe stato inferiore di oltre mezzo punto. Correggendo il tasso di disoccupazione per tenere conto dei lavoratori in regime di cassa integrazione guadagni, l'effetto sarebbe stato ancora più marcato (pari a circa 1,5 punti).

### 1.3. *Un'unità di misura per lo sviluppo: la condizione dei giovani italiani*

Il principale indicatore del potenziale di sviluppo di un Paese è espresso dalla condizione giovanile.

Una società strutturalmente incapace di orientare le sue risorse all'investimento nel futuro, che al contrario conserva e difende un sistema economico e sociale chiuso, fondato sulla rendita e sulla protezione degli «inclusi», è una società condannata al declino.

Sotto questo profilo, l'Italia è diventata il Paese ad economia industriale avanzata a più alto tasso di iniquità generazionale, con un indice di svantaggio giovanile addirittura crescente negli ultimi anni.

A dimostrarlo sono tutti i principali indicatori socio-economici: da quelli relativi alla qualità e accessibilità del sistema di istruzione e formazione, agli indici di apertura del mercato del lavoro e delle professioni; dal livello delle retribuzioni di primo ingresso, al grado di copertura pensionistica attesa; fino alle condizioni di accesso alla casa e al risparmio.

Su ciascuno di questi fattori, la crisi economica in corso – la più grave degli ultimi anni – ha inciso pesantemente, ma con intensità selettiva, approfondendo il solco generazionale e rendendo manifeste le singole criticità.

Tra queste, in primo luogo, la struttura del mercato del lavoro, oggi caratterizzata da un dualismo che esclude circa la metà dei lavoratori – in larga parte giovani e donne – dalla rete legale di protezioni e tutele.

Non a caso, il prezzo più alto della caduta occupazionale è stato pagato dai lavoratori giovani, con contratti di lavoro temporanei e atipici.

Ben il 63 per cento dei posti di lavoro persi nel 2009 è riconducibile a lavoratori dipendenti a termine e collaboratori a progetto. Nella fascia di età 18-29 anni, in particolare, la perdita di occupati ha raggiunto le 300.000, corrispondenti addirittura al 79 per cento della flessione complessiva, portando il tasso di disoccupazione giovanile in Italia al 25,4 per cento (più del triplo del tasso di disoccupazione nazionale e ben al di sopra di quello europeo, pari al 19,8 per cento).

In questo contesto, il percorso verso l'autonomia finanziaria e l'emancipazione dalle famiglie di origine si allunga fino alle soglie dei quarant'anni.

Secondo l'ultimo Rapporto ISTAT, i giovani di età compresa tra i 18 e i 34 anni che vivono in famiglia hanno raggiunto nel 2009 circa il 30



per cento del totale. Ma soprattutto, dal 1983 ad oggi sono triplicati i giovani fra i 30 e i 34 anni che per necessità economica vivono con i genitori, a testimonianza di una perdita di autonomia e di fiducia senza precedenti nelle generazioni precedenti.

Se la mancanza di autonomia finanziaria è oggi per i giovani il principale fattore di condizionamento nel perseguimento dei loro obiettivi essenziali, formativi e professionali, il futuro non sembra riservare loro prospettive migliori, fino all'età della pensione.

Secondo le proiezioni più recenti della Ragioneria generale dello Stato, nei prossimi cinquanta anni le pensioni pubbliche sono destinate a ridursi drasticamente. Se per un lavoratore di 63 anni con 35 anni di contributi la pensione è oggi pari al 70 per cento circa della sua ultima retribuzione, per lo stesso lavoratore domani non potrà superare il 50 per cento, con una caduta di almeno 20 punti del cosiddetto tasso di sostituzione (che diventano addirittura 35 per un lavoratore autonomo).

La prospettiva è ancora più fosca per coloro che avranno accumulato discontinuità e «buchi» contributivi, come i tanti giovani oggi occupati in lavori precari, saltuari o irregolari, per i quali, in assenza di un robusto intervento pubblico sulle pensioni minime e di base, si prospettano assegni pensionistici al di sotto della soglia di povertà.

Infine, non meno allarmante è la condizione del sistema di istruzione, che pure costituisce la prima e più importante infrastruttura immateriale per la crescita e lo sviluppo secondo la Strategia di Lisbona per la competitività.

Se uno dei traguardi fissati dall'Unione europea per il 2010 prevedeva l'abbassamento fino al 15,5 per cento della percentuale massima di quindicenni con scarsa capacità di lettura, a partire da una media europea del 19,4 per cento nel 2000, nel periodo considerato l'Italia ha addirittura invertito la tendenza.

Nel 2000 gli studenti italiani presentavano capacità di comprensione di un testo scritto superiori alla media comunitaria. Secondo il *test* internazionale OCSE-PISA, la percentuale di quelli con scarsa capacità di lettura si fermava infatti al 18,9 per cento, mezzo punto al di sotto della media europea. Nel 2003, questa percentuale era già salita al 24 per cento, per raggiungere nel 2006 il 26,4 per cento e crescere verosimilmente ancora fino ai nostri giorni (i dati sulla rilevazione 2009 non sono ancora definitivi).

Ad oggi circa un terzo dei quindicenni italiani non sa procurarsi informazioni da un testo scritto, capirne la logica interna e metterlo in relazione con le conoscenze che già possiede.

Ma il dato più allarmante riguarda la percentuale dei giovani che non lavorano e non studiano, i cosiddetti *Neet* (*Not in education, employment or training*).

Secondo l'ISTAT, l'Italia detiene sotto questo profilo il primato europeo. I giovani di età compresa tra 15 e 19 anni che si trovano al di fuori non solo del mercato del lavoro, ma anche di qualsiasi percorso di istruzione o formazione professionale, sono ormai oltre 2 milioni: il 21,2 per

cento di questa fascia di età, con una tendenza in crescita! Tra il primo trimestre del 2008 e lo stesso periodo del 2009 la probabilità di rimanere nella condizione di *Neet* è stata del 73,3 per cento, a fronte del 68,6 per cento dell'anno precedente.

Per un giovane italiano su cinque, dunque, il rischio di esclusione sociale e di povertà futura è elevatissimo ed imporrà alla collettività, già privata dell'apporto di una quota significativa delle sue energie più fresche, di caricarsi ingenti oneri assistenziali aggiuntivi.

#### 1.4. *La crisi come occasione. La spinta per le riforme possibili*

Se straordinaria e senza confronti storici è stata la risposta delle politiche economiche, monetarie e fiscali da parte dei principali Paesi occidentali investiti dalla crisi – per l'entità degli interventi, per la loro natura e ampiezza, per il grado di coordinamento internazionale raggiunto nelle fasi più acute – per l'Italia si impone un livello di ambizione analogo e, semmai, superiore.

Una crisi congiunturale quale quella in corso, infatti, se per un verso aggrava le iniquità e le difficoltà strutturali del nostro sistema economico e sociale, per altro verso costituisce una straordinaria *chance* di cambiamento.

È l'occasione per recuperare iniziativa e protagonismo sul piano esterno – come è effettivamente accaduto nella gestione della crisi della Grecia – a beneficio della difesa degli interessi nazionali e in generale dell'accreditamento dell'Italia nelle sedi di cooperazione internazionale e in quelle di *governance* sovranazionale, in primo luogo l'Unione europea. In tal senso, il nostro obiettivo deve essere quello di riqualificare e rafforzare l'impegno verso alcuni traguardi comuni: una maggiore disciplina di bilancio; la ricostituzione di un sistema globale di regole dopo l'abbandono di Bretton Woods; una ridefinizione innovativa delle modalità produttive, con minor consumo di materie prime ed energia.

Ma soprattutto la crisi è l'occasione, sul piano interno, per promuovere le riforme necessarie ad abbattere, sotto la spinta dell'emergenza e del recupero di competitività, barriere e rendite altrimenti inattaccabili.

È l'occasione per recuperare e organizzare la forza strutturale del Paese, quella che si trova nell'economia reale, nelle imprese, nelle famiglie e in quel vasto giacimento ancora inespresso di capitale umano di cui non possiamo più permetterci la dispersione: le donne e i giovani.

È l'occasione per restituire iniziativa e responsabilità a quei corpi intermedi – forze imprenditoriali e sindacali, associazioni, movimenti, soggetti locali, eccetera – che hanno già dato prova in passato, nei momenti di emergenza, di capacità cooperativa e di compattamento attorno ad obiettivi condivisi di crescita economica e sociale.

#### 1.5. *1996-2010: due crisi e due risposte a confronto*

Il riferimento è innanzitutto al 1996, quando il Governo Prodi si trovò in una condizione per molti versi analoga a quella attuale e, in par-

ticolare, nella necessità di far fronte ad un'operazione straordinaria di risanamento economico e finanziario associata ad un forte vincolo esterno: il rientro nei parametri imposti dall'Unione europea per l'ingresso nel gruppo di testa dell'euro.

Anche allora, come oggi, il Paese presentava un quadro di finanza pubblica fortemente negativo – il debito pubblico aveva raggiunto nel 1995 il 124,4 per cento del PIL e l'indebitamento netto era al 7 per cento – e una condizione di ridotta crescita economica.

La risposta all'emergenza fu tuttavia significativamente diversa.

Nonostante l'esigua maggioranza parlamentare (al Senato lo scarto era di appena sette voti), il Governo Prodi si assunse la responsabilità della scelta strategica di entrare nel primo gruppo dell'euro e soprattutto il rischio di pagare, in termini di consenso, il prezzo di una pesantissima operazione di risanamento economico e finanziario.

Ma l'ingente manovra straordinaria effettuata nel 1996, ad inizio legislatura, se pure di entità paragonabile a quella attuale, era sorretta da un coraggioso discorso al Paese e da un richiamo al cambiamento in cui i cittadini, le imprese e le parti sociali hanno potuto vedere la possibilità di un futuro migliore, nel segno dell'equità nell'attribuzione sia dei sacrifici che dei benefici. Non altrimenti si spiega come persino l'imposizione della tassa straordinaria sull'Europa non abbia comportato una caduta del consenso.

La manovra «Prodi/Ciampi» si inseriva, infatti, in un piano di risanamento e di sviluppo a medio termine, che prevedeva l'immediata ricostituzione di un avanzo primario e un programma ambizioso di politiche attive per lo sviluppo e di riforme strutturali: del mercato del lavoro, del commercio, del settore energetico, eccetera.

Quella stagione politica segnò anche l'avvio di un vasto piano di privatizzazioni e liberalizzazioni, che avrebbe costituito per il nostro Paese un'importante leva di sviluppo e di contenimento del debito pubblico almeno fino all'anno 2000. Da allora, lo spazio riservato alle politiche di privatizzazione e liberalizzazione nell'ambito delle politiche economiche e finanziarie si è ridotto drasticamente, in termini di quantità e qualità di operazioni effettuate, fino a diventare oggi del tutto residuale.

A dimostrarlo sono i dati contenuti nell'ultima relazione della Corte dei conti sugli «*Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione delle partecipazioni pubbliche*» (febbraio 2010).

Negli anni dal 1996 al 2001, i proventi derivanti da operazioni di privatizzazione hanno raggiunto l'importo di 82,46 miliardi di euro (nel 1997 gli incassi furono pari addirittura al 2,05 per cento del PIL). Nel 2001-2006, gli introiti effettivi erano già scesi a 32,8 miliardi di euro, a fronte dei 62 miliardi programmati, mentre in questa legislatura l'unica operazione di privatizzazione effettuata – quella di Alitalia –, lungi dal produrre benefici per la finanza pubblica, ha generato verosimilmente maggiori costi per l'utenza e una limitazione degli spazi di concorrenza.

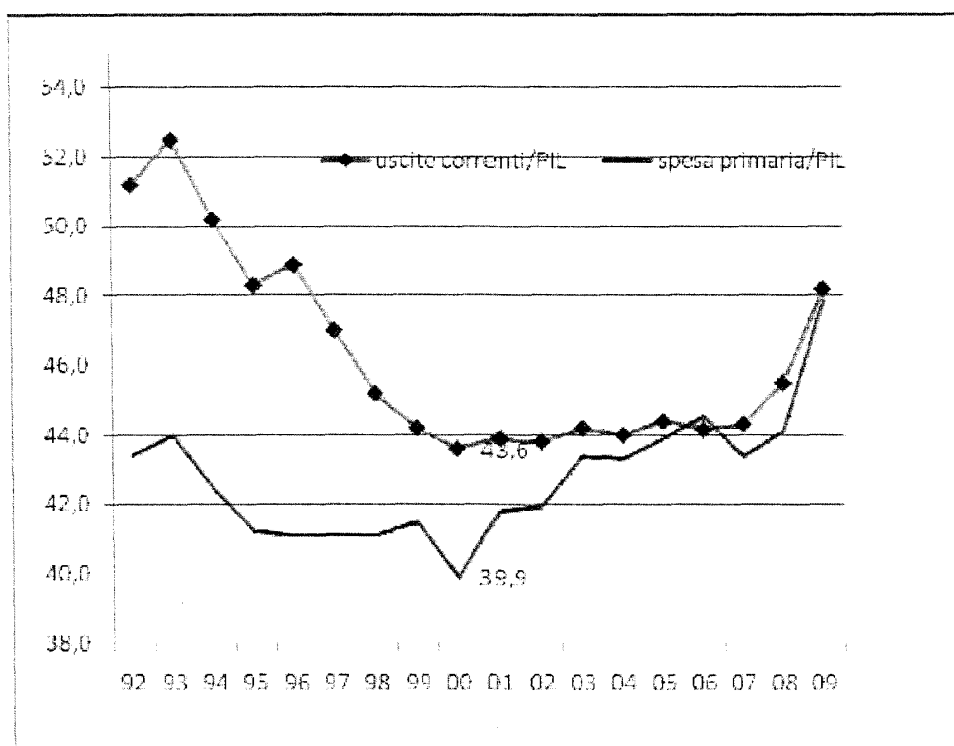
In tal senso, i dati della Corte dei conti confermano inequivocabilmente il sostanziale abbandono delle politiche di privatizzazione e libera-

lizzazione quale leva strategica per lo sviluppo e il risanamento finanziario.

Anche per quanto riguarda le politiche di risanamento dei conti pubblici, la risposta dei Governi di centrosinistra fu diversa, per qualità e intensità delle misure adottate.

A dimostrarlo è il rapporto tra spesa corrente (inclusi gli interessi) e PIL, nonché il rapporto tra uscite totali al netto degli interessi (spesa primaria) e PIL

Fig. 1: Spesa pubblica tra il 1992 e il 2009 (fonte: ISTAT)



Come rilevato anche dall'ultimo rapporto dell'associazione Nuova economia nuova società (NENS) su «Andamenti e prospettive di finanza pubblica», il periodo tra il 1992 e il 2000, caratterizzato da Governi di centrosinistra con l'eccezione della parentesi del Governo di centrodestra tra il 1994 e il 1996, si distingue nettamente dal periodo successivo, caratterizzato dalla presenza di Governi di centrodestra con l'eccezione della prima metà del 2001 e dell'ultimo Governo Prodi.

Tra il 1992 e il 2000 si è registrata una forte riduzione delle uscite correnti in rapporto al PIL (-8 punti percentuali) e una più contenuta riduzione del rapporto tra spesa primaria e PIL (circa 4 punti percentuali).

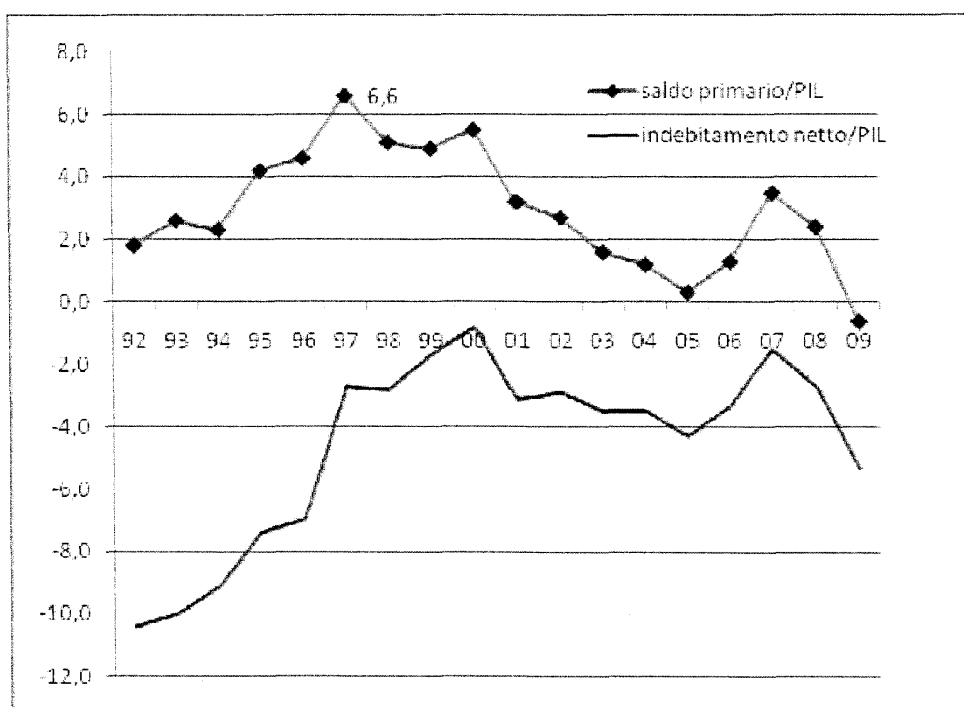
Dal 2000 in poi la tendenza si inverte: entrambi i rapporti ricominciano a crescere, e ciò avviene, in particolare, per il rapporto tra spesa primaria e PIL. Unica eccezione, per quest'ultimo indicatore, è proprio il 2007, il solo anno successivo al 2000 in cui la responsabilità di governo

è interamente del centrosinistra, dove la spesa primaria scende al di sotto del 44 per cento del PIL.

Dal 2008 la tendenza all'incremento della spesa in rapporto al PIL si accentua, a causa di un forte incremento della spesa corrente.

Altrettanto indicativo dell'efficacia delle politiche di controllo della finanza pubblica è l'andamento del saldo primario e dell'indebitamento in rapporto al PIL.

Fig. 2: Saldo primario e indebitamento netto in rapporto al PIL tra il 1992 e il 2009  
(fonte: ISTAT)



Sia la crescita del saldo primario che l'abbattimento del *deficit* hanno avuto una dinamica positiva per tutta la stagione di governo del centrosinistra, con beneficio anche per la pressione fiscale.

Se fino al 1997, le riduzioni di spesa (primaria e totale) sono state utilizzate per incrementare l'avanzo primario fino a raggiungere il 6,6 per cento del PIL, tra il 1997 e il 2000 il ricostituito avanzo e i margini lasciati dalla riduzione degli oneri per interessi hanno consentito anche di ridurre la pressione fiscale di quasi due punti percentuali, portandola al 41,3 per cento del PIL nel 2001. Da allora, sia pure con qualche flessione, la pressione fiscale è risalita, attestandosi al 43,2 per cento nel 2009.

La situazione muta radicalmente dal 2000: l'avanzo primario si riduce e l'indebitamento netto aumenta in tutti gli anni, eccetto che nel 2007.

Secondo i dati dell'Ufficio studi dell'Agenzia delle entrate, l'evasione dell'IVA è diminuita nella seconda metà degli anni Novanta fino

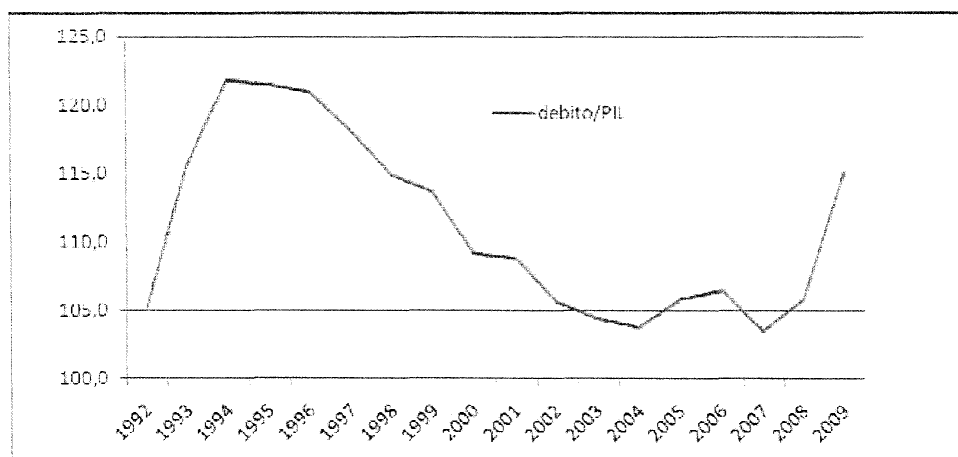
ai primi anni Duemila, ma è nuovamente aumentata proprio nel biennio 2003-2004.

Infine, la correlazione tra qualità e rigore delle politiche di bilancio ed effettivo andamento dei conti pubblici è resa evidente dalla dinamica del debito.

Il rapporto debito/PIL è oggi tornato su valori che non venivano raggiunti dal 1998 ed il peggioramento del rapporto, nell'arco di questi ultimi due anni, è stato pari a 12,5 punti percentuali.

In altri termini, tra il 2008 e il 2009 l'Italia ha perso oltre il 70 per cento dell'intero miglioramento nel rapporto debito/PIL messo a segno, con una riduzione continua nel tempo, tra il 1994 e il 2007 (con l'eccezione del biennio 2005-2006).

Fig. 3: Debito pubblico in rapporto al PIL tra il 1992 e il 2009 (fonte: ISTAT)



## 2. LA MANOVRA

### 2.1. *Composizione, bersagli sociali e adeguatezza. I profili recessivi, rinunciari e iniqui della manovra*

A differenza del 1996, oggi il Governo Berlusconi/Tremonti non solo eredita da se stesso il deterioramento dei conti pubblici, ma non ha una visione alternativa da offrire al Paese, né una base per costruire il consenso attorno ad obiettivi sociali ed economici condivisi.

Al contrario, alimenta a tutti i livelli antagonismi e contrapposizioni: all'interno dei ceti sociali e delle categorie produttive, tra Stato centrale e autonomie territoriali, tra corpi e apparati dello Stato.

È il caso anche di quest'ultima manovra correttiva straordinaria adottata in corso d'anno con decretazione d'urgenza (la quarta in un anno e mezzo e verosimilmente non l'ultima).

Una manovra carente di ambizione, non all'altezza della difficile situazione internazionale ed interna, ingiusta nella distribuzione dei sacrifici che richiede al Paese, verosimilmente insufficiente a causa dell'inattendi-

bilità del quadro di finanza pubblica assunto a riferimento per la correzione dei saldi.

Ma anche una manovra di profilo chiaramente recessivo e come tale destinata a «consumare» quote di futuro, a fronte di una correzione contabile dei saldi di tenuta effimera e largamente aleatoria (secondo le valutazioni espresse dalla Corte dei conti e dal Servizio bilancio del Senato sulla congruità della stime di copertura).

A segnalarlo è la Banca d'Italia che, nel corso dell'audizione in Commissione, ha fornito una stima dell'effetto depressivo sul prodotto interno lordo: nel biennio 2011-2012 la manovra ridurrebbe la crescita del PIL di più di mezzo punto percentuale, per effetto della compressione dei consumi e degli investimenti. A sua volta, secondo la stessa stima, la minor crescita retroagirebbe sui conti pubblici determinando un maggior disavanzo pari allo 0,3 per cento del PIL. Ciò significa che, assumendo a riferimento la stima tendenziale di crescita del PIL fornita dal Fondo monetario internazionale (FMI), il *deficit* dell'Italia si porterebbe nel 2012 al 3,5 per cento del PIL, ben al di sopra del livello massimo consentito dai vincoli europei.

In altri termini, secondo la Banca d'Italia la manovra produrrebbe sul PIL un effetto depressivo equivalente all'aumento di mezzo punto dei tassi di interesse sul debito, senza peraltro nemmeno centrare l'obiettivo di contenimento del disavanzo.

Alla luce dei supposti effetti recessivi della manovra, il Partito democratico ha richiesto in Commissione un'integrazione della Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF) presentata il 6 maggio scorso. Il Governo ha accolto la richiesta, ma la Nota informativa che è stata presentata partiva da una premessa non vera, arrivando ad una conclusione infondata. La Nota affermava infatti che la RUEF avrebbe già aggiornato in senso prudenziale le stime di crescita del PIL reale: 1,0 per cento per il 2010, 1,5 per cento per il 2011 e 2,0 per cento per il 2012.

Tuttavia, se si considera che le ultime stime del FMI prevedono una crescita del prodotto sensibilmente inferiore – pari nel triennio, rispettivamente, allo 0,8 per cento, all'1,2 per cento e all'1,5 per cento – non si ravvisa alcuna prudenza nel quadro della RUEF. C'è semmai una sensibile forbice nelle valutazioni, destinata a ripercuotersi sul quadro di finanza pubblica.

Appariva dunque infondata la conclusione contenuta nella Nota informativa, secondo cui: «Nel complesso l'evoluzione di tali fattori (la crescita del PIL nel primo trimestre) ed il presumibile impatto della manovra correttiva inducono a confermare sostanzialmente il quadro macroeconomico delineato dalla RUEF».

E difatti ad ulteriore richiesta del gruppo del Partito democratico il Governo produceva una tabella nella quale venivano sostanzialmente confermati i dati recessivi esposti dalla Banca d'Italia prevedendo tra l'altro un ulteriore contributo al peggioramento della occupazione di 0,5 punti nel triennio ed un abbassamento del salario *pro capite* di 1 punto nel triennio.

Se si dovessero congiuntamente avverare le previsioni più pessimistiche del FMI circa la crescita del prodotto e le previsioni di impatto reces-

sivo della manovra al 2012 avremmo uno scostamento in riduzione, rispetto alle previsioni macroeconomiche su cui si è basato il quadro di finanza pubblica, di circa un punto di PIL, con le conseguenze ovvie in termini di indebitamento netto.

Per quanto riguarda l'atteso beneficio sugli altri saldi di bilancio – in primo luogo il saldo primario, oggi ritornato negativo (-0,6 per cento), per la prima volta dal 1991 – esso è ascritto in larga parte alla riduzione della spesa primaria corrente; una riduzione a sua volta affidata a politiche prive di impatto strutturale sulla spesa pubblica e verosimilmente vanificate dagli effetti di «rimbalzo» che saranno scaricati sui bilanci futuri.

I circa due terzi della manovra complessiva riconducibili a risparmi di spesa infatti, lungi dall'incidere seriamente sulla spesa corrente improduttiva e sui cosiddetti costi della politica (pressoché inalterati, nonostante gli annunci demagogici), sono ancora una volta un taglio cieco e indiscriminato rispetto agli obiettivi di efficientamento e modernizzazione della pubblica amministrazione.

Basti pensare che l'unico sicuro impatto della manovra sulle indennità dei membri del Governo è limitato ad appena due Ministri e sette Sottosegretari, ed ammonta complessivamente ad appena 72.000 euro annui (!); un risparmio, per di più, già integralmente vanificato dalla nomina di un nuovo (e pleonastico) Ministro per il decentramento e la sussidiarietà, il cui Dicastero è destinato da solo a determinare circa un milione di euro di maggiori costi su base annua.

Quanto alle politiche di taglio lineare della spesa delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato – sistematicamente riproposte dal Ministro Tremonti fin dal decreto «taglia-spese» del 2002 – la loro sostanziale inefficacia è evidenziata dalla dinamica fuori controllo della spesa primaria, cioè della spesa totale al netto degli interessi (si veda la figura 1). Se nel 2000 si attestava a circa il 40 per cento del PIL, nel 2009 aveva ormai raggiunto il 47,8 per cento del prodotto, anche per effetto della forte crescita dei consumi intermedi, aumentati solo nell'ultimo anno del 7,5 per cento.

Inoltre, se per un verso lo stato della finanza pubblica si mantiene opaco, rendendo inattendibili le stime di complessivo contenimento dei saldi, per altro verso un taglio preciso e selettivo, almeno rispetto alla platea dei soggetti destinatari, è operato attraverso le misure di risparmio della spesa.

I rigori della manovra colpiscono infatti selettivamente il pubblico impiego – in particolare il personale scolastico e quello delle Forze dell'ordine e della difesa – e il sistema delle autonomie territoriali.

Per quanto riguarda il pubblico impiego, la reiterazione del blocco del *turn over* nelle pubbliche amministrazioni e il posticipo delle uscite per pensionamento di vecchiaia, in aggiunta al generale disinvestimento nella scuola, qualificano la manovra come manifestamente depressiva anche in termini di trasferimento inter-generazionale.

Quanto all'operazione condotta sul sistema delle autonomie territoriali, alle quali è richiesto il contributo maggiore della correzione dei saldi, l'onere finale è destinato a scaricarsi sui cittadini, in termini di contrazione dell'offerta di servizi pubblici e di innalzamento dei costi dei servizi erogati.



Basti pensare che i tagli a carico delle regioni comportano la sottrazione di circa un miliardo di euro per il trasporto pubblico locale, di 670 milioni di euro di incentivi alle imprese, 500 milioni di euro per la viabilità. Pesantemente colpite dalle riduzioni dei trasferimenti sono anche le risorse per i servizi alla famiglia: 400 milioni di euro in meno per il «fondo non autosufficienti», 350 milioni di euro in meno per il «fondo politiche per la famiglia», 460 milioni di euro in meno per le politiche della casa, 42 milioni in meno per il lavoro dei disabili.

D'altra parte, anche la tenuta di medio periodo e l'efficacia, in termini di correzione dei saldi, di misure di taglio orizzontale quali quelle adottate sono discutibili.

In termini di realizzabilità dei risparmi attesi e di sostenibilità per le singole amministrazioni territoriali, valgono le considerazioni più volte espresse dalla Corte dei conti. Nel forzare una riduzione della spesa si corre il rischio di colpire prevalentemente la spesa in conto capitale, cioè quella capace di incidere sulla crescita dell'economia locale, nonché di favorire forme di aggiramento del Patto di stabilità, in primo luogo attraverso l'utilizzo distorto delle società partecipate. Inoltre, la necessità di garantire quanto meno i servizi di base e gli investimenti più urgenti è alla base della crescente esposizione finanziaria degli enti territoriali, con i rischi gravissimi resi evidenti dal fenomeno dei derivati.

Per altro verso, il restante terzo della manovra ascritto ad un aumento di entrate non realizza l'atteso recupero di equità sociale del sistema fiscale, né lo spostamento del carico della tassazione dai redditi ai consumi, secondo quanto aveva annunciato il Ministro Tremonti.

La manovra sulle entrate, infatti, è per circa il 90 per cento imputata a un supposto recupero dell'evasione fiscale, cioè al contrasto di un fenomeno alimentato dallo stesso Governo attraverso la rimozione, ad inizio legislatura, del pacchetto di misure anti-evasione del Governo Prodi.

Soprattutto, dei circa 8,5 miliardi di euro che la manovra riconduce (con stima di incerta attendibilità) ai risultati della lotta all'evasione, nemmeno un euro è restituito ai cittadini leali sotto forma di riduzione del carico fiscale, nonostante quest'ultimo abbia raggiunto livelli che il Presidente del Consiglio non perde occasione per definire intollerabili.

In definitiva, la manovra non solo non realizza una riduzione strutturale della spesa pubblica improduttiva, ma rinuncia ad operare quel riequilibrio del carico fiscale indispensabile per liberare risorse a favore dei soggetti con il più elevato potenziale produttivo inespresso, in primo luogo i giovani e le donne.

## *2.2. Entità, opportunità e obiettivi. I punti di convergenza nel giudizio sulla manovra*

Se il giudizio sui contenuti di merito della manovra è negativo, ciò nondimeno si possono individuare alcuni elementi condivisi di analisi, che avrebbero potuto costituire la base per un miglioramento del provvedimento nel corso dell'esame parlamentare.

Il primo punto riguarda la necessità e l'urgenza di una manovra correttiva dei conti pubblici italiani.

Non ci sfugge che la situazione di eccezionale difficoltà del Paese richieda a tutti – parti politiche, parti sociali, ceti produttivi, enti territoriali, eccetera – uno straordinario impegno nell'affrontare le sfide poste dall'emergenza economica e finanziaria.

Un secondo punto di convergenza è il riconoscimento dell'importanza della lotta all'evasione fiscale.

Il Governo sembra finalmente riconoscere che un'evasione fiscale così elevata è un fattore strutturale che indebolisce il Paese: si tratta di un'inversione di rotta politicamente e culturalmente assai importante, dopo anni in cui la banalizzazione e la giustificazione dell'evasione fiscale da parte dei Governi di centrodestra si sono accompagnati a segnali anche legislativi di tolleranza verso l'evasione e l'elusione, che rendono oggi più difficile l'esercizio del rigore e il perseguimento degli obiettivi di recupero del gettito evaso.

A prescindere dai giudizi sul passato, ciò che rileva al momento è il positivo ripristino di alcune delle disposizioni legislative già adottate dal Governo Prodi e allora aspramente criticate, di cui si riconosce finalmente la necessità.

A questo proposito, occorre solo ricordare che la lotta all'evasione richiede un sistema omogeneo e coerente di norme, persistente nel tempo, accompagnato da adeguati strumenti di collaborazione tra fisco e contribuente e – soprattutto – da un forte e chiaro giudizio di valore sulla gravità dell'evasione e sulla censurabilità sociale dei comportamenti illeciti.

Un terzo punto riguarda l'Europa.

Finalmente si riconosce che l'Europa non è un problema, ma semmai lo strumento per risolvere i problemi. La crisi ha reso evidente la necessità di quella forte azione coordinata a livello europeo, da tempo auspicata dal Partito democratico quale principale argine ai fenomeni speculativi e recessivi in atto su scala mondiale. È bene che anche l'attuale Governo se ne sia convinto, anche perché gli impegni assunti in sede di Consiglio europeo richiederanno adempimenti non semplici ed il rispetto di nuovi vincoli.

Infine, la crisi ha finalmente indotto il Governo a riconoscere – ancorché indirettamente – il carattere strutturale delle difficoltà che affliggono il nostro sistema produttivo e la necessità di una svolta: il «tornante della Storia» invocato dal Ministro Tremonti con il suo consueto linguaggio immaginifico. Più semplicemente, il Partito democratico sostiene dall'inizio della crisi finanziaria globale che, sotto il profilo interno, non basta guadagnare tempo con misure congiunturali ed assestamenti del quadro di finanza pubblica, ma occorre aggredire i fattori strutturali che condizionano la nostra crescita.

### 2.3. *Le riforme smentite. Federalismo, pubblica amministrazione, scuola*

Una delle più importanti conseguenze dell'operazione di correzione pluriennale dei saldi realizzata attraverso il decreto-legge n. 78 del 2010

è la cancellazione o lo svuotamento delle principali riforme adottate dal Governo dall'inizio della legislatura: il federalismo, la riforma della pubblica amministrazione, la riforma dell'organizzazione scolastica.

### 2.3.1. *Il federalismo tradito*

La manovra correttiva del Governo smentisce – nello spirito e nella lettera delle sue disposizioni – la riforma alla quale ha legato il principale impegno programmatico della legislatura: il federalismo fiscale.

Nonostante siano tuttora in fase avanzata di elaborazione i decreti legislativi attuativi della legge 5 maggio 2009, n.42, in materia di attuazione del federalismo fiscale, la manovra opera un intervento pesantissimo sugli enti territoriali che ignora ogni logica selettiva tipica dello spirito «federale» ed è interamente affidato alla consueta tecnica dei tagli generalizzati e indifferenziati.

Il contributo maggiore della correzione dei saldi operata dalla manovra è infatti richiesto proprio alle amministrazioni territoriali: alle regioni – che sono interessate da un taglio pari a 4,5 miliardi nel 2011, che salgono a 5,5 miliardi nel 2012 – e agli enti locali, per i quali i trasferimenti correnti sono ridotti di 1,8 miliardi nel 2011 e 2,5 miliardi nel 2012.

Ancora una volta si interviene (con decretazione d'urgenza) sul Patto di stabilità interno, mutando le regole vigenti, con effetto già dal 2011, e collegandole ad un nuovo sistema sanzionatorio, destinato ad azzerare i trasferimenti statali per una quota elevatissima di comuni.

Il decreto, infatti, prima determina l'entità dei risparmi che i sistemi rispettivamente delle regioni, delle province e dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti devono conseguire, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, per il triennio 2011-2013. Quindi dispone la riduzione dei trasferimenti statali in misura pari all'entità del concorso alla manovra di ciascun comparto territoriale.

L'iniquità e la regressività della nuova disciplina sono evidenti.

I tagli non sono proporzionali al peso degli enti in termini di popolazione, né sono selettivi per tipologia e qualità della spesa. La riduzione dei trasferimenti è infatti realizzata con criterio proporzionale, colpendo indiscriminatamente enti territoriali virtuosi ed enti inadempienti, contro ogni logica premiale tipica dei sistemi federali e in violazione del profilo autonomistico riconosciuto agli enti territoriali dalla Costituzione vigente.

La modifica più pesante rispetto all'impianto sanzionatorio del Patto di stabilità previgente è tuttavia quella diretta specificatamente ai comuni: la riduzione o l'azzeramento dei trasferimenti statali dovuti agli enti locali nel caso in cui gli stessi risultino inadempienti nei confronti del Patto di stabilità interno e perfino nel caso in cui non abbiano trasmesso la relativa certificazione entro il termine perentorio di legge. Se fino ad oggi il costo dell'inadempienza – ancorché pesante – era comunque gestibile dagli enti territoriali in difficoltà, consentendo la gestione e la programmazione del rientro entro i vincoli di saldo, la nuova disciplina recide invece ogni ca-

nale di finanziamento, mettendo al di fuori del sistema dei trasferimenti una percentuale altissima di comuni.

Infine, la nuova disciplina del Patto abroga la norma della legge finanziaria per il 2008 (il comma 302 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244) che prevede in favore delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2011 la sostituzione dei trasferimenti statali per il trasporto pubblico locale, mediante un adeguamento delle misure della compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione, invertendo con ciò la rotta rispetto al processo di decentramento fiscale avviato.

Il segno «anti-federalista» della manovra è tuttavia presente anche in altre disposizioni, manifestamente lesive dei profili di autonomia costituzionale degli enti territoriali.

#### *a) Riduzione dei costi amministrativi*

Le norme in materia di riduzione dei costi degli apparati amministrativi introducono – anche a carico degli enti locali – limitazioni alle spese (per missioni, studi, consulenze, pubblicità, rappresentanza, eccetera), secondo la logica dei tetti di spesa indifferenziati per tipologia o natura di amministrazione interessata.

Per di più, assumendo a riferimento la spesa sostenuta nel 2009, si penalizzano irragionevolmente le amministrazioni più virtuose.

Quanto alle regioni – sottratte a tale disciplina – per esse si dispone il taglio lineare del 10 per cento dei trasferimenti erariali ad esse destinati (federalismo amministrativo), al fine di accantonare tali risorse e restituirle alle sole regioni che adottino le medesime disposizioni di limitazione della spesa. Si aggira in tal modo il presupposto di autonomia costituzionale e, per di più, si accentra nel Governo il potere di riallocazione delle risorse, sulla base di valutazioni largamente discrezionali.

#### *b) Pubblico impiego*

I previsti limiti al *turn over* sono estesi anche agli enti territoriali, senza alcun riguardo per la condizione finanziaria degli stessi (rispetto del Patto di stabilità), né per le effettive dotazioni di organico. Gli enti sottodotati che hanno già realizzato politiche di contenimento degli organi e di efficienza nell'uso del personale ricevono un danno maggiore degli enti che hanno continuato con politiche permissive.

#### *c) Aggiornamento del catasto*

La norma ha un marcato carattere centralista. Si sovrappone con l'esercizio di prerogative e competenze degli enti locali previste dalla legislazione vigente (in particolare in materia di accertamento). Ma soprattutto va nel senso contrario all'auspicata attribuzione ai comuni delle funzioni catastali, a sua volta connessa all'attribuzione agli stessi dei cespiti immobiliari, nel quadro del federalismo fiscale.

### 2.3.2. *La sospensione della riforma «Brunetta»*

L'altra riforma sostanzialmente «sterilizzata» dalla manovra correttiva è la cosiddetta «riforma Brunetta» in materia di «ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni» (decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).

Il principale effetto del blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego è infatti il rinvio di almeno tre anni dell'attuazione della riforma e, in particolare, dei previsti meccanismi di collegamento della retribuzione alla produttività e di diretta responsabilizzazione dei pubblici dipendenti rispetto agli obiettivi di efficienza e trasparenza. Per l'intero triennio, le amministrazioni sono infatti private del potere di utilizzare, a fini incentivanti, la leva del trattamento accessorio, con impossibilità di erogare compensi parametrati alla qualità e quantità del lavoro prestato.

Viceversa, il congelamento generalizzato degli stipendi e il blocco degli avanzamenti di carriera costituiscono un sicuro disincentivo al recupero di produttività per le amministrazioni inefficienti e una vera e propria umiliazione per i dipendenti pubblici più meritevoli e motivati.

La nuova stretta sul *turn over*, per altro verso, sancisce la definitiva rinuncia al ricambio generazionale e al rinnovamento delle competenze nel settore pubblico, privando le pubbliche amministrazioni della capacità di fornire ai cittadini e alle imprese servizi innovativi e qualificati.

### 2.3.3. *La riforma «Gelmini» e il defianziamento del merito, la cultura abbandonata*

Infine, l'altra riforma smentita nei suoi aspetti premiali, dopo la piena esplicazione dei suoi profili punitivi, è la cosiddetta riforma «Gelmini» della scuola.

Alle pesanti riduzioni di organico disposte dalla riforma per il personale docente, avrebbe dovuto far seguito la valorizzazione economica delle competenze professionali attraverso la contrattazione integrativa. Oggi, il blocco della contrattazione nazionale per il personale scolastico (che da solo rappresenta il 30 per cento del pubblico impiego) determina la disapplicazione del meccanismo che prevedeva la riassegnazione alla contrattazione collettiva di parte dei risparmi conseguiti dalla riduzione degli organici di fatto e di diritto disposta dalla riforma Gelmini. Tali risorse, già destinate alla «valorizzazione e lo sviluppo professionale delle carriere», sono definitivamente spostate dalla manovra verso impieghi di carattere ordinario: il ripianamento dei debiti pregressi delle istituzioni scolastiche ed il finanziamento delle spese per supplenze brevi.

Per di più, allo stesso personale scolastico è applicata la sospensione degli automatismi retributivi legati all'anzianità di servizio, realizzando a loro spese un risparmio aggiuntivo pari a 320 milioni di euro annui.

Tutto ciò è testimonianza del pesantissimo disinvestimento – economico e motivazionale – operato sul personale della scuola pubblica, al quale non solo è oggi richiesto dalla manovra un sacrificio economico maggiore rispetto agli altri pubblici dipendenti, ma è addirittura negato

l'accesso alle risorse promesse dal Governo a compensazione dei sacrifici già imposti.

A ciò va aggiunta una politica di tagli e disinvestimenti nel settore della cultura che appare realmente imprevedibile, visto che la cultura è una risorsa strategica per il futuro del Paese, non solo per la formazione e la crescita dei cittadini ma direttamente come settore ad alto valore aggiunto capace di generare economia dell'innovazione e costituire uno degli aspetti vincenti del *made in Italy*.

#### 2.4. *Le politiche sul lato della spesa*

Come già segnalato, la manovra sul lato della spesa è in larga misura posta a carico degli enti territoriali, chiamati a contribuire per 7,8 miliardi di euro in media all'anno, nel triennio 2011-2013.

Più contenuto è il sacrificio richiesto alle amministrazioni centrali, su cui grava il taglio lineare del 10 per cento degli stanziamenti per le missioni in cui si articola il bilancio dello Stato, in larga misura incidente sulle spese in conto capitale.

Tuttavia, l'entità e la natura effettive dei tagli sono ancora parzialmente oscurate nell'ambito dei documenti forniti dal Governo. La loro «emersione» potrebbe restituire una manovra dal profilo diverso.

##### 2.4.1. *Il lato oscuro della manovra. I tagli «innominati»*

Accanto alla manovra «in chiaro» – con cifre e norme sottoposte alla valutazione del Parlamento – esiste una manovra oscura, di portata e dimensioni ad oggi sconosciute che, se note, potrebbero rivelare tutt'altro costo politico e sociale rispetto a quello dichiarato dal Governo al Paese.

Tra le misure di riduzione della spesa contenute nella manovra correttiva, infatti, ve ne sono alcune formulate in modo tale da oscurare non solo natura e destinatari dei tagli, ma perfino l'entità degli stessi.

Tra tagli «innominati» – dei quali è nota la quantificazione complessiva, ma non i veri bersagli sociali – e tagli fantasma – di cui non è nota nemmeno l'entità – si annida una seconda manovra, che il Governo ha ommesso di dichiarare.

Il primo articolo del decreto stabilisce il definanziamento delle autorizzazioni di spesa i cui stanziamenti annuali non risultano impegnati sulla base delle risultanze del Rendiconto generale dello Stato relativo agli anni 2007, 2008 e 2009.

Nessuna indicazione è fornita dal Governo, nella relazione tecnica o in altra sede, circa l'entità complessiva di tali stanziamenti e tanto meno in ordine alla loro natura. Si stabilisce, piuttosto, che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro il 30 settembre 2010 siano individuate per ciascun Ministero «le autorizzazioni di spesa da definanziare e le relative disponibilità esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge».

Ciò significa che per avere cognizione delle autorizzazioni di spesa disponibili al 31 maggio 2010 (data di entrata in vigore del decreto-legge)

occorre attendere l'adozione del decreto ministeriale che ne disporrà contestualmente il taglio (entro il 30 settembre 2010). Si impedisce dunque al Parlamento e ai soggetti – imprese e famiglie – destinatari delle politiche definanziate di avere qualunque cognizione degli effetti dei tagli fino al momento in cui gli stessi effetti si produrranno!

Il problema non è solo di trasparenza della decisione legislativa, ma – più gravemente – di legittimità.

Considerato che ciascuna autorizzazione di spesa fa riferimento ad una o più norme di legge direttamente incise dai tagli, il Governo si sta di fatto conferendo una delega legislativa nella forma del tutto impropria del rinvio ad un decreto ministeriale.

Inoltre, la prevista coincidenza temporale tra individuazione delle risorse disponibili e taglio delle stesse, non consente di escludere scelte discrezionali o quanto meno opache da parte del Governo, del tutto sottratte alle forme di pubblicità e trasparenza tipiche della decisione legislativa.

Ad essere violate sono non solo, macroscopicamente, le prerogative le Parlamento, ma perfino quelle del Governo nella sua collegialità, visto che l'intero circuito della decisione è confinato nel Ministero dell'economia e delle finanze.

Nel merito, la scelta di operare il taglio sugli stanziamenti non impegnati relativi ai consuntivi per gli anni 2007, 2008 e 2009, non può che colpire integralmente quelle risorse che, per la loro natura, hanno necessariamente un ciclo contabile pluriennale.

Il riferimento è in primo luogo agli interventi riconducibili alle politiche di programmazione negoziata e in particolare a quel resta delle politiche di incentivo alle imprese (dopo i ripetuti definanziamenti già operati), che potrebbero risultare di colpo svuotati *ex lege*.

Il taglio è peraltro esteso alle somme non impegnate relative al rendiconto consuntivo per il 2009; un rendiconto che non è stato ancora esaminato dal Parlamento, i cui saldi non sono stati dunque ancora formalizzati dall'approvazione legislativa!

Nessuna indicazione è inoltre fornita sulla natura corrente o in conto capitale delle autorizzazioni di spesa coinvolte. Manca cioè un elemento cruciale per valutare non solo politicamente, ma anche contabilmente l'impatto effettivo della manovra. I saldi di finanza pubblica «tendenziali», costruiti secondo il criterio a legislazione vigente, vedono infatti una diversa articolazione dell'impatto sulla spesa a seconda della natura economica dei fattori di spesa considerati.

Analoga criticità presentano le disposizioni in materia di riduzione e flessibilità negli stanziamenti di bilancio.

L'articolo stabilisce che – in deroga alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica, in vigore solo dal 1° gennaio scorso (legge 31 dicembre 2009, n. 196) – per il triennio 2011- 2013 il Governo possa disporre, con il disegno di legge di bilancio, la rimodulazione delle dotazioni finanziarie tra le missioni di ciascuno stato di previsione, con riferimento alle spese cosiddette rimodulabili (una parte delle quali predeterminate per legge).

Inoltre, per lo stesso triennio è disposta la riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero.

Dunque, a pochi mesi dall'approvazione, da parte dell'attuale maggioranza, della nuova legge di contabilità che disciplina l'approvazione e la rendicontazione del bilancio dello Stato, il Governo ne propone una deroga che, sia pure limitata al prossimo triennio, smentisce in radice l'impianto sostanziale della riforma.

Si ammette infatti la variabilità delle previsioni di spesa addirittura al livello delle «missioni», cioè ad un livello più elevato rispetto all'unità elementare della struttura del bilancio, soggetta al voto parlamentare, che la nuova legge individua nei «programmi».

Ciò determina il completo stravolgimento del circuito di programmazione-decisione-gestione-rendicontazione previsto dalla legislazione vigente e imperniato sul concetto di programma, quale livello di responsabilità associato ad un responsabile amministrativo.

Questa alterazione del ciclo di costruzione del bilancio non può che comportare, quindi, serie conseguenze anche in termini di controlli e di responsabilità amministrativa, a tutto svantaggio dei cittadini e delle imprese che si rapportano con le pubbliche amministrazioni.

In linea con tale approccio, il taglio lineare del 10 per cento degli oneri rimodulabili è operato anch'esso – con scelta non casuale – al livello delle missioni, secondo gli importi riportati nell'allegato al decreto.

La mancata indicazione dell'impatto della riduzione sui relativi «programmi» e «capitoli» di spesa impedisce infatti ogni valutazione circa la natura dei tagli e i soggetti colpiti, limitando con ciò la piena responsabilizzazione politica del Governo rispetto alle scelte concretamente operate a livello delle singole politiche (e verosimilmente già note all'interno del circuito governativo).

Anche in questo caso, è omessa persino l'indicazione della natura economica dei fattori di spesa coinvolti – se di parte corrente o in conto capitale – impedendo di valutare l'impatto della misura sui tendenziali di finanza pubblica.

In definitiva, appare indispensabile che il Governo fornisca al Parlamento il prospetto completo delle riduzioni delle dotazioni finanziarie operate per ciascuna missione, dettagliato per programma, centro di responsabilità e capitolo.

A tale prospetto dovrebbe essere inoltre associata, per ciascun programma, una valutazione del carattere strutturale o congiunturale del taglio operato e della sua sostenibilità nel medio periodo.

L'esperienza ormai consolidata delle politiche di contenimento della spesa fondate sui tagli lineari ci ha infatti abituato agli effetti di «rimbalzo» che tali politiche producono sui bilanci futuri, più volte segnalati dalla Corte dei conti. Non diversamente si spiega – a fronte dei ripetuti tagli lineari adottati tra il 2002 e il 2008 – una crescita della spesa per consumi intermedi che negli ultimi anni ha raggiunto il 40 per cento.



### 2.5. *Le politiche sul lato delle entrate*

La manovra sulle entrate prevede, per il 2011, effetti di maggior gettito pari a 6,4 miliardi di euro, in crescita nel 2012 fino a 8,4 miliardi, per attestarsi nel 2013 a 7,4 miliardi.

Per il quadriennio 2010-13, si tratta di circa 23 miliardi di euro, pari a circa il 37 per cento della manovra complessiva: un importo che colloca l'attuale manovra ai primi posti fra quelle degli ultimi dieci anni per incidenza delle maggiori entrate stimate.

#### 2.5.1 *La riscoperta (tardiva e parziale) della lotta all'evasione fiscale*

Senza precedenti nelle manovre finanziarie e di bilancio effettuate nel passato, appare invece il ruolo attribuito alle misure di contrasto all'evasione, da cui deriverebbe il 90 per cento del maggior gettito atteso. Tali misure da sole contribuirebbero per circa un terzo (il 32,8 per cento) alla riduzione dell'indebitamento ascritta all'intera manovra correttiva.

In netta discontinuità con le manovre di finanza pubblica del passato, l'attuale Governo ha introdotto negli ultimi due anni la prassi di considerare il maggior gettito atteso dalla lotta all'evasione non più come eventuale ed aggiuntivo, ma come vera e propria fonte di copertura finanziaria, a testimonianza che il maggior rigore finanziario richiesto ai cittadini e alle imprese non si applica al Governo in carica.

In questo contesto diventa dunque cruciale, ai fini della credibilità della manovra, che le stime di maggior gettito fornite dal Governo per ciascuna misura presentino un profilo sufficiente di attendibilità e congruità.

Purtroppo – come rilevato dalla Corte dei conti in sede di audizione in Commissione – delle ventotto misure iscritte tra le «maggiori entrate tributarie e contributive», solo sette contribuirebbero alla copertura della manovra e tutte e sette suscitano, secondo la Corte, incertezze e interrogativi.

Per alcune di esse – è il caso innanzitutto del nuovo «redditometro», ma anche delle disposizioni sulle imprese «apri e chiudi» e su quelle in perdita sistematica – l'efficacia non è automatica, in quanto subordinata alla capacità di adeguamento dell'amministrazione tributaria, e l'esperienza del passato non alimenta l'ottimismo.

Per altre, la stima di maggior gettito non trova giustificazione, a meno che la nuova disciplina non costituisca un mero «aggancio» normativo per operazioni di condono o sanatoria da completare per via emendativa.

È il caso delle norme per l'aggiornamento del catasto, alle quali è ascritto un effetto finanziario di circa 400 milioni di euro, sulla base della valutazione della presenza sul territorio di ben 1,3 milioni di case non censite.

Non è chiaro quale incentivo abbia il proprietario di un immobile abusivo, verosimilmente realizzato in violazione della disciplina urbanistica, ad autodenunciarsi presentando una domanda di accatastamento. La paventata attribuzione di una rendita catastale presuntiva implica che

tale contribuente sia già noto all'amministrazione, ma in tal caso essa avrebbe dovuto già perseguirlo.

Gli altri casi di mancato accatastamento di immobili urbanisticamente in regola devono considerarsi residuali e in ogni caso si prestano anch'essi alle considerazioni precedenti sulla loro conoscibilità pregressa.

Infine, anche gli interventi che potrebbero apparire più efficaci sono gravati forti ipoteche, per effetto di altre norme che ne condizionano o vanificano l'efficacia.

È il caso della concentrazione della riscossione nell'accertamento, sulla quale incide negativamente la prevista esclusione della responsabilità erariale nei casi di colpa grave relativa ad accertamento con adesione e simili.

Una misura, quest'ultima, con manifesti profili di illegittimità, in quanto prefigura – secondo la Corte dei conti – «una disponibilità del rapporto d'imposta da parte dell'amministrazione che non appare compatibile con i principi costituzionali in materia di obbligazione tributaria».

### *2.5.2 L'abbandono della leva fiscale per lo sviluppo e l'innovazione. Il miraggio della fiscalità di vantaggio*

Un altro elemento connota la manovra correttiva sul lato delle entrate. È l'abbandono della leva fiscale in chiave di sostegno allo sviluppo e all'innovazione.

Dopo lo svuotamento del sistema degli incentivi automatici all'occupazione, agli investimenti e alla ricerca (avviato già nella XIV legislatura) e la rinuncia ad incidere strutturalmente sul livello e sui sistemi di tassazione (nonostante i reiterati annunci in tal senso), il Governo si affida ancora una volta ad effimere misure «civetta» destinate solo a colpire l'immaginazione, senza introdurre alcuna concreta innovazione.

Il caso più eclatante è quello della supposta fiscalità di vantaggio per il Mezzogiorno.

In «anticipazione del federalismo fiscale», il decreto prevede che le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia possano, con propria legge regionale, intervenire sull'IRAP, modificandone le aliquote, anche fino all'azzeramento, e disponendo esenzioni, detrazioni e deduzioni nei confronti delle nuove iniziative produttive.

La misura potrebbe effettivamente qualificarsi come fiscalità di vantaggio se non lasciasse alle regioni il problema di reperire le corrispondenti compensazioni nell'ambito dei propri bilanci, senza peraltro fornire loro alcun ulteriore strumento (fiscale o meno) per incrementare le entrate.

Non si tratta, peraltro, di un onere trascurabile, visto che il gettito IRAP viene destinato dalle regioni, per la maggior parte, a coprire gli oneri – già insostenibili per molte di esse – della sanità pubblica. Senza considerare che l'aggravamento degli squilibri a livello regionale è destinato a ripercuotersi anche sul bilancio statale, in termini di ripiano di disavanzi, come già avvenuto in casi passati. Senza considerare che una

parte delle regioni autorizzate in realtà, lungi da poter ridurre l'IRAP, sono costrette ad aumentarla, in conseguenza dello sfondamento della spesa sanitaria.

Dunque la nuova disciplina non solo non realizza alcuna anticipazione del federalismo fiscale, ma non lascia in concreto spazio all'esercizio della fiscalità di vantaggio, confinandola a puro miraggio all'orizzonte.

La flessibilità fiscale che il Governo finge di riconoscere alle regioni è invece attribuita, con inedita ampiezza, alle imprese straniere, consentendo loro di scegliere *à la carte* il regime fiscale applicabile.

Il decreto introduce infatti il cosiddetto «regime fiscale di attrazione europea», secondo cui le imprese residenti in uno Stato membro dell'Unione europea diverso dall'Italia, che intraprendano in Italia nuove attività economiche, possono sottoporsi al regime fiscale di un qualsiasi Stato membro dell'Unione europea, scelto evidentemente sulla base della maggior vantaggio conseguibile.

La facoltà di opzione riguarderebbe, tra l'altro, non solo la *corporate tax* (corrispondente alla IRES italiana), ma anche addirittura la tassazione dei dipendenti e dei collaboratori, con effetti destinati a ripercuotersi sul livello delle prestazioni riconosciute ai lavoratori (a partire da quelle pensionistiche).

Ammesso che una disciplina del genere possa superare le inevitabili censure di illegittimità interna e comunitaria, il suo effetto sarebbe quello di creare delle vere e proprie *enclave* fiscali, a ridotta sovranità impositiva dello Stato italiano, realizzando una forma di concorrenza sleale a danno delle imprese italiane.

Di segno apparentemente opposto, sotto questo profilo, è la norma che introduce nel Mezzogiorno le cosiddette «zone a burocrazia zero».

A parte il marcato carattere «anti-federalista» della nuova disciplina – che attribuisce ad un decreto del Presidente del Consiglio l'individuazione delle zone e a un Commissario del governo l'adozione dei relativi provvedimenti amministrativi – la misura segna anche la rinuncia all'utilizzo della leva fiscale per promuovere lo sviluppo nelle aree depresse.

Si prevede infatti che, laddove le «zone a burocrazia zero» coincidano con le «zone franche urbane», le risorse già destinate a queste ultime per il riconoscimento di agevolazioni fiscali e contributive alle imprese vengano utilizzate dal sindaco territorialmente competente per la concessione di contributi diretti.

In un colpo solo, dunque, si cancella in via di fatto un istituto vigente – quale la zona franca urbana – prima ancora che abbia potuto entrare in funzione, e se ne crea uno nuovo – la cosiddetta zona a burocrazia zero – che, lungi dal restringere, addirittura estende i margini di discrezionalità dell'amministrazione proprio nelle aree a maggiore esposizione corruttiva e clientelare.

Infine, del tutto priva di contenuto innovativo è la norma sulle reti di imprese.

I vantaggi fiscali, amministrativi e finanziari riconosciuti alle reti di imprese rientrano infatti negli interventi agevolativi già previsti dalla vi-

gente legislazione, per i quali era sufficiente emanare il decreto ministeriale attuativo.

Da ultimo, non può che valutarsi positivamente, quale misura di incentivo allo sviluppo, la norma per il «rientro dei cervelli», che riconosce per due anni un regime fiscale agevolato ai docenti e ai ricercatori che nei prossimi cinque anni rientrino in Italia.

Tuttavia, essa è la mera riproposizione di una disciplina introdotta dall'ultimo Governo di centrosinistra che, per esplicitare al massimo il suo potenziale, avrebbe dovuto essere recepita in via permanente ed accompagnata da un rinnovato investimento nella ricerca pubblica e privata.

### 3. LA PROPOSTA

Abbiamo inteso utilizzare lo spazio dell'esame parlamentare per dare un nostro contributo, rispondendo esattamente alla domanda: cosa fareste se aveste la responsabilità del Governo?

Lo abbiamo fatto con un'azione emendativa volta a orientare la manovra nel senso di una maggiore efficacia, equità e capacità di sostenere la crescita dell'economia. Il passaggio difficile richiede di saper tenere insieme le ragioni del rigore finanziario, quelle del sostegno ad una azione riformatrice capace di migliorare i fondamentali del Paese, e perciò di un sostegno alla crescita. Per un Paese come il nostro ad elevato debito, in cui è stato azzerato l'avanzo primario, solo una crescita più elevata, con il sostegno di domanda e di investimenti, possono metterci sulla strada di un strutturale miglioramento dei conti pubblici.

È esattamente il punto di critica fondamentale che esercitiamo nei confronti della proposta del Governo e con i nostri emendamenti dimostriamo che è possibile un'altra manovra che, assicurando lo stesso miglioramento dei conti pubblici, possa tuttavia contenere stimoli alla crescita. La fondamentale impostazione che ha guidato la nostra attività emendativa è semplice: usare la politica fiscale per ridurre il peso fiscale sui contribuenti leali utilizzando parte dei proventi rivenienti dalla lotta all'evasione fiscale, nonché attraverso una più equa tassazione di contribuenti sleali e cespiti tassati in modo inadeguato. Alleggerire la manovra su comuni e regioni, attraverso una più rigorosa azione di contenimento della spesa dello Stato centrale. Ricavare risorse anche per sostenere limitati ma efficaci sostegni allo sviluppo, da perseguire anche attraverso liberalizzazioni e semplificazioni immediate che sono a costo zero per la finanza pubblica ma sono efficaci moltiplicatori di sviluppo.

#### 3.1. *Fisco come strumento di equità e sviluppo*

È proprio la situazione di crisi e di *stress* dei conti pubblici che richiede un uso più coerente delle politiche fiscali. Non vi è solo il problema di un'evasione fiscale così elevata da alterare la parità di concorrenza tra le imprese, avvantaggiando le imprese che evadono rispetto a quelle leali con il fisco, alterare la struttura dei costi, portare ad un

peso fiscale eccessivo sulla parte dei contribuenti che adempiono al loro dovere fiscale, deprimere lo spirito civico del Paese con una tolleranza per comportamenti illegali. Vi è anche un problema di disparità di trattamento, con un eccesso di peso fiscale sui fattori di produzione, imprese e lavoro, e un peso molto più leggero su rendite e patrimoni. Va ricordato che negli ultimi trenta anni i redditi da lavoro dipendente sul valore aggiunto sono scesi dal 66 al 53 per cento, ma il peso dell'IRPEF e dell'imposta sostitutiva sul lavoro dipendente è balzato dal 52 al 70 per cento.

Perciò abbiamo proposto che almeno la metà dei risultati della lotta all'evasione fiscale vengano destinati ad interventi di alleggerimento del contributo fiscale su famiglie e imprese.

Per le famiglie proponiamo un *panel* di possibili misure, tra le quali si potrebbe convergere per concordare le priorità più urgenti. Si può intervenire con diverse modalità: la realizzazione di una dote fiscale di 3.000 euro per figlio, fino al diciottesimo anno di età, riordinando il sistema degli assegni familiari, il raddoppio della soglia di detraibilità per i figli a carico e delle relative detrazioni, la detraibilità di spese che incidono fortemente sui bilanci familiari, come quelle relative alla cura di bambini e anziani (spese per asili nido, *baby sitter*, badanti). Nel dettaglio le misure, insieme ad altre, sono descritte al successivo paragrafo per le politiche giovanili e femminili.

Per le imprese si può intervenire in via prioritaria sull'IRAP, prevedendo per le piccole imprese ed i professionisti l'eliminazione dalla base imponibile delle spese per il personale dipendente.

Il finanziamento di queste misure di alleggerimento fiscale può trovare copertura attraverso due misure. Una sovrattassa di 3 punti sui capitali regolarizzati attraverso lo scudo fiscale, ricordando che nessun Paese europeo che abbia fatto operazioni analoghe ha usato un'aliquota così bassa per la regolarizzazione e che, al contrario di quanto affermato dal Governo e come era ovvio, solo una minima parte dei capitali scudati si sono tradotti in investimenti sul sistema Italia. Una seconda azione riguarda l'avvio di una tassazione più equa delle rendite finanziarie. L'aliquota attuale al 12,5 per cento non ha riscontro tra i maggiori Paesi europei ed è particolarmente iniqua rispetto alla tassazione dei redditi di lavoro e di impresa. Se ne propone perciò l'innalzamento al 20 per cento, escludendo da questo aumento i titoli di Stato.

Infine appare urgente un intervento sulla fiscalità della casa, con una tassazione secca al 20 per cento dei redditi da affitto, accompagnata da una detrazione del 20 per cento delle spese di affitto per gli inquilini. Un provvedimento all'inizio costoso ma che rapidamente si farà pagare da solo, con una forte emersione del nero, realizzando un vantaggio sia per i piccoli proprietari, con una maggiore convenienza per l'investimento immobiliare, sia sotto il profilo di un sostegno del reddito per le famiglie di inquilini.

### 3.2. Una riforma strutturale della spesa pubblica

Abbiamo richiamato lo squilibrio inaccettabile della manovra tra spese dello Stato centrale e spese del sistema delle autonomie. Un riequilibrio è necessario, ed è possibile attraverso le azioni che proponiamo.

Il Governo ha rinunciato ad utilizzare, anche solo parzialmente, l'ingente mole di indicazioni emerse dall'approfondita *due diligence* sulla spesa condotta dalla «Commissione tecnica per la finanza pubblica» (*La revisione della spesa pubblica – Rapporto 2008*). Al contrario, ha ritenuto di riproporre quelle operazioni indiscriminate di taglio della spesa di cui la stessa Commissione aveva già dimostrato l'inefficacia di lungo periodo (*Libro verde sulla spesa pubblica*).

Il riferimento non è solo agli effetti di «rimbalzo» dei tagli lineari, ma anche alle conseguenze di medio periodo del blocco delle assunzioni.

L'analisi dimostra che esso, per un verso, ha generato numerose deroghe che hanno reso più opaco e complicato il quadro nel pubblico impiego e, per altro verso, ha provocato il ricorso massiccio al lavoro precario. Ciò ha ridotto presto il risparmio iniziale, ma soprattutto ha creato una forte pressione verso successivi immissioni in ruolo attraverso le sanatorie di fatto rappresentate dai concorsi riservati o dai crediti accumulati. Si è così minato in profondità il principio fondamentale del reclutamento nel pubblico impiego, che prevede come unica via di accesso il merito comparato emergente da un concorso aperto a tutti su basi paritarie.

Peggio ancora il blocco stipendiale, che ha originato una spinta a promozioni generalizzate, con intuitivi effetti sulla funzionalità delle strutture.

La Commissione tecnica non conclude tuttavia che i tagli e i blocchi generalizzati siano comunque da evitare. È ben comprensibile che vi siano vincoli cogenti da rispettare ed emergenze che non lasciano altra soluzione. E addirittura si può sostenere la tesi recentemente avanzata con forza in Francia dalla Commissione Attali, secondo cui è ingrediente essenziale per il successo delle riforme che esse siano forti e generalizzate, perché il chiamare tutti a subire il cambiamento rassicura non solo sull'equa distribuzione dei sacrifici ma anche sull'elevata probabilità di successo della manovra.

La lezione da trarre è diversa: i tagli e i blocchi possono essere opportuni, ma per evitare che abbiano effetti controproducenti e portino nel medio termine a ristabilire o addirittura superare il livello di spesa pubblica, con una qualità deteriorata della pubblica amministrazione, occorre che immediatamente si pongano in essere riforme strutturali che consentano di assorbire fisiologicamente quei tagli e quei blocchi.

Su questa base va impostata una disciplina di bilancio più rigorosa, che deve riguardare l'intera articolazione delle spese e non solo la quota modesta di quelle cosiddette disponibili. Con un nostro emendamento proponiamo una generale disciplina di bilancio con una impostazione programmatica con la finalità di ridurre la spesa primaria rispetto al PIL, prevedendo una riduzione di spesa del 2 per cento per ciascun anno del bien-

nio 2011-2012 e successivamente un contenimento dell'espansione della spesa entro il 50 per cento del PIL nominale.

A questa azione generale si accompagnano proposte specifiche in direzione del contenimento e razionalizzazione della spesa: unificazione delle strutture dei due maggiori enti previdenziali INPS e INPDAP, semplificazione e razionalizzazione delle strutture periferiche dei Ministeri, troppo elefantache rispetto alle attuali competenze, reintroduzione ed attuazione delle norme per la valutazione della pubblica amministrazione e la premialità del merito, introduzione della ricetta telematica per il controllo degli sprechi nel settore farmaceutico, drastica riduzione di auto blu e voli di stato, attuazione delle province metropolitane come primo passo di un riordino ed una semplificazione del sistema degli enti intermedi.

Per questa via è possibile ottenere una distribuzione più equilibrata dell'onere della manovra tra centro e periferia, intervenendo anche sul Patto di stabilità interno secondo principi di premialità, che con la manovra vengono annullati e consentendo una maggiore libertà di intervento per gli investimenti.

### *3.3. Occupazione delle donne, autonomia dei giovani, sostegno alla famiglia*

Tra i colpiti dalla manovra correttiva varata dal Governo attraverso il decreto-legge n. 78 del 2010, ce n'è uno che non compare nell'elenco – pure lungo – di categorie sociali e produttive che ne lamentano l'iniquità e l'insostenibilità. È un soggetto che non sarà audito da nessuna Commissione parlamentare, né potrà in altra sede esprimere le sue ragioni. Eppure è il bersaglio principale della manovra.

È il futuro.

Il futuro del Paese e la sorte dei giovani sono, ancora una volta, il vero prezzo occulto di una politica economica e finanziaria che ha da tempo rinunciato a qualunque ambizione riformista.

A fronte della reiterata negazione della natura profonda e strutturale della crisi che affligge il nostro sistema produttivo e del costante aggravamento delle iniquità sociali, territoriali e generazionali, il Governo conferma con questa manovra la sua rinuncia alle riforme strutturali e a qualunque investimento economico e sociale di lungo periodo.

A fronte, dunque, di una manovra fatta solo di «tagli al futuro», il Partito democratico ritiene indispensabile mettere al centro della sua proposta alternativa l'investimento nei soggetti a più elevato potenziale economico e sociale inespresso: i giovani e le donne.

A tal fine, propone innanzitutto l'adozione di un «Piano straordinario di interventi a sostegno dell'autonomia finanziaria delle nuove generazioni», che preveda:

– il riconoscimento di agevolazioni fiscali per l'accesso dei giovani alla locazione dell'abitazione principale;

- il riordino della disciplina delle professioni intellettuali allo scopo di modernizzare e qualificare l'esercizio delle professioni, garantire le pari opportunità per i giovani nei primi anni di attività e favorire l'accesso delle giovani generazioni;
- il sostegno al trasferimento inter-generazionale delle piccole imprese, dell'artigianato, del commercio e del turismo, dell'agricoltura e della cooperazione e all'avvio di nuove attività in tali ambiti;
- l'introduzione di percorsi innovativi per le nuove professioni, fortemente integrati con il sistema della formazione, delle professioni e dell'impresa;
- il riconoscimento di un supporto amministrativo, gestionale e finanziario alla formazione di forme aggregate d'impresa di giovani;
- il superamento del dualismo del mercato del lavoro, ai fini del pieno accesso dei giovani lavoratori al sistema legale di tutele e protezioni;
- il sostegno alla copertura pensionistica futura dei lavoratori giovani.

Un ulteriore pacchetto di proposte emendative è espressamente mirato a promuovere la partecipazione delle donne al lavoro quale presupposto fondamentale per la crescita civile e democratica del Paese, nonché strumento essenziale per lo sviluppo e la competitività del nostro sistema produttivo, nello stesso tempo rafforzando la capacità della famiglia di costituire un efficace e solidale strumento di *welfare*.

Il dividendo sociale di questo investimento è evidente: più donne occupate e partecipi alla vita economica del Paese significa più democrazia, più sviluppo, più nascite, famiglie più dinamiche e sicure economicamente e meno bambini in condizioni di povertà.

Per questo motivo si propone l'introduzione di una detrazione forfettaria aggiuntiva in favore di tutte le donne con figli che a vario titolo lavorano (a partire da 500 euro per il primo figlio, più 300 euro per quelli successivi al primo, se il reddito non supera 20.000 euro). Il beneficio è riconosciuto alle contribuenti con figli a carico a titolo di sostegno alle spese sostenute per il pagamento di rette relative alla frequenza degli asili nido e per la spesa relativa ai servizi di assistenza familiare e di cura di figli minori. La detrazione riconosciuta varierà a seconda dell'ammontare del reddito complessivo della lavoratrice. La proposta contempla anche la fattispecie di incapacità, totale o parziale, della lavoratrice madre: in tal caso il beneficio non goduto in precedenza sarà corrisposto sotto forma di assegno alla lavoratrice stessa.

Un'ulteriore proposta punta esplicitamente a far sì che, a parità di reddito percepito, il prelievo IRPEF su quello della contribuente lavoratrice donna sia significativamente inferiore a quello esercitato sul reddito identico del lavoratore maschio. La misura proposta consiste in una forte riduzione del prelievo fiscale sui redditi da lavoro a favore di tutte le donne alla prima occupazione, siano esse lavoratrici dipendenti, economicamente dipendenti o autonome. In particolare, si prevede per tale platea



l'applicazione di aliquote IRPEF ridotte per i cinque periodi d'imposta successivi all'avvio dell'attività lavorativa, estesa anche alle donne che riprendono a lavorare dopo almeno tre anni di inattività. Si configura, inoltre, una detrazione aggiunta mirata a riconoscere una tutela più intensa alle donne in posizione di particolare svantaggio, territoriale o professionale, in linea con la qualificazione di «lavoratore svantaggiato per genere» di cui al vigente regolamento comunitario.

Per altro verso, si propone di introdurre nel nostro ordinamento un nuovo istituto fiscale a sostegno delle famiglie con figli, denominato «Dote fiscale per il nucleo familiare».

Si tratta di un istituto di tipo universalistico, in quanto rivolto anche ai lavoratori autonomi, che punta ad assicurare a tutti i contribuenti con carichi familiari trattamenti significativamente superiori a quelli attuali.

La Dote è limitata ai figli di età compresa tra 0 e 3 anni e ai nuovi nati, che si porteranno la Dote fino al compimento dei 18 anni. Nel merito, essa è costruita in modo da assicurare alle famiglie risorse significativamente maggiori rispetto a quelle attualmente derivanti dalla combinazione di detrazione e assegno. La Dote parte da un valore pieno di 2.550 euro annui per il primo figlio, aumentando col numero dei figli secondo parametri di equivalenza e riducendosi regolarmente in funzione del reddito familiare in modo più lento di quanto avvenga con gli attuali assegni e detrazioni, così da migliorare apprezzabilmente i trattamenti anche per i redditi medi e medio-alti, ma anche – più limitatamente – per i redditi alti, ai quali viene comunque garantito un importo fisso indipendente dal reddito. Per le famiglie in cui ambedue i genitori lavorano è previsto un importo ulteriore, per tener conto delle spese aggiuntive da loro sopportate.

La Dote è usufruita anche dai titolari di indennità di disoccupazione in ragione dei giorni di godimento dell'indennità. Quanto al caso di incapacità dell'attuale detrazione per figli a carico maggiori di 3 anni – che in prima applicazione della nuova disciplina non godono della Dote – si prevede che la quota di detrazione non goduta venga erogata come assegno al soggetto incapiente, sia dipendente che autonomo, secondo il citato modello dell'imposta negativa.

#### 3.4. *Accompagnare la crescita, investire in scuola e cultura*

I dati pubblicati dall'ISTAT sugli investimenti fissi lordi nel 2009 registrano un vero e proprio crollo, con una diminuzione del 12,1 per cento in termini reali. Si tratta della più grave contrazione registrata da quando esiste questo tipo di statistica (1970), superiore anche alla caduta di fronte alla crisi del 1993. Ancora più rilevante la caduta degli investimenti in macchine ed attrezzature (-24,8 nel 2009, dopo un 2008 che aveva fatto registrare un dato egualmente preoccupante con un -27,3 per cento), così come va rilevato che anche nel settore dei prodotti della tecnologia dell'informazione e della comunicazione si realizza un preoccupante disinvestimento, con un calo cumulato nel biennio 17 punti.

Sono dati che confermano la necessità di interventi mirati, per la ristrettezza delle risorse, ma capaci di attivare un nuovo ciclo di investimenti. La smobilitazione del programma Industria 2015 ha lasciato il Paese senza neppure una parvenza di politica industriale e se ne vedono gli effetti. Per questo abbiamo proposto il superamento della logica del famigerato «*click day*», restituendo l'automatismo al credito d'imposta, in particolare per le spese di ricerca e nel Mezzogiorno.

È incredibile che l'unica concreta azione del Governo nel campo dello sviluppo agisca in senso contrario, destrutturando il sistema delle agevolazioni che aveva dato un forte impulso alla crescita del settore della *green economy*. L'alterazione del sistema di mercato dei certificati verdi e la cessazione delle agevolazioni del 55 per cento per gli interventi di efficientamento energetico degli edifici compromettono cicli di investimenti già predisposti da operatori e famiglie. Per questo proponiamo la proroga dell'attuale normativa in questi due settori. Sul piano della infrastrutturazione abbiamo sottolineato in particolare la necessità di procedere con la realizzazione della banda larga, che può trovare sostegno dai fondi che possono derivare da una rapida vendita delle frequenze rese libere dal digitale terrestre, e la necessità di un intervento urgente sulla portualità, fattore strategico per la collocazione del nostro Paese nei grandi flussi di traffico.

Infine è indispensabile agire sul Patto di stabilità interno almeno per le politiche di investimento, liberando energie finanziarie disponibili che rapidamente si trasferirebbero sulla domanda di opere pubbliche di pronta cantierabilità. Questo insieme di misure, insieme a quelle di carattere fiscale prima richiamate a sostegno della domanda offrono uno stimolo allo sviluppo, superando l'impostazione recessiva della manovra.

La scuola e la cultura sono componente essenziale della competitività di un Paese. Disinvestire in questi campi significa disinvestire sul futuro. Per questo proponiamo di eliminare l'ulteriore taglio sul sistema scolastico e la pesante riduzione di finanziamenti a carico degli enti culturale e di mantenere in vita l'Ente teatrale italiano.

### 3.5. *Il rilancio delle liberalizzazioni e semplificazioni burocratiche*

A fronte di una manovra depressiva, le iniziative volte a spostare risorse dalla rendita e dalle posizioni dominanti verso il lavoro e gli investimenti, e a favorire l'apertura e la trasparenza dei mercati, appaiono del tutto irrinunciabili.

In tal senso, si segnalano alcune proposte del Partito democratico sulla tematica delle liberalizzazioni che qualora approvate, oltre a non avere oneri a carico del bilancio dello Stato, potrebbero modificare l'asse della manovra finanziaria correttiva, con l'effetto immediato di favorire la crescita, di rimuovere anacronistiche barriere all'accesso al lavoro, di accrescere la concorrenza nell'ambito del settore dei servizi e di avere autorità realmente indipendenti.

In particolare si segnalano le proposte finalizzate: a garantire una maggiore libertà nell'approvvigionamento e nel commercio all'ingrosso dei carburanti e del gas e nella vendita dei medicinali, a favorire l'accesso al lavoro attraverso la riforma degli ordini professionali e a semplificare le procedure per l'avvio delle attività produttive e commerciali, nonché a tutelare i consumatori attraverso l'abolizione della clausola di massimo scoperto e di altre commissioni analoghe nei conti correnti bancari.

Nel merito, le proposte relative al settore dei carburanti hanno l'obiettivo di creare condizioni di mercato maggiormente concorrenziali e l'abbattimento dei costi posti a carico della cittadinanza e delle imprese. Il settore della distribuzione dei carburanti è attualmente dominato da un oligopolio costituito da otto società integrate verticalmente che contestualmente producono, commercializzano all'ingrosso e vendono al dettaglio e per tali ragioni nessun operatore commerciale risulta essere sufficientemente autonomo ed in grado di contrattare liberamente con i produttori le migliori condizioni di acquisto dei carburanti. A risentirne sono l'offerta commerciale e quindi i prezzi di vendita dei carburanti. L'attenuazione dei vincoli di esclusiva posti a carico dei distributori dalle compagnie petrolifere e l'affidamento ad Acquirente unico di compiti di commercio all'ingrosso dei carburanti rappresentano un primo significativo passo verso l'eliminazione di quegli extra costi che gravano oggi sulla collettività dei consumatori e che limitano la competitività della nostra economia.

La separazione proprietaria della rete del trasporto del gas rappresenta un'altra misura in grado di accrescere il livello della concorrenza nel mercato interno e di far recuperare al nostro Paese il differenziale con la media dell'Unione europea relativamente al prezzo all'ingrosso del gas, con un risparmio pari a circa 4 miliardi di euro annui per consumatori ed imprese. La questione della separazione proprietaria della rete risponde appieno alle sollecitazioni più volte espresse dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, e qualora positivamente risolta consentirebbe la costituzione di una borsa del gas liquida efficiente ed indipendente e ad Eni una maggiore libertà di movimento sui mercati internazionali.

Le proposte relative alla liberalizzazione della vendita dei medicinali hanno l'obiettivo di aumentare la concorrenza nel settore della distribuzione dei farmaci, migliorare l'accessibilità del servizio ai consumatori e favorire lo sbocco professionale dei laureati in farmacia. Ciò può essere garantito solo dando la facoltà alle parafarmacie e ai *corner* della grande distribuzione di vendere, oltre ai farmaci da banco, anche i farmaci di fascia C e quindi tutti i medicinali non dispensati dal Servizio sanitario nazionale.

Altra significativa proposta riguarda l'attesa riforma organica del sistema delle professioni intellettuali. In tale ambito, la proposta poggia su tre direttrici: la modernizzazione del ruolo e dell'assetto degli ordini professionali, l'apertura alle giovani generazioni attraverso l'accorciamento della distanza tra le fasi di studio, tirocinio ed accesso all'esercizio effettivo della professione, con l'eliminazione di qualunque requisito di età o anzianità di esercizio nell'accesso alle cariche elettive degli organi nazio-

nali e territoriali degli ordini e la previsione di sostegni e borse di studio per giovani professionisti in situazioni di disagio economico e, infine, il riconoscimento delle libere associazioni costituite su base volontaria e senza diritto di esclusiva tra professionisti (sono circa 3 milioni) che svolgono attività non regolamentate in ordini, attribuendo ad esse anche compiti di qualificazione professionale.

Altra misura particolarmente attesa dai cittadini riguarda la trasparenza dei costi dei servizi bancari ed in particolare, la previsione della nullità di tutte le clausole, indipendentemente dalla denominazione utilizzata dalle singole banche, che prevedono una commissione per l'affidamento temporale di fondi (cioè per l'utilizzo di somme oltre la disponibilità del conto corrente). Come ha rilevato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato in una segnalazione formale del 22 dicembre 2009, la norma introdotta dal Governo Berlusconi – articolo 2-bis del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 – che ha previsto la limitazione parziale dell'uso delle cosiddette «commissioni di massimo scoperto» nei conti correnti bancari, ha provocato un ingiustificato innalzamento dei costi a carico dei correntisti, in particolare per quanto concerne i cosiddetti «scoperti transitori di conto corrente», peggiorando le strutture di prezzo precedentemente in uso nella prassi bancaria. Per tali ragioni, la norma proposta intende rimuovere tali voci di costo dei conti correnti, che oltre ad essere particolarmente onerose per famiglie e piccole imprese, sono anche poco trasparenti, affidando alla vigilanza della Banca d'Italia il controllo sul corretto rispetto delle nuove prescrizioni e il potere di stabilire i criteri e le modalità per la corretta informazione ai clienti delle condizioni economiche dei servizi offerti dalle banche.

Si segnalano, inoltre, le proposte volte a semplificare e accelerare le procedure di attivazione di insediamenti produttivi sia nella fase progettuale che nella fase di ultimazione dei lavori e messa in funzione operativa degli impianti, consentendo all'imprenditore, tramite la semplice autocertificazione sulla base della sussistenza dei requisiti attestati da un professionista, di ottenere immediatamente dal comune una ricevuta che abilita all'avvio dell'attività ovvero dei lavori di realizzazione dell'impianto. Al comune spetta poi l'onere di provare la sussistenza dei requisiti con attività di verifica e controlli.

Infine, si evidenziano le proposte mirate a ridurre il costo degli adempimenti burocratici, a carico delle imprese e dei cittadini. Esse prevedono che qualsiasi nuova procedura introdotta per via legislativa debba contenere una concreta valutazione del costo monetario per cittadini ed imprese, ai fini dell'attribuzione a cittadini ed imprese di un credito d'imposta pari al 50 per cento di quel costo.

### 3.6. *Il recupero del pensionamento flessibile*

L'altro contenuto qualificante della proposta alternativa del Partito democratico riguarda le pensioni, ancora una volta considerate dal Go-

verno non già un grande fronte di riforma strutturale, attorno al quale cercare il confronto e il consenso del Paese, ma solo fonte estemporanea da cui attingere risparmi di spesa.

La manovra correttiva reperisce infatti una parte significativa dei suoi mezzi di copertura (3,5 miliardi di euro a regime) da una norma che posticipa l'accesso al pensionamento di vecchiaia, anche fino a diciotto mesi dal conseguimento dei requisiti.

Senza incidere formalmente sull'età di pensionamento, si congela di fatto il diritto al pensionamento, senza riconoscere ai lavoratori alcun beneficio - né salariale, né pensionistico - per il prolungamento dell'attività lavorativa.

Per di più, con una norma introdotta dal relatore in Commissione, si prevede che dal 1° gennaio 2015 il Governo possa disporre, attraverso un mero provvedimento amministrativo adottato senza alcuna preventiva consultazione delle parti sociali, l'adeguamento triennale dei requisiti di accesso al pensionamento agli incrementi della speranza di vita. Si affida così ad un atto amministrativo l'individuazione non solo dei requisiti di accesso alla pensione di anzianità (età più «quote» risultanti dalla sommatoria di età e anzianità contributiva), ma anche dell'età anagrafica di accesso alla pensione di vecchiaia.

Ne risulta un sistema previdenziale al contempo rigido e instabile, del tutto inidoneo a corrispondere all'esigenza dei lavoratori e delle imprese di disporre di un quadro normativo certo e coerente.

In alternativa a tale approccio, il Partito democratico ribadisce da tempo la necessità di recuperare lo spirito della «riforma Dini» del 1995 e, in particolare, di superare la distinzione tra pensioni di anzianità e di vecchiaia, attraverso un unico canale flessibile di accesso al pensionamento, nell'ambito del quale a ciascuna età effettiva di ritiro è associato un importo della pensione commisurato alla speranza di vita.

In tal modo, ai lavoratori sarebbe lasciata la possibilità di scegliere il momento del ritiro secondo le rispettive esigenze ed aspettative esistenziali, conoscendo *ex ante* l'importo della pensione conseguibile. D'altra parte, lo Stato potrebbe assicurare comunque la stabilità finanziaria del sistema previdenziale attraverso il meccanismo della penalità/premialità tipico del modello contributivo delineato dalla «riforma Dini» (l'applicazione al montante contributivo di coefficienti di trasformazione via via più favorevoli con l'aumento dell'età di uscita).

Fermo restando questo obiettivo generale, pienamente apprezzabile solo con l'entrata in vigore a regime del metodo contributivo, nel contesto della manovra si è ritenuto di intervenire per via emendativa per riconoscere da subito un analogo meccanismo di flessibilità alle pensioni liquidate esclusivamente secondo il sistema retributivo e a quelle miste, liquidate secondo il sistema *pro quota*.

In particolare, si è proposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2011, per le lavoratrici e i lavoratori dei settori pubblico e privato i cui trattamenti pensionistici sono liquidati secondo il sistema esclusivamente retributivo o secondo il sistema *pro quota*, il diritto all'accesso al pensionamento di

vecchiaia si consegua a 62 anni e che, ai fini della determinazione dell'importo della pensione, si debba calcolare l'importo massimo conseguibile a requisiti pieni secondo il regime vigente, per applicare ad esso la riduzione o la maggiorazione di cui alla seguente tabella, in relazione all'età di pensionamento effettivo:

Età di pensionamento effettivo	Percentuale di riduzione/maggiorazione
62	- 5%
63	- 3%
64	- 1%
65	0%
66	+ 3%
67	+ 5%
68	+ 7%

Tale meccanismo, ben più efficacemente dei previsti posticipi dell'età di pensionamento o del congelamento dei diritti acquisiti, potrebbe accompagnare – senza forzature inique o illegittime – le lavoratrici e i lavoratori italiani verso quell'innalzamento dell'età effettiva di pensionamento che l'Europa ci richiede.

#### 4. CONCLUSIONI

Le opposizioni hanno tenuto in Commissione nel corso dell'esame del provvedimento un atteggiamento del tutto costruttivo, avendo ben presente l'interesse del Paese, con proposte emendative serie, all'interno di un quadro di compatibilità finanziarie. Da parte del Governo non solo c'è stata una netta chiusura ad ogni ipotesi migliorativa, perfino su materie delicate e di nessun significato finanziario come nel caso della ignobile norma che per ricavare nel 2011 un cespite di 10 milioni di euro peggiora gravemente il regime di aiuto ai disabili, creando iniquità tra i più sfortunati dei cittadini italiani e aggravando le condizioni delle loro famiglie. È mancato anche un confronto di merito sulla materia degli emendamenti, con motivazioni adeguate.

Pensiamo invece di aver dimostrato, insieme al gruppo dell'Italia dei Valori e dell'UDC, che un'altra manovra era possibile: dentro un quadro

di rigore finanziario, ma con un occhio più attento all'equità e allo sviluppo, perciò con uno sguardo sul futuro ed al bene comune della nazione.

Franklin Delano Roosevelt quando lanciò in un famoso discorso la proposta di un «*new deal*» con la nazione parlava ad una America prostrata dalla grande crisi. Ed alcuni tratti della sua analisi sono validi ancora oggi, quando ricorda che la grande crisi del Ventinove nasceva da un decennio in cui «i costi di produzione caddero grandemente, i profitti che le compagnie industriali realizzarono furono enormi, al contempo ben poco di quei profitti venne devoluto alla riduzione dei prezzi. Il consumatore venne dimenticato. Ben poco si trasformò in incremento dei salari; il lavoratore venne dimenticato, e non venne mai pagata in nessun modo una proporzione adeguata in dividendi, l'azionista venne dimenticato». La storia si ripete e l'umanità fatica ad imparare dai propri errori. Roosevelt seppe prendere in mano una nazione prostrata ed avviarla ad un nuovo slancio. Perché, continuava Roosevelt «i *leader* repubblicani non solo hanno fallito nel concreto, ma hanno dato la prova di non possedere una prospettiva nazionale, poiché nel momento del disastro essi non hanno avanzato nessuna speranza, non hanno indicato alcuna strada alla gente in basso per tornare ai luoghi della sicurezza e della salvezza del nostro modo di vivere... Io impegno voi tutti, impegno me stesso a un *new deal* con il popolo americano. Proclamiamoci profeti di un nuovo ordine di competenza e coraggio».

Le virtù che sarebbero necessarie per affrontare positivamente questa fase critica per il Paese. Di esse nella manovra non c'è traccia.

GIARETTA, *relatore di minoranza*

