

IL DPEF che vorrei. Appunti per una relazione sul DPEF 2008-2011

1. Innanzitutto, definiamo i caratteri essenziali del contesto in cui ci troviamo ad operare.

A - In positivo, rispetto alla fase di definizione del DPEF per il 2007, le novità più rilevanti sono due: 1a - l'Italia ha agganciato la significativa ripresa in atto in Europa. Non era scontato, visto come il Paese si era "preparato" nella fase 2000-2005; 2a - gli obiettivi di correzione della finanza pubblica sono stati conseguiti. Si tratta di un aggiustamento di tipo strutturale, tanto che gli andamenti in corso sembrano dimostrare che l'aggiustamento che ci siamo impegnati a realizzare per il 2008 (7-8 mld) è già incorporato nei tendenziali.

B - Ma, in negativo (e comunque a correzione di qualsiasi posizione tipo: "il più è fatto"), dobbiamo avere perfetta consapevolezza dei seguenti *fatti* (non delle seguenti opinioni):

1b - il ritmo di crescita italiano resta nettamente al di sotto di quello medio europeo. Nella lunga fase di stagnazione, abbiamo accumulato un grave ritardo (10 punti di sviluppo in meno in 10 anni). Ora, nella fase di ripresa, non lo stiamo recuperando. Anzi;

2b - La produttività del lavoro torna finalmente a crescere vicino alla media dei nostri partners in U.E., ma il ritardo accumulato negli ultimi anni non viene recuperato, nemmeno in parte;

3b - La produttività totale dei fattori - un indicatore della sostenibilità di medio-lungo periodo del nostro sviluppo - continua a decrescere. Così come la nostra quota di Commercio mondiale;

4b - La distanza tra chi sta molto bene e chi sta molto male non accenna a diminuire: il rapporto ISTAT ci segnala l'aumento delle famiglie con bambini al di sotto della soglia di povertà relativa e l'"esplosione" del fenomeno delle famiglie che vedono drasticamente peggiorare il loro reddito e la qualità della vita a causa della presenza di anziani non autosufficienti;

5b - La partecipazione alle forze di lavoro resta bassa (il che "spiega" la diminuzione del tasso di disoccupazione), segnalando un drammatico divario tra Nord-Centro e Sud;

6b - L'aggiustamento della finanza pubblica - spettacolare per entità e concentrazione nel tempo - avviene quasi tutto dal lato delle entrate. La pressione fiscale (tributi+contributi in rapporto al PIL) è ai livelli medio-alti europei. Dato il livello dell'evasione (che è stata però seriamente intaccata), la pressione sui contribuenti leali è probabilmente la più alta in U.E.

7b - Sul funzionamento dei comparti essenziali della Pubblica Amministrazione (formazione, sicurezza, giustizia), grava il peso di un crescente divario tra Nord e Sud. Il Governatore Draghi ha recentemente proposto all'attenzione del Paese il fatto che, mentre i quindicenni del Trentino raggiungono livelli di formazione di eccellenza, paragonabili a quelli dei quindicenni del Nord Europa, un quindicenne su cinque del Sud non possiede il bagaglio delle conoscenze definite "elementari" secondo gli standard internazionali.

2 - Da questo contesto, discendono alcune indicazioni generali, traducibili in specifiche politiche: il successo conseguito dall'azione di stabilizzazione della finanza pubblica crea le condizioni per politiche capaci di aggredire i nodi strutturali, sia sul terreno della quantità, sia sul terreno della qualità sociale dello sviluppo.

In particolare:

a - bisogna prima di tutto evitare di pregiudicare i risultati ottenuti nell'azione di stabilizzazione. Quindi, bisogna evitare di spendere ora, nel 2007, le risorse che sono già nei tendenziali e che - spese ora - dovrebbero poi essere recuperate nel 2008, magari con un inasprimento della pressione fiscale. La vera novità da presentare agli italiani è un'altra: "per il 2008, non c'è bisogno di manovra correttiva, grazie a quello che avete fatto nel 2007". Naturalmente, è possibile che - acquisito l'aggiustamento per il 2008 (7,5mld) - residui una quota di surplus di gettito. Il Governo deve anzitutto accertarne il carattere strutturale o meno: la quota non strutturale, può finanziare spesa in conto capitale. L'altra, può finanziare riduzioni di pressione fiscale permanenti, a partire (comma 4 art. 1 Legge Finanziaria in vigore) dagli incapienti. Sarebbe bene che il Governo rispettasse il comma 4 della Legge Finanziaria in vigore, e presentasse al Parlamento entro il 30 settembre il documento ivi previsto, per mettere su basi più solide un dibattito (quello sul "tesoretto") fino ad oggi assolutamente confuso e controproducente.

b - I drammatici problemi di competitività con i quali dobbiamo fare i conti (tanto a lungo rimandati), dovrebbero indurci a privilegiare investimenti per infrastrutture materiali (strade, ferrovie, porti, telecomunicazioni, ecc) e immateriali (formazione, ricerca). Sulle infrastrutture materiali, andrebbe generalizzato il "modello Lombardia" applicato dalla Legge Finanziaria 2007: accordo tra Governo e Regione, che individua le priorità; società mista tra Stato e Regione che ha potere concedente; quota di risorse dello stato centrale - più alta al Sud, più bassa al Nord, dove ci può pensare il mercato - per finanziare le opere. Sulle infrastrutture immateriali, tutto dipende dal buon funzionamento di un centro di valutazione delle performances, nei contesti territoriali dati: poi, sulla base dei risultati, finanziamenti a chi se li merita.

c- Sempre a fini di innalzamento della produttività, forte accelerazione sulle liberalizzazioni: subito il DPCM che separa proprietariamente SNAM Retegas dall'ENI; nuove regole per favorire l'effettiva contendibilità della proprietà delle (poche) grandi aziende italiane, oltre le scatole cinesi e i Patti di sindacato (questo è il vero problema che emerge da vicende come Telecom, e, ancor prima, Antonveneta, BNL ecc); approvazione del ddl sui servizi pubblici locali (il Programma dell'Unione dice che il servizio idrico sta fuori? È un errore. Ma, sia pure. Sugli altri, però...) e sull'energia, da troppo tempo fermi in Senato.

d - il DPEF per il 2007 non indicava un obiettivo programmatico di pressione fiscale. Allora, era comprensibile: troppa l'incertezza sul carattere strutturale o meno dell'aumento delle entrate 2006. Nel 2008, un comportamento analogo non sarebbe giustificato. Appare dunque ragionevole definire un obiettivo di pressione fiscale discendente, nei prossimi tre anni, secondo questo ritmo: -0,2 (sostanzialmente, si tratta di stabilizzarsi ad un livello intermedio tra il 2006 e il 2007) nel 2008; -0,5 nel 2009; -0,8 nel 2010. Un punto e mezzo in tre anni. Il che lascia da definire, ovviamente, gli equilibri interni a questo livello generale di pressione fiscale: ad esempio, se finalmente ci si deciderà a varare una norma di armonizzazione "europea" delle aliquote sulle rendite da capitale - che il mercato ha già dato per acquisita, malgrado non si sia realizzata - , il relativo maggiore gettito potrà essere recato a riduzione dell'IRPEF, dell'IRAP, ecc. Non mi sembra invece opportuno, in Italia, "aprire" ad ipotesi di generalizzato aumento dell'IVA, che pure in Europa sembrano andare per la

maggiore. Un'annotazione soltanto sugli studi di settore: nascono per via concertata, per *sostituire* la minimum tax. O vivono - e sono modificati - per via concertata, o muoiono sotto i colpi di chi li interpreta *come se fossero* una riedizione della minimum tax. E tra chi li interpreta così, ci sono molti imprenditori artigiani e commercianti (che se ne lamentano), ma anche molti, troppi commercialisti e , ciò che è più grave, funzionari pubblici.

e - Questo DPEF deve essere quello della puntuale definizione di obiettivi misurabili di qualificazione della spesa pubblica. Spendere meglio. Qui c'è - per il 2007 - qualcosa che somiglia pericolosamente ad un insuccesso (vedi applicazione burocratica del comma 507 della Legge Finanziaria). Tutte le Amministrazioni devono capire che siamo entrati in una fase nuova: non si chiede più loro di risparmiare risorse da destinare a correzione dai conti pubblici; si chiede loro di spendere di meno in un *loro* comparto, per poter spendere di più su di un altro *loro* obiettivo. Giustificazione della spesa dal primo euro: questa è la chiave. L'alternativa, sono i tagli orizzontali. Ma quelli, fanno male e, spesso, non funzionano.

Gli spazi sono davvero grandi: il 2008 può e deve essere l'anno dell'unificazione di INPS e INPDAP. Il 2009 può essere l'anno delle Prefetture Regionali e della totale unificazione di tutti gli uffici periferici dello Stato, in ogni Provincia. Un segnale incoraggiante viene dal MinEconomia: abolite 40 sedi periferiche. Quante amministrazioni possono fare altrettanto? E ancora: quanti e quali risultati sul versante del miglioramento del servizio Sicurezza potrebbero essere ottenuti se tutte le persone che indossano una divisa fossero impiegate sul campo - visibili ai cittadini (e ai delinquenti) - e liberate dai compiti d'ufficio, tranquillamente affidabili a personale civile in mobilità da altre Amministrazioni?

f - Con questo DPEF, deve assumere permanenza nel tempo e stabilità il Patto di Stabilità Interno. Dovrebbe quindi subito aprirsi un tavolo di concertazione - parallelo al lavoro parlamentare sul ddl sul federalismo fiscale - tra Governo e sistema delle Autonomie, con l'obiettivo di definire i contorni di una "Legge organica" per il Patto di Stabilità Interno, che contenga le regole essenziali e definisca la "natura" degli obiettivi, dei premi e della penalizzazioni per infrazione, oltre alle procedure per la periodica revisione, affidando poi alla Legge Finanziaria annuale solo la definizione degli obiettivi quantitativi (che possono variare in rapporto alla congiuntura della finanza pubblica e dell'economia).

g - La bassa partecipazione alle forze di lavoro si chiama donne del SUD. Si deve quindi insistere con le misure di vantaggio per l'assunzione di donne nel Sud: se l'agevolazione prevista dalla Legge Finanziaria per il 2007 non ha dato ancora i risultati sperati, è perché l'entità del vantaggio non è sufficiente. Ora, ci sono le condizioni finanziarie per rafforzarla.

3 - Le politiche per la qualità sociale, si definiscono a partire da un quadro realistico del disagio e da una coerente individuazione delle priorità.

L'ordine, a mio avviso, è il seguente:

- 1 - Famiglie povere con bambini;
- 2 - Famiglie a reddito medio-basso con anziani non autosufficienti;
- 3 - Pensioni contributive (non sociali) più basse, specie per ultrasessantenni, anche se autosufficienti;
- 4 - Disoccupati (giovani o di lungo periodo, ultraquarantacinquenni) o occupati in piccolissime imprese non di distretto;
- 5 - lavoratori interessati dallo "scalone", a partire da quelli con attività usuranti;

Se questo è l'ordine, le scelte di priorità - in un regime di risorse scarse - dovrebbero essere le seguenti:

1 - Attuazione graduale della proposta avanzata dal Governo a Firenze: per ogni famiglia che ha un bambino, sostegno pari all'importo dell'assegno più la detrazione, da aumentare nel tempo;

2 - Forte aumento delle detrazioni per le famiglie che si prendono cura di un anziano non autosufficiente;

3 - Aumento delle pensioni contributive più basse, anche in questo caso consentendo al sostituto di imposta (INPS) di aumentare l'importo delle pensioni incapienti fino all'entità della detrazione riconosciuta ai pensionati;

4 - Avvio di un sistema universale di ammortizzatori sociali, a partire dall'innalzamento dell'indennità di disoccupazione;

5 - Elenco dei lavori usuranti (quelli, e solo quelli, che riducono l'attesa di vita al momento della pensione) e, per l'universo dei lavoratori, elevamento graduale dell'età di pensionamento (specie per chi va in pensione col calcolo interamente retributivo).

È da notare che i punti 1,2 e 3 sono perfettamente coerenti con quanto disposto dal comma 4 dell'art. 1 della Legge Finanziaria in vigore, che recita testualmente: "4. le maggiori entrate tributarie che si realizzassero nel 2007 rispetto alle previsioni sono prioritariamente destinate a realizzare gli obiettivi di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e sui saldi di finanza pubblica definiti dal DPEF 2007-2011. In quanto eccedenti rispetto a tali obiettivi, le eventuali maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale sono destinate, qualora permanenti, a riduzione della pressione fiscale. dando priorità a misure di sostegno del reddito di soggetti incapienti ovvero appartenenti alle fasce di reddito più basse,".

4 - Nella scorsa legislatura - e in parte, in quella ancora precedente - politiche di valorizzazione del patrimonio pubblico sono state chiamate ad intervenire per finanziare spesa corrente. Nel contesto di relativa stabilizzazione della finanza pubblica creato dalla Legge Finanziaria per il 2007, è invece possibile guardare all'ingente patrimonio dello Stato come ad una risorsa su cui far leva per abbattere più rapidamente il volume globale del debito. Lo suggeriscono sia l'attuale andamento del mercato immobiliare (soprattutto) e mobiliare, sia la tendenza al rialzo dei tassi di interesse. Se si riuscisse a far scendere il debito entro due anni attorno al 90% - e il valore stimato del patrimonio rende questo obiettivo realistico - si renderebbero disponibili nel bilancio quelle risorse per infrastrutture e ricerca che oggi mancano, costringendoci a rimandare quelle scelte che sole possono favorire un effettivo recupero di competitività.

Roma, 25 giugno 2007