

È, inoltre, indubbio che in alcuni casi il debito pubblico sia solo il colpevole apparente delle difficoltà finanziarie di un Paese. Ciò succede quando il debito pubblico nasce da operazioni di salvataggio di intermediari finanziari o di altri operatori privati che avevano debiti insostenibili, come nel caso dell'Irlanda. Nel disegnare il rientro da un debito pubblico nato in sostituzione di quello privato non ha senso dimenticarsi delle sue origini.

Un certo grado di additività e di sostituibilità tra debito pubblico e privato si dimostra anche nella dinamica dei premi al rischio di liquidità e di insolvenza: da un lato, un grande debito pubblico finisce con il far pagare tassi più elevati anche ai debitori privati, dall'altro, i tassi sui titoli pubblici dipendono anche da quanto il settore privato sia finanziariamente a rischio.

La considerazione dell'equilibrio economico-finanziario del settore privato accanto a quello del settore pubblico fa già parte delle proposte di riforma della *governance* europea. In particolare, si propone che, nel valutare se la velocità di riduzione del debito pubblico sia sufficiente, si tenga conto della situazione debitoria del settore privato. Del settore privato va valutata anche la competitività, cioè la capacità della bilancia dei pagamenti di evitare squilibri duraturi di parte corrente. Il collegamento fra stabilità e competitività è uno dei concetti che sono maturati in Europa in seguito alle crisi dei debiti pubblici.

L'aggiustamento delle finanze pubbliche rientra, dunque, nella più generale correzione degli squilibri, che riguarda anche il settore privato e la bilancia dei pagamenti. Del coordinamento di questa politica sarà responsabile anche la nuova autorità per il controllo del rischio sistemico, che lavora in stretto contatto con la Banca centrale europea.

Si cercherà, peraltro, di prevenire l'eccessiva crescita del credito sia al settore pubblico, sia a quello privato. Infatti, è l'eccesso di credito a essere contropartita degli eccessivi debiti e, in particolare, dei debiti con l'estero di Paesi che divengono illiquidi o insolventi.

La necessità di considerare congiuntamente il debito pubblico e il debito privato non deve, però, portare a trascurarne le differenze, nonché la specificità dei problemi che pone il debito pubblico. Il debito privato verso privati si forma in base a calcoli di convenienza privati e in forme contrattuali che prevedono e regolano la possibilità di insolvenza come un fatto normale. Il debito pubblico ha origine da decisioni politiche che non fanno riferimento alla convenienza di specifici progetti di spesa nel trasferire alle generazioni future parte dell'onere complessivo delle spese pubbliche.

L'economia politica ha studiato a fondo gli incentivi del debitore pubblico e gli attribuisce una tendenza all'irresponsabilità intertemporale, che, per venire corretta e limitata, richiede vincoli e controlli diversi da quelli che regolano l'indebitamento privato. È un'irresponsabilità che può avere cause molteplici, la più nota delle quali è connessa al funzionamento dei sistemi elettorali, che spesso premiano chi spende in disavanzo, senza tener conto degli oneri rinviati a futuro. Inoltre, il debito pubblico trova meno limiti nel rischio di insolvenza, la quale per i Governi è un evento considerato eccezionale e, soprattutto, quasi del tutto privo di regolamentazione.

Sono molte le ragioni, quindi, per disciplinare i debiti pubblici anche tramite accordi internazionali, anche del tutto indipendentemente dalle vicende parallele dei debiti privati.

Una di queste ragioni, presente fin dall'inizio nelle motivazioni che ispirarono il Patto di stabilità e crescita europeo, riguarda il fatto che un Paese con debito pubblico elevato ha meno spazio per attuare politiche di bilancio espansive, quando il ciclo economico depresso le richiede.

Un'altra ragione è data dalla pressione che i debiti pubblici esercitano sulle banche centrali. Storicamente le banche centrali sono state spesso indotte a creare moneta, anche in quantità eccessiva, per far fronte alle richieste di finanziamento

dei Governi dai quali sono indipendenti in una misura variabile diversa, ma che non può comunque mai essere assoluta.

Va, inoltre, ricordato che, anche quando il saldo finanziario del settore privato di un Paese è positivo e ampio e permette di sopportare agevolmente un grande debito pubblico, non è affatto detto che tale saldo sia pronto ad aumentare ulteriormente quando il debito pubblico cresce a causa di un'improvvisa salita del deficit eccessivo. Tanto più alto è il debito pubblico rispetto al PIL, tanto maggiore è il rischio che il deficit esploda improvvisamente in misura non finanziabile sul mercato interno, in seguito, peraltro, ad aumenti dei tassi di interesse e, quindi, dell'onere del debito pubblico.

La differenza fra debito pubblico e privato sta anche, nell'esperienza di molti Paesi, nel fatto che, a fronte del primo, è minore la formazione di capitale produttivo. Purtroppo i debiti pubblici, per il processo di decisione politica che li generano, finanziano soprattutto consumi pubblici. Si può sostenere che ciò, oltre a far mancare una garanzia per il debito pubblico, rende spesso l'economia meno produttiva, ne contrae i ritmi potenziali di crescita e per ciò stesso aumenta le difficoltà alle quali andranno incontro le generazioni future per rimborsare il debito.

Veniamo alla disciplina automatica o discrezionale. In un accordo europeo per disciplinare le finanze pubbliche va considerato il grado di automaticità della disciplina che viene prevista, cioè la minore o maggiore discrezionalità che possono usare le autorità disciplinanti quando i deficit o i debiti dei Paesi deviano dai sentieri concordati.

È noto che la Banca centrale europea, nel suo parere del 16 febbraio scorso, ha lamentato un'insufficiente automaticità delle proposte di *governance* economica e che ieri ha ribadito questa opinione. È possibile condividere l'opinione di fondo della Banca centrale europea anche senza approvare tutti i suoi suggerimenti.

In questa sede è opportuno soffermarsi sulla convenienza per l'Italia di una mag-

giore automaticità della disciplina del deficit e del debito. Va precisato, innanzitutto, che una procedura automatica non significa una disciplina dei piani di rientro uguale per tutti i Paesi. Nell'ambito dei criteri generali stabiliti per tutti, ciascun Paese membro può essere tenuto a un percorso di aggiustamento che rispetti le specificità delle sue condizioni e si accordi con i suoi progetti di riforma.

L'automatismo significa poi, però, che il percorso concordato è effettivamente vincolante e difficilmente modificabile, con deviazioni sanzionate senza speciali trattative o indulgenze, seguendo regole pattuite *ex ante* e non compromessi politici *ex post*.

Un processo di aggiustamento piuttosto automatico, amministrato comunitariamente dalla Commissione e sottratto ai compromessi momentanei che caratterizzano gli equilibri politici del Consiglio conviene all'Italia, soprattutto per la relativa debolezza contrattuale del nostro Paese, che finirebbe per soccombere in una continua trattativa con gli Stati membri che hanno diversi elementi di maggior forza, comprese migliori condizioni di partenza in materia di finanza pubblica e competitività.

Il rischio è che in situazioni di tensione finanziaria generale ci vengano richiesti *ex post* aggiustamenti più severi di quelli che siamo in grado di concordare *ex ante*. A tali richieste non corrisponderebbe altrettanta severità per i Paesi contrattualmente più forti. A questo proposito, dovrebbe esserci di insegnamento, per esempio, il modo con cui la Francia e la Germania hanno travolto e distrutto la disciplina del Patto di stabilità nel 2005, quando a loro conveniva, con una colpevole complicità della presidenza italiana dell'Unione europea, alla vana ricerca di crediti e benemerienze con i più potenti.

È istruttivo anche il modo con cui all'inizio di quest'anno i due principali Paesi dell'Unione europea, tornando a provare a scambiarsi favori su fronti diversi, abbiano cercato di dettare ai Paesi più traumatizzati dalla crisi finanziaria europea condizioni di aggiustamento tanto severe, quanto confusamente improvvisate. Il

metodo comunitario basato su regole piuttosto automatiche e non su accordi contingenti è la migliore garanzia di coerenza e di credibilità degli accordi internazionali. Ciò è vero sempre e per tutti, ma lo è ancor di più per chi, come l'Italia, ha minori possibilità e probabilità di dominare il gioco intergovernativo.

L'automatismo degli accordi internazionali rafforza, inoltre, il governo interno di un'economia come la nostra, per la quale, date le caratteristiche socio-politiche e istituzionali del Paese, è particolarmente prezioso il supporto della cosiddetta disciplina esterna. Perché tale supporto sia effettivo la disciplina deve essere stabilita con trasparenza *ex ante*. Infatti, in presenza di accordi amministrabili in modo discrezionale, il Governo è costretto a farli valere *ex post*, con un acrobatico gioco a due livelli, giocando cioè sia con gli altri Paesi membri, sia con gli interessi speciali interni e rischiando di soccombere alla maggior forza dei primi e alla prepotenza dei secondi.

L'automatismo degli accordi internazionali aumenta la credibilità dei piani di aggiustamento. La credibilità, a sua volta, è importante per contenere, a parità di severità, gli effetti depressivi delle riduzioni di deficit e debiti pubblici. Un aggiustamento credibile stimola il settore privato a compensare parte dei tagli alla domanda interna del settore pubblico con aumenti della domanda netta dei privati, che possono far conto su un vero miglioramento delle prospettive di medio termine della finanza pubblica.

Veniamo alla velocità del percorso di aggiustamento. All'Italia conviene accettare una maggiore automaticità degli aggiustamenti richiesti in cambio di una minore velocità. La gradualità del rientro dall'elevatissimo rapporto fra debito e PIL che ci caratterizza è, infatti, per noi essenziale. Un rientro violento verso il 60 per cento di Maastricht sarebbe traumatico, poco credibile e inevitabilmente affrontato con provvedimenti poco incisivi e poco strutturali.

D'altra parte, non ci conviene, per rallentare la velocità di rientro richiesta,

contare sulla discrezionalità, sulla politicizzazione degli accordi. Verrebbero meno, insieme, la certezza della gradualità e la forza della disciplina esterna. È per noi conveniente impegnarci a un rientro abbastanza graduale, ma da rispettare severamente.

Le proposte in discussione si articolano in misure preventive e correttive. Una volta riportato l'attuale deficit eccessivo sotto il 3 per cento del PIL, il deficit ricadrebbe sotto la disciplina preventiva, che richiederebbe un saldo strutturale in diminuzione ogni anno di almeno lo 0,5 del PIL fino al raggiungimento del pareggio di bilancio. Il profilo correttivo del nuovo Patto sarebbe, invece, centrato sullo *stock* di debito pubblico rapportato al PIL, che, nel caso dell'Italia, è circa il doppio del 60 per cento prescritto dai trattati. Verrebbe introdotta una velocità minima che il Paese dovrebbe seguire nel diminuire tale rapporto fino a raggiungere il 60 per cento.

È ovvio che il rispetto della disciplina preventiva sul deficit agisce anche in modo correttivo sul debito. Dovendo rispettarle entrambe, quella che conta è quella che ha implicazioni più severe. Nonostante il Governo italiano appaia specialmente preoccupato della correzione del debito, si può dimostrare che, se il tasso di crescita del PIL non è troppo basso, l'azzeramento del deficit configura una disciplina abbastanza severa al punto da assicurare una rapida discesa del rapporto fra debito e PIL e che per l'Italia potrebbe risultare meno difficile rispettare le richieste di discesa del debito che non l'azzeramento del deficit. Queste note non entrano nell'aritmetica di questi confronti — credo che Ignazio Visco ne abbia parlato in questa sede — e si concentrano direttamente sulla disciplina correttiva del rapporto fra debito e PIL, soprattutto perché il rientro del debito implica un progetto di molto più lungo periodo e la modulazione della sua velocità nei prossimi venticinque anni può essere stabilita in modi diversi. Anche per questo motivo all'Italia conviene che il Governo accetti la disciplina diretta sul

debito e ne tratti la conformazione in modo meno timoroso e più propositivo.

Per realizzare velocemente il rientro del rapporto fra debito pubblico e PIL occorre sviluppare un avanzo primario considerevole e non facile da raggiungere. L'avanzo primario di bilancio necessario è tanto maggiore, quanto minore è il tasso di crescita del PIL e quanto maggiore è l'onere di interessi medio sul debito. Inoltre, se l'onere medio di interessi è superiore al tasso di crescita del PIL, per ridurre di un dato numero di punti il rapporto fra debito pubblico e PIL occorre un avanzo primario tanto maggiore, quanto più alto è il livello di partenza del rapporto.

Poiché è probabile che il tasso di crescita rimanga contenuto ancora per diverso tempo, conviene accelerare il rientro in una fase in cui la politica monetaria contribuisce ancora a tenere bassi i tassi di interesse. Prima o poi, la politica monetaria farà crescere il tasso base in modo significativo: meglio sarebbe se succedesse quando l'Italia, avendo ridimensionato il debito pubblico, pagherà minori premi di rischio oltre al tasso base.

È in via di accoglimento la proposta della Commissione di precisare quale sia la velocità minima di riduzione verso il 60 per cento del rapporto fra debito e PIL. Poiché, come ho evidenziato prima, regole precise e depoliticizzate convengono all'Italia, dovremmo favorire la precisazione del termine «sufficiente», nonostante alla vaghezza del termine sia dovuta la nostra stessa ammissione all'euro nel 1998. Infatti, i termini del problema attuale sono completamente diversi.

Non è opportuno appellarsi con troppa insistenza alla contenutezza del debito privato per rallentare la riduzione richiesta del debito pubblico fino al punto di rendere la regola di rientro imprecisa e discrezionale. Come affermato prima, infatti, ci convengono regole più automatiche.

La proposta attuale definisce sufficiente una riduzione che nei tre anni precedenti sia risultata in media annua pari ad almeno un ventesimo della distanza fra il

livello di partenza del rapporto e il 60 per cento. Per l'Italia ciò significherebbe inizialmente una riduzione del rapporto percentuale di circa 3 punti all'anno. La proposta è coerente con il criterio, per noi come detto sopra conveniente, di un rientro più accelerato nella fase iniziale. Infatti, la riduzione corrispondente a un ventesimo della distanza dal 60 per cento si contrae col diminuire di tale distanza.

All'Italia converrebbe addirittura impegnarsi a un rientro ancora più concentrato nelle fasi iniziali e con velocità minima più rapidamente decrescente. Rientrando rapidamente sotto il 100 per cento, si potrebbe chiedere di scendere poi ancora più piano di quanto ci consentirebbe la formula proposta dalla Commissione. Si raggiungerebbe così più rapidamente la condizione di sostanziale emancipazione della politica di bilancio dall'obiettivo di rientro del debito pubblico accumulato in passato. Se la regola fosse sufficientemente precisa e impegnativa, vi sarebbe subito un beneficio di credibilità che contribuirebbe a contenere i tassi sui titoli pubblici, riducendo per ciò stesso gli avanzi primari richiesti.

Va precisato che una regola che concentri l'aggiustamento all'inizio sarebbe in contrasto con gli incentivi politici di un Governo che ha un orizzonte temporale a breve termine, ma che il dividendo politico di un aggiustamento di successo non tarderebbe moltissimo. Inoltre, legarsi le mani con accordi internazionali serve proprio a correggere distorsioni elettorali che degli incentivi dei decisori politici.

In questa sede non si considera il problema delle privatizzazioni, con le quali abbattere di colpo il debito pubblico lordo. Non si affronta nemmeno la delicata discussione sull'opportunità e sulla fattibilità di un'equa imposizione patrimoniale con cui in teoria si potrebbe più facilmente attuare la forte riduzione immediata del rapporto fra debito e PIL. Seppur fosse corretto e possibile tassare i patrimoni, non sarebbe opportuno discuterne troppo prima.

Per la qualità dell'aggiustamento di bilancio è evidente l'importanza della qualità

dell'aggiustamento dei disavanzi dei debiti pubblici. La migliore qualità ha soprattutto tre aspetti: aggiustamenti basati più su riduzione delle spese pubbliche che su aumenti delle entrate; aggiustamenti strutturali anziché *una tantum*, realizzati con riforme che riflettono i progetti concordati in sede comunitaria; aggiustamenti che prevedono riduzioni di spese pubbliche correnti piuttosto che di investimento.

Il semestre europeo è creato apposta per concordare non solo la quantità, ma anche la qualità degli aggiustamenti. Sarebbe opportuno, oltre a misurare la qualità dell'aggiustamento, poterla premiare, al di là del beneficio che un Paese comunque trarrà da un migliore aggiustamento.

A proposito di tale beneficio, è ovvio che una buona qualità dei provvedimenti di rientro del debito pubblico, unita all'effettiva messa in atto del programma di riforme richiesto dalla Commissione, formulato in modo ambizioso e incisivo, migliori le prospettive della crescita del PIL, facilitando la riduzione del rapporto fra debito e PIL.

È, però, sconsigliabile contare nel breve periodo su un forte contributo della dinamica del denominatore alla riduzione del rapporto. Per contrarre il debito nella misura in cui deve farlo l'Italia è indispensabile avviare una radicale riforma della finanza pubblica, con tagli di spesa estremamente selettivi, riorganizzazioni profonde di quasi tutte le amministrazioni pubbliche, nuovo dimensionamento di ogni voce del bilancio, indipendentemente dal suo valore storico.

Ciò comporta una fase di aggiustamento traumatica e difficilmente compatibile con una ripresa vivace della crescita, una ripresa alla quale si deve, invece, mirare a medio e lungo termine, quando le riforme strutturali daranno i loro frutti.

I tre aspetti della qualità dell'aggiustamento ora menzionati sono tutti misurabili con un buon grado di oggettività. È auspicabile che le interazioni e gli accordi del semestre europeo enfatizzino adeguatamente queste misure di qualità.

Come riferito prima, una volta misurata, la qualità deve essere in qualche forma premiata. Anche se viene spesso osservato che esistono riforme a costo zero, è difficile che una riforma veramente incisiva, in grado di generare sostanziali risparmi di spesa nel medio termine, non comporti alcuni significativi maggiori costi iniziali nel breve andare e non implichi sacrifici tali per alcuni gruppi di interesse al punto da diventare politicamente irrealizzabile, se non assistita da provvedimenti facilitatori, non privi di alcuni costi. Per questo motivo è difficile ridurre i *deficit* e i debiti pubblici compiendo riforme strutturali. I premi alla qualità dell'aggiustamento della finanza pubblica dovrebbero aiutare a superare questo genere di difficoltà. In generale, il premio potrebbe consistere in un rallentamento dell'aggiustamento proporzionato alla sua qualità. La forma di premio più nota è quella che limita la disciplina ai soli *deficit* e debiti correnti, rilassando i limiti al finanziamento in deficit per gli investimenti pubblici. Sarebbe possibile consentire maggiori deficit in contropartita di alcuni investimenti pubblici chiaramente caratterizzati nei programmi comunitari.

Anche gli altri parametri della qualità del bilancio pubblico possono dar luogo a premi, cioè ad attenuazioni dei vincoli di disciplina e di aggiustamento. Si tratta di stabilire, in casi ben definiti e limitati punteggi di qualità, associando a punteggi maggiori vincoli meno severi sul deficit e sul debito.

Infine, i documenti europei sulla *governance* economica invitano esplicitamente a istituire organismi contabili indipendenti per garantire meglio l'obiettività dei calcoli e delle previsioni necessarie per monitorare la finanza pubblica. In Italia, dove l'intensità e la tipologia della contrapposizione partitica e bipolare mette da anni a dura prova la credibilità di diverse istituzioni, sarebbe particolarmente opportuno ristrutturare gli organismi esistenti di valutazione contabile per la finanza pubblica e affiancarli con una nuova istituzione, più fortemente e credibilmente indipendente dal Governo e dai partiti.

Adottando, in questa materia, un atteggiamento attento al rigore dei profili tecnici oggettivi delle fasi istruttorie delle decisioni, piuttosto che al loro presidio politico, proprio il Parlamento potrebbe diventare lo *sponsor* e il riferimento principale di questa nuova istituzione.

Vi ringrazio dell'attenzione.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare il professor Bruni per questo contributo, per questa lezione, che concerne argomenti di cui si parla spesso in sede politica, ma per i quali manca il *background* teorico e culturale per affrontarli. Il suo è stato un contributo davvero molto utile.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

RENATO CAMBURSANO. Franca-mente, presidente, non ho domande da porre. Come ha appena affermato lei e come ho sostenuto io nell'audizione precedente, non posso che sottoscrivere, anche un po' in forma polemica, perché il contributo dato nella prima audizione era un elenco dei problemi. In questo caso, invece, finalmente abbiamo, almeno rispetto alla questione del debito e del rientro dal debito, dal deficit e dai disavanzi, un percorso molto preciso. Il problema è quello di seguirlo, ovviamente, ma questo non è più un compito del nostro audit, bensì nostro.

Non posso che farmi, insieme al presidente, componente di quell'organismo *sponsor*, di quell'iniziativa che si chiama organismo indipendente sulla contabilità nazionale. La ringrazio davvero a nome mio e del gruppo dell'Italia dei Valori per l'enorme contributo che ci ha portato e che condivido totalmente.

PIER PAOLO BARETTA. Grazie, professore. Svolgo alcune rapide osservazioni.

Lei insiste molto sulla scelta dell'automatismo come criterio autovincolante. Poiché ciò presuppone il fatto che, una volta che si è determinato il criterio dell'automatismo, poi tutto proceda nell'ot-

tica così contrattata, si presuppone una capacità di contrattazione elevata in fase iniziale.

Credo che sia un punto sul quale bisognerebbe insistere particolarmente, perché — non è un giudizio sul Governo attuale — è il problema dell'Italia. In questo senso mi pare che lei consigli di insistere più nel contrattare i tempi che non la dimensione del rientro. Prendiamoci per buono il vincolo del 60 per cento e, in cambio di questa accettazione, dilatiamo un po' i tempi di rientro, rientrando il più rapidamente possibile sotto il 100 per cento.

In questo gioco mi pare una discussione che merita di essere svolta tutti insieme e non solo da parte del Governo, perché potrebbe diventare un terreno comune italiano di approccio, anche per dare forza contrattuale.

In quest'ottica lei ha fatto riferimento al rapporto tra debito privato e debito pubblico. Lei stesso vi accenna, ma abbiamo avuto modo con il presidente Giorggetti di sentirlo affermare anche ieri in occasione di una riunione dei presidenti delle Commissioni dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea. Qualcuno ha sostenuto di prendere pure a riferimento il debito privato, purché il debito privato sia in grado di aiutare la riduzione del proprio debito pubblico. In questo senso si apre un orizzonte nel quale il vantaggio competitivo di avere un debito privato minore deve, però, essere messo rapidamente al servizio del debito pubblico.

Ci sono poi due considerazioni cui lei ha fatto riferimento. La prima la condivido pienamente. Non impegno la mia parte politica, ma me stesso. Mi riferisco alle privatizzazioni, magari con alcune correzioni rispetto a come sono state effettuate nel 1993. Non si tratta ora di trasferire un patrimonio pubblico a imprenditori privati, ma non c'è dubbio che privatizzazioni e liberalizzazioni possano aiutare a scendere sotto la soglia del 100 per cento.

La seconda questione, più delicata e sulla quale, come lei sa bene, è in corso un

dibattito molto complesso, è l'intervento sulla patrimoniale, nel quadro di un equilibrio fiscale complessivo.

L'ultima osservazione riguarda il fatto che lei ha fatto riferimento alla Francia e alla Germania di alcuni anni fa. Tralascio il suo giudizio sulla presidenza italiana, però questo è un punto molto serio. L'impressione che potremmo avere è che l'Europa stipuli un accordo semifinto. Noi saremmo scioccati dalla discussione a cui faccio riferimento. Siamo in una situazione nella quale esiste uno scarto tra la disponibilità degli Stati a questo livello di accettazione del gioco e la possibilità, invece, di mantenere aperti alcuni margini, ragion per cui anche un accordo che presuppone un automatismo di questo tipo deve avere un livello di consenso e di adesione molto forte.

Concludo affermando che ad aggravare tutto ciò si aggiunge il fatto — lei ha fatto riferimento allo svantaggio elettorale — che nell'Europa dei 27 si vota praticamente ogni sei mesi. Una delle riforme che l'Europa dovrebbe attuare è quindi anche quella di razionalizzare, se non le forme, i cicli elettorali.

SIMONETTA RUBINATO. Ringrazio il professore per il contributo eccezionale che ci ha portato. Le chiedo, professore, se, con riferimento alla qualità degli aggiustamenti di bilancio, può spendere due parole in più per esplicitare meglio il suo pensiero e la sua riflessione sul fatto che ritenga sconsigliabile nel breve periodo puntare su una vivace ripresa del denominatore nel rapporto debito/PIL e, invece, avviare una radicale riforma della finanza pubblica. Lei precisa che, se questa è la strada migliore — io ho inteso questo —, dobbiamo essere consapevoli che comporta una fase di aggiustamento traumatica. Tale fase traumatica di aggiustamento, che mi pare lei preferisca rispetto al puntare immediatamente a una ripresa vivace della crescita, può essere delineata in modo più concreto e approfondito, trattandosi di una parte molto forte?

PRESIDENTE. Do la parola al professor Bruni per la replica.

FRANCO BRUNI, *Professore ordinario di teoria e politica monetaria internazionale presso l'Università Bocconi di Milano*. La faccenda di considerare il debito pubblico e quello privato, che, secondo me, è un'idea di successo e che anche dal punto di vista della reputazione dell'Italia credo abbia segnato un punto positivo a onore del nostro Governo rischia di essere sprecata, se la si usa per rendere pasticciato, discrezionale e politicizzato il percorso di rientro.

Tale faccenda va usata all'inizio, forzando la contrattazione del percorso, che, però, una volta decisa, deve essere quella. Purtroppo, invece, sta succedendo il contrario e i mercati sono preoccupati, come anche la Banca centrale europea. La storia del debito pubblico e privato è entrata, infatti, come una clausola che viene richiamata, quando bisogna creare un po' di pasticci per rallentare la trattativa, il che uccide la credibilità del percorso. Su questo tema dobbiamo insistere ancora di più su quello che facciamo, con tutti i numeri che possiamo portare, perché tale considerazione serva a disegnare un percorso di rientro che vada bene a noi. Fra un anno o due gli altri tireranno fuori argomenti molto più importanti, che schiacceranno noi e faranno andare meglio loro.

Purtroppo, se mi posso permettere un tipo di linguaggio molto aperto, è un problema che sussiste con il nostro Ministro dell'economia e delle finanze, il quale ha dimostrato in passato — adesso credo meno — di avere un *penchant* forte per la trattativa politica. La politica, però, deve giocare al momento giusto, per fissare le regole, ma poi bisogna essere spietati nel rispettarle. Se si continua a portare avanti la possibilità di opzione politica durante il corso degli eventi, si perde credibilità e diventa un disastro.

Sulla questione della riforma della spesa pubblica, della finanza pubblica e del trauma, non posso scrivere la sceneggiatura di un film dell'orrore. In teoria si dovrebbe attuare un *zero based budget*, ricominciando in sostanza tutto daccapo. Non si può farlo evidentemente, anche se ultimamente, sia col ministro precedente, sia con l'attuale, si sono compiuti alcuni

progressi: i conti sono più in ordine e i capitoli e la strategia di bilancio sono tali che si può cominciare a ragionare di riforme strutturali. Bisogna, però, intervenire in modo durissimo e avere il coraggio di annunciarlo al Paese. Saranno tempi difficili, però non siamo soli in questo problema, ma in compagnia di tanti altri Paesi. È un ragionamento che tutti dovrebbero svolgere insieme al tavolo del G20, invece che venire fuori con tante fotografie. Per esempio, dovrebbe farlo il Governo americano, che continua a far finta di nulla, pur con un disavanzo e con un *deficit* spaventosi, facendo credere al suo popolo che il prodotto interno lordo può continuare a crescere al 3 per cento all'anno. Non lo possono fare, perché, quando ci rifiutiamo di pagare noi, loro devono smettere.

PRESIDENTE. La ringraziamo e apprezziamo anche la sua franchezza. Grazie ancora, professor Bruni.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione depositata dal professor Franco Bruni (*vedi allegato 2*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 19 aprile 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Versione Integrale

ALLEGATO 1

**CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

**Semestre europeo 2011, Piano di Stabilità e Convergenza (PSC)
Programma Nazionale di Riforma (PNR)**

Osservazioni e proposte

Assemblea
10 marzo 2011

INDICE

Iter del documento

1. Partecipazione del CNEL al nuovo iter del Semestre Europeo
2. Attuazione di un risanamento di bilancio rigoroso e correzione degli squilibri macroeconomici
3. Mobilitare i mercati del lavoro e incentivare l'occupazione
 - 3.1 Mercato del lavoro, occupazione femminile, occupazione giovanile
 - 3.2 Riforme del sistema educativo e formativo
 - 3.3 Il sistema pensionistico
 - 3.4 Il sistema di welfare per favorire la piena occupazione
4. Riforme strutturali e misure di sostegno alla crescita
 - 4.1 Infrastrutture materiali e a rete, logistica e trasporti
 - 4.2 Reti e servizi digitali
 - 4.3 Ricerca, innovazione e sviluppo
 - 4.3.1 Rete dell'innovazione e mappa delle competenze
 - 4.3.2 Il Piano nazionale della ricerca
 - 4.4 Energia e ambiente
 - 4.4.1 Energia
 - 4.4.2 Politiche ambientali
 - 4.5 Politiche per il Mezzogiorno
 - 4.5.1 Le politiche per la legalità
 - 4.5.2 Sostenere l'occupazione del Mezzogiorno attraverso politiche attive del lavoro
 - 4.5.3 Rimodulare in modo efficace le risorse nazionali ed europee
 - 4.5.4 Riavviare gli investimenti delle imprese
 - 4.5.5 Favorire la coesione del Paese nella prospettiva federalista
 - 4.6 Lotta alla povertà
 - 4.7 La semplificazione
 - 4.8 Le politiche per la legalità e per il contrasto alla criminalità nell'economia
 - 4.9 Le risorse per le politiche di coesione e per Europa 2020
 - 4.10 Crisi nordafricana e immigrazione

Iter del documento

Il presente testo di Osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per la politica economica e la competitività del sistema produttivo (I) e dalla Commissione per le politiche europee e internazionali (VI) con il supporto di tutti gli Organi Collegiali del CNEL.

Le Commissioni I e VI hanno terminato l'attività istruttoria con la riunione in seduta comune del 2 marzo 2011.

Il documento è approvato in via definitiva dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 10 marzo 2011.

I relatori sono il Consigliere Costanzo Jannotti Pecci e la Consigliera Francesca Santoro.

1. Partecipazione del CNEL al nuovo iter del Semestre Europeo.

Il CNEL condivide pienamente la nuova Strategia Europea per l'occupazione e la crescita e gli obiettivi principali che dovranno guidare l'azione degli Stati membri e dell'Unione Europea attraverso la presentazione contestuale del Piano di Stabilità e Convergenza (PSC) e del Piano Nazionale delle Riforme (PNR), come previsto dal Semestre Europeo.

Se i PNR degli Stati membri fossero approvati senza ulteriori modifiche, l'Italia con il testo presentato il 5 novembre 2010 si troverebbe tra le ultime posizioni nella graduatoria europea per tutti gli indicatori riferiti al capitale umano e sociale, che rappresenta l'ambito più rilevante per la competitività.

Tra gli obiettivi al 2020 che necessiterebbero una maggiore ambizione, in particolare si segnalano:

- la spesa per ricerca-sviluppo-innovazione sul PIL (fissata dall'Italia all'1,53% a fronte di un obiettivo UE del 3%)
- la riduzione degli abbandoni scolastici (fissata dall'Italia al 15-16% a fronte di un obiettivo UE del 10%)
- l'incremento dell'istruzione terziaria o equivalente (fissata dall'Italia al 26-27% a fronte di un obiettivo UE fino al 40%)

Con questo documento il CNEL avanza le sue proposte sulle Politiche di Bilancio e sul Programma di Riforme, allo scopo di partecipare al processo di formazione degli atti politici (PNR e PSC) che il Governo italiano presenterà alla Commissione Europea nel prossimo mese di aprile.

Le proposte che qui di seguito vengono avanzate sul PSC e sul PNR sono raggruppate nelle seguenti tre parti:

- attuazione del risanamento di bilancio rigoroso e correzione degli squilibri macroeconomici
- mobilitare i mercati del lavoro e incentivare l'occupazione
- riforme strutturali e misure a sostegno della crescita.

2. Attuazione di un risanamento di bilancio rigoroso e correzione degli squilibri macroeconomici.

2.1 La nuova *governance* con l'istituzione del Semestre Europeo, che collega strettamente PSC e PNR, è il modo più efficace per affrontare gli specifici problemi dell'economia italiana appesantita da un ingente debito pubblico e da un tasso di crescita che è stabilmente al di sotto di quello delle altre principali economie europee. La Tabella allegata alla recente relazione della Commissione Europea¹ fornisce un quadro preoccupante circa la posizione dell'Italia in relazione non solo ai risultati sin qui realizzati nella politica di convergenza, ma anche agli obiettivi che il Paese si pone per il prossimo periodo. È del tutto evidente che nessuno degli obiettivi potrà essere realizzato senza un evidente cambio di passo.

¹ "COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI - Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi" e relativi Allegati (Bruxelles, 12 gennaio 2011) CFR. infra, tabella 1

2.2 Le Parti sociali non hanno mai rifiutato il proprio responsabile coinvolgimento nell'azione di risanamento e di sviluppo. Il CNEL apprezza, perciò, che la nuova procedura europea preveda un largo coinvolgimento delle forze sociali e dei diversi livelli di governo istituzionale al fine di realizzare, fin dalla prima fase di predisposizione della manovra, il più largo consenso sulle misure da assumere.²

2.3 È questo il modello più idoneo a governare le scelte complesse che sarà, comunque, indispensabile, perché la prossima manovra di politica economica si colloca all'interno del processo di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, che assegna un rilevante ruolo, sia nelle politiche di spesa che in quelle di prelievo, alle Amministrazioni regionali e locali, sia perché le forze sociali, in ogni occasione cruciale per l'economia del Paese, hanno fornito un convinto contributo sul terreno delle proposte e su quello della costruzione del consenso sociale.

Anche in questa occasione le Parti sociali hanno elaborato proposte in materia di spesa e di prelievo che possono costituire, anche per lo spirito unitario che le pervade e per il consenso sociale che esse sottendono, la base di un lavoro di definizione della piattaforma della prossima manovra di politica economica³. La logica di tali elaborazioni è la stessa della Commissione Europea: una politica di risanamento fondata sui soli saldi di bilancio "rischia di far sì che gli obiettivi nazionali vengano fissati con un livello di ambizione relativamente basso e che ci si concentri eccessivamente sul breve termine, rivolgendo scarsa attenzione alla definizione di percorsi di riforma per tutto il periodo che va fino al 2020." E ancora "pur essendo una *conditio sine qua non* per la crescita, il risanamento finanziario non basta a stimolarla. In mancanza di politiche procicliche, la crescita potenziale rimarrà probabilmente modesta nel prossimo decennio. Per la crescita sarà essenziale avere un contesto favorevole all'industria e all'impresa, in particolare alle piccole e medie imprese. In mancanza di crescita, il risanamento di bilancio risulterà ancor più problematico." Ecco perché "gli obiettivi non devono essere puramente quantitativi, ma occorre dare impulso all'impegno dei singoli Stati membri onde compiere progressi misurabili nei settori chiave sintetizzati dai cinque obiettivi principali."

2.4 Se si guarda alle politiche economiche nazionali degli ultimi 15 anni è possibile constatare come, sia pur con risultati talora apprezzabili (la realizzazione dei parametri di Maastricht nella 2^o metà degli anni '90, il controllo dei saldi di bilancio e il contenimento della caduta dell'occupazione nella recente crisi finanziaria), la politica economica nazionale sia stata segnata, al contrario, da una prevalente attenzione al quadro finanziario ed una scarsa insistenza sul tema delle riforme. Ciò è vero sia sul versante della spesa che su quello delle entrate. Dalla serie storica dei Conti Pubblici Territoriali emerge che nel periodo 1996-2008 la spesa primaria è cresciuta più al Centro Nord che nel Mezzogiorno, con una dinamica territoriale opposta a quella dichiarata nei programmi ufficiali di governo. Sul piano settoriale la priorità non è

² L'analisi delle misure strutturali rivolte a stimolare la crescita prevede, infatti, che "parallelamente, si dovranno portare a termine le consultazioni nazionali per garantire la piena titolarità dei PNR. A queste consultazioni dovrebbero partecipare soggetti politici (parlamenti nazionali, autorità regionali e locali), le parti sociali e altre parti interessate ai preparativi" e segnala che "solo in pochi casi i progetti di PNR sono già stati oggetto di consultazioni ai diversi livelli. Alcuni Stati membri hanno annunciato che avrebbero avviato consultazioni prima di dare veste definitiva ai propri PNR, ma la maggior parte di essi non ha fornito informazioni sul processo di consultazione. ... L'obiettivo è che i PNR definitivi riflettano un programma di riforme mirato e pienamente riconosciuto dagli Stati membri e dalle varie parti interessate al loro interno"

³ Si tratta di documenti, a diversi livelli di definizione, che riguardano "Mezzogiorno", "Ricerca e innovazione", "Emergenze sociali", "Semplificazione", "Fisco", "Riqualificazione della spesa, federalismo e costi della politica"

andata alle politiche per la formazione, per lo sviluppo, per l'ambiente. Al contrario di quanto dichiarato le prime misure di trasferimento delle competenze ai livelli di governo regionali e locali non hanno sempre comportato una equilibrata riduzione e qualificazione degli apparati centrali. Fatto pari a 100 il livello del 1996, le spese degli apparati di governo sono cresciute raggiungendo nel 2008 il livello 226 (+126% in valore percentuale) contro una crescita del PIL nominale che nello stesso periodo passa dal livello 100 al livello 157 (+57% di incremento percentuale)⁴. Se la crescita di tale voce di spesa fosse stata in linea con quella del PIL nominale si sarebbero spesi 30 miliardi di euro in meno, equivalenti a circa 2 punti di PIL. Ancor più significativo è che la spesa in questo campo riferibile alle Amministrazioni centrali (se si esclude quella nel Lazio, che ha fatto registrare una dinamica significativamente inferiore) sia cresciuta, in una fase di incremento delle competenze dei livelli di governo regionali e locali, con una dinamica che passa dal livello 100 al livello 245 (ossia un incremento percentuale pari a +145%) sostanzialmente eguale a quella delle Amministrazioni regionali e locali⁵. La pressione fiscale è rimasta sostanzialmente stabile ma la dinamica del prelievo è stata maggiore a carico del lavoro dipendente e delle imprese, contribuendo in tal modo a peggiorare la competitività del sistema⁶.

2.5 Un simile approccio (dopo lo sforzo rilevante di risanamento dei conti pubblici, realizzato, principalmente, sul versante del contenimento della spesa per interessi) ha comportato un tasso di sviluppo del PIL stabilmente inferiore a quello medio dell'Unione Europea e dei principali nostri competitori e ha determinato anche uno slittamento dei saldi di bilancio. La crisi ha accentuato il peggioramento dei conti pubblici e ha determinato l'inversione del processo di riduzione del rapporto debito PIL. Senza un visibile cambio di passo nessuno degli obiettivi potrà essere perseguito anche perché ai problemi evidenziati, si aggiungerà, a seguito delle nuove procedure europee, un maggiore rigore nei processi di riduzione del rapporto debito/PIL.

2.6. Debiti pubblici elevati hanno un effetto deprimente sulle prospettive di crescita economica di lungo periodo in quanto comportano un aumento dei tassi di interesse, da cui deriva un calo degli investimenti, l'aumento della tassazione (effettiva e attesa), un taglio della spesa in infrastrutture strategiche e un aumento dell'inflazione attesa, se non effettiva. Studi recenti mostrano che debiti superiori al 90% del PIL comportano tassi di crescita dal PIL significativamente più bassi rispetto ai Paesi con minor livello di indebitamento.

La crisi finanziaria, iniziata nell'agosto 2007, ha determinato la recessione internazionale del 2008/09 ed esasperato i deficit e i debiti dei bilanci pubblici in seguito agli interventi di ricapitalizzazione dei principali intermediari finanziari globali, che non hanno riguardato le banche italiane.

La stabilità finanziaria, pertanto, è condizione necessaria per l'efficacia delle politiche di bilancio ed il successo dei Programmi Nazionali di Riforma. A tal fine è utile l'avvio dell'attività dell'ESMA (European Securities and Markets Authority), che contribuisce ad avviare un sistema di vigilanza prudenziale europeo uniforme sugli intermediari finanziari; in tale quadro occorre comunque incentivare i finanziamenti alle imprese e il credito alle famiglie.

2.7 Sul tema del rapporto tra debito pubblico e PIL il Governo italiano ha giustamente posto l'esigenza che esso vada valutato all'interno di un più complessivo aggregato che tenga conto di altri parametri (risparmio privato e assetti del sistema finanziario) che si sono rivelati cruciali nella attuale crisi finanziaria internazionale. Ma

⁴ Tabella 2

⁵ Tabelle 3 e 4

⁶ Tabella 5

occorre, anche in relazione alla riformulazione della direttiva europea in tema di indebitamento commerciale della Pubblica Amministrazione (la cui pubblicazione è attesa entro il prossimo mese di aprile), che l'Italia assicuri l'immediato rispetto dei termini per i pagamenti delle pubbliche amministrazioni e predisponga un programma pluriennale di rientro. Una simile scelta si impone in primo luogo perché il regime che la nuova direttiva U. E. prevede per i ritardati pagamenti dei debiti commerciali della Pubblica Amministrazione risulterebbe di gran lunga più oneroso di quello derivante dagli ordinari strumenti di indebitamento. D'altro canto nella prospettiva del federalismo fiscale vanno valutate correttamente le quote di debito dei singoli Enti dei livelli di governo infrastatali per attribuire ad ognuno di tali enti la piena responsabilità delle proprie scelte di governo (in un quadro di costi, fabbisogni, prelievi standard).

2.8 La manovra di bilancio per il triennio 2012-2014 dovrà inserirsi all'interno della nuova procedura prevista dall'Unione Europea, che prevede un coordinamento *ex ante* delle decisioni nazionali e che si muove nella prospettiva di garantire la formulazione di bilanci nazionali non solo equilibrati, ma anche idonei a garantire lo sviluppo. Tende a tal fine sia l'intreccio tra Programma di Stabilità e Crescita (PSC) e Programma Nazionale di Riforme (PNR) sia la scelta di collocare le politiche nazionali (di bilancio e di riforma) all'interno di un quadro di priorità valide per l'intera Unione Europea e idonee a realizzare gli obiettivi di Europa 2020.

2.9 Il CNEL condivide una simile impostazione, avendo da tempo auspicato che la tenuta dei conti pubblici venga garantita dal rigore nella selezione della spesa e, insieme, da scelte di canalizzazione delle risorse e di orientamento delle misure di prelievo idonee a favorire una maggiore e più equilibrata crescita dell'economia e dell'occupazione.

Una politica rigorosa di bilancio, preclusa la strada dell'aumento generalizzato della pressione fiscale e sconsigliata una politica di tagli lineari della spesa, non può che partire da una politica di attenta revisione della spesa in essere sul terreno quantitativo e qualitativo. Su tali temi il CNEL, in attuazione dell'articolo 9 della legge 15/2009⁷, si accinge a fornire uno specifico contributo con la redazione di un apposito rapporto.

2.10 L'equilibrio macroeconomico e le politiche di rilancio della crescita, a parere del CNEL, richiedono anche una grande attenzione alle politiche sul versante delle entrate, la cui efficacia potrebbe contribuire sia alla riduzione del debito (evitando l'incremento dei costi derivante dalla prevedibile crescita dei tassi di interesse) sia ad un riequilibrio della pressione fiscale che privilegi lavoro e imprese, stimolando consumi interni e investimenti.

Più in generale occorre ipotizzare un graduale e parziale spostamento della pressione fiscale dai redditi personali e di impresa alle cose e ai beni.

In questo quadro appare opportuno rivedere e uniformare, in coerenza con le politiche che si svilupperanno a livello europeo e tenendo conto dell'assetto al riguardo prevalente negli altri Paesi UE, la tassazione sui redditi di natura finanziaria, tutelando il risparmio previdenziale.

2.11 Per recuperare le risorse necessarie, al netto di entrate *una tantum* che potrebbero derivare da una politica di alienazioni patrimoniali e da possibili entrate

⁷ "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei Conti"

straordinarie (da finalizzare prevalentemente alla riduzione del debito) occorre ridurre i costi della politica e della sovrapposizione dei livelli istituzionali, intervenendo sulla struttura degli organi elettivi, sul finanziamento pubblico ai partiti, sull'organizzazione degli enti territoriali e degli uffici periferici dello Stato e sulle società pubbliche.

2.12 Occorre inoltre, sempre per recuperare le risorse necessarie per il conseguimento degli obiettivi di Europa 2020, concentrarsi sul contrasto all'evasione, impostando un'azione che abbia un adeguato respiro temporale e che parta dal recupero di un rapporto corretto tra Amministrazione e contribuenti. Il CNEL indica l'esigenza di dedicare attenzione a misure di:

- a) rafforzamento e rispetto del codice del contribuente (prevedendo, attraverso misure di incrocio tra norme di legge e regolamenti parlamentari, una sua effettiva inderogabilità) al fine di migliorare il rapporto tra fisco e cittadini;
- b) semplificazione delle procedure e riduzione degli adempimenti dedicando una particolare attenzione per evitare il rischio che il federalismo fiscale determini un aumento della pressione fiscale e, comunque, complicazioni per i cittadini e per le imprese;
- c) rafforzamento delle misure di contrasto all'evasione attraverso un incrocio mirato dei dati patrimoniali e reddituali e introduzione, sull'esempio di altri paesi, di meccanismi di tutoraggio in grado di rendere più disteso il rapporto tra fisco e contribuente e prevenire l'evasione;
- d) valutazione attenta delle normative che, in materia di IVA, favoriscono fenomeni di evasione; occorre partire dalla eliminazione di numerose partite IVA inerti (in linea con la media U. E. in questo campo) e dalla previsione di misure che riducano le esigenze di compensazione per gli operatori del settore;
- e) introduzione di misure di contrasto di interesse attraverso il rafforzamento della tracciabilità dei pagamenti e incentivi all'uso della moneta elettronica (che adegui, in valore, la percentuale dei pagamenti in Italia alle medie europee)
- f) analisi attenta dell'anomalo uso delle strutture societarie ai fini dell'occultamento delle situazioni patrimoniali e/o reddituali.

3. Mobilitare i mercati del lavoro e incentivare l'occupazione.

3.1 Mercato del lavoro, occupazione femminile, occupazione giovanile.

Il CNEL ritiene che il PNR deve rendere più chiari e definiti anche quantitativamente gli obiettivi legati alle specifiche politiche, azioni, piani e programmi ed esplicitare per ciascuno di essi strumenti, risorse dedicate e soggetti sociali e istituzionali da coinvolgere attivamente.

Piano triennale per il lavoro, programma per l'inclusione dei giovani e delle donne nel mercato del lavoro "Italia 2020", piano per la conciliazione, esigono una più forte ed esplicita corresponsabilità nel governo dei processi e di sinergie istituzionali a partire dai governi regionali.

Il PNR deve formulare una vera e propria strategia per l'occupazione giovanile, con particolare riguardo per l'occupazione femminile, razionalizzando e meglio utilizzando le risorse già disponibili, che sono impiegate oggi in modo frammentato e inefficiente. Per dare organicità all'insieme dei provvedimenti necessari è opportuna l'apertura di un tavolo fra Governo, Istituzioni regionali e locali e Parti sociali che affronti tutte le questioni contenute nel progetto 2020 integrato con le proposte di legge presentate.