

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. LVII  
n. 4-A-bis

## RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

*Presentata alla Presidenza il 27 aprile 2011*

(Relatore: **BARETTA**, di minoranza)

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

**(BERLUSCONI)**

---

*Trasmesso alla Presidenza il 13 aprile 2011*

---

ONOREVOLI COLLEGHI! — La recente introduzione, a livello comunitario, di modelli decisionali e operativi tesi a favorire, nell'ambito del « Semestre europeo », il rafforzamento del coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri e della sorveglianza in campo fiscale e macro-economico, nonché la revisione dei contenuti e dei tempi di presentazione dell'Aggiornamento del programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma, hanno comportato la necessità di modificare i profili sostanziali e procedurali della normativa contabile nazionale.

Con la recente legge 7 aprile 2011, n. 39, sono state pertanto apportate talune modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica, volte ad allineare al nuovo calendario europeo il processo di programmazione nazionale, anticipando ad aprile la data di presentazione alle Camere del Documento di economia e finanza (DEF), il principale strumento di programmazione economica e finanziaria, che ricomprende lo schema del Programma di stabilità e lo schema del Programma nazionale di riforma.

Nonostante alcune contraddizioni, tra cui spicca la dominanza della dimensione intergovernativa rispetto alla valorizzazione degli organi rappresentativi, i cambiamenti introdotti nella *governance* comunitaria costituiscono delle innovazioni positive che presentano importanti potenzialità. Tuttavia, per rafforzare il processo di unificazione nell'Unione europea, è necessario un riorientamento della sua stessa cultura economica, per costituire saldi legami tra stabilità finanziaria da un lato e sviluppo economico, equità sociale e

riequilibrio territoriale dall'altro, creando per questa via adeguate condizioni generali di benessere materiale e di progresso civile.

La linea di indirizzo prevalente, ribadita nel Consiglio europeo del marzo scorso, si concentra quasi esclusivamente sulla disciplina di bilancio, nella convinzione che solo politiche restrittive possano ripristinare la stabilità macroeconomica dell'Unione europea e ridurre la volatilità dei mercati e che l'abbattimento del debito pubblico, accrescendo il reddito futuro atteso dai consumatori, indurrà le famiglie ad aumentare i consumi.

In questo modo si rischia di produrre effetti esattamente opposti a quelli annunciati, deprimendo le prospettive di crescita e deteriorando ulteriormente le condizioni di solvibilità dei debitori. La sostenibilità del debito pubblico non dipende semplicemente dalla sua dimensione, ma riflette una serie articolata di fattori, tra i quali assume particolare rilievo l'esistenza di un differenziale positivo fra il tasso di crescita e il tasso di interesse sui prestiti. Quindi, più lenta è la crescita del PIL, minore sarà la capacità di far fronte alle obbligazioni di pagamento degli interessi sui titoli emessi.

« Non sono possibili sviluppo economico ed equilibrio politico democratico senza stabilità e solidità della finanza pubblica », tuttavia, la politica dei due tempi — prima il debito poi, forse, la crescita — trascura la circostanza che senza crescita difficilmente potrà esserci riduzione del debito.

Misure di stabilizzazione anche coraggiose non potranno essere risolutive, né gli obiettivi di finanza pubblica potranno es-

sere raggiunti in assenza dell'innalzamento del potenziale della nostra economia nel quadro di una politica economica europea per il sostegno della domanda interna.

#### *L'economia e la finanza pubblica.*

Il Programma di stabilità illustra uno scenario macroeconomico che rivede decisamente al ribasso le valutazioni contenute nella Decisione di finanza pubblica del settembre 2010 per tutto l'arco di previsione: in particolare, per il 2011 il PIL italiano è stimato crescere ad un tasso dell'1,1 per cento (rispetto all'1,3 per cento indicato nella Decisione di finanza pubblica) e si mantiene per tutto l'arco previsionale ampiamente al di sotto del 2 per cento previsto dalla Decisione di finanza pubblica (1,3 per cento nel 2012, 1,5 per cento nel 2013 e 1,6 per cento nel 2014).

Si tratta di tassi sensibilmente più bassi della media dei paesi avanzati, per i quali è prevista una crescita del 2,4 per cento nel 2011, la stessa della Germania, mentre la Francia si attesterebbe all'1,6 e il Regno Unito all'1,7 per cento.

Nella determinazione di uno scenario di crescita meno favorevole, rileva la crescente penetrazione delle importazioni: nel Programma di stabilità, il rafforzamento della domanda interna è, infatti, assorbito dal venir meno del contributo fornito alla crescita dalle esportazioni nette (il contributo era positivo per un valore medio di 0,2 punti nella Decisione di finanza pubblica). In particolare, nel 2011-2013 l'incremento medio annuo delle importazioni è elevato di mezzo punto, quello delle esportazioni è ridotto di 0,2 punti: in assenza di un più robusto traino proveniente dalle componenti estere, l'economia italiana resta priva di un importante fattore d'accelerazione per superare la condizione di bassa crescita relativa in cui versa da ormai quindici anni.

Se il Documento di economia e finanza adegua le previsioni di crescita a quelle dei principali istituti internazionali e italiani, conferma, per il biennio 2011-12, il dato

dell'indebitamento della Decisione di finanza pubblica, pari al 3,9 per cento del PIL nel 2011 e al 2,7 nel 2012, mentre va segnalato che il FMI nel recente *World Economic Outlook* prevede il 4,3 per cento nel 2011 e il 3,5 per cento nel 2012). Peggiora, invece, la previsione del debito pubblico, pari al 120 per cento del PIL nel 2011 e al 119,4 per cento nel 2013.

Oltre alla differenza riscontrata nelle stime, solleva perplessità la scelta governativa di affidare il biennio 2011-2012 solo all'andamento spontaneo dell'economia e della finanza pubblica, poiché il previsto miglioramento del disavanzo tendenziale presenta componenti non tranquillizzanti, come rilevato dalla Corte dei conti, derivando dal mantenimento della pressione fiscale sul livello elevato del 2010 (42,6 per cento), da una ulteriore forte caduta degli investimenti pubblici rispetto al livello minimo del 2010 e dal blocco temporaneo delle spese di personale delle amministrazioni pubbliche, disposto con il decreto-legge n. 78 del 2010.

Si deve, peraltro, osservare che nel quadro di previsione non si fa cenno alla necessità di individuare, come previsto nel decreto legge n. 78 del 2010 e come riconfermato nel recente decreto sul federalismo regionale, le risorse necessarie a reintegrare, anche parzialmente, i trasferimenti agli enti territoriali soppressi dalla manovra dell'estate scorsa: nel 2014 è previsto un incremento inferiore al miliardo a fronte dei tagli operati che raggiungono nel 2013 gli 8 miliardi di euro.

Decisamente peggiore è il nuovo scenario per il 2013. In particolare, l'indebitamento netto si colloca al 2,7 per cento del PIL (mentre era previsto diminuire al 2,2 per cento) e il debito pubblico si attesta al 116,9 per cento del PIL, rispetto al 115,2 per cento della Decisione di finanza pubblica.

La decisione del Governo di raggiungere un sostanziale pareggio di bilancio nel 2014 (-0,2 per cento del PIL) prefigura nel Documento di economia e finanza una manovra di correzione dei conti per circa 2,3 punti del PIL nel biennio 2013-2014; si tratterà di reperire risorse per 20,3 mi-

liardi di euro nel 2013 e per 40 miliardi nel 2014. La manovra potrebbe essere persino più ampia, come rilevato dalla Banca d'Italia, considerato che il Documento di economia e finanza riporta anche indicazioni circa gli oneri, stimati in 5,1 miliardi (0,3 punti percentuali del prodotto), nel 2014 derivanti dall'adozione del criterio delle politiche invariate.

In sostanza, si affida il biennio 2011-2012 agli andamenti economici e finanziari spontanei, non essendo previsti effetti di stimolo della crescita da attribuire a nuove misure strutturali di riforma né interventi di contenimento del disavanzo, né azioni di riqualificazione della spesa e si rinvia alla prossima legislatura l'onere di un aggiustamento che si profila di gran lunga superiore a quello compiuto per rispettare i parametri di Maastricht e poter partecipare fin dall'inizio alla moneta unica europea, impegno ancora più gravoso ora, in un contesto di bassa crescita.

Il Governo non fornisce indicazioni precise sull'articolazione della manovra, ma afferma che essa agirà prevalentemente attraverso tagli alla spesa: a questo proposito va considerato che nelle stime del Documento, già nel biennio 2011-2012, la spesa primaria corrente in termini reali diminuirebbe dell'1 per cento l'anno. Negli anni 2013-2014 il conseguimento dell'obiettivo indicato per l'indebitamento netto richiederebbe una riduzione delle erogazioni primarie correnti in termini reali di oltre il 2 per cento l'anno. Nel complesso, tra il 2010 e il 2014 la spesa primaria corrente si ridurrebbe in termini reali di quasi il 7 per cento e, qualora il tasso di crescita del prodotto fosse inferiore, il raggiungimento degli obiettivi richiederebbe compressioni ancora più rilevanti.

La spesa in conto capitale nel 2014 risulterebbe essere inferiore, al netto della manovra, di 8 miliardi di euro rispetto a quella del 2010 (una riduzione di 0,9 punti percentuali di PIL), e ammonterebbe al 2,6 per cento del PIL, il valore più basso degli ultimi decenni; in particolare, gli investimenti scenderanno a 28 miliardi rispetto

ai quasi 32 miliardi del 2010, elemento che confligge con le esigenze di rafforzare le prospettive della crescita economica e con le raccomandazioni dell'Unione europea che chiedono di effettuare il risanamento senza penalizzare la spesa in infrastrutture.

Si tratta di obiettivi difficili da raggiungere, considerando che nel decennio che ha preceduto la crisi la spesa primaria corrente è cresciuta in termini reali del 2 per cento all'anno e che gli esiti dei tentativi di contenimento sono stati spesso deludenti e si sono risolti prevalentemente in semplici slittamenti nel tempo di pagamenti, così creando inevitabili difficoltà alle aziende fornitrici dell'amministrazione pubblica, creando situazioni di debito occulto che rappresentano elementi di distorsione del bilancio.

In questo senso, la rilevante crescita prevista per la spesa per interessi, che dovrebbe aumentare di oltre 22 miliardi di euro in quattro anni, in media ad un tasso dell'8,6 per cento annuo – valori significativamente superiori alle previsioni di consenso (una differenza di 2,8 miliardi di euro nel 2011 che sale fino a 8,4 miliardi nel 2013) – può essere anche letta come una «riserva» da utilizzare per compensare eventuali scostamenti delle dinamiche effettive relative ad altre voci di spesa.

Va anche segnalato che, a differenza di quanto prescritto dall'articolo 10 della legge n. 196 del 2009, come modificata dalla legge n. 39 del 2011, il Documento di economia e finanza non riporta gli obiettivi programmatici per sottosettore, né tantomeno l'indicazione – sempre per sottosectori – dall'articolazione della manovra necessaria al conseguimento degli obiettivi. È necessario che il Documento sia integrato da queste previsioni.

Inoltre, vi è anche un rischio legato alla probabilità che la correzione di bilancio non si realizzi. Una parte del miglioramento dei saldi dei prossimi anni è legata allo spontaneo miglioramento del ciclo (in termini di saldo primario, dei 5,3 punti di PIL di correzione da realizzare nel quadriennio 2010-2014, 1,6 punti sono deter-

minati dal ciclo). Tale ipotesi risulterebbe corretta se una parte del deficit attuale fosse spiegato da fattori legati al ciclo economico mentre se la caduta del PIL fosse stata di carattere strutturale, allora anche il peggioramento del deficit sarebbe strutturale e pertanto la finanza pubblica non potrebbe fare affidamento sulla ripresa dei prossimi anni.

Lo scenario di sviluppo che farà da sfondo all'aggiustamento fiscale dei prossimi anni è quindi un aspetto cruciale per stabilire la probabilità di successo dell'azione di risanamento. In assenza di un recupero della crescita, anche l'aggiustamento delle finanze pubbliche risulterebbe irraggiungibile, il che potrebbe rendere necessario un negoziato con la Commissione europea per una diversa modulazione degli obiettivi. Per altro verso, un tasso di crescita intorno all'1,5 per cento alla fine del periodo della programmazione in presenza di una politica fiscale restrittiva e prociclica sembra sovrastimato.

Per esigenze di completezza dell'analisi, sarebbe desiderabile che le stime d'impulso determinate dalle misure del Programma nazionale di riforma sul prodotto fossero accompagnate da valutazioni sugli effetti, di segno opposto, indotti dalla manovra restrittiva di finanza pubblica sulla componente ciclica della crescita. Secondo le stime di consenso, l'impulso fiscale alla crescita sarebbe di segno restrittivo per quasi nove decimi all'anno per tutto il quadriennio.

Il vero problema irrisolto è dunque quello legato alla perdurante difficoltà dell'economia italiana a recuperare ritmi di sviluppo appena apprezzabili, la condizione essenziale — com'è stato autorevolmente rilevato nelle audizioni — per affrontare con successo il percorso di rientro del debito pubblico che l'Europa richiede. Il blocco dell'economia è, peraltro, una condizione che ci differenzia dagli altri principali paesi europei, più speditamente avviati a recuperare tassi di crescita prossimi a quelli sperimentati prima della crisi internazionale.

### *Il Programma nazionale di riforma.*

Se la variabile principale ai fini della stabilità finanziaria è la crescita, il Programma nazionale di riforma appare uno specchio dei limiti e dell'inefficacia della politica del Governo e, persino, dell'assenza di qualunque politica.

Il Programma nazionale di riforma, infatti, ha solo in parte natura programmatica e non viene, quindi, utilizzato per delineare strategie future, ma piuttosto per sistemare *ex-post* le azioni già intraprese, tanto da limitarsi, almeno nella quantificazione degli effetti sulla crescita, a considerare i provvedimenti già adottati nel corso della legislatura.

Il Programma nazionale di riforma oscilla tra un eccessivo ottimismo circa l'impatto delle misure già assunte, che non sembrano aver prodotto i risultati attesi (l'incremento stimato del PIL ammonta solo allo 0,4 per cento, inadeguato a garantire la ripresa dell'occupazione e il progressivo riassorbimento del debito), e la genericità circa i contenuti delle ulteriori iniziative che paiono ripetere le caratteristiche dei Documenti di programmazione economico-finanziaria del passato, senza i caratteri stringenti e operativi previsti dalle nuove procedure europee. La dimostrazione è nell'assenza dell'indicazione di eventuali provvedimenti collegati necessari alla sua attuazione, previsti dalla legge n. 196 del 2009, come modificata dalla legge n. 39 del 2011.

Quel che è peggio, si tratta di obiettivi modestissimi. Se anche essi saranno raggiunti l'Italia sarà l'ultima su 27 Paesi in molti ambiti di azione della strategia « Europa 2020 », decisivi per il rilancio della crescita e per il miglioramento del benessere dei cittadini. Addirittura, come ha rilevato l'ISTAT, il divario con la media dei Paesi dell'Unione europea andrebbe aggravandosi in tutti gli ambiti, ad eccezione del tasso di occupazione e dell'istruzione universitaria. Se anche gli obiettivi di altri Paesi fossero irrealistici e impossibili da raggiungere, certamente essi indicano che — a differenza dell'Italia — gli altri partner europei hanno quantomeno

l'ambizione di migliorare fortemente da qui alla fine del decennio.

Tra le riforme di struttura più attese, il Documento di economia e finanza dedica particolare attenzione alla riforma fiscale, cui non corrispondono, però, indicazioni — anche solo di massima — delle misure che si intende proporre e delle implicazioni che la riforma è destinata ad avere sulla crescita economica e sulla finanza pubblica (ad esempio, i regimi di favore da ridurre ammontano a 90 miliardi).

Lo spostamento del prelievo fiscale dalle imposte dirette a quelle indirette rischia di compromettere la progressività del sistema impositivo e di innescare effetti inflazionistici. È necessario, invece, dare piena attuazione alla riforma fiscale secondo le linee della mozione del Partito democratico — a prima firma Bersani — n. 1-00471, approvata dalla Camera il 22 dicembre 2010, che consentirebbe contemporaneamente di ottenere una maggiore efficienza, coerenza ed equità del sistema e la promozione del lavoro, dell'impresa e dell'investimento produttivo.

Il tema della riforma fiscale si lega necessariamente a quello dell'attuazione del federalismo, finora di fatto costruito assumendo la sostanziale invarianza dell'assetto vigente. Una lettura trasversale dei decreti già approvati o in via di approvazione fa emergere una serie di incoerenze nel disegno generale, di carenze di coordinamento tra le varie componenti della riforma, e di contraddizioni che derivano dall'approccio « di breve respiro » seguito dalla riforma.

Il Programma nazionale di riforma dà ampio risalto agli interventi per infrastrutture e trasporti. Con riferimento al settore dei trasporti, nel Programma è inserito anche il Piano nazionale della logistica i cui contenuti risultano sinora estremamente frammentari e privi di un disegno strategico e le cui risorse riguardano esclusivamente misure di sostegno agli autotrasportatori.

Dalla valutazione sugli effetti delle riforme è esclusa la tematica degli investimenti pubblici, forse a causa di una azione del Governo fallimentare. D'altronde lo

stesso Programma nazionale di riforma ricorda che la dotazione del Piano di infrastrutture strategiche (PIS) è pari a 233 miliardi, di cui 113 per opere di intervento prioritario fino al 2013. A valere su questo ampio ammontare, le risorse assegnate, a partire dal 2008, sui progetti della Legge obiettivo sono tuttavia pari ad appena 8,3 miliardi, peraltro non ancora distribuibili sulle singole annualità.

Neppure con riferimento agli oltre 70 miliardi di opere finanziate dal CIPE dal 2001, il Documento si espone a formulare una stima delle realizzazioni attese per l'arco temporale 2008-2014.

Del resto, il rallentamento degli investimenti in opere pubbliche è, forse, l'indicatore più significativo del divario tra enunciazioni programmatiche e realizzazioni.

Sono trascorsi dieci anni dal varo della Legge obiettivo, una sorta di « testo unico » delle infrastrutture, che continua a rappresentare la lista di riferimento delle opere prioritarie, ma l'irrisoria incidenza dei progetti finora completati (3 su 18 opere dichiarate prioritarie nel 2001) si accompagna alla caduta brusca degli ultimi cinque anni.

Mentre il Documento di economia e finanza richiama esplicitamente il legame fra infrastrutture e sviluppo, allo stesso tempo offre quantificazioni finanziarie il cui effetto cumulato al 2014 determinerebbe un risparmio della spesa per infrastrutture per le amministrazioni pubbliche di circa 15 miliardi di euro.

Risulta, invece, necessario rilanciare la politica degli investimenti, utilizzando tutte le leve disponibili, dalla spesa diretta all'intervento a livello europeo, perché essa influisce sulla crescita in misura particolarmente significativa. Nel breve periodo, la realizzazione di opere pubbliche accresce direttamente gli investimenti in costruzioni e quindi il PIL; nel lungo periodo, una maggiore dotazione di infrastrutture aumenta l'efficienza del sistema e innalza per tale via il livello del prodotto potenziale.

L'energia è uno dei settori in cui meglio è rappresentata l'assenza di una strategia compiuta.

Con la legge n. 99 del 2009 il Governo si era impegnato a redigere un piano straordinario per l'efficienza energetica entro il 31 dicembre 2009 ma di questo non c'è traccia, anzi sono stati progressivamente indeboliti gli strumenti fiscali in essere. In particolare, la detraibilità del 55 per cento per interventi di efficientamento degli edifici — misura cui il Programma nazionale di riforma dà grande importanza — è stata resa sempre meno incentivante (dai tre anni iniziali la detrazione è ora ripartita su dieci anni), messa in dubbio fino all'ultimo ed è priva di certezza per il futuro (scadrà alla fine del 2011).

Sulle fonti rinnovabili l'assoluta improvvisazione delle scelte normative ha prodotto l'articolo 45 del decreto-legge n. 78 del 2010 che vanifica i certificati verdi e, più di recente, il decreto legislativo sulle fonti rinnovabili è, di fatto, illegittimamente intervenuto in modo retroattivo con gravi danni per gli investitori e per la credibilità per lo Stato italiano (credibilità su cui influisce anche la vicenda del nucleare). Lo schema di decreto legislativo sul « terzo pacchetto energia », cui pure il Programma nazionale di riforma dà grande rilievo, non recepisce pienamente la direttiva comunitaria optando per il meccanismo di separazione funzionale, che risulta più debole, come sottolineato dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas e dall'Antitrust, in luogo della separazione proprietaria.

La mancata piena concorrenzialità del settore del gas assume nel nostro Paese, infatti, particolare importanza perché il 65 per cento dell'energia elettrica è prodotta tramite gas metano e questo ha pesanti ripercussioni sul costo dell'energia, tra le voci che più spiegano le tendenze inflazionistiche attuali.

La competitività dell'industria italiana è da tempo al centro del dibattito e anche lo schema analitico del Programma nazionale di riforma ne affronta alcune problematiche, circoscrivendo però la portata

del fenomeno e non attribuendo ad esso un ruolo centrale rispetto ad altri ambiti di analisi. Infatti, degli undici punti attraverso i quali l'introduzione al Programma nazionale di riforma sintetizza gli ambiti di intervento della politica economica italiana, non ve ne è uno specifico per l'industria.

Il tema della competitività è affrontato indirettamente solo nella sezione « lavoro » attraverso l'obiettivo di rafforzare il legame fra salari reali e produttività. È una questione importante ma non esaustiva; innovazione tecnologica ed impiantistica, politiche commerciali sostenute dal Governo, credito propulsivo e politiche territoriali costituiscono altrettanti fattori di sviluppo. Risulta, quindi, necessario che la politica industriale torni a essere una delle componenti della più generale strategia di politica economica dell'Italia, estendendone l'applicazione dal solo comparto manifatturiero alla generalità dei settori produttivi e rinunciando definitivamente a dare scarsi incentivi a molti settori in favore dell'indirizzo delle scelte imprenditoriali verso nuovi mercati e nuove produzioni.

L'azione di sostegno ai settori produttivi deve essere parte di una più generale strategia di politica per l'innovazione, che punti a superare i tradizionali limiti italiani legati al basso livello degli investimenti in ricerca e sviluppo, alla scarsa capacità di integrare e valorizzare nel sistema produttivo risorse umane fortemente qualificate, alla bassa propensione del nostro sistema finanziario ad investire in progetti fortemente innovativi, all'assenza di un circuito virtuoso tra sistema della ricerca e mondo della produzione.

A fronte di queste ambizioni, appaiono estremamente deludenti, in materia di ricerca e innovazione, sia l'obiettivo nazionale fissato dal Programma nazionale di riforma per il 2020 (la spesa all'1,53 per cento del PIL), molto lontano da quello dei principali Paesi europei e dall'obiettivo che l'Europa si è data (il 3 per cento), sia gli strumenti indicati per raggiungerlo. Si rileva la mancanza di risorse per la ricerca industriale laddove non è previsto il rifi-

nanziamento del Fondo per l'innovazione scientifica e tecnologica gestito dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, lasciando il Centro-Nord, che non beneficia di fondi strutturali, privo di risorse dal 2012. L'intenzione di estendere gli strumenti automatici, anche portando il credito d'imposta al 90 per cento sulle commesse per ricerca di imprese a università e centri di ricerca pubblici, è sostenuta, solo per il 2011, dai 100 milioni previsti dalla legge di stabilità. Il programma nazionale di ricerca non prevede nuovi stanziamenti ma solo la redistribuzione delle risorse già stanziato secondo criteri non pienamente condivisibili. Anche la volontà di proseguire con progetti di innovazione industriale (Industria 2015) non chiarisce quali siano le risorse disponibili.

Il Programma nazionale di riforma afferma la volontà di modernizzare la scuola e l'università, volontà che contrasta nettamente con le riduzioni di risorse effettuate (-20,5 miliardi dal 2009 al 2013) e un'insufficiente definizione dei percorsi attuativi. Mancano progetti chiari e misure definite per raggiungere gli obiettivi, non viene individuata un'azione specifica per l'accrescimento del numero dei laureati tecnico-scientifici che negli ultimi anni si è significativamente ridotto, non ci sono misure per accompagnare la costituzione del fondo per il merito, non si fa riferimento al progressivo allineamento dell'investimento italiano nel diritto allo studio alla media OCSE, che lo dovrebbe portare dall'attuale 0,14 per cento del Pil allo 0,25 per cento.

Il Governo sembra considerare la solidarietà familiare la principale risorsa per far fronte a tutti i problemi di cui, nella maggior parte dei Paesi, si fa carico in larga misura lo stato sociale: dalla povertà alla dipendenza in età anziana, dalla cura dei bambini al mancato adeguamento del sistema di protezione sociale a un mercato del lavoro flessibile, dove la precarietà e la disoccupazione colpiscono soprattutto i giovani. Servirebbe, invece, un moderno sistema di ammortizzatori sociali indipendente dal settore, dalla dimensione di

impresa e dalla tipologia contrattuale, così come ancora assente, nonostante l'impegno di ridurre il numero dei poveri di due milioni, è una misura di contrasto alla povertà, rispetto alla quale del tutto insufficiente si rivelano essere i 50 milioni previsti dal Programma nazionale di riforma per la « carta acquisti ».

A proposito di politiche sociali va anche rilevata la contraddizione del Governo relativamente alla questione dell'immigrazione. Nel Documento di economia e finanza, infatti, essa compare quando garantisce un quadro di sostenibilità del debito pubblico, i cui scenari evolutivi di lungo periodo (fino al 2060) implicano un flusso netto medio annuo di 221 mila unità, per poi scomparire quando si tratta di potenziare le politiche di integrazione.

Il Programma nazionale di riforma ribadisce la centralità delle riforme nel mercato dei servizi per superare le attuali rigidità e rafforzare la concorrenza e particolare enfasi viene dedicata alle misure già adottate. Tuttavia, questo è uno dei settori in cui la politica del Governo si è rivelata più fallimentare, perché permangono significative carenze, nel settore dei servizi professionali e nelle industrie a rete, su cui il Programma non prevede impegni concreti e, anzi, esalta le potenzialità della legge annuale per il mercato e la concorrenza, omettendo che il termine del 31 maggio 2010, entro cui il disegno di legge annuale doveva essere presentato al Parlamento, non è stato rispettato e la discussione sui contenuti concreti è tuttora caratterizzata da ritardi e incertezze.

Nessuno specifico progetto per il settore primario è presente nel Programma nazionale di riforma, mentre non è più rinviabile l'individuazione di misure strategiche per il settore agroalimentare che ha, invece, una grande valenza competitiva, ambientale, sociale e culturale. Le filiere agroalimentari vanno riorganizzate superando l'estrema polverizzazione della fase produttiva, lo scarso grado di concentrazione nella fase distributiva e commerciale e rimuovendo i passaggi eccessivi che le rendono troppo « lunghe ». La riorganizzazione delle filiere passa necessaria-



mente attraverso nuove relazioni contrattuali con la grande distribuzione organizzata, bisogna definire un patto interprofessionale che coinvolga per intero le filiere, al fine di stabilizzare i rapporti dal produttore alla grande distribuzione organizzata con l'obiettivo concreto di aumentare i redditi e ridurre i costi sul fattore produzione.

L'obiettivo della riduzione dei divari regionali è condivisibile; tuttavia, l'analisi non è convincente, perché la retorica delle due economie con andamenti differenti non considera che il declino della crescita italiana è una tendenza delle regioni settentrionali al pari di quelle del Sud. Pertanto le politiche di crescita — l'occupazione, specie femminile, le politiche industriali, l'investimento in formazione e sapere — sono politiche per il Mezzogiorno; esistono, tuttavia, ampie risorse sottoutilizzate, poiché negli ultimi 15 anni i divari di reddito si sono ridotti ma permangono assai ampi, mentre i divari nelle dotazioni non si sono neanche ridotti.

È quindi urgente che il Governo accerti con la Commissione europea la possibilità di rifinanziare con risorse comunitarie uno strumento di tipo automatico (credito d'imposta) volto all'acquisto di beni strumentali e all'incremento dell'occupazione e chiarisca come si concretizzerebbe l'annunciata misura di fiscalità differenziata, per la cui adozione è opportuno acquisire in tempi brevi le autorizzazioni comunitarie.

Per quanto riguarda le politiche di sviluppo e coesione, le percentuali di impegno e di spesa sul primo triennio dei piani relativi alla programmazione 2007-2013 sono molto più basse di quanto avvenuto nel ciclo precedente 2000-2006. Segno che la capacità realizzativa sta peggiorando a causa di elementi (regole inefficienti, normative farraginose, programmazioni deboli, difficoltà di progettazione, procedimenti di selezione dei progetti poco efficaci, ecc.) che andrebbero velocemente rimossi ma dei quali il Programma nazionale di riforma non fa menzione.

Il Documento di economia e finanze profila l'ennesima riforma della Pubblica

amministrazione, certamente strategica soprattutto se il Governo non si limitasse ad annunciarla ma la realizzasse davvero. La Corte dei conti ha di recente reso pubblico un documento che evidenzia come la manovra di finanza pubblica della scorsa estate abbia di fatto cancellato la riforma voluta dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione per accrescere la produttività del lavoro pubblico, valorizzare il merito dei dipendenti e responsabilizzare la dirigenza e come ad oggi non risulti alcun incremento della produttività. Ad ormai tre anni dall'inizio della legislatura è tempo di trarre bilanci anziché annunciare nuovi interventi: le misure per la semplificazione degli adempimenti amministrativi non sono state realizzate, si pensi al trasferimento sulla rete internet dello sportello unico delle imprese o alle « zone a burocrazia zero »; mentre per le imprese, come ha ricordato la stessa Confindustria, la semplificazione degli adempimenti amministrativi previsti dalle leggi è essenziale. Sarebbe invece necessario intervenire concretamente sulla lotta alla corruzione, sulla razionalizzazione della struttura amministrativa centrale e periferica dello Stato, sulla riforma della dirigenza, con l'introduzione di una maggiore trasparenza nelle nomine e di nuove regole nei concorsi, per evitare la dipendenza dei dirigenti dalla politica.

Fondamentale per la competitività è anche la riforma del processo civile, per la quale bisogna portare avanti un effettivo percorso di razionalizzazione e semplificazione, per far fronte tanto allo smaltimento dell'arretrato quanto ai nuovi flussi di contenzioso, rifuggendo però da logiche emergenziali e affrontando una riforma di sistema capace di assicurare la migliore utilizzazione delle risorse disponibili, la ragionevole durata dei processi, la garanzia della speditezza, concentrazione e accuratezza nella trattazione di tutte le cause.

L'impulso espansivo del programma di riforme fin qui attuato è, per stessa ammissione del Documento di economia e finanza, molto modesto, non sufficiente a condurre la crescita in prossimità di quel

2 per cento necessario a conciliare l'obiettivo di ridurre l'indebitamento e il debito pubblico.

È necessario un cambio di strategia: il Partito Democratico ha elaborato un Programma nazionale di riforma alternativo che, nel pieno rispetto della stabilità finanziaria e delle regole europee, rimette al centro dell'attenzione la crescita e l'occupazione, in particolare femminile e giovanile, l'efficienza e l'equità fiscale. Nel quadro di una politica economica europea per il sostegno della domanda interna, riforme per l'incremento del potenziale della nostra economia, l'aumento del tasso di occupazione femminile al 60 per cento in un decennio, l'innalzamento della specializza-

zione produttiva, politiche per il capitale umano, la ricerca, l'innovazione possono generare, rispetto allo scenario tendenziale e senza misure di finanza straordinaria (patrimoniali o interventi simili sulle imposte), un incremento medio annuo del PIL pari allo 0,5-0,6 per cento con effetti positivi sia sulla velocità di convergenza che sugli sforzi necessari alla riduzione del debito.

Per tutti questi motivi abbiamo ritenuto necessario una nostra risoluzione alternativa sulla quale chiediamo il voto della Camera.

Pier Paolo BARETTA,  
*Relatore di minoranza.*