

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

**Doc. LVII**  
**n. 4-A/bis**

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

(RELATORE MORANDO)

Comunicata alla Presidenza il 2 maggio 2011

SUL

## **DOCUMENTO** **DI ECONOMIA E FINANZA 2011**

*(Articoli 7, comma 2, lettera a), e 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196,  
e successive modificazioni)*

**Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 APRILE 2011**

ONOREVOLI SENATORI. – 1. LE NOSTRE PAROLE CHIAVE: EUROPA, STABILITÀ, CRESCITA, COESIONE SOCIALE E TERRITORIALE.

Il nostro metodo: programmazione di medio-lungo periodo, con obiettivi – anche numerici, dovunque sia possibile – ben definiti e tappe di avvicinamento ben scadenze, sottoponibili a verifica. Consapevoli dei limiti della politica. Convinti dell'importanza del suo contributo.

2. EUROPA, PRIMA DI TUTTO.

Con il «Patto Euro Plus» si compie un deciso salto di qualità. Al mercato unico (da rafforzare, come vedremo) e alla moneta unica (da difendere, come si è cominciato a fare col Meccanismo europeo di stabilità), si affianca finalmente il coordinamento delle politiche economiche, oltre il fallimento delle «politiche di Lisbona».

Per noi, l'obiettivo è chiaro: far diventare l'Europa, progressivamente e attraverso un crescendo di integrazione, un vero e proprio, per quanto originalissimo, Stato federale, anche prevedendo, alle prossime elezioni europee, la elezione diretta del «Presidente europeo».

Nei mesi che precedono questa discussione del Documento di economia e finanza (DEF) e il Semestre europeo, l'Unione ha compiuto esperienze che – nella loro contraddittorietà – testimoniano contemporaneamente del realismo di questa prospettiva e delle enormi difficoltà che vanno superate per perseguirla: da un lato, l'accordo per il nuovo Patto Euro Plus, la strategia Europa 2020 e il coordinamento delle politiche economiche e fiscali; dall'altro, la frattura tra i maggiori Paesi dell'Unione prima sul giudizio circa le rivoluzioni in corso nei Paesi arabi e nel Nord-Africa, e poi sul'intervento a sostegno della rivolta democratica contro il *rais* libico.

Anche per favorire il rapido superamento di questa contraddizione, noi – consapevoli del nostro ruolo di principale forza dell'opposizione – vogliamo che il nostro Paese sia pienamente inserito, da protagonista, nel processo di costruzione della nuova Europa. Per questo – malgrado le preoccupazioni sul carattere recessivo di troppo brusche svolte della politica fiscale verso l'aggiustamento, che ci inducono a chiedere al Governo italiano un più intenso sforzo per ottenere dalla Germania politiche di più forte sostegno alla domanda interna – noi iscriviamo le nostre proposte dentro le regole del Nuovo patto europeo, senza incertezze e rinvii delle scelte necessarie.

Piuttosto, guardiamo con preoccupazione crescente alle incertezze del Governo: qual è, alla fine, il vero orientamento del Governo Berlusconi?

Quello che trova espressione nella prima pagina della Premessa del DEF (Europa «Stato federale, basato sulla doppia componente nazionale e regionale»)? O quello della polemica dello stesso Governo contro «l'Europa che ci lascia soli»? Una posizione, quest'ultima, che va ben al di là del contingente conflitto sulla politica dell'immigrazione, perché sembra fondata sull'esistenza di un «loro» – l'Europa – contrapposto ad un «noi» – l'Italia. Così da dar luogo a conclusioni strategiche – «se è così, meglio soli» – che, non a caso, sono state apertamente evocate da autorevolissime personalità e partiti del Governo italiano.

Queste domande reclamano risposte chiare ed impegnative per il lungo periodo. Risposte che non sono ancora venute e che la risoluzione sul DEF della maggioranza deve fornire. Non si può stare su basi ambigue ed incerte dentro un processo di portata storica come quello indicato dalla proposta della «Europa Federazione». Le stesse, positive proposte avanzate dal Governo italiano in Europa – dagli eurobond per investimenti infrastrutturali fino alla gestione «europea» di quote di debito sovrano degli Stati nazionali – possono acquistare credibilità e realismo se contengono nei loro presupposti il superamento di ogni residua ambiguità. Il Paese e l'Europa hanno già pagato cara, nel recente passato, la ricerca di diversivi a meri fini di politica interna, volti a far leva su contraddizioni reali per utilizzare elettoralmente le relative paure: prima l'euro; poi la Cina; sempre, la «burocrazia di Bruxelles». Ottimi temi per «esperti in esasperazione», che infatti non si sono risparmiati. Ma di esasperazione in esasperazione, si precipitano i cittadini nella paura e nel rancore. Non li si guida all'impegno, animato da una realistica speranza di un futuro migliore. Non li si aiuta, come ci ha detto Monti nell'audizione, a ragionare sul lungo periodo.

### 3. STABILITÀ, «CONDIZIONE PER UNA CRESCITA DURATURA ED EQUA» (pag. 3 del DEF).

Noi del centro-sinistra salutiamo la convinzione cui è giunto il centro-destra circa il rapporto tra stabilità/solidità finanziaria e crescita come l'esito positivo di un percorso contraddittorio. Può darsi, infatti, che Berlusconi, Tremonti e il centro-destra abbiano sempre pensato all'esistenza di questo vincolo. È invece certo che non hanno operato – nel recente passato – come se lo riconoscessero come tale: nei dieci anni che anno preceduto la crisi, infatti, la spesa primaria corrente in termini reali è cresciuta del 2 per cento l'anno, mentre il PIL cresceva dell'1,5 per cento (audizione Visco – Banca d'Italia del 20 aprile 2011). In ogni caso, meglio tardi che mai.

Dunque, noi collochiamo le nostre proposte di politica fiscale ed economica all'interno delle nuove regole del Patto Euro Plus. Se fossimo stati al Governo del Paese, avremmo con maggiore determinazione e coerenza operato perché esse incorporassero soluzioni – eurobond per infrastrutture materiali e immateriali «europee»; gestione europea di quote di debito so-

vrano; tassa «globale» sulle transazioni finanziarie a breve – che sono invece state discusse, ma non sono entrate a far parte delle scelte di politica economica e fiscale «coordinate» a livello europeo. Ma affermiamo che questo limite non ci induce a «chiamarci fuori» dalle nuove regole, né ad avanzare proposte che le contraddicano o le ignorino. Allo stesso modo, la consapevolezza di questo limite ci induce a rinnovare il nostro impegno per giungere ad un governo diverso e più credibile in Italia, anche per far prevalere in Europa orientamenti più avanzati. Non nel senso di un minore rigore sulla stabilità, ma in quello di un più grande coraggio nella costruzione dell'unità politica (politica estera e di sicurezza) e nella promozione della crescita sostenibile.

### *3a - Le nuove regole di bilancio europee nella legislazione nazionale.*

Il Patto europeo, in proposito, è chiaro: «gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita... (ad esempio, Costituzione o normativa quadro)».

Il DEF afferma che «sarà presentato e discusso in Parlamento un appropriato testo di riforma costituzionale».

Desto grande preoccupazione, in questo contesto, che il Programma nazionale di riforma (PNR) contenga una dettagliata descrizione delle modifiche proposte dal Governo per gli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione, ma non offra alcuna precisa formulazione a proposito delle modifiche da introdurre subito nella legislazione nazionale circa le nuove regole di bilancio, di decisione e gestione della finanza pubblica. Il Paese ha un debito pubblico che si avvia a tornare al 120 per cento del prodotto; una spesa pubblica sopra il 50 per cento del PIL; una pressione fiscale stabilmente sopra (per il passato recente e il futuro prevedibile e programmabile) il 42 per cento del PIL. È vero, il Paese presenta anche mercati non concorrenziali (servizi, energia) e rilevanti chiusure corporative. Ma non c'è una sola azione di liberalizzazione che possa seriamente ritenersi ostacolata dalla permanenza in vigore dell'articolo 41. Mentre è del tutto evidente che il combinato dell'articolo 81 della Costituzione e delle leggi di contabilità che lo attuano non ha impedito – o ha addirittura favorito – che si creassero gli squilibri di finanza pubblica prima richiamati.

È dunque una domanda retorica quella circa la rispettiva urgenza delle riforme: prima quelle sulla «libertà di impresa» o prima quelle sulla finanza pubblica? Il Governo descrive puntualmente le prime (nel migliore dei casi ininfluenti) e lascia nel vago le seconde (indispensabili e, soprattutto, urgenti).

Noi proponiamo di invertire le priorità, in senso qualitativo e temporale. Quindi, nell'immediato, chiediamo che si proceda a fissare subito, nella legge di contabilità, le nuove regole di bilancio, e in particolare:

– allungare significativamente l'arco temporale della programmazione (fino a dieci anni);

- fissare regole specifiche di evoluzione della spesa, separatamente da quelle di evoluzione della pressione fiscale: fino al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (pareggio strutturale) evoluzione coerente col suo conseguimento, a parità di pressione fiscale; conseguito l'obiettivo di medio termine, crescita della spesa inferiore a quella del prodotto, stimato prudentemente;
- determinare regole di copertura che escludano che nuova spesa – rispetto alla legislazione vigente – sia finanziabile con aumento della pressione fiscale.

Si tratta esattamente delle proposte inutilmente avanzate dal Gruppo PD del Senato in occasione della recente «riformetta» della legge di contabilità (legge 31 dicembre 2009, n. 196). Prima dell'estate – anche al fine di conquistare credito agli occhi degli altri *partner* europei, dei mercati e, soprattutto, dei cittadini italiani, frastornati da un'informazione confusa e spesso fuorviante – queste precise soluzioni (già espresse in forma di legge, dal gruppo del PD) possono entrare a far parte della «legislazione nazionale», come preteso dal nuovo Patto Euro Plus.

È utile procedere anche alla riforma costituzionale? Se proporlo è solo un modo per non fare nulla, nell'immediato, è meglio non parlarne. Se il Governo accetta di riformare subito la legge di contabilità, allora il Gruppo del PD è pronto ad avanzare una sua proposta di riforma dell'articolo 81, anche riferendosi alle nuove soluzioni costituzionali già adottate (Germania) o in via di adozione (Francia) nei più grandi Paesi europei. Il concetto chiave attorno al quale far ruotare la proposta è quello – sia per la dimensione nazionale, sia per le autonomie – del saldo di bilancio corretto per il ciclo (indebitamento strutturale). La regola espressa in questi termini, infatti, assicura margini di flessibilità tali da rendere meno «stupida» – cioè meno prociclica – la politica fiscale. In tempi buoni (crescita elevata) la regola vincola a «mettere fieno in cascina» (politica fiscale restrittiva), da usare in tempi di vacche magre (politica espansiva): in entrambi i casi, si tratterebbe di politica fiscale «buona», perché anticiclica. Obiettivo di lungo periodo: smetterla di caricare sulle generazioni che verranno il peso dei nostri debiti, molti dei quali fatti quando non ce n'era alcun bisogno. E creare le premesse perché loro – le generazioni che verranno – abbiano le risorse necessarie per affrontare quelle sfide – invecchiamento della popolazione, effetti negativi della globalizzazione e cambiamenti climatici – di cui oggi abbiamo perfetta consapevolezza, anche se tendiamo egoisticamente a sottovalutarne i costi economici, sociali e civili.

La regola costituzionale – sull'esempio della riforma tedesca – potrebbe ricorrere alla soluzione del «conto virtuale» degli scostamenti dal *target* fissato, in attivo o in passivo. Così da favorire una migliore corrispondenza della politica di bilancio alle esigenze dettate (in chiave «anti») dal ciclo. E dovrebbe prevedere clausole di deroga (circostanze eccezionali che ne impongono il superamento – calamità naturali, guerre – e soglie di voto, nel Parlamento nazionale, per decretarlo).

*3b - La manovra di finanza pubblica, fino al 2014.*

Nel 2011-2012 il DEF non programma manovre correttive di finanza pubblica, ulteriori rispetto a quelle operate, in ultimo, col decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, della legge 30 luglio 2010, n. 122. Il quadro di finanza pubblica «a politiche invariate» solleva più di un dubbio sopra la effettiva «tenuta» di questa scelta: sarà difficile, ad esempio, che nei prossimi anni il Governo riesca a mantenere la spesa in conto capitale (investimenti fissi lordi e contributi agli investimenti) al livello dove l'ha condotta il crollo (–18,5 per cento nel 2010 per le autonomie, con ulteriore caduta del 6 per cento all'anno nel 2011-12; –15,7 per cento nel 2010 per le amministrazioni centrali, con ulteriore caduta del 10,3 per cento l'anno nel biennio). E, forse, il successo in questa impresa non sarebbe un bene per il Paese. Così come, già per il 2011, l'esclusione di una manovra netta non implica che non si faccia manovra ulteriore (la legge 13 dicembre 2010, n. 220, legge di stabilità 2011, contiene una manovra per circa 6 miliardi di euro). E il governo non dovrebbe scordare di aver già operato accantonamenti per altri 2,4 miliardi di euro, in vista di tagli definitivi che potrebbero rivelarsi necessari (asta frequenze).

A questo proposito, comunque, è nostro impegno mantenere gli effetti netti di correzione 2011-2012, previsti a legislazione vigente. Se potessimo decidere noi modificherebbero i contenuti della manovra (tagli selettivi al posto di quelli lineari; drastico taglio ai costi della politica, per fare solo qualche esempio), mantenendo rigorosamente invariati i saldi.

Per il 2013 e il 2014 il DEF – in coerenza con le nuove regole europee – prevede invece una manovra correttiva molto consistente, per complessivi 2,3 punti percentuali di PIL. Il DEF precisa che il Governo si impegna a concentrare questa correzione sulla spesa primaria, che dovrebbe ridursi di ben 4 punti percentuali di prodotto.

Noi pensiamo che non ci sia bisogno di niente di meno. Ma, proprio per questo, chiediamo al Governo di definire subito, insieme all'obiettivo quantitativo di correzione, le scelte politiche atte a conseguirlo. Allungare l'arco temporale della programmazione – per i Paesi con debito e indebitamento eccessivi – significa infatti decidere oggi misure di riduzione della spesa che in tanto possono effettivamente produrre gli effetti attesi – negli anni previsti – in quanto vengono adottate subito, in piena trasparenza. Una trasparenza che aumenta il merito di credito del Paese, rassicura i mercati (e, per queste vie, fa calare gli *spread* rispetto ai *Bund* tedeschi), offre certezze ai cittadini (che capiscono che «possiamo farcela»), ai produttori (lavoratori e imprese), ai consumatori e ai risparmiatori. Tutto al contrario, se la correzione viene indicata come obiettivo da perseguire attraverso azioni... che nessuno sa quali siano.

Questo è uno dei tre nodi politici essenziali che vanno sciolti ora, nel corso di questo dibattito parlamentare e nel confronto – entro giugno – coi *partner* europei (del primo, la scelta per l'«Europa federale», ho già detto. Sul terzo, la forza di «visione» e la concretezza del PNR, mi soffermerò in

ultimo): se non definisce subito le specifiche scelte di politica fiscale ed economica – da tradurre in norma, per la parte nella quale ciò sia necessario, entro la prossima sessione di bilancio – capaci di realizzare la correzione necessaria e di renderla economicamente e socialmente sostenibile (effetti sulla crescita e sulla coesione sociale), il Governo espone il Paese ad un serio rischio. Se ritenesse di non avere la forza politica necessaria, il Governo Berlusconi dovrebbe prenderne atto e rassegnare le dimissioni. Non pretendere di «andare avanti», rinviando scelte urgentissime a dopo il 2013. Vale infatti per il 2013-14 – cambiato quel che c'è da cambiare – quello che lo stesso Governo Berlusconi ha fatto valere, nel 2009, per gli anni 2011 e 2012. Se oggi quelle misure – al di là del giudizio che si può dare sulla loro appropriatezza – stanno producendo effetti, è perché entrarono subito a far parte della legislazione vigente. Come si può ora credere che nel 2013 e nel 2014 si determinino correzioni di spesa per 2,3 punti di prodotto, se nel 2011 non si compiono le specifiche scelte necessarie?

Questa osservazione critica – certamente fondata sul piano del giudizio politico – trova alimento anche in una più specifica valutazione tecnico-politica: il DEF non specifica – malgrado la esplicita previsione in tal senso della legge di contabilità in vigore (come modificata dalla legge 7 marzo 2011, n. 39) – l'articolazione per sottosettori (Amministrazioni centrali; Amministrazioni locali ed enti di previdenza) della manovra correttiva 2013-2014. Non sembri un tecnicismo: in fase di attuazione del federalismo fiscale, è semplicemente inaccettabile – e getta una strana luce sulla credibilità della manovra stessa – che non si precisi, fissata l'entità della manovra (2,3 punti di PIL), e determinato che essa deve venire tutta (o quasi) realizzata dal lato della spesa, qual è il contributo che ad essa forniscono le autonomie. Tasto politicamente delicato da schiacciare, come è stato ben evidenziato dall'audizione di ANCI e UPI (dove si è chiesto legittimamente conto delle pur improbabili promesse – del Governo – di «restituzione» parziale dei tagli del citato decreto-legge n. 78 del 2010)? Si può capire. Ma rinviare o nascondere la reale portata delle scelte necessarie è esattamente l'opposto di ciò che si intende per buon esercizio dell'attività di governo.

In secondo luogo, e ancora a proposito della manovra 2013-2014, il Governo ha «dimenticato» nel DEF di rendere espliciti gli effetti recessivi potenzialmente determinati dalla stessa. Che questi effetti ci siano, e siano consistenti, è certo: secondo i calcoli di Banca d'Italia (audizione Visco), una riduzione di un punto di PIL di spesa pubblica determina – secondo evidenze empiriche – un effetto recessivo di mezzo punto di PIL. Quindi, rispetto al tendenziale, 2,3 punti di manovra, tutta dal lato della spesa, determinano un effetto cumulato di caduta di almeno un punto di prodotto.

Dovremmo dedurre che sarebbe preferibile non effettuare la manovra? Certamente no. Perché le conseguenze di medio-lungo periodo derivanti dal deterioramento dei fondamentali di finanza pubblica – quali potrebbero derivare dal mancato aggiustamento – potrebbero essere anche molto gravi. Ma resta un problema di trasparenza: il DEF dedica decine

di pagine a stimare l'effetto sul PIL di un PNR poco dotato di obiettivi espressi in termini numerici (perciò, poco concreto e difficilmente sottoponibile a verifica), salvo non fornire informazione alcuna sugli effetti recessivi di una manovra, di entità perfettamente indicata.

Noi, per parte nostra, torniamo ad indicare le soluzioni su cui insistiamo da tempo. Oggi confortati dal convergere su di esse dei principali organismi internazionali (OCSE; Commissione europea), dell'Amministrazione e del Congresso USA (discorso di Obama sul *deficit* e conclusioni della Commissione Simpson-Bowles su rientro dal *deficit*): analisi micro e valutazione delle singole voci di spesa, con *spending review* sistematica; bilancio a base zero, per valutare tutto e tutti sotto il profilo dei costi, dei risultati e della adeguatezza. Comparazione di risultati fondata su indicatori inseriti nel bilancio (come da legge di contabilità). Regola permanente di evoluzione della spesa, con obiettivi fissati – nella logica *top-down* – per un periodo molto lungo, con verifiche a scadenze prefissate. Ridisegno dell'intera pubblica amministrazione, e della presenza dello Stato nell'economia e nella società: per costringerlo a fare meglio ciò che serve, a fronte dei fallimenti del mercato. Ma anche per far fronte agli evidenti fallimenti dello Stato stesso, di cui il costo spropositato della politica – a fronte dei modesti risultati conseguiti – è una delle manifestazioni più evidenti.

### 3c- *Il patrimonio pubblico.*

Il conseguimento, al 2014, dell'obiettivo di medio termine (pareggio strutturale) consentirebbe di rispettare anche la nuova regola europea sul debito (5 per cento di riduzione per la quota in eccesso rispetto alla soglia del 60 per cento).

Secondo il DEF, è l'avanzo primario a determinare, dal 2012 in poi, la discesa del debito pubblico verso l'obiettivo. Malgrado la spesa per interessi sia prevista in costante e significativo aumento (dal 4,8 del PIL nel 2011 al 5,6 per cento del PIL nel 2014).

Al fine di neutralizzare almeno questo effetto, e di ritagliare gli spazi per una ripresa degli investimenti in infrastrutture materiali e immateriali, è utile un equilibrato intervento di valorizzazione/alienazione dell'ingente patrimonio pubblico (il DEF informa che sarà presto disponibile una valutazione del suo valore a prezzi di mercato). Riproponiamo quindi, nei suoi termini essenziali, la proposta nota come «proposta Guarino», prevedendo però una convergenza tra Stato centrale e autonomie: 1) conferimento di una quota rilevante di patrimonio mobile e immobile delle pubbliche amministrazioni ad una apposita società, costituita in concorso da Stato centrale e autonomie, che lo paga finanziandosi sul mercato con titoli garantiti dal patrimonio ricevuto, fermi i vincoli paesaggistici, storici e culturali; 2) destinazione – senza eccezione alcuna – di tutte le risorse ricavate a riduzione del volume globale del debito.

A scanso di equivoci: questo intervento sul debito via patrimonio pubblico non può e non deve essere considerato alternativo a quello,

più impegnativo politicamente, di ricostruzione di un avanzo primario ben oltre il 3 per cento, previa riduzione della spesa primaria. Ma nel contesto creato dal coerente e costante avanzamento verso l'obiettivo di medio termine, l'utilizzo di una significativa quota di patrimonio pubblico al fine di una iniziale discesa del debito, più intensa e concentrata nel tempo, appare una scelta responsabile e realistica. Il contrario di quella, del tutto irresponsabile, cui si è fatto ricorso quando le risorse rivenienti da alienazione di patrimonio pubblico (esempio: cartolarizzazioni della fase 2001-2006, ma ancora nella legge di stabilità 2011) sono state utilizzate per finanziare oneri correnti.

4. CRESCITA. NON SI VEDE DA 15 ANNI. E QUESTO PNR NON LA RENDE PIÙ VICINA.

Dopo la grande corsa verso l'euro, coronata nel 1998 con l'ingresso nell'Unione monetaria, la politica italiana avrebbe dovuto guidare il Paese in uno sforzo duraturo di radicale innovazione, che lo rendesse capace di competere senza svalutazione della moneta, in un contesto di finanza pubblica risanata. C'era bisogno, già allora, di un grande Programma nazionale di riforma. Ma, nel primo decennio del secolo, si è sprecato tempo prezioso. Oggi, nel contesto di un salto di qualità nell'azione di coordinamento macroeconomico a dimensione europea, siamo chiamati a disegnare una strategia che favorisca il ritorno del Paese su di un sentiero di crescita stabile e duratura. Ma non partiamo da una posizione facile: prima della Grande recessione, crescevamo meno dell'area euro. Durante la Grande recessione siamo caduti di più. Ora che è in atto una timida ripresa – sempre esposta a nuove ricadute (lo spettro dell'andamento a W) – camminiamo più lentamente di altri. Cresceremo come la Francia e il Regno Unito, senza il potente stimolo fiscale iniettato nell'economia da quei governi? È probabile. Ma questo è accaduto perché «loro» potevano permetterselo. E ora noi abbiamo un carico analogo da sopportare per il «rientro», senza avere avuto il sollievo della politica fiscale espansiva durante la crisi.

Il Governo Berlusconi sembra accreditare la tesi – in diverse parti del DEF e del PNR – che in fondo, almeno al Centro-Nord, non abbiamo di fronte veri problemi di competitività; che in fondo altri non se la cavano meglio di noi. Meglio non cullarsi in queste illusioni: il Paese – tutto, non solo una sua parte – ha un serio problema di produttività totale dei fattori. Un problema che può risolvere, contando sulle sue ancora grandi potenzialità: eccellenza mondiale nel manifatturiero, diffuso saper fare ed intraprendere, famiglie poco indebitate e ancora capaci di risparmiare (anche se meno, crescentemente meno di un tempo), un patrimonio storico-culturale senza pari, territori che hanno accumulato un sapere e un «saper fare» tali da consentire loro di continuare ad essere protagonisti nella globalizzazione dei grandi flussi di finanza, prodotti e persone. Solo per citarne alcuni.

Ma abbiamo poco tempo, perché ne abbiamo perso troppo. E il PNR presentato dal Governo contiene – anche grazie al coordinamento svilup-

patosi nelle sedi comunitarie – una buona selezione dei problemi e molte indicazioni utili, ma difetta al tempo stesso di una chiara «visione» sul futuro del Paese e di puntuali indicazioni e scelte operative.

Ciò di cui abbiamo bisogno, non è la «scossa» che fa ripartire a razzo la nostra economia. C'è bisogno, purtroppo, di molto di più: di una programmazione di lungo periodo, di una strategia di cambiamento del Paese da realizzare gradualmente, con qualche riforma legislativa e con tante, coerenti azioni di alta amministrazione. Forza e chiarezza della visione. Umiltà e costanza della concretezza.

Nelle pagine che seguono, presenteremo qualche esempio dell'una e dell'altra, senza pretesa di completezza. E rinviando al lavoro dei Gruppi del PD di ogni singola Commissione di merito l'indicazione più puntuale delle politiche di settore.

#### 4a - *Gli italiani del 2060. Se vogliamo essere ancora nel G20.*

Il DEF e il PNR insistono – giustamente – sulla sostenibilità di lungo periodo del nostro sistema previdenziale pubblico. Siamo la nazione europea col più elevato invecchiamento della popolazione. Ma siamo tra gli Stati membri con una minore esposizione del debito all'aumento della popolazione pensionata. Come è potuto accadere? La risposta è semplice: potenza delle riforme. Dal 1992 (Governo Amato), passando per il 1995 (Governo Dini), per il 1996 (Governo Prodi), fino al 2010 (Governo Berlusconi), una strategia di riforma si è sviluppata coerentemente nel tempo; con l'accordo delle parti sociali, (quasi) ad ogni passaggio. Una volta tanto, il Governo subentrante non ha smantellato l'opera di quello che lo aveva preceduto. Anzi, l'ha sviluppata coerentemente. È accaduto poche altre volte. È accaduto in tema di ristrutturazione del sistema bancario. Non può essere un caso che si tratti dei due settori per i quali ogni comparazione in sede europea conduce allo stesso giudizio: siamo nel gruppo dei migliori. Non è dunque smania «novista»: il vero cambiamento e le vere riforme sono difficili e talvolta costosi politicamente, ma pagano.

Le analisi di sensitività del debito pubblico italiano rispetto alle ipotesi demografiche – molto utili al fine di verificare positivamente la tenuta del nostro sistema previdenziale – ci mettono di fronte alle dimensioni del fenomeno dell'immigrazione, necessaria per sostenere le prospettive di sviluppo dell'Italia nei prossimi cinquant'anni.

Il prodotto non può crescere, e neppure mantenersi stabile, se il numero dei lavoratori e dei consumatori interni cala in modo vertiginoso, a meno di «salti» di produttività che non rientrano tra le cose ragionevolmente prevedibili. Tantomeno, per un Paese solo. Più nel dettaglio: a parità di garanzie fornite ai cittadini, lo sviluppo demografico dovrebbe avere questo andamento: gli immigrati attualmente presenti sul territorio nazionale dovrebbero raddoppiare per stabilizzare l'attuale numero di abitanti. Per mantenere inalterato il rapporto attuale tra lavoratori attivi e pensionati, gli immigrati dovrebbero moltiplicarsi per cinque. Mentre basterebbe «solo» triplicarli per mantenere l'attuale numero di lavoratori at-

tivi. Esagerazioni? Date un'occhiata, per rispondere, allo «scenario» base assunto dal DEF per la verifica di sensitività del debito alle ipotesi demografiche: senza un afflusso annuo di 226.000 immigrati, di qui al 2060, non reggono le ipotesi di «base», né sul prodotto, né sul debito.

Insostenibile politicamente? Può essere, a patto che chi lo afferma abbia l'onestà di ammettere che sconta una caduta del prodotto o l'insostenibilità di lungo periodo del debito (in proposito, basterà verificare con quanti anni di ritardo raggiungeremmo l'obiettivo di medio termine sull'indebitamento e sul debito se l'afflusso di immigrati si riducesse dai 226.000 dello «scenario base» ai 100.000... D'altra parte, c'è nel Governo chi ha detto che sono «insostenibili» 25.000...

Proponiamo dunque, noi del PD, l'apertura indiscriminata a tutti? Al contrario. La normativa attualmente in vigore (legge 30 luglio 2007, n. 189, cosiddetta legge Bossi-Fini) è volta a mantenere un tasso di clandestinità molto elevato, scoraggia l'immigrazione di persone molto qualificate e si pone in aperto contrasto con le esigenze del nostro apparato produttivo. Lo provano i risultati ottenuti: clandestini oltre il 19 per cento della popolazione immigrata legalmente residente. Tutti o quasi con ragionevole certezza di regolarizzazione, tramite la farsa della richiesta di assunzione di una persona «ufficialmente» all'estero, in realtà presente clandestinamente in Italia e da tempo al lavoro nella famiglia o nell'impresa del cittadino italiano che «si impegna ad assumere». Un *mix* di tragedia e commedia.

La proposta: concessione dei visti «a punti», sull'esempio di Canada, Australia, Nuova Zelanda. A caratteristiche del potenziale immigrato più coerenti con le esigenze del «sistema Italia», corrisponderà un punteggio più alto. E poi, procedure semplificate e più rapide per attrarre talenti, secondo i meccanismi previsti dalla «*Blue card*» europea. Su queste basi, effettiva programmazione dei flussi, tramite accordi coi Paesi di origine, e lotta senza quartiere alla clandestinità. Ma i flussi, quelli, bisogna che siano programmati in modo compatibile con lo «scenario base» del DEF.

È sconcertante che il DEF – dopo aver mostrato consapevolezza del ruolo che l'immigrazione è destinata ad assumere tra le determinanti sia della crescita, sia della qualità sociale – ignori sostanzialmente il tema delle politiche che debbono essere messe rapidamente in atto, sia dal lato dell'integrazione, sia dal lato dell'istruzione degli immigrati. Noi, per parte nostra, consideriamo queste politiche prioritarie, perché coesenziali a un disegno di sviluppo quantitativo e qualitativo. In particolare, ciò vale per l'istruzione: tra le «missioni» di spesa del bilancio, questa è quella per la quale – nel contesto di quell'azione di risparmio selettivo che abbiamo esposto sopra – vanno impiegate maggiori risorse, previa una profonda riforma della qualità della spesa stessa: la costruzione di servizi formativi efficienti ed efficaci per questi «nuovi» italiani è essenziale, sia per difendere il gradino attualmente occupato dall'Italia nella divisione internazionale del lavoro, sia per mantenere gli elevati *standard* raggiunti in tema di diritti civili e di cittadinanza.

4b - *La partecipazione di donne e giovani alle forze di lavoro. Mettiamo le ali alle quote.*

Il DEF documenta un andamento della disoccupazione, durante la Grande recessione, nella media dell'area euro. Considera efficace il sistema degli ammortizzatori sociali messo in atto, con particolare riferimento all'istituto della CIG «in deroga». Assume impegni per una migliore relazione tra attività di formazione-riqualificazione e sistema delle imprese. Ma sottovaluta gravemente i due principali problemi del mondo del lavoro italiano: la bassa partecipazione, specie femminile, alle forze di lavoro e l'accentuato dualismo.

Né l'uno né l'altro si superano da sé, grazie al ritorno della crescita. Ci vogliono politiche specifiche, orientate al conseguimento di obiettivi ambiziosi, precisi – ben scadenziati nel tempo – e sottoponibili a verifica costante, di qui al 2020. Al contrario, è proprio questo il campo in cui il PNR difetta, al tempo stesso, di ambizione e di concretezza.

Per superare il dualismo, è indispensabile la costruzione di un sistema universale di tutela dalla disoccupazione. Il Governo non lo propone, nemmeno per il lungo periodo; e concentra la sua proposta sull'istituto della cassa integrazione, il cui carattere discriminatorio è dimostrato dal fatto stesso che lo si debba usare così diffusamente «in deroga».

Quanto all'azione di contrasto dell'abbandono scolastico, del fenomeno dei giovani che non lavorano, non studiano e non cercano attivamente un lavoro, e alle iniziative per accrescere la partecipazione alle forze di lavoro, il PNR definisce obiettivi al 2020 che – anche conseguiti – collocheranno l'Italia alla coda in tutte le relative graduatorie dei Paesi euro.

Di qui la nostra proposta, volta a creare forti condizioni di vantaggio relativo per le donne – specie nel Sud, ma non solo – che lavorano fuori casa: a parità di reddito da lavoro – dipendente, autonomo, professionale, parasubordinato – il reddito da lavoro di una donna deve essere sottoposto ad un prelievo IRPEF significativamente inferiore a quello sul reddito di un uomo. Una scelta *shock*, volta a creare una disparità positiva, a parziale compensazione delle dispari opportunità di partenza. Una scelta di riduzione selettiva della pressione fiscale – più forte per le donne lavoratrici del Mezzogiorno – che può essere finanziata nell'immediato da un prelievo sulle dimensioni – eccedenti il livello prudente – della leva finanziaria degli istituti di credito; e nel medio-lungo termine può autofinanziarsi grazie all'incremento delle base imponibile del prelievo fiscale e contributivo. Una misura, infine, che può svolgere un ruolo cruciale anche nella strategia di lotta alla povertà: la maggioranza dei minori in condizioni di povertà (relativa ed assoluta) vive in famiglie particolarmente numerose e monoreddito (quello del maschio adulto). Se aumenta la partecipazione delle donne alle forze di lavoro...

4c - *Realizzare il mercato unico europeo. Ma che fine ha fatto la legge annuale sulla concorrenza?*

Ci sono riforme che non costano, ma sono parte essenziale di una strategia per la crescita del prodotto potenziale, della produttività totale dei fattori.

Il recente rapporto del professor Monti alla Commissione sulla realizzazione di nuovi progressi nella realizzazione del mercato unico contiene indicazioni e proposte preziose, di cui il Gruppo del PD – consapevole dei costi politico-elettorali che alcune di esse presentano – si impegna a favorire l'adozione, in Italia e in Europa.

Il DEF, in via di principio, sembra fare altrettanto. Ma è una dichiarazione che non regge alla verifica dei fatti: della legge annuale sulla concorrenza si è persa la traccia, nell'agenda del Governo e del Parlamento. Mentre un posto di assoluto rilievo ha occupato – nell'agenda della maggioranza e del Governo – una legge per la riforma della professione forense che il PNR pudicamente non richiama, anche perché contraddice apertamente gli impegni alle liberalizzazioni assunti in Europa. Prendiamo quindi questo disegno di legge come cartina di tornasole: il Governo vuole approvarlo così com'è? Eviti di far perdere tempo al Paese con la retorica delle liberalizzazioni che non si fanno. Il Governo intende modificarlo profondamente? Potrebbe essere un buon inizio.

Il Gruppo del PD, per parte sua, si impegna a presentare entro settembre una sua proposta di legge annuale sulla concorrenza, che raccolga in un unico testo le proposte già avanzate e ne indichi di nuove, anche in attuazione delle raccomandazioni dell'Autorità.

Nel paragrafo dedicato alla politica energetica, si avanza una precisa proposta per l'apertura del mercato italiano del gas, ancora caratterizzato dalla posizione dominante dell'ex monopolista.

4d - *Il fisco: redistribuire il carico, a pressione fiscale inalterata.*

Il DEF e il PNR programmano il mantenimento della pressione fiscale (tributi più contributi in rapporto al PIL) sui livelli elevatissimi raggiunti negli ultimi anni (sopra il 42 per cento), in tutti gli anni di programmazione. Lo sforzo di aggiustamento in cui il Paese è impegnato, per il conseguimento dell'obiettivo di medio termine sia dal lato del *deficit*, sia dal lato del debito, rende indispensabile questa scelta.

Il caso di Paesi ad elevatissima pressione fiscale e ad elevato ritmo di crescita dimostra del resto che non è il livello della pressione fiscale a fare la differenza: decidono, nel determinare la compatibilità tra quest'ultima e crescita elevata, la qualità della spesa (i beni e i servizi finanziati dai tributi e dai contributi) e la distribuzione del carico fiscale tra lavoro e impresa (i produttori) e altre basi imponibili. In Italia, con l'eccezione della spesa per il servizio sanitario, la qualità della spesa pubblica – misurata dalla comparazione tra costi e risultati – è decisamente sotto la media eu-

ropea; mentre è mediamente superiore il livello della pressione fiscale sul lavoro e sull'impresa.

Sulla ristrutturazione della pubblica amministrazione, la riduzione dei costi della politica, la riqualificazione, il controllo e la riduzione della spesa corrente si è detto in altra parte di questa relazione.

Quanto alla redistribuzione della pressione fiscale tra le diverse basi imponibili, il DEF e il PNR promettono una riforma che redistribuisca «tra tassazione diretta e indiretta e una riduzione del carico tributario per imprese e lavoratori». Inutili – nel corso delle audizioni e del dibattito in Commissione Bilancio sul DEF – sono stati i tentativi di ottenere dal Governo qualche ulteriore informazione.

Nell'attesa, torniamo a ribadire le nostre proposte: *a*) redistribuzione del carico tra chi paga tutto il dovuto e chi evade, destinando in modo puntuale a riduzione delle aliquote che gravano sui «produttori» l'intero aumento di gettito riveniente dal successo nella lotta all'evasione. Una lotta, quest'ultima, da incrementare e rendere più efficace non mettendo a carico dei contribuenti leali nuove incombenze burocratiche – che accrescono i costi delle famiglie e delle imprese – ma utilizzando le tecnologie disponibili per incrociare le informazioni su reddito, consumi e patrimoni (Tabellini e Provasoli – aprile 2010), anche prevedendo l'obbligo di compilare una dichiarazione annuale della consistenza patrimoniale; *b*) spostare prelievo dal lavoro e l'impresa alla rendita, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo dell'occupazione (eliminazione progressiva della componente lavoro dalla base imponibile dell'IRAP) e di realizzare omogeneità di trattamento tra diverse tipologie di reddito (esempio 20 per cento prima aliquota IRPEF; 20 per cento aliquota unificata su rendite da capitale, compresi i titoli di stato (per questi ultimi, al fine di non penalizzare i contribuenti più deboli, si può consentire l'opzione per l'ingresso della rendita nella base imponibile IRPEF); *c*) razionalizzazione e semplificazione del sistema delle detrazioni, deduzioni ed agevolazioni, con netto privilegio per il carico familiare, il lavoro femminile e il Sud.

*4e - Il Sud. Cambiare il sistema degli incentivi, per farlo crescere a ritmo doppio rispetto al Centro-Nord.*

Non è vero che il Sud, prima della Grande recessione, sia cresciuto a tassi inferiori rispetto al resto del Paese. È dunque infondata ed autoconsolatoria la posizione di chi tende ad accreditare la tesi che «il Nord va bene, è il Sud l'unico vero problema dell'Italia». No. L'andamento della produttività totale dei fattori segnala che tutto il Paese ha seri problemi di competitività. L'osservazione fondata, semmai, è quella opposta: è l'area meno sviluppata che potrebbe crescere ad un ritmo significativamente più elevato, come è accaduto in Europa – più di recente – alla Germania, che presentava, dopo l'89, livelli di dualismo economico interno paragonabili.

Perché il Sud cresce (poco) più o meno come il Nord, ribadendo così l'enorme divario che lo separa dal resto del Paese e dalla media dell'area euro?

Le risposte sono note: pubblica amministrazione più inefficiente, *deficit* infrastrutturale, giustizia civile ancora più lenta, illegalità diffusa, criminalità organizzata capace di contendere allo Stato il controllo del territorio, gravi *deficit* di formazione del capitale umano, capitale sociale meno ricco... Che in presenza di questi fattori di debolezza, il Sud cresca come il Nord è semmai indice del permanere di potenzialità inutilizzate, a partire dal gran numero di donne giovani, meglio formate e più impegnate dei coetanei maschi, le quali non partecipano – per disperazione – alle forze di lavoro. O lavorano in nero.

È stata avanzata, recentemente, l'ipotesi – coerente con certa parte della teoria economica – che nel Sud il principale fattore di tenuta del sistema produttivo sia rappresentato dal più elevato livello di evasione fiscale dei «produttori» nel settore *market*. L'evasione come autoriduzione della pressione fiscale a fini competitivi.

A volerla prendere per buona, si tratta di un'analisi che spiegherebbe al tempo stesso la crescita e il ribadirsi del divario: evasione, illegalità ed economia sommersa vanno a braccetto. Non si può avere l'una, senza sopportare una dose massiccia delle altre. Ma illegalità e sommerso deprimono, alla lunga, le capacità competitive di un territorio, perché distorcono drammaticamente l'intero sistema degli incentivi, per tutti gli operatori.

Tuttavia, l'analisi sembra suggerire un preciso ordine di priorità per le politiche di crescita del Sud: drastica riduzione della pressione fiscale sui produttori «emersi e legali»; lotta senza quartiere all'evasione, uscendo dalla attuale «semitolleranza»; concentrazione degli investimenti in infrastrutture materiali – *in primis*, porti e ferrovie – , in sicurezza e in formazione.

In questo contesto, il ripristino del credito d'imposta automatico per l'occupazione e, soprattutto, la ricerca – accompagnandosi alle già descritte misure di riduzione del prelievo sul reddito da lavoro delle donne – potrebbe premiare scelte virtuose dei produttori e ridurre il peso della intermediazione della politica, riequilibrando il sistema degli incentivi in senso *pro*-sviluppo.

È compatibile, questa strategia, con la riforma in senso federalista della forma di Stato e, in particolare, con il cosiddetto federalismo «fiscale»? La risposta è certamente positiva, giacché federalismo significa in primo luogo responsabilità; ciò che migliora la qualità della politica proprio perché cambia gli incentivi degli amministratori, responsabili al tempo stesso della spesa e del reperimento delle risorse necessarie a finanziarla.

Infine, il contingentamento del credito. Che sia un gravissimo problema, anche e soprattutto nel Sud, è vero. Che la soluzione proposta dal DEF (la Banca del Sud) sia quella giusta, è invece assai improbabile: recenti analisi sembrano addirittura provare che nel rapporto tra territorio di raccolta e territorio di impiego presentano migliori *performance*, dal punto di vista del Sud, le banche del Centro-Nord, rispetto a quelle del Sud.

*4f - Il nuovo piano energetico.*

La bozza di PNR discussa in Parlamento a novembre faceva del ritorno al nucleare il perno attorno al quale far ruotare il sistema energetico nazionale. Era una scelta discutibile. Ma era una scelta, capace nel lungo periodo di fornire un significativo contributo alla produzione «di base» dell'energia elettrica.

A distanza di qualche mese, quel «perno» della politica energetica è venuto meno anche formalmente, con l'abrogazione di tutte le relative norme predisposte dal Governo e dalla maggioranza. Nel DEF e nel PNR si è così determinato un enorme vuoto: non c'è una politica energetica «Italia 2020». Né il PNR fornisce alcuna indicazione circa le strade da battere per colmarlo.

Anche in questo caso, dunque, tocca all'opposizione un esercizio di supplenza: *a)* è urgentissima l'effettiva liberalizzazione del mercato del gas. La separazione funzionale della rete da ENI – cui erano orientati il Governo e il nuovo consiglio dell'Autorità – è assolutamente insufficiente. È necessario procedere alla separazione proprietaria. A questo scopo, può svolgere un ruolo essenziale Cassa depositi e prestiti spa, già proprietaria della quota di controllo di Terna, la società della rete elettrica. Dalla acquisizione della proprietà anche della rete del gas, potrebbe nascere un grande *player* europeo delle reti energetiche, finalmente e davvero interessato a costruire le infrastrutture di interconnessione con le reti degli altri Paesi europei, così da sfruttare le specializzazioni produttive di ognuno di essi, attraverso la realizzazione di un mercato europeo veramente aperto alla competizione; e da fare dell'Italia – sfruttandone la collocazione geografica e nuove infrastrutture (esempio: rigassificatori) – un vero e proprio *hub* europeo del gas; *b)* razionalizzare e rendere certi nel tempo gli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili (forse, l'enorme pasticcio combinato dal Governo coi recenti decreti è ancora recuperabile); *c)* investire e favorire gli investimenti privati per il risparmio energetico, nelle nuove abitazioni (anche rivedendo a questo scopo il sistema degli oneri di urbanizzazione, penalizzando le costruzioni non vocate al risparmio energetico) e nelle abitazioni esistenti (soprattutto, rendendo assolutamente certi nel tempo gli incentivi come quello del «55 per cento», sempre incerto (scade alla fine del 2011) e indebolito da ripetuti interventi del Governo), così da favorire lo sviluppo di uno specifico settore industriale nazionale in questo campo; *d)* rilanciare la strategia, per il trasporto delle merci, delle «autostrade del mare», anche riconoscendo alle autorità portuali – a fini di sviluppo degli investimenti – finanziamenti corrispondenti ad una quota fissa e permanente nel tempo del gettito dell'IVA sui rispettivi traffici, così da favorire la programmazione di lungo periodo e l'attrazione di investimenti privati.

MORANDO, *relatore di minoranza*