

## **Scritti e interventi**

### **Contributi di riflessione**

Regionali, idee per vincere	pag. 4
Pillole di idee. Spunti per la discussione congressuale del Pd	" 6
Crisi finanziaria, economia reale e nuove politiche economiche	" 17

### **Servizi pubblici locali**

Una pessima riforma dei servizi pubblici locali	pag. 22
Il peggiore dei mondi possibile: privatizzazione senza liberalizzazione	" 26
Stralciare l'articolo 15. Fare un Testo Unico sui servizi pubblici locali	" 28
Servizi pubblici locali, regolazione e concorrenza	" 35

### **Legge di contabilità e finanza pubblica**

Una nuove legge finanziaria "light", ma non anoressica	pag. 40
Lo Stato, il bilancio e quelle strane vacanze	" 46

### **Politica economica**

Pregiudiziale sullo "scudo fiscale"	pag. 48
Quello che dice il Dpef e quello che il Dpef non dice	" 52
La manovra economica dell'estate 2009	" 55
Manovra anti-crisi e piccolo cabotaggio	" 63
Lettera di Natale al Ministro Tremonti	" 69
Gli errori di politica economica del Governo Berlusconi	" 71
Crisi economica, cinque le emergenze	" 73
Come si finanzia il piano anti-crisi del Pd	" 78
Crisi finanziaria e politiche per la stabilità del sistema creditizio	" 79
Non è sufficiente che lo Stato aiuti le banche	" 87
I titoli dell'Unione Europea per finanziare il piano di salvataggio	" 90
Alitalia: una scelta industriale sbagliata e costosa per lo Stato	" 92
Ici: un provvedimento iniquo e inefficace	" 94
Taglio dell'Ici: come ti paralizzò i Comuni	" 98
La riforma dell'imposta personale sui redditi e il sostegno alle famiglie	" 100

### **Mezzogiorno**

Una politica nazionale per il Sud fuori dalle ipocrisie	pag.104
Manovra economica. Per il Sud tempi bui	" 107
Quale futuro per il Mezzogiorno in attesa del federalismo?	" 109

### **Federalismo fiscale**

Federalismo fiscale: il lavoro parlamentare del Pd	pag.115
--	---------

Federalismo fiscale e carta delle autonomie	" 122
Per un'attuazione sostenibile e costituzionalmente corretta del federalismo fiscale	" 124
Federalismo e Mezzogiorno: rischio o opportunità?	" 130
Federalismo e Sicilia	" 135
Federalismo da incubo	" 137
Federalismo fiscale e XVI legislatura: un punto di vista dall'interno del Parlamento	" 139

## **Economia e cultura**

Finanziare la cultura in tempi di crisi	pag.142
---	---------

## **Roma: la questione del bilancio e il piano di rientro**

Quei 500 milioni in bilico nei conti del Commissario	pag.153
La finanza del Comune e il "buco a prescindere"	" 154
Trasparenza sul bilancio: il Comune di Roma al top sul rendiconto 2006 (l'ultimo della giunta Veltroni)	" 156
Perché ripianare solo i debiti di Roma?	" 158
A Roma non serve il commissariamento, serve un piano per i servizi e gli investimenti della città	" 160
Perché il commissariamento del Comune non è utile alla città	" 164
La finanza capitolina e gli uffici tecnici del Comune di Roma	" 165
Il bilancio del Comune di Roma: i problemi sono tanti e grandi, ma attenzione alle mistificazioni	" 167

## **Roma: altre questioni pubbliche**

A proposito di multe	pag.180
Castiglione, Leo e il riordino delle aziende comunali	" 182
La riforma di Roma Capitale è un risultato di tutta la città	" 184
Acea: il Governo smentisce i nuovi orientamenti del Comune di Roma	" 185
Perché Alemanno rinuncia a integrare gas ed elettricità in Acea?	" 186
Manutenzione stradale: perché è meglio il "general contractor"	" 188
Rifiuti: noi abbiamo rotto un monopolio vecchio di 50 anni	" 190

## **Attività politica, legislativa e di controllo parlamentare**

Legge finanziaria 2010	pag. 191
Servizi pubblici locali	" 191
Legge antiusura e antiracket	" 192
Mezzogiorno	" 193
Cultura	" 194
Alitalia	" 195
Federalismo fiscale	" 196

Governance pubblica	"	197
Cartolarizzazioni	"	197
Manovre anti-crisi	"	198
Provvedimenti per la stabilità del sistema creditizio	"	199
Sicilia	"	200
Roma	"	203

## **Attività di indirizzo parlamentare**

<i>Black list</i> e lotta ai paradisi fiscali	"	207
Nuove regole internazionali per la finanza e per l'economia	"	207
Condizioni per la concessione di aiuti statali alle banche	"	209
Cassa Depositi e Prestiti e piccole e medie imprese	"	210
Certificazione dei crediti verso la pubblica amministrazione	"	211
Obiettivi di finanza pubblica e livelli essenziali delle prestazioni	"	212
Vendita di azioni di società quotate da parte degli enti locali	"	212
Autonomia impositiva dei Comuni	"	212
Finanziamento delle funzioni non fondamentali degli enti locali	"	213
Modalità di riscossione dei tributi locali	"	214
Associazioni combattentistiche	"	215

## **Altri documenti**

La finanza derivata buona e quella cattiva: come distinguere	pag.	217
Le difficoltà finanziarie della Regione Lazio e del Comune di Roma: una ricostruzione storica	"	224

## Scritti e interventi

### Regionali, idee per vincere<sup>1</sup>

Da settimane i giornali sono pieni di informazioni sulle possibili candidature dei diversi schieramenti politici alle regionali della prossima primavera. Poco mi importa del centro-destra e delle sue dinamiche. Nel mio schieramento e nel mio partito, però, non posso non notare una particolare distonia fra il tempo e le risorse che i gruppi dirigenti nazionali e locali stanno investendo sulla questione delle candidature, delle alleanze, insomma degli assetti, e quello viceversa impiegato a predisporre idee e progetti per i governi regionali. Alle regionali il PD deve fare di tutto per vincere: d'accordo. Ma un ingrediente essenziale della possibilità di vincere è di proporre ai cittadini e agli elettori alcune idee di governo della cosa pubblica, anche partendo dalle esperienze esistenti (nel 2005 il centrosinistra si aggiudicò la maggior parte delle Regioni), dai successi registrati e dagli errori compiuti.

Dopo la riforma costituzionale del 2001 e dopo l'approvazione della legge 42 sul federalismo fiscale, il livello regionale di governo è importante quanto quello statale, e anzi in tanti settori di diretto impatto con la vita quotidiana dei cittadini e delle imprese italiane lo è anche di più. Il contenuto specifico delle piattaforme elettorali dovrà essere elaborato nei diversi ambiti regionali, per aderire a priorità che possono variare fra i territori. E però a me non sembrerebbe sbagliato costruire un minimo comun denominatore delle piattaforme regionali, in modo che in una campagna che avrà ampi contenuti politici, e non solo amministrativi, il PD si caratterizzi con alcuni messaggi di tipo "nazionale": primo, che il PD, a differenza di altri, si fa carico di tenere unito il paese e segue la medesima ispirazione di valori e di obiettivi politici a Torino come a Reggio Calabria; secondo, che i nostri futuri amministratori regionali lavoreranno in rete e di concerto fra di loro per portare a soluzione problemi che, se pure di competenza di ciascun singolo ente regionale, sono simili in tutta Italia, o in parte di essa, e chiedono quindi risposte comuni. Secondo una vera e moderna logica federale, che abbia alla base la cooperazione fra le Regioni e fra lo Stato e le Regioni, e non il conflitto permanente o l'egoismo dell'"ognuno fa da sé".

Ecco una proposta di quindici possibili impegni che potrebbero diventare una "base comune" dei programmi dei democratici nelle prossime elezioni regionali: 1) introdurre nella sanità i "costi standard". In base alle conoscenze esistenti, con i costi standard potranno emergere consistenti risparmi in quasi tutte le Regioni (le uniche oggi in equilibrio sono Toscana e Liguria), da utilizzare a seconda dei casi per ridurre la pressione fiscale, ovvero per aumentare il livello delle prestazioni nei settori sotto standard, a partire dall'assistenza, dalla non autosufficienza e dai servizi di fascia materno-infantile; 2) armonizzare i bilanci regionali e renderli trasparenti,

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 3 dicembre 2009; pubblicato su Europa, 5 dicembre 2009

introducendo la rendicontazione sociale sui risultati ottenuti; 3) frenare l'espansione dei costi degli apparati di auto amministrazione, sia politici che tecnici. Autoregolamentare il costo delle assemblee elettive (che non superi, parametricamente, quello della Camera nazionale). Ridurre il numero di società pubbliche utilizzate per l'esercizio di funzioni dirette e assoggettarle a nuovi criteri di trasparenza e di rendicontazione, oltre che a maggiori controlli da parte degli enti; 4) difendere ed estendere il merito e la valutazione della professionalità nell'accesso all'impiego pubblico, a partire dalle posizioni dirigenziali negli enti e nelle società partecipate.

E poi: 5) mettere in cima all'agenda politica e amministrativa la difesa della legalità e il contrasto ad ogni forma di criminalità, dal sostegno alle iniziative antiracket e antiusura, fino all'aiuto alle amministrazioni più deboli con la costruzione di stazioni appaltanti terze e indipendenti; 6) impugnare di fronte alla Corte Costituzionale l'articolo 15 del decreto 135, difendendo il principio della libertà di scelta per le collettività locali in merito alle forme di organizzazione dei servizi pubblici locali, soprattutto nell'acqua. Contrastare le privatizzazioni delle aziende pubbliche locali, in particolare se effettuate a trattativa privata; 7) aprire una verifica globale con lo Stato e con Trenitalia sui trasporti metropolitani e regionali, che vanno migliorati in qualità del servizio e delle infrastrutture, anche anticipando l'attuazione di quanto previsto nella legge 42 sul federalismo fiscale; 8) varare le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas prima della scadenza del 2012; 9) spingere per la costituzione di un'Autorità di controllo nei settori dell'acqua, dell'ambiente e del trasporto pubblico locale, che abbia natura federale (e cioè in cui siano presenti lo Stato e le Regioni); 10) attuare una svolta nelle politiche urbanistiche in relazione all'emergenza casa, privilegiando gli interventi di densificazione e di abbattimento e ricostruzione e gli schemi di "housing sociale".

E infine: 11) tenere sotto controllo le spese correnti in modo da guadagnare spazio per gli investimenti, dando priorità a trasporto ecocompatibile, infrastrutture ambientali, contrasto al dissesto idrogeologico, sviluppo economico locale e contrasto alla crisi; 12) essere disponibili a perdere margini di sovranità regionale per cooperare ai progetti di carattere sovraregionale e nazionale; 13) chiedere il ripristino delle risorse per il Sud scippate negli ultimi due anni, ma essere disponibili a forti innovazioni nelle procedure di selezione e attuazione dei progetti, anche contribuendo alla costruzione di vere cabine di regia nazionali; 14) promuovere, e non solo accettare, procedure di affiancamento per gli enti in difficoltà, in modo da garantire la loro convergenza verso le migliori pratiche amministrative; 15) cedere a Province e Comuni, in base al criterio di adeguatezza, l'esercizio delle funzioni amministrative e occuparsi un po' di più non solo della sanità, ma anche dei sistemi di finanza locale per l'offerta (a costi standard) dei servizi pubblici di prossimità.

## **Pillole di idee. Spunti per la discussione congressuale del PD<sup>1</sup>**

### **Quando è finito il XX secolo?**

Eric Hobsbawm propose qualche anno fa di far finire il XX secolo, il "secolo breve", nel 1989. Può darsi che in futuro qualche storico proponga invece di farlo durare fino alla grande crisi del 2008. Perché questa crisi segna la fine dell'equilibrio geo-politico-economico stabilitosi dopo la caduta del muro di Berlino. E proietta il mondo verso nuovi e inediti scenari.

La crisi mondiale, pur essendo esplosa come crisi finanziaria, ha profonde radici reali nel mondo che si è venuto costruendo a partire dalla seconda metà degli anni '80. I punti cruciali sono tre: il deficit americano, che ha permesso agli Stati Uniti di correre, fino ad inciampare; la crescente libertà di movimento non solo dei capitali e delle merci, ma anche delle persone, con l'aumento dei flussi migratori; lo sviluppo dell'Asia, ma anche di altre nuove potenze economiche regionali a medio reddito.

Nessuno di questi elementi, però, va analizzato in modo superficiale, assegnandogli connotazioni puramente negative. Il mondo è davvero più complesso oggi rispetto a venticinque anni fa.

Il deficit americano è stato reso possibile dal ruolo peculiare del dollaro e dalla volontà dei paesi esportatori negli USA (Cina) e di quelli produttori di petrolio di detenere in dollari le proprie riserve. Questo deficit ha fatto crescere il mondo. E lo ha fatto crescere soprattutto durante gli anni '90, quando più della metà della crescita mondiale è stata "trainata" dagli USA. Nel primo decennio del nuovo millennio, invece, il deficit americano spiega solo il 20% della crescita mondiale.

Le tesi di Tremonti sul presunto fallimento del riformismo mondiale degli anni '90 (Clinton, Blair) vanno rispedito al mittente. Al contrario, è stata la destra americana negli anni successivi al 2001 a capovolgere gli effetti delle politiche degli anni '90. Lo ha fatto con la guerra, con una deregolamentazione sfrenata dei mercati finanziari, con una politica dello struzzo nei confronti delle tensioni speculative (sul mercato immobiliare interno così come su quello dei prodotti petroliferi). Lo ha fatto riducendo il ruolo propulsivo degli Stati Uniti nei confronti del resto del mondo. Una destra americana, quella dei governi Bush, che ha trovato proprio nei governi della destra italiana presieduti da Berlusconi uno dei principali cantori e alleati.

Insomma, non saranno "Dio, patria e famiglia" a salvare le basi della crescita e della coesione mondiale, ma un nuovo governo dell'economia planetaria: nuove regole, nuove istituzioni di vigilanza, nuova cooperazione fra i paesi, nuova cultura nelle istituzioni economiche internazionali. Finanche, forse, un nuovo assetto del sistema monetario, con la riduzione della centralità del dollaro.

La leadership di Obama si rivela in questo senso fondamentale, poiché dovrà gestire un assestamento della centralità economica americana senza che ciò si trasformi in aumento dell'instabilità politica. L'Europa dovrebbe aiutarlo di più.

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 8 luglio 2009

L'Europa infatti è restata troppo spesso ai margini, bloccata dalla mancata evoluzione del suo assetto istituzionale e dal freno rappresentato dall'indirizzo politico in Germania. Un indirizzo sempre volto a obiettivi mercantili (esportazioni), che non ha aperto finora la strada a vere politiche di sostegno della domanda e della crescita interna europea (eurobonds, investimenti pubblici aggiuntivi, ecc.). Con un deficit di credibilità, quindi, quando si tratta di spingere le nuove potenze mercantili (Cina) verso il superamento di una fase di sviluppo basata sulle esportazioni, verso una nuova priorità di cura degli squilibri sociali e territoriali interni, verso nuovi massicci investimenti sui servizi universali e sulle assicurazioni sociali, a cominciare dalla sanità e dalla previdenza.

E tuttavia anche l'Europa è molto diversa da venticinque anni fa. Un grande spazio comune, una moneta unica che lega il cuore più forte dei paesi dell'Unione, l'abbattimento di frontiere che per centinaia di anni, a partire almeno dal 1500 fino al 1945, sono state teatro di guerre che l'evoluzione tecnologica ha reso sempre più feroci e cruenti. Anche qui dobbiamo sempre ricordare che la destra italiana ha subito di malavoglia, e spesso ha contrastato, il processo di integrazione europea, salvo convertirsi in occasione della crisi quando è risultato evidente il beneficio dell'appartenenza all'euro.

### **Liberali e keynesiani: la lezione di Obama**

A me sembra che lo scenario mondiale confermi l'ispirazione del Partito Democratico. Un partito nato per andare oltre le ideologie e le culture politiche del XX secolo. Che si vuole confrontare con un mondo interamente nuovo. In cui, attenzione, non sono finiti i conflitti politici (vedi Iran, ma in futuro anche la Cina) e gli squilibri sociali. E in cui, crollate le ideologie iper-liberiste, occorrerà ricostruire una nuova (e alta) funzione di indirizzo e di intervento politico: per la regolazione, per la vigilanza, per la cooperazione internazionale, per la coesione sociale, per il diritto al lavoro e alla sicurezza sociale, per la sfida della sostenibilità ambientale del pianeta.

Qui non si tratta di dividersi fra "liberali" e "keynesiani" sulla necessità di un aumento dell'intervento pubblico. La crisi ha già portato ad un aumento dell'intervento degli Stati, da soli o in cooperazione fra loro, e questa fase durerà, auspicabilmente, a lungo. Non è la prima volta nella storia, e forse non sarà neanche l'ultima, che il "pendolo" politico oscilla fra lo Stato e il mercato. Questa caratteristica dei cicli politici è, anzi, connaturata ai sistemi capitalistici che operano in contesti istituzionali di democrazia compiuta.

Si tratta però di collocare il nuovo intervento pubblico nella corretta prospettiva del mondo del XXI secolo. Di affrontare, con pragmatismo e fuori dall'ideologia, gli effettivi bisogni sociali ed economici, quelli che stanno sul campo "qui ed ora", non nei libri di storia. Di fare tesoro degli errori compiuti dagli Stati nei cicli precedenti, quando il pendolo non si era ancora stato spostato a vantaggio del liberismo estremo, di approntare strumentazioni e controlli adeguati. Farò più avanti alcuni esempi sull'Italia.

Ma c'è un esempio che viene da Obama che mi permette di far capire il punto. Penso al salvataggio dell'industria automobilistica americana.

Un'operazione compiuta all'interno di un piano strategico di riconversione ecologica dell'apparato industriale americano, e quindi non meramente sociale ma ambiziosamente industriale. Un'operazione che ha utilizzato come strumento l'ingresso non solo dello Stato ma anche dei lavoratori come soci delle aziende da salvare. Ma che, al tempo stesso, ha chiarito che la gestione delle aziende salvate non deve cadere nelle mani né del Governo né dei sindacati, ma di soci e partner industriali portatori di conoscenza, tecnologie, indipendenza, responsabilità e abilità gestionali (come la Fiat per Chrysler e quelli che ancora stanno cercando per General Motors).

Insomma: non una "ripubblicizzazione" stile anni '60, ma qualcosa di totalmente nuovo. Qualcosa che contiene una lezione anche per l'Italia, dove dobbiamo con più convinzione procedere sulla strada della partecipazione dei lavoratori alla proprietà delle imprese. E dove non dobbiamo fare passi indietro (diversamente da una serie di provvedimenti messi in campo dal Governo Berlusconi) sulla strada di un corretto equilibrio nei rapporti fra proprietari delle aziende, in particolare se a partecipazione pubblica, e responsabili gestionali. La gestione delle aziende va sottoposta al controllo di un mercato trasparente e non a quello della politica o dei salotti buoni del nostro piccolo e asfittico capitalismo familiare. Solo così, peraltro, potremo far crescere in Italia e attrarre dall'estero investitori istituzionali interessati non al gioco di potere dei risiko aziendali, ma al rendimento di lungo periodo dell'investimento. Anche perché questa sarà una regola (ritrovata) di un "buon" capitalismo nel ciclo dei prossimi anni, dopo la sbornia speculativa del "cattivo" capitalismo dei primi anni del millennio ("Capitalismo buono e capitalismo cattivo" è il titolo dell'ultimo libro di William Baumol, recentemente tradotto in italiano, di cui consiglio la lettura).

In questa prospettiva, operazioni strategiche di politica industriale sono da auspicare, e non da temere come se si trattasse di un ritorno al passato. Se la paura è l'intromissione di una politica con la p minuscola, si adottino le regole di Obama. Nel caso, particolare ma di grande importanza, delle imprese partecipate dallo Stato, si introducano meccanismi di controllo e di rendicontazione, oggi quasi del tutto assenti. Ma non si volga altrove lo sguardo di fronte alle enormi necessità del paese di investire in modo efficiente sulle nuove tecnologie energetiche, sulle nuove reti di trasmissione dati, sui prodotti e processi che stanno alla frontiera dell'innovazione tecnologica e della ricerca scientifica e, last but not least, sulle reti dei servizi di interesse economico generale (trasporti, acqua, rifiuti).

Non ci basta Viareggio per capire che non ci si può più accontentare del piccolo cabotaggio su questo terreno?

### **Italia: le cattive notizie sono molte. Ma non ce n'è davvero nessuna buona?**

La crisi mondiale ha colpito l'Italia, insieme alla Germania, più degli altri



paesi europei. E' inutile girarci intorno, o edulcorare le cifre, o addirittura censurare (!!!) le statistiche ufficiali, come vorrebbe il Governo, dimenticando che il sistema dell'informazione statistica è interamente regolato a livello europeo.

Si tratta invece di capire il perché. E, nel farlo, di comprendere che dietro questo dato ci sono molte cattive notizie, ma anche, a ben vedere, una notizia buona.

L'Italia è stata colpita dal crollo della domanda mondiale perché è un paese fortemente dipendente, nel suo apparato industriale, dalle esportazioni. Esattamente come la Germania, e in simbiosi con essa, vista l'elevata integrazione produttiva fra i due sistemi.

Qui la notizia è davvero cattiva, perché la domanda mondiale resterà bassa ancora a lungo. In realtà, non si è ancora capito chi o cosa sostituirà, nel nuovo equilibrio mondiale, quella forte domanda americana che per venticinque anni ha trainato il mondo. Molti sperano nella Cina, o nella stessa capacità degli Stati Uniti di riprendersi più prontamente. Sull'Europa, come detto, poggiano finora poche speranze (ma una battaglia politica costante da condurre, a Roma e a Bruxelles, da parte delle forze democratiche).

E quindi è probabile, purtroppo, che il conto doloroso della crescita della disoccupazione e delle chiusure e ridimensionamenti aziendali sia destinato a continuare, e forse a peggiorare con la ripresa autunnale. Ci si deve preparare insomma ad una possibile impennata della crisi sociale, già drammaticamente espressa dalla crescita della disoccupazione.

E' questa la vera emergenza a cui il Governo Berlusconi non ha saputo ancora rispondere: non bastano le deroghe alla Cassa integrazione, ci vuole un sistema universale di protezione dal rischio della disoccupazione e della perdita totale del reddito da lavoro. Un sistema anche temporaneo, ma che fornisca una coperta più larga di quella attuale, e quindi dia copertura non solo ai lavoratori dipendenti di alcuni settori, ma anche ai settori non attualmente inclusi, ai temporanei, ai collaboratori, alle partite Iva in monocommittenza, sulla linea delle proposte più volte avanzate dal Partito Democratico. Non si tratta di sostituire la Cassa integrazione (che, con il suo meccanismo assicurativo, sta funzionando egregiamente) ma, da un lato, di ampliarla, mantenendone la natura assicurativa, con costi a carico di imprese e di lavoratori e non solo dello Stato, e dall'altro lato di introdurre nuovi pilastri di assicurazione sociale e di intervento di ultima istanza, quest'ultimo da gestire in collaborazione con i servizi sociali di livello territoriale.

Non si tratta solo di sostenere i consumi interni, o di esprimere il massimo di solidarietà nei confronti di chi è colpito dalla crisi. Si tratta anche di mantenere in vita un capitale umano (e sociale) che rischia di andare distrutto, e di cui il paese avrà invece bisogno quando dalla crisi si uscirà.

Dov'è allora la buona notizia? Sta nel fatto che, con tutta probabilità, avevamo sottovalutato negli ultimi anni la forza dell'apparato industriale italiano e le modalità con cui ha saputo ristrutturarsi e mantenere la sua presenza sui mercati.

## **La discussione sul "declino" ci ha fatto male**

L'Istat ha rivisto recentemente alcune stime contabili, rivalutando gli indici di produttività negli anni centrali del decennio. Insomma, non c'è solo la Fiat che ci dovrebbe sorprendere, ma anche la tenuta, fino allo scoppio della crisi, di tanti distretti. E non solo di quelli del Nord: ad esempio, anche delle nuove vocazioni produttive di una città una volta un po' sonnacchiosa e burocratica come Roma (aerospazio, ICT, software, audiovisivo, ecc.).

Naturalmente, ciò non significa che siano scomparsi i due problemi strutturali dell'apparato produttivo italiano: la sua concentrazione geografica in poche aree del paese, e cioè la sua mancata espansione nel Mezzogiorno (che anzi negli anni 2000 è andato indietro al confronto con qualche passo avanti marcato negli anni '90), e la debolezza delle sue forme d'impresa, con la preponderante presenza di imprese piccole e piccolissime.

E non significa neppure che questo apparato industriale possa farcela da solo a trainare il sistema, se dinamiche simili di riorganizzazione e di aumento della produttività non si innesteranno in altri settori, a partire da quello dei servizi, in particolare quelli forniti dalla pubblica amministrazione. E non va sottovalutato il peso che, sullo sviluppo "frenato" dell'Italia degli ultimi quindici anni e sul suo sviluppo potenziale, esercita la rendita: non solo la rendita da protezione monopolistica, ma anche la rendita classica, e cioè quella che deriva dalla scarsità della risorsa spazio, che ha condotto anche da noi a evidenti eccessi nel settore immobiliare, con costi a carico delle famiglie e delle imprese, soprattutto nelle grandi aree urbane, con una chiara difficoltà di regolazione da parte dell'operatore pubblico.

Ma significa che, lasciando stare ogni tentazione "declinista", c'è una realtà da cui ripartire: una realtà che rappresenta la seconda industria d'Europa dopo la Germania. In territori in cui è concentrata una nuova classe imprenditoriale, una nuova classe operaia, un nuovo settore di fornitura di servizi specializzati alle imprese, a sua volta costituito da tantissime microimprese.

Questi territori vanno meglio conosciuti e meglio praticati dal Partito Democratico. Con un'iniziativa politica che continui a battere sull'inadeguatezza delle misure anti-crisi del Governo. E che insistano sulle nostre proposte, sulla nostra "contro-manovra" da un punto di Pil che, se il Governo avesse attuato, avrebbe ridotto quel terribile - 5 per cento che vediamo oggi nelle stime di tutte le istituzioni di analisi economica interne e internazionali, e avrebbe almeno dato un senso all'aumento che oggi registriamo nel deficit pubblico: utilizzo della Cassa depositi e prestiti per anticipare i pagamenti della pubblica amministrazione, estensione della protezione ai disoccupati, contrasto delle politiche di restrizione del credito da parte delle banche tramite nuovi sistemi di garanzia, detrazioni fiscali per i figli, per le famiglie a reddito medio-basso e basso, per gli anziani; piena capienza del credito d'imposta per il Mezzogiorno e per gli investimenti in ricerca, sblocco degli investimenti degli enti locali virtuosi.

E con nuove proposte politiche che guardino sempre più anche al domani

dei ceti produttivi del paese. Oggi Tremonti rilancia la detassazione degli utili reinvestiti nelle imprese: qualcuno dovrebbe ricordargli che nel 2001 cancellò qualcosa di molto simile, e anzi di più completo: penso alla dual income tax (DIT), messa in campo dai Governi di centro-sinistra della precedente legislatura e volta a incentivare ogni tipo di investimento che favorisca la crescita patrimoniale delle imprese. Va bene che Tremonti abbia cambiato idea, come sull'Europa, ma non basta.

Non dobbiamo avere nessuna idiosincrasia a parlare della necessità di una nuova politica industriale, e anche qui Obama ci viene in soccorso: nel XXI secolo la politica industriale si chiama ricerca, ricerca e ancora ricerca, innovazione tecnologica, connessione fra università, laboratori e imprese, risparmio energetico, investimenti sulle tecnologie del futuro.

Sarkozy è stato più audace di Berlusconi e di Tremonti, destinando 20 miliardi di euro di risorse assegnate alla Cassa Depositi e Prestiti della Francia ad un Fondo (Fondo strategico per gli investimenti) che ha la missione di fornire capitale ai progetti industriali del futuro. La gestione del Fondo e la scelta dei progetti da finanziare è stata demandata ad un Comitato in cui la maggioranza dei componenti è costituita da personalità indipendenti. Perché in Italia non potremmo fare lo stesso, destinando almeno il 50% delle risorse a progetti promossi da piccole e medie imprese o loro consorzi e aggregazioni?

Per le piccole imprese italiane la parola chiave, a parte gli interventi anti-crisi, resta: semplificazione. Nella burocrazia e nei rapporti con l'amministrazione fiscale. Nella precedente legislatura il centro-sinistra ha introdotto il "forfettone": un solo adempimento fiscale sostitutivo di tutto per le microimprese con meno di 30 mila euro di fatturato. Oggi si tratterebbe di ampliarne la platea dei beneficiari, aumentando la soglia fino a 50 o 70 mila euro, piuttosto che di discutere all'infinito i parametri da applicare negli studi di settore. E di mettere in moto la Guardia di Finanza e l'amministrazione fiscale per colpire gli evasori a partire dal livello di consumi e di patrimonio espressi dai soggetti, quando incompatibili con i livelli di reddito dichiarati, e non pretendendo di ricostruire analiticamente le contabilità di 8 milioni di partite Iva.

### **Disuguaglianze, immigrazione, povertà: le sfide di un nuovo riformismo**

Il dinamismo e la turbolenza della fase storica apertasi con la caduta del muro di Berlino ha comportato un effetto sgradevole: in tutti i paesi la distribuzione del reddito è peggiorata. Per i paesi in fase di accelerato sviluppo questo è un fatto abbastanza normale: i guadagni dello sviluppo si concentrano inizialmente su pochi segmenti (industria, aree urbane, settori esportatori) e si diffondono solo in un secondo momento, quando lo sviluppo diventa "maturo". In generale, questo passaggio comporta notevoli tensioni ed è direttamente legato all'ampliamento, in molti casi alla conquista, degli spazi di una democrazia più avanzata (libertà di associazione sindacale e politica, rivendicazione di diritti salariali e universali, parlamenti democraticamente eletti, ecc.).

Come interpretare invece il peggioramento della distribuzione dei redditi

nei paesi avanzati? Questo è un cavallo di battaglia per le interpretazioni di una sinistra legata alle tradizioni novecentesche. Ma anche la destra lo utilizza, accusando le politiche riformiste degli anni '90 di avere aperto la strada ad un mondo sempre più diseguale e contrapponendo ad esse il localismo e la blindatura delle frontiere.

Attenzione, però: la popolazione di oggi (in Italia, piuttosto che negli Stati Uniti o in Francia), su cui calcoliamo la distribuzione dei redditi, non è la stessa di venticinque anni fa. Ci sono milioni e milioni di immigrati in più (quattro in Italia, più di trenta negli USA, cinque in Francia, ecc.). L'afflusso degli immigrati ha peggiorato le condizioni distributive all'interno dei paesi di accoglienza. Fra l'altro, gli immigrati tengono "bassi" i salari, permettendo l'ampliamento di una forza lavoro che nei paesi avanzati si va assottigliando: un meccanismo ben noto fin dall'800, quello che Marx chiamava l'"esercito industriale di riserva", su cui hanno costruito il loro sviluppo capitalistico originario i paesi, come gli Stati Uniti, che hanno utilizzato in modo consapevole e pianificato la leva dell'immigrazione.

Ora, è molto probabile che queste decine di milioni di persone stiano comunque meglio adesso di quanto sarebbero state se fossero rimaste nei paesi di origine. Insomma: il peggioramento della distribuzione nei segmenti bassi di reddito dei paesi avanzati è un risultato anche del grande dinamismo del mondo degli ultimi decenni.

E tuttavia, questa rischia di essere una ben magra consolazione per i democratici e per i riformisti, una consolazione, diciamo, dal sapore etico e internazionalista, ma che si trasforma in una debolezza politica al confronto con le paure e con le parole d'ordine populiste che le destre di tutto il mondo cavalcano sulla questione dell'immigrazione.

Il fatto è che le turbolenze nella parte bassa della distribuzione dei redditi si sono accompagnate, in Italia più che in altri paesi, con altri tre fenomeni: primo, un'insufficiente dinamica salariale, a causa anche dell'evoluzione della pressione fiscale e parafiscale sul lavoro; secondo, una crescita della segmentazione sul mercato del lavoro, e quindi distanze divenute ormai socialmente insostenibili fra diverse categorie di lavoro, soprattutto per la diffusione della precarietà; terzo, un'estensione delle povertà relative, e cioè della difficoltà di accesso a beni e servizi primari, prima fra tutti la casa e, a seguire, alcuni servizi essenziali distribuiti (diversamente dalla sanità) in modo fortemente eterogeneo sul territorio nazionale (non autosufficienza, servizi materno-infantili, trasporto pubblico, ecc.).

I primi due fenomeni sono collegati alla scarsa crescita della produttività e al peso preponderante che è stato scaricato sul lavoro nella ricerca della competitività. Vedi, ad esempio, il prevalente beneficio accordato alle imprese nella riduzione del cuneo fiscale del Governo Prodi, peraltro indotta da misure analoghe prese dagli altri paesi europei, e soprattutto dalla Germania, in un quadro di distruttiva competizione fiscale dentro un'area monetaria comune. Il terzo fenomeno è collegato al mal funzionamento delle politiche di welfare pubblico nel nostro paese.

Invertire queste tendenze è una priorità politica assoluta per il PD: sostegno ai salari, "riunificazione" del mercato del lavoro, riduzione delle

povertà relative. E insieme a questo, la comprensione che la capacità di accoglienza di manodopera immigrata dipende da variabili di sistema e si riduce con la crisi economica. Se per noi accoglienza vuol dire diritti, e non può non essere così per i democratici, allora dobbiamo allo stesso tempo promuovere politiche per la regolazione dei flussi, la loro programmazione, la loro sostenibilità in relazione a veri percorsi di integrazione, il sostegno allo sviluppo locale nei paesi di origine.

C'è qualcosa che non va in un paese che non si è dotato di una moderna organizzazione di servizio per la non autosufficienza, e supplisce poi a questa carenza con centinaia di migliaia di badanti familiari.

C'è, però, un altro segnale distributivo altrettanto, se non più, negativo, che emerge in quasi tutti i paesi avanzati negli ultimi venticinque anni: l'aumento molto rilevante della concentrazione di redditi e ricchezza a vantaggio di ristretti segmenti "alti", spesso non più dell'1% della popolazione. In tutti i paesi, ma non in Italia, gli interventi anti-crisi hanno voluto inviare segnali di equità su questo versante, con l'aumento delle aliquote marginali destinate ai redditi più elevati e con la riforma dei sistemi di retribuzione dei top manager, soprattutto nel settore finanziario. E' merito di Franceschini avere avanzato questa proposta anche per l'Italia: si tratta di insistere su questa strada.

### **Cambiare il paese: solo alcuni esempi**

Se l'obiettivo dei democratici non è quello di governare purchessia facendo leva sul solo anti-berlusconismo, ma è quello di cambiare il paese per metterlo in grado di stare a testa alta nel nuovo mondo del XXI secolo, costruendo una nuova speranza per i giovani italiani, la mia opinione è che il bipolarismo vada tendenzialmente rafforzato, e non annacquato. E che il PD debba proporsi come il catalizzatore ampio di un riformismo forte che affonda le sue radici nel popolo.

Ma questo, è naturale, non basta: occorre un lavoro (di lunga lena) per costruire il terreno delle riforme. Non solo quello culturale e tecnico, ma anche quello del consenso.

Il discorso sul sistema di protezione dal rischio di disoccupazione si può ampliare. La domanda principale che esprime la nostra società, oggi, è una domanda di protezione, di sicurezza. La risposta a questa domanda non può essere abbandonata a una destra con tendenze protezionistiche e iper-localistiche. Sarebbe sbagliato, per i democratici, dividersi fra "lib" e "lab". Mai come in questa crisi ci rendiamo conto delle storture e delle inefficienze del nostro sistema di welfare, che lascia scoperti amplissimi spazi di bisogni sociali essenziali: la disoccupazione, come si è detto, ma anche l'accesso alla casa con costi sostenibili, l'assistenza agli anziani, e in particolare ai non autosufficienti, l'accesso ai servizi di sostegno alle famiglie con figli, come gli asili nido, la formazione dei giovani e degli adulti, la sicurezza sul lavoro.

E c'è qualcosa che non va in un sistema, soprattutto quello pubblico, dove il merito stenta ad affermarsi, anche per colpa di una eccessiva invadenza della politica sulle strutture tecniche e professionali.

## **Welfare e politiche fiscali**

Si tratta allora di mettere in piedi una serie di cantieri di riforma del nostro welfare, ancora oggi eccessivamente concentrato sul solo sistema pensionistico. Attenzione, non penso solo alla nota vicenda del completamento della riforma pensionistica, con la libertà di scelta per l'uscita, fatta esclusione per i lavori davvero usuranti. E non penso solo alle altre misure necessarie per trasformare il nostro sistema di protezione sociale in un moderno workfare (uscita "morbida" degli anziani dal mercato del lavoro, affiancamento giovani-anziani, riduzione della segmentazione contrattuale, ecc.).

Penso anche alla riforma dello Stato, perché è a partire dalla legge 42 di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (cosiddetto "federalismo fiscale") che, su iniziativa del Partito Democratico, si è aperto un altro importante cantiere che dovrà nell'arco dei prossimi mesi definire i "livelli essenziali" dell'offerta in un vasto campo di servizi pubblici essenziali (sanità, assistenza, servizi di prossimità). Ed è qui che il Partito Democratico potrà mostrare la sua novità culturale: nel promuovere una riforma dello Stato volta a concentrare sempre di più l'attenzione degli amministratori pubblici sui servizi essenziali e nel definire standard di welfare e di costi davvero europei per l'intero territorio nazionale.

E' stato l'ultimo Governo di centrosinistra a introdurre in Italia la spending review, e cioè la valutazione di quanto costano le singole prestazioni pubbliche. Su questa base bisogna continuare, fino a definire i costi standard più efficienti, per trovare da qui i risparmi necessari a finanziare le nuove prestazioni e, in prospettiva, a ridurre la pressione fiscale.

E' così che, nel XXI secolo e in una società matura come l'Italia, si perseguono obiettivi di equità sociale. Perseguendo tre grandi indirizzi: un sistema fiscale che valorizzi la produzione di beni pubblici da parte della famiglia (dote fiscale per i figli, detrazioni per il lavoro femminile, ecc.); un sistema di servizi che garantisca i diritti universali di accesso e di fruizione a tutti i cittadini; un sistema fiscale che chiami a partecipare al finanziamento della cosa pubblica tutti i redditi, con una costante attenzione al contrasto dell'evasione fiscale e una nuova attenzione ai redditi e ai patrimoni di grande entità.

## **Riforma delle istituzioni repubblicane**

Lo Stato, poi, deve funzionare di più e meglio. A questo pensiamo con le nostre proposte di riforma istituzionale volte a rafforzare una vera "democrazia governante", senza però indebolire il contrappeso del controllo del Parlamento. Superare il bicameralismo perfetto significa avere un Senato federale, rappresentativo delle Regioni e degli enti locali, che permetta finalmente di superare un'eccessiva litigiosità fra istituzioni che rende lento il processo decisionale e poco efficace il processo attuativo di tantissime politiche pubbliche in Italia. Oggi, in tutte le materie di legislazione concorrente, non basta che lo Stato faccia una legge, occorre poi che venti Regioni ne facciano altrettante (Berlusconi se ne è accorto con il piano casa). Domani, si potrà anche pensare di introdurre la seguente regola: se il Senato federale approva una legge, le Regioni si

dovranno limitare ad applicarla. I cittadini non ne possono più della litigiosità fra istituzioni, che spesso diventa anche scaricabarile fra i diversi gruppi dirigenti politici.

E' necessario anche costruire vere e proprie autorità federali, in cui siano presenti e lavorino insieme lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni. Per far funzionare meglio i servizi pubblici non bisogna contrapporsi fra centralisti e decentratori. Occorre, semplicemente, lavorare insieme con piena trasparenza: per definire gli standard, valutare i costi più efficienti, aiutare le amministrazioni più deboli nel processo di convergenza alle migliori pratiche, controllare che le tariffe siano applicate in modo equo e uniforme sull'intero territorio nazionale, vigilare sulla corretta applicazione dei principi contabili da parte di tutte le pubbliche amministrazioni, diffondere le esperienze di rendicontazione sociale.

## **Il Mezzogiorno**

Non dobbiamo rassegnarci all'impossibilità di perseguire obiettivi di sviluppo nel Mezzogiorno. Anche qui il "declinismo" ha fatto male alla cultura politica italiana, e ha impedito di guardare con più attenzione e competenza a quello che è successo e succede sui territori. Ad esempio, alle differenze sempre più evidenti fra profonda crisi civile dei grandi conglomerati metropolitani del Sud e fermenti diffusi nel resto del territorio, con storie civiche, sociali e produttive di tutto rispetto, magari più frequenti quanto più si è lontani dalle città più grandi.

Le risorse investite per l'intervento di sviluppo sono spesso state dirottate su obiettivi ordinari. Il punto allora è di concentrare le risorse, finanziarie e politiche, sul funzionamento ordinario dei servizi essenziali nel Sud, a partire dal rispetto della legalità e dalla sicurezza di famiglie e imprese. E' nel buon funzionamento, e in molti casi nell'ampliamento, dell'ordinario che si gioca la scommessa dello sviluppo del Sud, destinando poi le risorse straordinarie a progetti di impatto significativo sullo sviluppo territoriale.

## **Servizi di interesse generale**

Nei servizi pubblici di interesse generale dobbiamo superare una discussione tutta teorica (oppure opportunistica) fra fautori delle liberalizzazioni e fautori del socialismo municipale. Quello che è mancato in Italia, ormai da troppo tempo, è un apparato funzionante di "buona" regolazione di servizi essenziali per la coesione e la competitività dei territori, come l'acqua, i rifiuti, i trasporti pubblici locali e regionali: gli standard di offerta e di qualità da rispettare, le carte dei servizi, la verifica dell'efficienza sui costi e dell'equità delle tariffe.

E' su questo che vanno concentrate le risorse della politica, e non sulla scelta dei componenti dei Consigli di amministrazione delle aziende locali. Ben venga, allora, più concorrenza, ma a condizione che il Governo e il Parlamento facciano il loro lavoro: un lavoro di manutenzione straordinaria delle leggi che regolano questi settori, leggi che derivano tutte dalla stagione riformista degli anni '90 e che, a dieci-quindici anni di distanza, hanno bisogno di un'urgente messa a punto, senza aspettare di esservi costretti sotto i colpi dell'emergenza.

### **Contrattazione e concertazione**

La contrattazione aziendale, così come quella decentrata, non va temuta, ma anzi praticata con convinzione e con regole che garantiscano la rappresentanza. E' questo il solo mezzo per far affluire al lavoro i guadagni degli incrementi di produttività che derivano dalle modifiche dell'organizzazione e per far contare le organizzazioni dei lavoratori, così come quelle delle imprese, nelle decisioni pubbliche, sempre più importanti, che vengono prese localmente e non più centralmente.

E' vero infatti che la concertazione non deve essere un fine, ma un mezzo. Ma è anche vero che il metodo dell'ascolto, della progettazione condivisa, della partecipazione dei corpi intermedi al confronto con le istituzioni e alla elaborazione delle politiche pubbliche sono ingredienti essenziali per il consolidamento del capitale sociale di una comunità. E il PD non può non ritenere che il capitale sociale sia altrettanto importante, per lo sviluppo e per la coesione, delle regole giuridiche e formali.

### **Exit strategy per i conti pubblici**

Il debito pubblico italiano era già elevato, e lo sarà ancora di più nei prossimi anni. Abbiamo imparato a spaventarci meno di questa cifra enorme, perché abbiamo scoperto in occasione della crisi che in altri sistemi, con debito pubblico inferiore, il debito privato (di famiglie e imprese) era esploso e diventato poco sostenibile.

E tuttavia, a lungo andare dobbiamo sapere che sarà necessaria una exit strategy, anche per fornire in prospettiva una speranza di riduzione dell'ingente quantità di risorse (più di 70 miliardi) prelevate ai cittadini che non tornano sotto forma di servizi, ma vanno invece a finanziare il pagamento degli interessi. Non ci sarà alternativa ad una lunga stagione di rigore finanziario, durante la quale riportare e mantenere l'avanzo primario ad un consistente valore positivo. Ciò sarà possibile solo se si perseguirà l'efficienza nei costi dei servizi pubblici, se si concentrerà la spesa pubblica sui servizi essenziali e se lo sforzo fiscale sarà equamente distribuito su tutti i cittadini, riducendo le ampie sacche di elusione ed evasione.

Potrà aiutare una politica di più attenta ed efficace valorizzazione delle proprietà pubbliche, in particolare di quelle immobiliari, condotta con la collaborazione fra Stato e Comuni e volta, però, non solo a "far cassa" ma anche a realizzare programmi urbanistici di qualità e di riqualificazione delle nostre città.



## **Crisi finanziaria, economia reale e nuove politiche economiche<sup>1</sup>**

Le motivazioni della crisi in atto che hanno origine nella finanza sono state efficacemente descritte nella relazione di Barucci. Ma la crisi ha anche origini in fattori reali dell'economia, come peraltro è tipico di tutte le crisi dei sistemi capitalistici, che dietro le "bolle" finanziarie nascondono sempre qualche motivazione di fondo di tipo reale.

Penso a tre elementi. In primo luogo, da più di venti anni gli Stati Uniti generano al loro interno un rilevante squilibrio fra domanda e produzione, che si riflette in ampi e crescenti disavanzi di bilancia dei pagamenti. Il finanziamento di questi deficit è a carico del resto del mondo, e in particolare dei paesi che esportano negli Stati Uniti, accumulano riserve in dollari e reinvestono non solo al loro interno, ma anche nel resto del mondo. Questo squilibrio – la principale economia mondiale in deficit e bisognosa di finanziamenti – è stato peraltro uno dei motori, forse il principale, della crescita mondiale che ha beneficiato i paesi asiatici e tutti gli altri sistemi emergenti, molti dei quali ormai più che emersi.

Nel corso degli anni di Bush junior al deficit di bilancia dei pagamenti si è aggiunto negli USA un secondo crescente deficit, quello pubblico, generato da un secondo elemento reale e niente affatto finanziario: la guerra. E' vero infatti che le autorità monetarie statunitensi hanno fatto politiche accomodanti, è vero che per questo sono oggi sotto accusa, ed è vero che addirittura si sono esse stesse autocriticate ex post. Ma qualcuno conosce un qualsiasi caso storico del passato in cui si sia vista una banca centrale fare politiche non accomodanti mentre il suo paese era in guerra?

A ben vedere, allora, è l'intero equilibrio macroeconomico e macrofinanziario su cui si è retto il mondo negli ultimi venti anni, dopo la caduta del muro di Berlino, ad essere messo in discussione dalla crisi. Un equilibrio in cui l'egemonia statunitense non si basava più, come nel dopoguerra, su una finanza forte e su una valuta centrale (sistema di Bretton Woods), ma su elementi più propriamente geopolitici e strategici, grazie ai quali da un lato il sistema statunitense ha trainato il mondo e dall'altro lato i paesi emergenti, ormai emersi, nonché quelli produttori di petrolio hanno continuato e continuano a detenere il dollaro come valuta di riserva.

Il terzo elemento reale è il peggioramento rilevante della distribuzione dei redditi negli Stati Uniti, che si è verificato soprattutto negli ultimi otto anni, che è stato generato da una forbice crescente fra dinamica della produttività e del reddito disponibile delle famiglie e che è stato accentuato da politiche fiscali regressive. E' anche da questo peggioramento che è nata la spinta ad aumentare eccessivamente l'indebitamento da parte delle famiglie, all'interno di una sbornia ideologica che permetteva a tutti l'accesso al credito facile come sostituto di vere politiche per l'inclusione, per la coesione sociale, per l'accesso ai beni necessari come la casa, in un paese in cui peraltro la crescita demografica originata dall'immigrazione oltre che dal saldo naturale è sempre stata ben più accentuata rispetto all'Europa.

---

<sup>1</sup> Intervento al seminario del gruppo PD Camera su "Persone e imprese di fronte alla crisi", Roma 13 ottobre 2008

Insomma, il meccanismo di esplosione e trasmissione finanziaria della crisi, veicolato attraverso gli strumenti della finanza innovativa creati negli ultimi anni da un'industria della finanza bisognosa di inseguire ed attrarre gli enormi spostamenti di capitale necessari a governare il disequilibrio dell'economia, sia di quella internazionale sia di quella statunitense, non deve far da velo alla comprensione dei fattori fondamentali della crisi, che erano e restano reali. Così come torneranno ad essere reali gli effetti recessivi con cui per alcuni anni dovremo fare i conti, e non soltanto negli Stati Uniti, e rispetto ai quali dovremo predisporre adeguati provvedimenti di politica economica.

Provvedimenti che dovranno avere un respiro di brevissimo, di breve e di medio termine. Nel brevissimo termine l'obiettivo è la stabilizzazione dei mercati finanziari e la tutela del risparmio da potenziali e pericolose ondate di panico. Nel breve termine, si tratta di rivedere regole che non hanno funzionato oppure che non sono mai esistite, oltre ad implementare efficaci istituzioni di vigilanza, a livello internazionale ed europeo. Per quanto riguarda la vigilanza bancaria torna di piena attualità la proposta che il governo italiano, attraverso il Ministro Padoa Schioppa, aveva avanzato un anno fa, con l'introduzione in Europa di una regola simile a quella dell'anti-trust: al di sotto di una certa soglia interviene la vigilanza nazionale, al di sopra di una certa soglia interviene invece una vigilanza europea in grado di incrociare le informazioni transfrontaliere e transnazionali. In questo orizzonte di breve termine vanno poi collocate le iniziative di livello internazionale relative ai principi contabili e al rafforzamento (e riforma) delle istituzioni di monitoraggio e vigilanza multilaterali, a partire dal Fondo Monetario Internazionale.

Nel medio termine, c'è un solo modo per ridurre l'impatto e la pervasività che la nuova crisi economica rischia di avere: quello di affiancare alle politiche monetarie un intervento attivo e reflattivo delle politiche fiscali. Solo così, infatti, si potrà sostenere la domanda, sia di consumi che di investimenti; contrastare l'aumento delle diseguaglianze; proteggere dal rischio di disoccupazione; condurre le economie del mondo fuori da una secca che rischia di essere lunga e pericolosa.

A livello nazionale, la nostra proposta è per un intervento di espansione fiscale pari a mezzo punto di Pil, quasi otto miliardi di euro, rivolto al potere d'acquisto delle famiglie di lavoratori e pensionati con redditi medi e bassi; al potenziamento degli ammortizzatori sociali e alla loro estensione a vantaggio di settori e categorie oggi esclusi; al rilancio degli investimenti pubblici, anche attraverso la mobilitazione delle risorse derivanti dal risparmio postale.

Ma è chiaro che tutti gli interventi, quelli fiscali, quelli monetari e quelli di salvataggio delle banche, acquistano una marcia in più se si inseriscono dentro un quadro di iniziativa europea. Un quadro di coordinamento, che per fortuna si è cominciato a delineare, e possibilmente un quadro di nuove iniziative di diretta emanazione dell'Unione.

Se qualcosa ci dice questa crisi è che abbiamo bisogno di più Europa. Tre soli esempi: primo, politiche fiscali espansive avrebbero effetti moltiplicati se attuate in modo coordinato da tutti i paesi dell'Unione; secondo, gli strumenti del bilancio comunitario e la Banca Europea degli Investimenti possono dare una spinta importante sul versante delle infrastrutture europee; terzo, l'Unione Europea potrebbe (finalmente) darsi una politica autonoma di finanziamento

tramite l'emissione di titoli dell'Unione con cui sostenere non solo la domanda interna di investimenti, ma anche gli stessi salvataggi bancari. Si vede bene oggi quanta responsabilità di sono assunti i conservatori e il centro-destra in Europa nel bocciare l'antica proposta di Delors sugli Eurobond!

C'è bisogno di più Europa anche perchè una delle cose più evidenti della nuova fase storica in cui stiamo entrando è il declino dell'unilateralismo. Se infatti gli Stati Uniti e l'Occidente in genere dovranno chiedere, e hanno chiesto, ai paesi asiatici e a quelli arabi di dare una mano per la stabilizzazione macrofinanziaria del sistema mondiale; se ulteriori salvataggi andranno organizzati a sostegno di piccole o medie economie in difficoltà (penso all'est Europa, ma anche all'Africa e al Sudamerica); se la governance mondiale andrà rivista, a partire dal funzionamento del Fondo Monetario, dal ruolo del Financial Stability Forum, dallo stesso significato dell'esclusivo club del G8, non a caso ampliato a G20 nell'iniziativa meritoriamente assunta da Sarkozy; in questo nuovo scenario è cruciale che l'Europa abbia una sola voce ed esprima una forza politica ben più coesa di quella di oggi.

E possa così aiutare l'attuazione di una vera e propria svolta delle politiche degli Stati Uniti, una svolta indotta dall'elezione di Obama. Una svolta, però, che si dovrà confrontare con uno scenario molto difficile e del tutto inedito, un vero e proprio cambiamento di rotta culturale e politico di quel grande paese sia sul piano estero che su quello interno.

Vorrei adesso affrontare un ultimo punto. Il contrasto della crisi, sia nel breve che nel medio periodo, chiama in causa un nuovo intervento pubblico a sostegno dell'economia. Non si tratta di una scelta ideologica, ma di una necessità storica. Certo, occorrerà, fra le altre cose, riequilibrare l'asse culturale in modo da abbandonare gli eccessi delle ideologie iperliberiste che sono state dominanti negli ultimi venti anni. A dispetto di chi ritiene che lo stato sia un'entità equivalente al mercato, e che si tratti quindi di trovare soltanto un equilibrio fra ciò che fa l'uno e ciò che fa l'altro, le vicende degli ultimi mesi si sono incaricate di ricordare a tutti che lo stato ha responsabilità (e poteri) di ultima istanza che ne fanno un'entità super-ordinata rispetto al mercato. Lo stato non può permettere, ad esempio, che le banche falliscano a catena perché dietro al risparmio c'è un bene pubblico essenziale per la vita della collettività. Il problema, ovviamente, è che lo stato non usi il suo ruolo di ultima istanza diventando stato etico o autoritario, ma che ne sia garantita la natura democratica, e cioè il corretto rapporto fra stato e collettività rappresentata, così come l'equilibrio fra i poteri che costituiscono lo stesso stato.

Insomma, al di là delle diatribe ideologiche fra stato e mercato, a me pare che un importante tema politico stia emergendo, anche rispetto al decreto recante i provvedimenti di salvataggio delle banche e di stabilizzazione del sistema finanziario: il disegno degli strumenti e delle procedure per quella che promette di essere una stagione di "nuovo" intervento pubblico nell'economia. Questo tema non è più al centro della riflessione, non solo politica ma anche scientifica e culturale, dal 1993, e cioè da quando sono stati aboliti il Ministero delle partecipazioni statali e l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Da allora si è pensato, ed elaborato, più nella direzione degli strumenti che hanno sostituito il vecchio intervento pubblico (privatizzazioni, liberalizzazioni,

sussidiarietà) e molto meno invece in quella della manutenzione e dell'innovazione degli strumenti che vanno utilizzati per gli interventi che lo stato è comunque chiamato a fare in economia. Strumenti che, si badi bene, sono sempre rimasti in vita negli ultimi quindici anni, come ad esempio tante imprese di proprietà pubblica operanti in molti settori dell'economia dove il mercato non può sostituirsi allo stato.

Oggi l'intervento dello stato potrebbe aumentare, anzi quasi sicuramente aumenterà. Ma allora una priorità politica assoluta è di ragionare sulle modalità dell'intervento pubblico, sugli strumenti utilizzati, sulle procedure, sulla trasparenza, sui meccanismi di monitoraggio e di valutazione, e sulle modalità di indirizzo e di controllo del Parlamento nei confronti del Governo.

Le attività possedute dallo stato, sotto forma di azioni o di obbligazioni, teoricamente potrebbero aumentare in futuro per effetto del decreto 155. Non possiamo non occuparci di come verranno gestite queste attività, di come lo stato eserciterà i poteri che spettano all'azionista o all'obbligazionista, di quali regole di governance dovranno essere garantite affinché non si ripetano gli errori passati del "vecchio" intervento pubblico in economia, di quali garanzie vanno chieste alle imprese che verranno ammesse agli schemi di aiuto dello stato, ad esempio in termini di codici etici e di comportamento degli amministratori, nonché di schemi di retribuzione del top management.

Dobbiamo evitare, io credo, che il "nuovo" intervento pubblico sia totalmente lasciato alla discrezionalità dell'esecutivo. Alcuni temi che abbiamo cancellato dall'agenda politica a partire dal 1993 tornano oggi di attualità. Attenzione, non sono appassionato agli aspetti di ingegneria societaria che l'argomento porta con sé: ad esempio, se le azioni o le obbligazioni dello stato vadano raggruppate in una gestione separata nel conto del patrimonio dello stato, oppure presso un veicolo esterno come la Cassa Depositi e Prestiti. Sono interessato, invece, al circuito della responsabilità e della trasparenza del "nuovo" intervento pubblico. Ad esempio, al fatto che il Governo presenti al Parlamento i piani di stabilizzazione degli istituti bancari che saranno beneficiari dall'aiuto dello stato, che venga specificato in questi piani qual'è il periodo temporale prevedibile di durata dell'intervento, che il Governo rendiconti l'attuazione dei piani, anche con scadenze temporali ravvicinate.

Vi devo poi confessare che, personalmente, non vedo nulla di male che lo stato segua in modo diretto e attento le sue partecipazioni azionarie, così come le sue obbligazioni. Dovrebbe già oggi farlo, per tutte quelle che ha, dentro regole di trasparenza e di rendicontazione che purtroppo in un passato molto lontano non hanno funzionato, ma che ormai non esistono da anni. Se l'unica vera paura è quella di aumentare il numero di "posti" destinati al circuito della lottizzazione dei partiti, allora lo stato mandi nei consigli di amministrazione o nei consigli di sorveglianza soltanto dirigenti tecnici del Ministero dell'economia e finanze, riprendendo una sana abitudine introdotta da Carlo Azeglio Ciampi.

La vicenda bancaria ci deve portare, oggi, a ricordare che partecipazioni azionarie dello stato, dirette o indirette, ne esistono ben numerose e che, mentre nei casi di società quotate è il mercato che esercita una insostituibile funzione di controllo, nei casi di società non quotate, e sono tantissime, viviamo in un regime di forte carenza di regole, di criteri omogenei e trasparenti, di informazioni e di rendicontazione. In conclusione, si apre

l'opportunità di lavorare affinché i vecchi ed il nuovo intervento dello Stato siano assoggettati a procedure ed a meccanismi moderni, avanzati, trasparenti e soggetti al controllo del Parlamento e dell'opinione pubblica.

## **Una pessima riforma dei servizi pubblici locali<sup>1</sup>**

L'articolo 15 di questo decreto è uno sbaglio, dannoso per il paese.

Non contiene una vera strategia di liberalizzazione, regolazione e modernizzazione per i servizi pubblici locali.

E' purtroppo un pasticcio sgangherato, che produrrà problemi agli amministratori locali, con rischi rilevanti sulla certezza della continuità di servizi basilari per la vita delle nostre comunità locali, come l'acqua, l'ambiente, il trasporto pubblico locale; maggiori costi per i cittadini senza garanzie di miglioramento dei servizi; vantaggi a pochi gruppi finanziari e industriali che potranno comprare le aziende pubbliche locali quotate in borsa e ad altri interessi economici che, in alcune parti del paese, hanno storicamente (nei rifiuti come nell'acqua) zone grigie di cointeressenza con la criminalità organizzata

Vi avevamo proposto, tutte le opposizioni unite vi hanno proposto, di stralciarlo per aprire un vero confronto per una vera riforma.

La nostra era una proposta credibile. L'opposizione democratica è pronta ad ogni sfida riformista per il bene del paese. Lo abbiamo dimostrato con la legge 42 sul federalismo fiscale e con la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica.

Anche in questo caso, nel caso dei servizi di interesse generale che hanno rilevanza economica, e cioè dei servizi pubblici locali, l'opzione riformista sarebbe stata praticabile. Sarebbe stato possibile lavorare in due-tre mesi ad un testo unico che, finalmente, rendesse stabili e certe le norme di questo comparto, il cui cambiamento approssimativo e sempre soggetto a revisioni ha generato negli ultimi anni un'instabilità molto negativa per tutti gli operatori, sia pubblici che privati; un pericoloso declino degli investimenti; e in alcuni casi vere e proprie crisi, come quella oggi in corso in molti comuni della provincia di Palermo e nello stesso capoluogo in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

La riforma a cui pensiamo, e su cui avremmo potuto lavorare insieme, ha quattro punti cardinali: maggiore apertura dei mercati; migliore regolazione pubblica di mercati che per loro stessa struttura non sono concorrenziali; garanzie ai cittadini per la qualità dei servizi e per l'equità delle tariffe, tramite agenzie o autorità indipendenti; libertà di scelta per le comunità locali e per gli organismi democraticamente eletti, e in ultima istanza responsabili di fronte ai cittadini, sulle forme ottimali con cui garantire l'erogazione dei servizi. Quest'ultimo, badate bene, è il vero principio che ci consegna la legislazione comunitaria.

Ma il governo non ha voluto scegliere la strada del confronto e di una vera riforma. Ha preferito scegliere la scorciatoia di un decreto legge, dei tempi contingentati, del voto di fiducia. E, per motivare questa scelta sbagliata, ha fatto ricorso ad una serie di bugie. Con ciò raddoppiando il suo errore, perché le bugie, come si sa, hanno le gambe corte e non possono che ritorcersi sulla reputazione di chi le diffonde.

Prima bugia: non c'è nessun obbligo né nessuna infrazione comunitaria a

---

<sup>1</sup> Dichiarazione di voto, Decreto legge 135/2009, Aula di Montecitorio, 19 novembre 2009

cui il nostro paese debba corrispondere.

Seconda bugia: la sentenza della Corte di Giustizia europea, a cui il governo fa riferimento come "primus movens" di questo intervento d'urgenza è del 15 ottobre, e quindi successiva all'emanazione del decreto che stiamo esaminando. E poi quella sentenza si occupa di società miste, e non di società pubbliche.

Terza bugia: il ministro Fitto dichiara a Il Sole 24 Ore che negli ultimi anni avremmo assistito a "vergognose politiche di pubblicizzazione" nel settore dell'acqua. Questa è davvero grossa come bugia, dato che negli ultimi quindici anni, dopo la legge Galli, alla precedente gestione diretta dei Comuni si è sostituita una gestione industriale del ciclo dell'acqua che, su 114 ATO, vede oggi 56 casi di gestioni miste e 58 di gestioni pubbliche. Non so se il ministro lo sa, ma le gestioni pubbliche sono più numerose nel centro-nord del paese (47 su 58) che nel sud. Poiché la percezione comune, e anche quella politica, è che nel centro-nord il servizio idrico funzioni meglio che al sud, ne dovrebbe seguire che le gestioni pubbliche sono migliori, e questo potrebbe giustificare le centinaia di mail che abbiamo ricevuto e le proteste di tanti sindaci che non vogliono essere costretti a cercarsi soci privati per gestire il loro acquedotto, come invece questa norma li obbliga.

E allora, fatemi dire: basta con gli approcci ideologici alla questione dell'acqua. Il governo sposa, con queste norme, un approccio che il ministro Tremonti definirebbe "mercatista". Con buona pace delle gestioni industriali pubbliche che funzionano. Il Partito democratico difende invece il principio della libertà di scelta della gestione ottimale dei servizi pubblici locali, compresa l'acqua, da parte delle comunità locali e delle loro rappresentanze democraticamente elette.

Quarta bugia: il governo propaganda che per i cittadini ci saranno solo vantaggi. Basta leggere le dichiarazioni del presidente di Federutility, pubblicate su Repubblica dello scorso lunedì, per capire che non sarà così: "se non si aumentano le tariffe, non si riescono ad attrarre i privati". Ma allora non è vero che questo governo non mette le mani nelle tasche degli italiani, in realtà le mette tramite aumenti non regolati delle tariffe di servizi essenziali come quelli dell'acqua e dei rifiuti. Settori in cui non esiste neppure, né è prevista dalle norme di questo decreto, un'autorità nazionale di controllo sulla qualità dei servizi e sulla congruità delle tariffe.

Quinta bugia: il privato è sempre meglio. Non voglio citare i possibili contro esempi, dalla gestione dei rifiuti in Campania a quella delle acque in Sicilia. Domando soltanto al governo e ai ministri promotori di questo provvedimento: se davvero credete in quello che affermate pubblicamente, perché avete rimandato le gare sulla distribuzione del gas, perché avete escluso il trasporto ferroviario regionale? Il re è nudo: avete salvato le aziende statali (Eni, Italgas, Trenitalia), e il costo e i rischi di questa liberalizzazione sgangherata e senza regole li volete soltanto accollare ai sindaci e agli amministratori locali.

Nessuno in Europa sta seguendo questa strada: nessuno si sogna di trovare soci privati, ad esempio, per la gestione della metropolitana di Parigi o per quella di Berlino. A Parigi, anzi, è in fase di attuazione un

progetto che permetterà al comune di riprendere il pieno indirizzo e controllo del servizio idrico della città.

Sesta bugia: in questo provvedimento non c'è alcuna privatizzazione selvaggia. E come definire con altre parole la norma sulle società quotate in borsa? Se i comuni vendono, non si fa la gara. Se non vendono, le concessioni scadono e si va alla gara. Quindi, se i comuni vendono (e venderanno, dato che il governo li ha ridotti alla canna del gas) si realizza il peggiore dei mondi possibili, quello della privatizzazione senza liberalizzazione. Visto che nessuna legge vieta oggi ai comuni di vendere azioni delle loro partecipate quotate in borsa, questa norma è un vero e proprio regalo a chi compra: il compratore acquista una rendita di posizione monopolistica, e per di più lo può fare (scandalo nello scandalo) con una trattativa privata. Nel caso di Roma, la più grande concessione idrica d'Italia, chi comprerà, a trattativa privata, le quote azionarie di Acea che il comune volesse mettere in vendita, acquista una concessione che scade nel 2029 e non verrà sottoposta ad alcuna procedura di valutazione competitiva.

Altro che mercato! Altro che liberalizzazione! Le norme che il governo ha forzato con questo decreto avvantaggeranno alcuni grandi gruppi industriali e finanziari interessati alle rendite di posizione, saranno pagate dai cittadini-utenti e metteranno in seria difficoltà tanti governi comunali.

In conclusione, mi vorrei rivolgere direttamente al ministro Fitto e al ministro Ronchi, i diretti responsabili politici di questo provvedimento. E vorrei domandare loro: qual'è davvero la coesione e la volontà del governo e della sua maggioranza parlamentare intorno all'articolo di questo decreto che riguarda i servizi pubblici locali?

Per quanto riguarda la maggioranza, sono emerse numerose perplessità, come dimostrano i voti sugli ordini del giorno, durante i quali, ieri, il parlamento ha impegnato il governo su numerosi versanti: garanzie per l'"in house" ; attività di controllo e vigilanza indipendente sulle concessioni autostradali; necessità di emanare norme per la salvaguardia dei lavoratori del comparto; previsione che, in caso di vendita di azioni di società quotate, le procedure siano concordate con il Ministero dell'economia, in modo da garantire trasparenza e uniformità dei criteri di valutazione; relazione al parlamento sulle società miste.

Su tutti questi indirizzi, che ieri il Parlamento ha dato al governo, vi avverto: non ci saranno sconti, e vi incalzeremo per la loro attuazione.

Ma vi domando: c'è condivisione su questa linea all'interno del governo? C'è ancora, insomma, una politica economica del governo, oppure ormai andate avanti senza parlarvi, fra voi ministri, privi insomma di un strategia per il paese? Come si concilia questo articolo 15, questa liberalizzazione senza regole, con la filosofia anti-mercataista che il ministro dell'economia propone da due anni? Come si concilia questa linea di sostanziale abbandono da parte dello Stato del presidio su servizi pubblici essenziali quali l'acqua e l'ambiente con l'interventismo neo-statalista del ministro dell'economia sulla Banca del sud, sul ruolo della Cassa depositi e prestiti e su tante altre materie?

C'è ancora una linea di politica economica del governo? Francamente non



sembra. Questa è una questione importante per un paese che soffre una grave crisi economica e occupazionale, a cui il vostro governo ha finora risposto con coriandoli di provvedimenti. Ma che da oggi, con questo decreto, diventano coriandoli impazziti, che fanno a pugni l'uno con l'altro.

## **Il peggiore dei mondi possibili: privatizzazione senza liberalizzazione<sup>1</sup>**

La "contro-riforma" dei servizi pubblici locali avrà un impatto notevole in tutte le città italiane. Il Partito Democratico si sta opponendo con forza anche contro la decisione del governo di mettere il voto di fiducia su un decreto "omnibus", di quelli fatti apposta per mettere insieme tutto e il suo contrario.

Ma la questione è di quelle importanti. I cittadini sono stati informati soprattutto sulla questione dell'acqua, e cioè sull'obbligo di inserire soci privati nelle società di gestione del servizio idrico. Ma l'impatto è più generale. Per capire bene cosa succederà faccio l'esempio di Roma non solo nel settore dell'acqua ma anche in quello del gas.

Fino a qualche mese fa per il servizio del gas a Roma si era in attesa di una gara ad evidenza pubblica da realizzarsi entro il 2010. Adesso, i termini obbligatori della gara sono stati spostati in avanti di almeno due anni. Negli anni passati, in prospettiva della gara, gli enti locali romani avevano perseguito una strategia industriale coerente, centrata sull'integrazione fra le società locali dell'elettricità e del gas (Acea, Eni-Italgas): operare in modo congiunto su elettricità e gas consente a un soggetto integrato di presentare un'offerta competitiva, e vantaggiosa per gli utenti sia sulle tariffe sia sui costi di manutenzione delle reti (quante volte vediamo le strade di Roma aperte, chiuse e riaperte dopo pochi mesi per i lavori necessari alle diverse reti di cui sono responsabili gestori che non si coordinano fra loro?).

Adesso la gara slitta, e la concessione per la distribuzione del gas nella città di Roma – pur profondamente innovata nel 2005 rispetto alla precedente, basti pensare che la vecchia concessione riconosceva un canone di 5 milioni di lire, 2.500 euro, mentre la nuova arriva a 12 milioni di euro più Iva – non sarà assoggettata per alcuni anni ad una vera e propria valutazione competitiva.

Poiché il tavolo del Ministero dello sviluppo economico che deve definire gli ambiti territoriali ottimali per le nuove gare del gas ha quasi concluso il suo lavoro tecnico, gli enti locali romani potrebbero anticipare i termini di legge e muoversi verso la gara prima del 2012. In questa prospettiva, potrebbero riconsiderare l'integrazione elettricità-gas. La bocciatura di questa linea industriale da parte della nuova dirigenza di Acea resta, a mio parere, uno sbaglio: uno sbaglio di cui non è chiaro quanto il Campidoglio sia tuttora consapevole.

Per quanto riguarda l'acqua, la norma prevede che si potrà evitare una gara per il servizio idrico se la partecipazione del Comune in Acea scenderà fino al 30 dall'attuale 51%. Insomma, il peggiore dei mondi possibile: privatizzazione senza liberalizzazione. E' bene ricordare che già oggi nulla impedisce al Comune di dismettere quote azionarie di Acea per finanziare, ad esempio, un tratto di metropolitana. La nuova norma, per come è congegnata, non è un incentivo al Comune affinché venda, ma è piuttosto

---

<sup>1</sup> L'Unità, 18 novembre 2009

un ricco premio per chi dal Comune comprerà, sapendo che la concessione idrica sarà intoccabile fino al 2029, e sapendo inoltre che la procedura di cessione potrà essere a trattativa privata, e non obbligatoriamente con asta pubblica. E tutto accade in un settore privo di un'Autorità indipendente in grado di garantire trasparenza e controllo sulla qualità del servizio e sull'equità delle tariffe.

Pur in questo difficile scenario, gli enti locali qualcosa potrebbero fare dal punto di vista dei cittadini-utenti: rafforzare le tecnostrutture indipendenti preposte al controllo della qualità dei servizi e alla verifica del rispetto dei contratti in essere. A Roma, ma anche in tante altre parti d'Italia, il Comune e la Provincia hanno uffici o agenzie a ciò dedicati.

Essi devono essere attivati, anche concertando (perché no?) iniziative e valutazioni congiunte che indichino le regole e i sistemi di controllo con cui i responsabili politici della comunità locale intendano garantire i cittadini di fronte ai gestori di servizi in monopolio naturale, chiunque essi siano.

## **Stralciare l'articolo 15. Fare un Testo Unico sui servizi pubblici locali<sup>1</sup>**

Sul settore dei servizi pubblici locali, ovvero più esattamente dei servizi di interesse generale che hanno rilevanza economica, la discussione nel nostro Paese è aperta da anni. Tanti sono stati i tentativi di riforma, molti sono abortiti e credo che il nostro dovere principale, sia in sede legislativa, sia in sede di indirizzo politico per il Paese, è cercare di capire perché questo settore è così difficile da riformare e anche da far funzionare bene, almeno farlo funzionare bene in modo omogeneo in tutte le parti d'Italia. Infatti, non è vero neanche che in tutta Italia questi servizi siano sempre un disastro. In Parlamento, abbiamo svolto un dibattito interessante, approfondito, tranquillo e sereno tra il 21 e il 23 settembre in occasione di alcune mozioni parlamentari. Vorrei cercare, assieme ai colleghi che mi hanno preceduto, di usare anche questo spazio per affrontare un dibattito sereno. Il Partito democratico e le opposizioni sono convinti che sull'articolo 15 inserito nel decreto-legge il Governo e la maggioranza stiano compiendo uno sbaglio. Tuttavia, usiamo questo spazio per cercare non solo di convincerli, ma anche di svolgere con tutto il Parlamento una riflessione su questo settore.

Negli ultimi anni, il principio guida di tutti i tentativi di riforma è stato di tipo concorrenziale. La mia opinione è che questo sia stato un errore. Infatti, nel settore dei servizi di interesse economico generale non vale soltanto l'interesse di tipo concorrenziale, ma esistono altri interessi pubblici che sono perlomeno equiordinati dal punto di vista della priorità politica, se non del rango costituzionale.

C'è un interesse pubblico per garantire l'universalità del servizio, la trasparenza e l'equità delle tariffe. C'è un interesse pubblico altrettanto rilevante affinché gli amministratori locali (sindaci e presidenti di provincia e regione) minimizzino i rischi di interruzione e di discontinuità nell'erogazione di servizi che tanto rilievo hanno nella vita quotidiana delle città e dei territori e di cui, alla fine, è sempre responsabile per la comunità amministrata il politico eletto e non l'Authority, o l'ATO, o il consorzio, o l'azienda concessionaria. E poi c'è un interesse per un'evoluzione industriale e tecnologica del comparto, perché in questo comparto l'evoluzione industriale e tecnologica ha grandissimo rilievo; questo è il comparto da cui dipende l'ecosostenibilità delle nostre città, da cui dipende un buon andamento degli investimenti di manutenzione delle infrastrutture esistenti e di costruzione di nuove infrastrutture, da cui dipende infine la qualità, per esempio, del servizio idrico, la qualità dell'acqua, la qualità della depurazione idrica, la qualità dei servizi ambientali e quindi una qualità di servizi che hanno impatto rilevante sulla qualità di risorse comuni fondamentali per la vita delle nostre comunità. Tutti questi interessi, signor Presidente, li ritengo legittimi almeno quanto quello concorrenziale. Essi richiedono di tener conto, quando si affronta il settore dei servizi di interesse economico generale, innanzitutto delle norme settoriali, perché, al loro interno, questo comparto è molto eterogeneo sia dal punto di vista dei processi produttivi sia dal punto di vista delle tecnologie

---

<sup>1</sup> Intervento in discussione generale, Decreto legge 135/2009, Aula di Montecitorio, 16 novembre 2009

industriali e dei prodotti. E' completamente diverso, ad esempio, il trasporto su gomma da un acquedotto piuttosto che una ferrovia regionale o una metropolitana urbana da un servizio di raccolta e smaltimento rifiuti. Occorrono quindi norme settoriali ed è per questo che le norme di tipo puramente concorrenziale, come di nuovo questa dell'articolo 15 e come altre precedenti che nelle passate legislature si è cercato di fare, hanno un limite: si scontrano contro la durezza delle questioni settoriali.

Bisogna, inoltre, tener conto di adeguate norme di regolazione dei mercati; al riguardo, solo uno scolastico libro di testo potrebbe pensare che basti enunciare la parola liberalizzazione per avere più efficienza su questi mercati. Questi sono mercati non di concorrenza ma mercati in cui prevalgono posizioni di monopolio naturale ovvero beni di merito ovvero asimmetrie informative, e quindi, qualsiasi sia l'assetto dei mercati, al centro di questo assetto ci vuole una buona regolazione dei mercati stessi.

Insomma, una vera politica di liberalizzazione, di modernizzazione di questo comparto non può procedere senza un'avanzata politica di regolazione. E su questo dobbiamo ammettere, come legislatori, che il Parlamento dovrebbe davvero rimboccarsi le maniche; quello che manca in Italia non è solo e non tanto una politica pro concorrenziale, ma una manutenzione normativa di norme fondamentali che regolano questo settore e non mancano gli esempi. L'onorevole Mariani ne ha citati tanti prima di me, ma ne vorrei aggiungere altri rispetto a quelli portati dall'onorevole Mariani che sono rilevanti, perché relativi al settore dell'ambiente, quindi all'impatto che i servizi ambientali hanno anche sul rispetto da parte dell'Italia delle normative comunitarie in tema di inquinamento, di uso del territorio, di discariche, di trattamento di rifiuti e via seguitando.

Vi sono anche molti esempi tariffari che potrei fare; per esempio la tariffa d'igiene ambientale, quella che abbiamo introdotto se non mi sbaglio con il decreto Edo Ronchi del 1997, ormai a dieci anni di distanza sappiamo che non funziona. C'è stata una recente sentenza della Corte costituzionale in materia di IVA sulla tariffa d'igiene ambientale, vi sono nuove norme ambientali maturate durante la legislatura 2001-2006, e che quindi il ministro Andrea Ronchi, conosce bene, che impattano sulla tariffa per quanto riguarda il costo del conferimento in discarica, per quanto riguarda il cosiddetto *post mortem* sulle discariche. Tutti questi costi tariffari mettono in grandissima difficoltà tanti comuni. Sappiamo bene per esempio che uno dei temi dell'attuale emergenza rifiuti in tanti comuni della provincia di Palermo deriva dal fatto che quei comuni non hanno fatto ed hanno difficoltà a fare gli adeguamenti tariffari necessari a pagare la discarica, peraltro pubblica, in cui conferiscono i rifiuti.

Infine, per chiudere il capitolo regolazione, molti di questi settori sono ancora senza autorità di controllo: acqua, servizi ambientali e trasporto pubblico non hanno un'*authority*. Voglio raccomandare a tutti voi: basta con i demagogismi contro le autorità di controllo perché costano. Ma chi garantisce i cittadini di fronte ai monopoli, siano essi pubblici o privati? Ci importa qualcosa di questo tema? Non ci importa di stabilire organismi di garanzia della qualità del servizio, delle carte dei servizi e dei sistemi tariffari che siano terzi e indipendenti, sia rispetto all'autorità pubblica appaltante, sia rispetto al fornitore, sia esso pubblico o privato, chiunque esso sia? Ci dovrebbe

importare, anche perché proprio sulle tariffe idriche e ambientali esistono in questa fase dinamiche di costo e, quindi, di incremento dei loro livelli molto rilevanti e non tutte - badate - derivanti da inefficienze gestionali. Alcune sono derivanti, per esempio, da norme comunitarie oppure da inefficienze infrastrutturali, più che gestionali, quindi da mancanza di infrastrutture e di investimenti, vedi il ciclo dei rifiuti, ma anche il ciclo dell'acqua.

Quindi, sfruttare una discussione serena e vera - non questa, con l'apposizione di una questione di fiducia domani - per modernizzare il comparto dei servizi pubblici locali potrebbe anche essere un'opportunità, quella di ragionare intorno a forme di autorità che, in questi settori, cioè acqua, ambiente, trasporto pubblico locale, non possono che essere genuinamente federali.

Infatti, è certo che, visto che siamo in materia di legislazione concorrente, non credo sarebbe ottimale avere venti *authority*, una per ogni regione d'Italia. Sarebbe molto più sensato pensare a forme di *authority*, di agenzia, che abbiano una *governance* mista fra Stato e Regioni e che possano, quindi, dare qualche elemento di garanzia e di trasparenza ai cittadini per quanto riguarda le tariffe idriche e ambientali e il trasporto pubblico locale, con condizioni di uniformità, con livelli essenziali delle prestazioni - prendo a prestito un termine dal federalismo fiscale - garantite in modo uniforme e omogeneo dal nord al sud, da Torino fino a Trapani.

A dimostrazione del fatto che la mera normativa proconcorrenziale ha difficoltà ad aderire alle tante eterogeneità di questo settore, prendo come esempio, che mi sembra dimostri il mio assunto, il fatto che, ogni volta che si fa un provvedimento in questa materia, si deve fare qualche deroga. Non esiste alcun provvedimento che non abbia previsto qualche deroga settoriale. Credo che per questo sia difficile far aderire una norma di principio generale ad un comparto così differenziato e delicato - permettetemi di dire - soprattutto nel caso di alcuni servizi pubblici più indispensabili, come quello dell'acqua. Occorrerebbe meno ideologismo da parte di tutti e più intelligenza politica, più intelligenza delle cose.

Poche settimane fa il premio Nobel per l'economia è stato, per la prima volta nella storia, conferito a una donna, oltre che a Williamson. La donna si chiama Elinor Ostrom ed è un libro del 1990 che l'ha portata, fra gli altri, al premio Nobel. Leggo una citazione dal libro della Ostrom, che è proprio un'esperta e ha lavorato per trent'anni sulla questione - diremmo noi in Italia - dei servizi pubblici locali. La Ostrom scrive che "né lo Stato né il mercato sono in grado di garantire sempre lo sfruttamento produttivo nel lungo periodo delle risorse naturali. Non meno importante deve essere la consapevolezza dell'esistenza di istituzioni, non identificabili in modo netto in base alla dicotomia Stato-mercato, che sono state in grado di amministrare a livello locale dei sistemi di risorse naturali, conseguendo successi significativi per lunghi periodi di tempo". In sostanza, qualche settimana fa l'Accademia delle scienze di Stoccolma ha conferito il premio Nobel alla teorica, secondo la quale nei servizi pubblici locali è dominante ed è più efficiente la forma di autorganizzazione delle collettività locali, nelle varie forme che conosciamo in tutto il mondo, affermando che sia lo Stato, centralistico, sia il mercato, mercatistico, direbbe qualcuno, non

raggiungono in questo settore soluzioni efficienti e che le configurazioni più efficienti sono quelle localmente generate.

Se volete, è chiaro, si tratta di una studiosa americana collegata al filone storico del federalismo comunitaristico di quel Paese. Proprio in questo momento, invece, continuiamo ad andare dietro a ideologismi. Voglio darne atto, lo dico pubblicamente e lo lascio agli atti: ritengo (e non lo dico perché in questo momento presiede la nostra seduta) che il cosiddetto lodo Buttiglione del 2003, da questo punto di vista, conteneva in sé una notevole intelligenza pratica e operativa, perché dava alle collettività locali e ai loro organismi democraticamente eletti la libertà di scegliere, volta per volta e caso per caso, quale potesse essere il migliore modello di organizzazione dei servizi pubblici locali.

L'articolo 15 del decreto-legge sugli obblighi comunitari è un nuovo tentativo e, come i precedenti - non dico peggio dei precedenti - incontra numerosi problemi sia di metodo sia di merito, che hanno origine in tutte le considerazioni che finora ho svolto in premessa.

Dal punto di vista del metodo, lo diceva prima di me l'onorevole Zaccaria, è una forzatura. Diciamolo: non vi è alcuna direttiva comunitaria a cui corrispondere, non c'è alcuna infrazione aperta.

Il Ministro Fitto ha citato in Commissione la necessità di adeguarsi a una sentenza del 15 ottobre. Premesso che gli ordinamenti giuridici degli Stati comunitari non si adeguano alle sentenze, ma alle direttive, devo dire, riferito al Ministro Fitto, che, purtroppo, questo riferimento non è congruo, non c'entra. Infatti, tale sentenza del 15 ottobre afferma - leggo - che è legittimo "l'affidamento diretto di un servizio pubblico che preveda l'esecuzione preventiva di determinati lavori (...) ad una società a capitale misto, (...) costituita specificatamente al fine della fornitura di detto servizio e con oggetto sociale esclusivo".

In sostanza, questa sentenza fa un passo avanti nel liberare la forma società mista, se ha oggetto sociale esclusivo e se costituita specificatamente al fine della fornitura del servizio. Questa è una sentenza che stabilizza il modello della società mista, ma non dice nulla sull'*in house*. Non è che questa sentenza dica che è obbligatorio chiudere tutte le società *in house* che vi sono in giro per l'Europa; affatto, per nulla! Riferirsi a questa sentenza non ha senso oppure è un riferimento che tende a confondere i cittadini e chi di queste cose non sa, perché si tratta di argomenti molto tecnici.

Tra l'altro, se fosse vero quello che ci dite, e cioè che questa sentenza obbliga a chiudere le società *in house*, dovremmo vedere in questi giorni gli altri Paesi europei, che sono pieni di società *in house providing*, fare la stessa corsa che ci propone di fare il Governo italiano. Molti di voi, sicuramente, saranno andati, per esempio, a Parigi o a Berlino nel corso della propria vita. Avrete preso la metropolitana a Parigi, avrete preso la metropolitana di Berlino, che è molto bella e, tra l'altro, è stata anche rinnovata recentemente: sono aziende di trasporto pubblico locale, di proprietà dei comuni o, nel caso di Berlino, del *Land*, quindi della regione di Berlino, e hanno l'affidamento dei servizi con il modello dell'*in house providing*. Ho anche chiamato in questi giorni alcuni colleghi universitari in Francia e in Germania per sapere se in quei paesi vi sia questa corsa e tutti sono caduti dalle nuvole. In Francia e in Germania non vi è

alcuna corsa per fare entrare soci privati nelle metropolitane di Parigi e di Berlino. Non vi è, quindi, proprio alcun motivo di urgenza per fare questa corsa in Italia.

Ribadisco qui la proposta del Partito Democratico: vi è necessità, anche in breve tempo, in due o tre mesi, di costruire un testo unico per i servizi di interesse generale di rilevanza economica con un approccio che tenga conto della differenziazione merceologica fra i vari settori e della necessità di nuovi apparati di regolazione, per esempio l'agenzia. La nostra proposta è molto semplice: stralciare l'articolo 15. In tal caso, vi sarà la disponibilità a far passare il decreto-legge in esame in ventiquattro ore e la disponibilità poi a metterci a lavorare insieme per varare il testo unico in breve tempo. Nel merito, nella proposta del Governo sono incomprensibili i criteri delle deroghe: si deroga sulla distribuzione del gas, si deroga sul trasporto regionale, ma non si deroga sull'acqua, sull'ambiente e sul trasporto pubblico locale.

La logica è evidente: il Governo salva le aziende pubbliche statali, il Governo salva ENI, Italgas e Trenitalia, e chiede la liberalizzazione soltanto ai comuni; questa è l'unica logica. Ci si risponde in Commissione che le società pubbliche sono sicuramente inefficienti, le società a gestione pubblica sono il male del mondo, e quindi è evidente che, evitando l'*in house*, obbligando i comuni a non avere più società pubbliche, a non avere più società *in house*, vi sarà un guadagno di efficienza.

Può ben darsi che una gestione pubblica sia ritenuta inefficiente, e che quindi l'ingresso di un socio privato possa essere la molla per migliorarla; ritengo ad esempio che le norme in merito alle *partnership* pubblico-privato siano positive, e che il modello delle società miste può essere bene utilizzato (a condizione di ben specificare che la gara a "doppio oggetto" fa riferimento anche ad un veri e proprio piano industriale pluriennale). Abbiamo un caso importante nel trasporto pubblico, quello di Genova: la gara che l'allora sindaco Pericu, trasformano l'azienda comunale trasporti di Genova in società mista con un socio industriale privato. È successo anche in tanti casi nel settore idrico: oggi le ATO italiane sono divise metà e metà: il 51 per cento hanno gestioni industriali pubbliche, e il 49 per cento hanno gestioni industriali o a gara o con socio privato. Abbiamo, quindi, molti casi operanti di società miste in Italia, sia nel settore idrico che nei trasporti.

Può ben darsi il caso che una gestione pubblica sia altrettanto efficiente, e che le comunità locali non la vogliano modificare: nel caso dell'acqua, vi sono molte gestioni pubbliche industriali nel nord. Tra l'altro, le gestioni pubbliche industriali dell'acqua sono più diffuse del nord che nel centro-sud: ve ne sono 38 al nord, 19 nel centro-sud. Dalla valanga di *e-mail* che tutti i deputati stanno ricevendo in questi giorni e dalle interviste che leggiamo di tanti sindaci, soprattutto del nord, può ben esserci il caso di acquedotti gestiti con gestioni industriali pubbliche, dove le collettività locali non vogliono essere obbligate a trovarsi soci privati, ma sono contente con la loro gestione pubblica. Perché, quindi, non dar loro libertà di scelta, come chiederebbe anche il Premio Nobel Elinor Ostrom?

D'altra parte, non si può neanche pensare che le gestioni miste siano la panacea di ogni male contro l'inefficienza pubblica! Vi sono recentissimi casi di



cronaca, che vengono dal settore rifiuti della Campania, che pur dovrebbero dirci qualcosa, perché le società di raccolta e di smaltimento dei rifiuti oggi sotto indagine per le questioni ben note - l'abbiamo letto sui giornali - in realtà sono società miste.

Dobbiamo, quindi, distinguere fra questioni etiche e questioni di ingegneria societaria: nessun obbligo di ingegneria societaria può eliminare automaticamente il problema di avere una classe dirigente politica moralmente ed eticamente irreprensibile e adeguatamente competente quando opera scelte collettive. Vi può essere corruzione ed inefficienza nell'*in house* come nelle società miste e dovunque non vi siano adeguati sistemi *ex ante* ed *ex post* di controllo; lo stesso dicasi, naturalmente, per i monopoli naturali privatizzati. Il caso di Aeroporti di Roma (lo cito perché molti di noi usano Aeroporti di Roma come gestore del servizio dell'aeroporto di Fiumicino e sanno quanto è complicato utilizzare quelle infrastrutture), che è stata privatizzata nel 1998, e dove ancora non è stato fatto, dopo undici anni, l'investimento per realizzare il nuovo nastro trasportatore dei bagagli, è esemplare.

Personalmente sono convinto che se quell'infrastruttura fosse gestita da una società pubblica, il nuovo nastro trasportatore sarebbe stato realizzato, perché qualcuno, il sindaco o il presidente della regione, ad un certo punto, si sarebbero rivolti alla società, invitandola a realizzare questo terzo nastro. Invece, il monopolio privato, senza controllo e senza autorità di regolazione, rischia di essere ancora peggio del monopolio pubblico e potenzialmente ancor più inefficiente.

Quindi, la nostra posizione non è contro ogni riforma, ma è per una vera riforma che metta insieme tutte le questioni: la concorrenza, la regolazione, la garanzia della qualità del servizio e dell'equità delle tariffe, le carte dei servizi, la trasparenza, il problema di evitare i rischi di interruzione e del decadimento per i servizi basilari, la garanzia di adeguati flussi di investimenti con valutazione indipendente dei piani tariffari.

Preoccupa molto la dichiarazione rilasciata oggi sui giornali dal presidente di Federutility secondo il quale se non si aumentano le tariffe non si riescono ad attrarre i privati, dando, quindi, ragione a chi dice, come noi, che bisogna stare attenti ad una privatizzazione che sembra avere un potenziale soltanto per i privati che prenderanno questi servizi a carico dei cittadini che pagheranno più tariffe.

Se voi ci voleste proporre in un tavolo più generale una discussione su tariffe e tasse, che si occupasse di diminuire le tasse e di garantire tariffe sempre più trasparenti, con cui gli utenti pagano i servizi offerti ed erogati dentro un sistema di regolazione pubblica, noi saremmo anche disposti ad accettarlo; ma occorre un tavolo complessivo. Altrimenti, dovremmo dire, non tanto polemicamente, che non è vero che questo è un Governo che non mette le mani nelle tasche degli italiani; questo è un Governo che sta mettendo le mani nelle tasche degli italiani tramite aumenti delle tariffe che possono essere incontrollati in settori basilari come ambiente ed acqua.

Infine, il decreto-legge prevede la possibilità di privatizzare le società quotate, derogando all'obbligo di gara. Questo è il peggiore dei mondi possibili: la privatizzazione senza una liberalizzazione. Ricordiamoci che oggi nulla impedisce ai comuni di vendere quote delle aziende quotate per fare

investimenti. Se leggiamo bene questa norma, in realtà, l'incentivo non è per i comuni a vendere, ma per i privati a comprare, perché i privati acquisteranno la gestione di società che hanno in «pancia» concessioni che non verranno per lungo tempo sottoposte a procedure competitive. Se i privati acquistano, e il comune privatizza, allora non si svolge più la gara per l'acqua; la privatizzazione senza liberalizzazione e senza autorità di garanzia per i cittadini è veramente il peggiore dei mondi possibili.

Ho letto con attenzione i documenti che l'ANCI ha lasciato nelle audizioni al Senato e anche la relazione di Chiamparino a Torino. Non è vero che l'ANCI ha dato il via libera a questa riforma; anzi, l'ANCI ha lasciato agli atti la ferma convinzione che i servizi pubblici locali vadano liberalizzati con una logica di mercato, ma non abbandonati allo stesso. Il diritto comunitario su questo è molto chiaro: le ragioni della concorrenza non possono sopravanzare la garanzia dei diritti di cittadinanza, vanno rese reali e rafforzate le funzioni di programmatore, organizzatore e tutore dei comuni nel settore, e le eventuali scelte di autoproduzione di *local utility*. L'ANCI ha una posizione molto più vicina - come ovvio che sia per quel tipo di rappresentanza - alla posizione della professoressa Ostrom, dell'Indiana University, che non alle posizioni ideologicamente proconcorrenziali.

Inoltre, scandalo nello scandalo, i privati potranno acquistare le azioni delle società quotate in borsa con forme di collocamento privato, perché la norma non obbliga il venditore all'evidenza pubblica. La norma, quindi, non è congegnata come un incentivo a vendere, ma come incentivo a comprare, perché il privato acquista la rendita di posizione della concessione che resta in «pancia». Ad esempio, nel caso della concessione idrica di Roma, che è la più grande d'Europa con un servizio che serve tre milioni e mezzo di abitanti (Roma e l'intera provincia), la data di scadenza della concessione è nel 2029. Chi comprerà le quote di ACEA che il comune di Roma volesse, un domani, vendere in base a questa norma, non sarà sottoposto ad una gara: chi compra quella concessione la compra fino al 2029, acquista, quindi, una rendita monopolistica che non sarà più assoggettata a procedure di valutazione competitiva. In più, se la compra con forme di collocamento privato, neanche con asta pubblica.

Signor Ministro, pensiamoci con grande attenzione ad andare avanti su questa strada. Noi riteniamo che il Governo stia facendo uno sbaglio a forzare una norma così manifestamente eterogenea rispetto alle finalità del provvedimento in esame, perché non vi è alcun obbligo comunitario, ma anche così chiaramente inadeguata nel merito.

Il nostro auspicio è che lo stesso Governo e la maggioranza si convincano ad intraprendere la strada da noi indicata, a stralciare questa norma e ad avviare immediatamente un lavoro comune per un vero testo unico. Speriamo che il Parlamento si esprima su questa norma, così importante per la vita delle comunità locali italiane, con spirito libero e indipendente.

## **Servizi pubblici locali, regolazione e concorrenza<sup>1</sup>**

L'assetto dei servizi pubblici locali è da anni al centro della discussione economica e politica in Italia.

Ciò è certamente dovuto alla rilevanza di questo comparto, che al suo interno racchiude settori molto diversi fra loro dal punto di vista non solo merceologico, ma anche dei processi industriali. Tali settori sono unificati però dall'essere tutti, come indica la dizione comunitaria, servizi di interesse economico generale, e che quindi le autorità pubbliche devono presidiare in via diretta alla luce di obiettivi socialmente prioritari quali l'universalità del servizio stesso e la sua accessibilità dal punto di vista fisico ed economico

Per capire la rilevanza sociale ed economica del comparto, basta ricordare che il costo di questi servizi pesa fra il 10 e il 20% sul reddito disponibile delle famiglie italiane, a seconda della dimensione della famiglia stessa e della sua area geografica di residenza.

Al centro del dibattito, in questi anni, è stato in particolare l'assetto concorrenziale dei mercati che fanno riferimento a questo comparto. E' indubbio anzi che la necessità di interventi di riforma sui servizi pubblici locali abbia assunto un valore politicamente simbolico ai fini dell'affermazione di una cultura più fortemente pro concorrenziale, di apertura del mercato e di trasparenza di gestioni le quali (in qualsiasi modo affidate e da qualsiasi soggetto esercite) ricadono comunque sotto la sfera della regolazione pubblica e assorbono ingenti risorse, a carico sia dei bilanci di famiglie e imprese sia dei bilanci pubblici, di quello centrale e di quelli locali.

Nonostante questa centralità, tuttavia, dobbiamo con onestà ammettere che i tentativi riformatori hanno sempre avuto un percorso difficile e non sono riusciti a ottenere esiti coerenti. Ciò è avvenuto non solo in questa legislatura, ma anche nelle precedenti. La contraddizione ha tuttavia raggiunto un apice negli ultimi quindici mesi, poiché gli interventi legislativi adottati con l'art. 23 bis del decreto 112 del 2008 e ancor più con l'art. 61 della legge n. 99 del 2009, al di là della propaganda mediatica, presentano soluzioni addirittura involutive e peggiorative proprio riguardo agli obiettivi di apertura dei mercati e di stimolo alla concorrenza.

E' venuto allora il momento di domandarsi, con onestà intellettuale e politica, il perché di questa "impasse", ed è questa la motivazione di partenza della mozione presentata dal Partito Democratico. Siamo convinti che, se riusciamo a valutare e a condividere i motivi delle difficoltà in cui si sono incagliati negli ultimi anni tutti i tentativi di riforma, allora avremmo fatto un buon passo avanti per aprire un nuovo e più solido cantiere che una vera riforma la mandi in porto davvero.

E la risposta alla domanda appena formulata è, a mio modo di vedere, abbastanza semplice. Ha a che fare con la complessità e la polivalenza degli obiettivi da perseguire e degli interessi pubblici da presidiare

---

<sup>1</sup> Intervento in discussione generale, Mozioni sui servizi pubblici locali, Aula di Montecitorio, 21 settembre 2009

attraverso il settore dei servizi pubblici locali. E' vero infatti che l'interesse pubblico per un'evoluzione pro concorrenziale dei mercati ha rilevanza prioritaria, ed è per di più presidiato costituzionalmente da un'esclusiva competenza dello Stato – il quale quindi agisce doverosamente quando spinge su questo tasto, e molto in questa direzione è dovuto all'impulso dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Ma è vero anche che nel comparto dei servizi pubblici locali (più esattamente, in quello dei servizi di interesse economico generale) sono in gioco altri interessi pubblici di importanza almeno equivalente. Il primo è quello della garanzia universale dei livelli essenziali delle prestazioni in servizi assolutamente basilari per la vita delle comunità territoriali in Italia. Connesso a questo c'è l'interesse degli amministratori pubblici locali ad evitare ogni rischio di interruzione o discontinuità, ovvero di limitazioni delle capacità di indirizzo e di controllo, anche tenuto conto che per questi servizi l'opinione pubblica ritiene, legittimamente, gli amministratori locali eletti i diretti responsabili.

Il secondo è quello della garanzia in termini di qualità, quantità e costo da assicurare ai cittadini e agli utenti di tutti dei servizi.

C'è poi un terzo interesse in gioco, forse lievemente subordinato dal punto di vista strettamente costituzionale, ma assolutamente rilevante dal punto di vista sostanziale, e cioè degli esiti reali del processo di riforma. Ed è quello legato all'importanza, in qualche caso alla vera e propria centralità, di questo comparto, da un lato, sullo stato e sulla dinamica della struttura industriale del paese, e dall'altro lato sulle traiettorie della tecnologia, degli investimenti e dell'innovazione in materia di infrastrutture pubbliche e collettive e di loro costruzione e gestione.

L'insufficienza o l'inefficienza dell'apparato regolatorio, infatti, ha impatti negativi non solo per i cittadini e per le imprese, che non riescono ad ottenere servizi indispensabili con costi inferiori o migliore qualità; non solo per gli enti locali, che non possono esercitare, in nome e per conto delle comunità amministrate, processi di scelta e di selezione dei gestori in scenari più aperti e con poteri più forti; ma anche per le stesse aziende del settore, che restano fortemente polverizzate e chiuse in confini localistici. Ciò aggrava il ben noto problema del "nanismo" della struttura industriale italiana. In altri paesi, in Europa e altrove, i processi di aggregazione e di crescita industriale e tecnologica originati all'interno del comparto dei servizi di interesse economico generale hanno fornito benefici rilevanti all'intera economia nei campi dell'innovazione, della ricerca, di un adeguato flusso di investimento per la manutenzione e l'ampliamento delle reti e delle infrastrutture di tipo pubblico e collettivo.

Se si concorda sulla risposta appena data alla domanda iniziale, la conseguenza non può che essere una: il processo di riforma potrà essere messo su basi solide e arrivare finalmente in porto a condizione di riconoscere, accanto all'interesse pubblico per un'evoluzione pro concorrenziale, gli altri interessi pubblici rilevanti. Interessi che coinvolgono tutti gli aspetti concreti del funzionamento dei tanti settori che fanno parte del comparto: le modalità di aggiudicazione dei servizi, i bacini

territoriali ottimali dal punto di vista dell'economicità e dell'adeguatezza, le formule per la determinazione delle tariffe, gli strumenti contrattuali per il monitoraggio della corretta esecuzione degli obiettivi di servizio, i processi di programmazione e finanziamento degli investimenti infrastrutturali, l'assetto proprietario delle reti, di cui va garantito il controllo pubblico piuttosto che privato, la partecipazione dei cittadini e degli utenti alle scelte di indirizzo e alla valutazione dei risultati, la definizione di organismi terzi per il controllo e la valutazione dell'erogazione dei servizi ed altro ancora che la nostra mozione espone in dettaglio.

In sostanza, una vera politica di liberalizzazione e modernizzazione del comparto dei servizi pubblici locali non può procedere indipendentemente da un'avanzata politica di regolazione degli stessi. Occorre rimboccarsi le maniche: il processo di riforma deve assumere su di sé la priorità di una robusta manutenzione degli apparati regolativi esistenti, spesso originati da un'importante ma ormai datata stagione di riforme degli anni '90, mantenendo in vita naturalmente tutto ciò che ha funzionato e funziona, e modificando invece ciò che mostra limiti e inadeguatezze.

Assumere tale priorità è essenziale affinché al valore simbolico dell'interesse pro concorrenziale si affianchi una capacità operativa e concreta del legislatore di fornire un quadro di riferimento certo e solido a tutela e garanzia degli amministratori locali, anche per evitare che il processo di riforma sia frenato da un aumento del già considerevole contenzioso accumulatosi nel corso degli ultimi anni.

E quindi ciò che sembra totalmente insufficiente è incamminarsi sulla strada di una affrettata legislazione di tipo pro concorrenziale. E' necessario invece: (a) da un lato, introdurre nelle norme generali non solo generici incentivi o obblighi pro concorrenziali, ma anche un insieme di regole per la gestione delle procedure, dei contratti e degli altri aspetti poco sopra ricordati, e un esempio in questa direzione è fornito dalla proposta n. 948 presentata a prima firma On. Lanzillotta in questa legislatura; dall'altro lato, intervenire in quella che ho definito la "manutenzione straordinaria" degli apparati regolativi anche di tipo settoriale.

Due soli esempi fra i tanti: va ripensata la tariffa dei rifiuti, recentemente oggetto di una sentenza della Corte Costituzionale; vanno collocate in qualche organismo che abbia natura federale, che sia cioè condiviso e partecipato fra Stato e Regioni, le funzioni proprie delle autorità di controllo per tanti settori che ne sono prive, e penso in particolare ai trasporti pubblici, ai servizi ambientali, a quelli idrici. Altri esempi potrà farli dopo di me l'On. Testa, anche con riferimento ai settori dell'elettricità e del gas.

Se questa sarà la strada scelta da governo e maggioranza, allora troverà il contributo propositivo e convinto del Partito democratico nei lavori parlamentari.

Mi lasci dire però, Signor Presidente, che non sono queste le notizie in circolazione in questi giorni. Sembra che il governo si appresti a un ennesimo tentativo di legislazione di emergenza, su qualche futuro decreto

legge, e sembra già adesso che anche questo tentativo si appresti a far la fine di precedenti tentativi, ad esempio con l'introduzione di deroghe per interi settori.

Se il mio ragionamento è corretto, la spinta alle deroghe settoriali deriva proprio dall'impossibilità di quadrare il cerchio di un comparto così complesso facendo ricorso a generici testi legislativi. Un tentativo, insomma, dominato da una sorta di pigrizia mentale nell'affrontare le tante e complicate questioni di regolazione di questi settori.

Usciamo allora da questa pigrizia mentale. Affrontiamo una vera riforma, in tutti i suoi aspetti. E chiariamo fin dall'inizio qualche ulteriore punto politico essenziale.

In primo luogo, la riforma non deve essere considerata come punitiva nei confronti delle imprese pubbliche locali. Le quali anzi possono, con una vera evoluzione concorrenziale, mostrarsi portatrici di forti vantaggi competitivi, a condizione di superare alcune pesantezze e inerzie, e comunque nel quadro dell'introduzione di adeguate regole e istituti di ammortizzazione sociale a tutela del lavoro nel comparto.

In secondo luogo, i processi di privatizzazione non devono portare alla sostituzione dei monopoli pubblici con nuovi monopoli privati, perché questo sarebbe l'esito peggiore possibile. Non ci convince per nulla, quindi, l'ipotesi normativa che abbiamo letto sui giornali, e cioè che la privatizzazione dell'impresa quotata in borsa consente di evitare la gara. Questo sarebbe davvero il peggiore dei mondi possibile: niente gara e niente controllo pubblico. Abolire il confronto competitivo a fronte della privatizzazione significa regalare ai privati le rendite di posizione esistenti, non più controllate né dal mercato né dall'autorità pubblica.

In ogni caso, il collocamento sul mercato di quote azionarie di imprese pubbliche locali deve avvenire con procedure imparziali e trasparenti. Saremo fortemente contrari a previsioni di legge che consentano trattative private, e quindi discrezionalità nella scelta dei soci privati.

E ciò vale non solo nel caso delle aziende quotate, ma anche in quello delle cosiddette PPP (partnership pubblico privato), dove la gara non deve riguardare soltanto il valore del capitale dell'azienda, ma anche il contratto di servizio, e quindi gli obblighi di servizio e di investimento che il privato-gestore assume nell'acquisire la partecipazione azionaria. Una gara, quindi, che deve comprendere le specifiche dei servizi, esattamente come accadrebbe per un capitolato di gara in una procedura ad evidenza pubblica.

Resteranno sempre, inoltre, società a capitale pubblico, nel campo delle infrastrutture ma anche in quello dei servizi. Queste società vanno assoggettate a severe regole di governante, per allontanare la politica dalla gestione e garantire trasparenza: anche su questo punto il progetto di legge Lanzillotta contiene proposte che invitiamo tutti a valutare e discutere.

Infine, il cantiere dovrebbe essere aperto non solo sui servizi pubblici locali, ma anche su altri servizi i quali, pur essendo regolamentati a livello nazionale, hanno una rilevante componente territoriale e sono di grande importanza per il recupero di produttività del sistema Italia: penso, in

particolare, ai servizi aeroportuali.

Il nostro auspicio è che si voglia procedere sulla strada fin qui indicata: quella di una legislazione generale non generica, ma che si occupi anche dell'intelaiatura strutturale dei mercati, e si associ ad una contestuale manutenzione legislativa degli apparati di regolazione settoriali. Solo così si potrà avere piena consapevolezza del valore di fondo, di lungo periodo, delle risorse in gioco, con un percorso che ci sembra indispensabile quando si affrontano temi che hanno a che fare con i beni comuni, con le infrastrutture pubbliche e collettive, con la qualità della vita della nostra comunità.

## **Una nuova legge finanziaria "light", ma non anoressica<sup>1</sup>**

Riformare il processo di decisione della finanza pubblica italiana e i suoi strumenti, a partire dalla struttura del bilancio dello Stato e dai contenuti dei documenti e delle leggi che annualmente ne definiscono la traiettoria, è obiettivo sacrosanto. E' un pezzo di riforma normativa che, affiancandosi alla legge 42 sulla finanza decentrata, cosiddetto federalismo fiscale, può dimostrare che esiste ancora spazio, pur in una fase politica confusa e turbolenta, per lavorare all'innovazione del sistema Italia, per risolvere problemi aperti da tempo e per dare spazio a spinte di modernizzazione delle nostre istituzioni, nei loro comportamenti di fatto e non solo negli assetti fondamentali di tipo costituzionale.

E quanto sia necessario questo lavoro lo dimostra uno studio della Commissione Europea di due anni fa, dove sono stati messi a confronto i sistemi di bilancio pubblico di diciotto paesi dell'Unione calcolando un indice per sette dimensioni del processo di bilancio: trasparenza, orizzonte pluriennale, centralizzazione delle decisioni, centralizzazione dell'esecuzione, metodi top-down, prudenza previsiva, misurazione dei risultati delle politiche. L'indice sintetico di qualità delle procedure di bilancio calcolato a partire dalla valutazione singolare di questi sette elementi colloca l'Italia appena al terzultimo posto in Europa.

La crisi del processo di bilancio è manifesta da molti anni. La legge su cui oggi interveniamo è datata 1978 ed è stata più volte riformata, alla fine degli anni '80 e ancora negli anni '90. Le riforme hanno consentito l'ancoraggio della sessione parlamentare a predefiniti obiettivi finanziari, e ciò ha contribuito alla tenuta dei conti pubblici, un fatto che non era scontato prima del 1988. E tuttavia si sono mano a mano incancreniti tanti altri aspetti, primo fra tutti quello relativo al circuito Governo-Parlamento in materia di decisioni finanziarie.

Per cinque leggi finanziarie di seguito, da quella del dicembre 2003 a quella del dicembre 2007, l'approvazione è avvenuta ricorrendo al voto di fiducia con maxi-emendamento. Un segnale, certamente, legato anche a dati politici, alle difficoltà insite nella conduzione di maggioranze di coalizione. Ma un segnale, al tempo stesso, di scarsa qualità, prima, del processo di redazione del bilancio da parte dei Governi e, poi, del processo relazionale fra gli stessi Governi e le loro maggioranze parlamentari.

La crisi assume una forma diversa a partire dal 2008, quando la manovra finanziaria 2009-2011 fu anticipata con provvedimenti varati dal Governo nel mese di giugno e approvati dal Parlamento all'inizio di agosto, con uno scarsissimo tempo destinato alla riflessione e alla discussione, e comunque ricorrendo ancora al voto di fiducia. Si è aperta da allora la strada di un ricorso reiterato alla decretazione d'urgenza in materia economica e finanziaria, fino al paradosso dell'estate 2009, quando il Parlamento approvava all'inizio di agosto un decreto "triennale" che il Governo modificava fin da subito con un nuovo decreto portato in Parlamento nel

---

<sup>1</sup> Intervento in discussione generale, Proposta di legge 2555/2009, Aula di Montecitorio, 9 novembre 2009



mese di settembre su una materia fondamentale come quella del cosiddetto "scudo fiscale".

Insomma, è chiaro che il circuito Governo-Parlamento in materia di decisioni finanziarie non funziona ed è chiaro che la prassi inaugurata nel 2008 non costituisce una risposta soddisfacente. Occorre trovare un nuovo equilibrio tra esigenze del Governo e del Parlamento. Con le leggi esistenti, e con i regolamenti parlamentari vigenti, il Governo non è affatto sicuro di poter vedere approvate in tempo misure per le quali la tempestività è cruciale. Dall'altro lato, se si svuotano le leggi con il ricorso anomalo alla decretazione d'urgenza, si rischia di alterare profondamente l'equilibrio dei poteri: le assemblee legislative delle moderne democrazie nascono con il ruolo primario di decidere e controllare come vengono spesi dal Governo i soldi dei cittadini, e nella situazione italiana questo equilibrio è compromesso ormai da almeno sette anni.

La crisi è aperta anche su altri fronti. Il primo, e più importante, è il coordinamento fra decisioni di finanza pubblica centrali e locali, alla luce della crescente importanza degli enti decentrati, responsabili di un terzo della spesa pubblica. Il secondo è la concentrazione parossistica della discussione pubblica e dello scontro politico sulle previsioni legislative relative al bilancio e sulle manovre correttive, mentre poco si sa e poco si discute delle effettive realizzazioni, anche perché la reportistica esistente non consente con facilità di raccordare leggi di spesa, missioni e programmi del bilancio e valutazione dei risultati conseguiti su obiettivi misurabili. Il terzo è legato alla certezza delle poste finanziarie in gioco e dei loro effettivi andamenti, i quali sono stati negli ultimi anni più volte corretti in corso di esercizio, o a esercizio concluso, non solo per l'inevitabile effetto del ciclo economico e per l'impatto delle nuove regole europee, ma anche per la scarsa omogeneità dei criteri contabili all'interno del perimetro delle amministrazioni pubbliche e per la scarsa tempestività nelle operazioni di acquisizione e di consolidamento dei dati.

La riflessione sulla riforma, avviata da tempo fra gli addetti ai lavori e nella letteratura scientifica, ha ampie componenti e convergenze comuni a tutti gli schieramenti politici. Di ciò sono testimonianza l'origine parlamentare, e non governativa, del progetto che stiamo esaminando, l'ampio consenso che il testo ha raccolto in Senato, il proficuo lavoro di ulteriore miglioramento che è stato condotto in Commissione bilancio della Camera, di cui diamo atto al Relatore e al Presidente della V Commissione.

Il consenso coinvolge, in particolare, cinque obiettivi. Primo, superare una formulazione eccessivamente eterogenea ed estensiva della legge finanziaria, da una lato riportando maggiore centralità al bilancio (preventivo e consuntivo) articolato in missioni e programmi, dall'altro lato restituendo a sedi legislative proprie tanti contenuti di legge che, nel corso degli anni, trovavano espressione solo approfittando del veicolo della legge finanziaria. In sostanza, riportando lo spirito della legge finanziaria a quello del 1978, e cioè di manovra correttiva del tendenziale a legislazione vigente. Secondo, spostare l'attenzione politica, e la stessa attività di indirizzo e di controllo del Parlamento, sui programmi del bilancio e sulle azioni pubbliche da cui sono composti, a loro volta derivanti da insiemi di

norme di legge, migliorando la qualità della reportistica di monitoraggio e di valutazione e assegnando un ruolo più rilevante all'analisi del Rendiconto (dello Stato, così come delle altre pubbliche amministrazioni). Terzo, ritrovare nei provvedimenti collegati la collocazione delle altre misure legislative prioritarie: poiché attraverso questi provvedimenti il Governo ha la possibilità di attuare il suo programma, sarà necessario a nostro avviso affinare la descrizione che il testo attuale fa di tali veicoli, già migliorata in Commissione con l'accoglimento di un emendamento del Partito Democratico riformulato, mentre sarà poi ineludibile una più generale riflessione politica sulle procedure del cammino parlamentare di tali collegati.

Quarto, armonizzare i bilanci delle pubbliche amministrazioni e superare le reiterate difficoltà di acquisizione dei dati e di loro aggregazione. Quinto, rendere più trasparenti e leggibili tutte le procedure con cui i bilanci vengono costruiti e modificati, e in particolare quelle per la definizione dei tendenziali e delle coperture, e superare l'asimmetria informativa che in questo campo il Parlamento subisce da parte del Governo, anche attraverso il rafforzamento di tecnostrutture indipendenti dal Governo stesso.

Signor Presidente, è convinzione del Partito Democratico che il testo che oggi comincia il suo cammino in aula possa permettere di raggiungere in modo soddisfacente questi obiettivi. E nondimeno, riteniamo che sia ancora perfettibile. Procederò nell'analisi distinguendo tre grandi temi: i contenuti del bilancio, il processo di bilancio, le attività di monitoraggio, controllo e valutazione.

In materia di contenuti del bilancio, il testo contiene alcuni punti di equilibrio innovativi sul rapporto Governo-Parlamento, ottenuti su impulso dell'iniziativa del Partito Democratico e delle opposizioni: (a) la legge finanziaria, che d'ora in poi si chiamerà "legge di stabilità" sarà "light", ma non anoressica, poiché potrà essere corredata da disegni di legge collegati che intervengano su materie ordinamentali, strutturali e di sviluppo; (b) verrà completata, con delega, la riforma della struttura del bilancio avviata nella precedente legislatura. Il bilancio verrà riorganizzato per missioni, programmi, azioni. All'interno delle azioni verranno raggruppate le leggi esistenti, e l'occasione sarà eccellente per valutare la necessità di un loro mantenimento o modificazione. La nuova struttura del bilancio verrà sottoposta al parere delle Commissioni parlamentari di merito. Se le due Commissioni di merito di Camera e Senato esprimeranno un parere uniforme, esso diventerà vincolante per il Governo; (c) nello stato di previsione del bilancio verranno indicate in apposite schede allegate le spese rimodulabili di ciascun programma, su cui il Parlamento potrà esercitare un'attività emendativa; (d) il nuovo bilancio sarà più trasparente e più ricco di informazioni sia per le tabelle di spesa delle leggi sia per quanto riguarda i grandi fondi governativi (aggiornamento semestrale della situazione relativa a Fondo interventi strutturali di politica economica, Fondo strategico per l'economia reale, Fondo per l'occupazione, Fondo infrastrutture strategiche, Fondo aree sottoutilizzate).

Restano a nostro avviso due aree di possibile miglioramento, e su ciascuna porteremo all'attenzione dell'aula appropriate proposte emendative.

La prima concerne l'individuazione di poste da garantire in bilancio per il finanziamento nel corso dell'anno di progetti di legge di iniziativa parlamentare. Può trattarsi di cifre piccole o grandi a piacere, ma è il principio quello che conta. Si tratta del motivo con cui è stata giustificata – ancora ieri sera nell'intervento del Presidente Fini ad uno dei programmi televisivi più seguiti – un'iniziativa politica niente affatto banale, come la chiusura dei lavori dell'aula di Montecitorio lungo la prima settimana di Novembre. Al di là delle trattative tutte interne alla maggioranza e al suo Governo, che potrebbero portare a destinare qualche risorsa marginale a tali iniziative nell'attuale sessione di bilancio, se la Presidenza della Camera e la maggioranza vorranno fornire una risposta strutturale al problema da loro stessi sollevato, potranno utilizzare un emendamento del Partito Democratico, o proporci un'eventuale riformulazione.

La seconda riguarda la clausola di salvaguardia per la copertura finanziaria, il Governo insiste nel volere automatismi che potrebbero (ad avviso non solo nostro, ma di tutte le istituzioni e gli esperti auditi in Commissione) incidere sull'esigibilità di diritti soggettivi: in questo caso, proporremo in aula un emendamento di compromesso rispetto a quelli esaminati in Commissione (in sostanza, l'automatismo è solo temporaneo, e di fronte a sforamenti è comunque necessario che il Ministro dell'economia adotti provvedimenti di copertura).

In materia di processo di bilancio il Governo ha ritenuto indispensabile "contrarre" i tempi della sessione nella seconda metà dell'anno, posticipando così il Documento programmatico da giugno a settembre e la presentazione della legge di stabilità da settembre a ottobre. La motivazione addotta riguarda l'affidabilità dei dati su cui costruire la manovra, che migliora solo durante il mese di luglio in seguito all'afflusso dei dati sull'autotassazione. In tutta sincerità, noi continuiamo ad avere qualche riserva in proposito, e potremmo polemicamente argomentarla ricordando al Governo che negli ultimi due anni le manovre triennali fatte per decreto sono arrivate in Parlamento prima della fine del mese di giugno e sono state dallo stesso approvate con procedure da decretazione d'urgenza all'inizio del mese di agosto. Se la motivazione che il Governo indica è valida, ne segue allora che le due manovre fatte con il decreto 112 nel 2008 e con il decreto 78 nel 2009 sono state fatte al buio, senza disporre di dati sufficienti, e con ciò quindi il Governo darebbe ragione alle critiche che più volte l'opposizione ha avanzato sull'efficacia anti-crisi di tali manovre.

In ogni caso, lasciando da parte le questioni relative all'attuale congiuntura di politica economica, la Commissione bilancio della Camera ha lavorato in due rilevanti direzioni, che forse rendono meno importante il problema delle date, al confronto con il testo del Senato.

In primo luogo, è stata accettata una riformulazione di un emendamento del Partito Democratico ed è stata introdotta un'importante novità: se nel corso del primo semestre dell'anno il Governo ritenga necessaria una manovra correttiva, dovrà preliminarmente presentare una Nota di

aggiornamento ai quadri previsivi a medio termine per dimostrare la necessità dell'intervento e assumere gli indirizzi del Parlamento. Si tratta di una esplicita regolazione all'uso della decretazione d'urgenza in materia economica e finanziaria. Non, si badi bene, di una limitazione, ma appunto di una trasparente regolazione. E' stata accettata anche l'idea di coinvolgere il Parlamento sull'aggiornamento del Programma di stabilità.

In secondo luogo, si è introdotto un processo di coordinamento della finanza pubblica centrale con quelle locali, anche tenendo conto di quanto stabilito, non più di qualche mese fa, con il varo della legge 42. Si tratta di un passo avanti al confronto con il testo del Senato, che la relazione introduttiva dell'On. Leone spiega bene e su cui non mi soffermo a lungo. In buona sostanza, il Governo nazionale e quelli di Regioni ed enti locali dovranno per tempo, quando questa legge sarà approvata, avviare la concertazione sul patto di convergenza, affinché lo schema di questo sia pronto entro il 15 luglio, momento in cui il Governo avvierà una seconda fase di concertazione sul patto di stabilità, da concludere entro il 10 settembre. I contenuti dei due patti saranno introdotti nella Decisione di finanza pubblica e daranno luogo ad appositi provvedimenti, se necessari, sotto forma di norme della legge di stabilità (per ciò che concerne il patto di stabilità) o di suoi collegati (per ciò che concerne il patto di convergenza).

Su due questioni, però, richiamiamo l'attenzione dell'aula, e soprattutto dei settori più attenti ai problemi del governo locale e territoriale. Primo, nella 42 era stata prevista l'intesa in materia di patto di stabilità, e l'eventuale motivazione al Parlamento della mancata intesa. Nel testo della legge di contabilità pubblica si fa un passo indietro, non prevedendo l'intesa. Secondo, la decisione sulla manovra relativa alle autonomie dovrebbe a nostro parere essere anticipata rispetto alla decisione sul resto della manovra, in modo da consentire a Regioni ed enti locali di chiudere i loro bilanci entro la fine dell'anno. Basterebbe in tal senso introdurre esplicitamente la previsione di uno o più collegati relativi alla sola manovra di finanza locale. Sarà poi il Parlamento, nella sua autonomia, a valutare come trattare questi collegati nell'ambito dei suoi regolamenti.

Un altro aspetto rilevante della riforma è il rafforzamento di tutti i processi che concorrono al miglioramento del monitoraggio, del controllo e della valutazione dei conti pubblici. Una migliore conoscenza e trasparenza è, d'altra parte, il contraltare necessario per assicurare al Parlamento, a fronte della maggiore flessibilità gestionale del Governo, un esercizio più efficace dei poteri di indirizzo e di controllo. Non mi dilungo, se non per ricordare che stiamo a questo punto attivando tre processi di valutazione: quello dei risultati della spesa pubblica (in base alla legge di contabilità), quello degli obiettivi di servizio (in base alla legge 42) e quello dei risultati delle amministrazioni (in base alla legge 15). Sarà importante garantirsi affinché questi processi parlino fra di loro e crescano in modo integrato, anche dal punto di vista delle metodologie impiegate. A questo fine abbiamo previsto in Commissione apposite norme che prevedono il raccordo fra le amministrazioni responsabili delle varie procedure e un preciso indirizzo per una reportistica congiunta in sede di Rapporto sullo

stato di attuazione della presente legge di riforma.

Per quanto riguarda la banca dati delle pubbliche amministrazioni, essa non è più, come nel testo Senato, affidata alla Ragioneria Generale, ma verrà organizzata con successivo decreto del Ministro dell'economia. Voglio ricordare che lo spirito del Titolo V e le previsioni della legge 42 non sarebbero compatibili con un accentramento della banca dati presso una tecnostruttura statale: occorre trovare forme di condivisione, ad esempio attraverso un'apposita agenzia federale, ovvero assegnando un ruolo ad entità più indipendenti dal Governo, come ad esempio l'Istat, per il quale non a caso nel presente testo viene prevista una nuova procedura di nomina del Presidente.

Infine, in tema di controllo parlamentare, in Commissione non sono stati accolti i nostri subemendamenti, che ripresenteremo in aula, volti a trasformare la Commissione bicamerale prevista dal testo Senato in un comitato paritetico delle due Commissioni bilancio e a dare l'indirizzo per un rafforzamento e una graduale possibile unificazione dei servizi tecnici dei due rami del Parlamento.

Signor Presidente, è chiaro che per innovare una materia così complessa non è sufficiente una legge. Il bilancio è il cuore pulsante del funzionamento di un sistema democratico, l'oggetto attraverso cui viene filtrato il patto sociale di cittadinanza, il processo che consente alla collettività di riconoscersi come tale, e non solo come somma di individui, e perciò stesso di decidere su quali azioni e interventi impegnare la forza delle istituzioni pubbliche. Per innovare davvero in questo campo non basterà una legge, saranno necessari comportamenti coerenti e di respiro lungo da parte del sistema politico, e comportamenti altrettanto coerenti e di accettazione di nuove responsabilità da parte di tutte le amministrazioni, centrali e locali, e dei loro gruppi dirigenti tecnici, e non solo politici. Con questa consapevolezza, la Camera ha oggi la possibilità di attivare una riforma importante, di impatto profondo sul funzionamento della macchina pubblica. E di attivarla su una base che, già soddisfacente, potremo migliorare ancora con il lavoro delle prossime ore.

## Lo Stato, il bilancio e quelle strane vacanze<sup>1</sup>

Nella prima settimana di novembre i lavori d'aula della Camera dei Deputati sono stati interrotti. La decisione nasce dall'assenza di provvedimenti da esaminare. Quelli già pronti, di iniziativa parlamentare, mancano di copertura finanziaria. E' di ieri la notizia che il Presidente della Camera avrebbe ottenuto dal Ministro dell'economia la garanzia che qualche risorsa, alla fine, verrà individuata. L'opinione pubblica e la stampa hanno rubricato la vicenda sotto la casella "scontro maggioranza - Tremonti per avere un po' di soldi".

In realtà, la questione merita di essere approfondita. Nella notte di mercoledì 28 ottobre la Commissione bilancio della Camera ha varato il testo di riforma del bilancio e della contabilità pubblica, meglio conosciuto come la "finanziaria *light*" di Tremonti. E' lì che si decide, in via strutturale, l'effettivo punto di equilibrio fra Governo e Parlamento in materia di bilancio. Il testo avrebbe potuto approdare in aula fin da lunedì 2 novembre. E' stato ritardato per dare piena evidenza politica ad un tema che quello stesso testo potrebbe aiutare a risolvere: quanta libertà di manovra per il Governo nel decidere cosa fare dei soldi dei contribuenti? E quanti spazi lasciati al Parlamento, a tutela delle opposizioni ma anche della stessa maggioranza? Quanta flessibilità concedere al Governo sui provvedimenti economici, per i quali sono necessari tempi certi di approvazione? E quali contrappesi riconoscere al Parlamento per garantire un'effettiva "democrazia di bilancio"?

Nei mesi passati la discussione sulla riforma del bilancio dello Stato si è svolta in sordina, confinata agli addetti ai lavori. E questo è davvero un peccato, perché si tratta di una legge "fondamentale" che mette tutti di fronte a un bivio: o aggiungere un altro pezzo di riforma delle nostre istituzioni a quello varato qualche mese fa con la legge delega sul federalismo fiscale, con ciò rendendo plausibile che la corrente legislatura possa, nonostante tutto, continuare sulla via delle riforme; oppure fare un passo indietro, e quindi avvalorare l'ipotesi che i riformisti sono ormai all'angolo.

Il testo elaborato in Commissione contiene alcuni punti di equilibrio innovativi, anche grazie all'impulso e all'iniziativa delle opposizioni: la legge finanziaria, che d'ora in poi si chiamerà legge di stabilità, sarà "*light*" ma non anoressica, e potrà essere accompagnata da collegati che incidano su materie ordinamentali, strutturali e di sviluppo; il Governo potrà procedere a manovre correttive fuori dalla sessione di bilancio, ma dovrà prima presentare al Parlamento, per giustificare la necessità di intervento, una Nota di aggiornamento dei quadri previsivi a medio termine; verrà completata la riforma della struttura del bilancio dello Stato cominciata nella precedente legislatura, ma il Governo indicherà, per ciascun programma di spesa, le somme rimodulabili, e quindi emendabili; diventerà più trasparente l'informazione sulle tabelle delle leggi di spesa e sui grandi fondi governativi.

---

<sup>1</sup> L'Unità, 9 novembre 2009

Restano tre aree di possibile miglioramento: la prima è relativa alla costruzione di tecnostrutture indipendenti per il monitoraggio delle finanze pubbliche; la seconda è il coordinamento fra bilancio dello Stato e bilanci di Regioni ed enti locali, anche tenendo conto di quanto disposto dalla legge 42 sul federalismo fiscale.

E la terza ha proprio a che fare con la chiusura della Camera: destinare una quota dei fondi speciali appostati in bilancio alle proposte di iniziativa parlamentare. La quota può essere decisa di anno in anno e può essere piccola o grande a piacere. Ma è il principio quello che conta. Un principio contenuto in emendamenti che verranno sottoposti la settimana prossima al voto dell'aula. Si vedrà allora se le vacanze autunnali hanno prodotto qualche processo politico, al di là delle contrattazioni tutte interne alla maggioranza e al suo Governo. E si vedrà se il Presidente Fini vorrà spendere il suo peso per favorire una soluzione permanente e riformista al problema che lui stesso ha sollevato.

## **Pregiudiziale sullo scudo fiscale<sup>1</sup>**

Non è un pregiudizio a priori che porta il Partito Democratico a chiedere al Parlamento di non procedere all'esame del decreto correttivo del decreto 78. Si tratta di una valutazione ponderata, che ha al centro le norme sul cosiddetto "scudo fiscale", con riferimento sia al testo originario sia alle modifiche apportate in Senato.

Il Partito Democratico, e tutte le opposizioni, sono state fin dall'inizio molto critiche sull'impianto dello "scudo fiscale". Ma adesso il nostro giudizio non può che diventare ancora e più fortemente contrario. Di più: è nostro dovere denunciare ad alta voce i gravi rischi di questa nuova versione di "scudo fiscale", la sua inefficacia per la patrimonializzazione delle imprese, la sua valenza del tutto negativa per il vulnus generato alla credibilità dello Stato in rapporto ai contribuenti e alle imprese oneste, il suo potenziale danno per l'immagine internazionale del paese.

In Senato, signori della maggioranza, avete esteso lo "scudo" in tre direzioni. Primo, di esso potranno avvalersi anche le società di persone e di capitali, per regolarizzare somme giacenti presso controllate o collegate estere, e non più soltanto persone fisiche, enti non commerciali e società semplici. Secondo, i soggetti "scudati" saranno protetti non solo da eventuali illeciti di tipo amministrativo, civile e tributario, ma anche da illeciti che hanno rilevanza penale, come la dichiarazione fraudolenta mediante utilizzo di fatture per operazioni inesistenti ovvero mediante l'utilizzo di artifici contabili, l'occultazione o distruzione di documenti, le false comunicazioni sociali (meglio note come "falso in bilancio").

Insomma, a luglio avevamo denunciato questo "scudo" dicendo che era un vero e proprio condono, oggi diventa ancor più di un condono, quasi un'amnistia, che dovrebbe essere approvata dal Parlamento con maggioranza qualificata e non ricorrendo all'ennesima forzatura del voto di fiducia.

E' vero che, come concordato fra governo e Presidenza della Repubblica, vengono esclusi i procedimenti in corso. Ma è altrettanto vero che di quella intesa non facevano certamente parte le rilevanti estensioni applicative, che rappresentano una clamorosa eterogenesi dei fini da cui è nata l'esigenza del decreto correttivo.

E soprattutto non ne faceva parte la terza estensione, quella a nostro avviso più pericolosa, e cioè l'esenzione delle operazioni "scudate" dall'obbligo di segnalazione di operazioni sospette in materia di antiriciclaggio.

Chiunque può capire che il combinato disposto delle tre estensioni apre la strada al rischio di poter impunemente "lavare" denari le cui origini possono risalire ad attività illecite e criminali. Il rischio quindi che il nostro Paese contravvenga alle normative europee in materia di antiriciclaggio e di antiterrorismo, da cui deriva la violazione dell'articolo 11 della Costituzione, da noi paventata nella questione pregiudiziale oggi presentata.

Il tutto, con buona pace dei nuovi global legal standard di cui il Ministro dell'Economia si fa grande vanto per averli l'Italia proposti nelle sedi

---

<sup>1</sup> Intervento di presentazione della pregiudiziale di costituzionalità, Decreto legge 103/2009, Aula di Montecitorio, 29 settembre 2009



internazionali. Con quale credibilità, infatti, d'ora in avanti il nostro paese e il nostro governo potrà partecipare attivamente alla costruzione di nuove regole per la finanza e per l'economia mondiale, per la vigilanza dei comportamenti distortivi generati dagli operatori mossi da motivazioni speculative, per il contrasto alla criminalità economica, se adesso la vostra maggioranza si prenderà la responsabilità di approvare questo "scudo"? Il quale rischia di allontanare il nostro paese dal rispetto di importanti regole internazionali e di avvicinarlo invece alle legislazioni opache dei paesi off-shore, che strizzano l'occhio a qualsiasi capitale, senza curarsi di valutarne la provenienza.

Eppure, la nuova normativa antiriciclaggio sta producendo importanti risultati. Le segnalazioni sospette all'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia da parte degli intermediari sono cresciute del 16 per cento nel 2008 rispetto al 2007 e del 50% nel primo semestre del 2009 rispetto al corrispondente periodo del 2008. C'è forse qualcuno nei banchi della maggioranza o del governo interessato a gettare qualche granello di sabbia per interrompere questa crescita?

Mi rendo conto che si tratta di un'accusa forte, ma mi sembra a questo punto del tutto lecita. Avvalorata, peraltro, dall'assenza del Ministro dell'Economia e delle Finanze dalla discussione di merito del decreto correttivo sia al Senato che alla Camera. Il Ministro sta forse, anche lui, subendo qualche diktat da parte di componenti della sua maggioranza o di lobby che a queste componenti fanno riferimento?

Si modifichi allora questo testo, si dia certezza agli intermediari e agli operatori di giustizia. Si cancelli al comma 3 del nuovo articolo 13 bis, così come risultante dall'emendamento Fleres, ogni riferimento all'esenzione dagli obblighi di segnalazione. Non è convincente infatti quanto dichiarato dal sottosegretario Giorgetti in sede di replica. Se davvero gli intermediari dovranno trattare le operazioni di regolarizzazione dall'estero al pari di qualsiasi altra operazione, per quale motivo la norma legislativa sullo "scudo fiscale" deve contenere il richiamo specifico a qualche forma di esenzione introdotto in Senato? Se Giorgetti ha ragione, ne segue la necessità, come l'opposizione sostiene, di modificare il testo.

Ma anche nel migliore dei casi – quindi escludendo i casi di riciclaggio di denaro ottenuto con attività criminali – e cioè in quello di imprese che abbiano costituito scatole estere con il solo obiettivo di pagare meno tasse, la norma non solo fa a pugni con elementari criteri di equità fiscale, ma non impone neppure che l'emersione di queste somme sia almeno soggetta al vincolo di rafforzare il patrimonio dell'impresa. Non è vero, insomma, che questo "scudo" è il prezzo da pagare per riportare dentro un po' di denaro che oggi serve alle imprese italiane in difficoltà.

E' palese, ormai, e qualsiasi cittadino se ne rende conto, che la normativa italiana sulla regolarizzazione dei capitali espatriati si discosta fortemente da quelle messe in campo dagli altri paesi.

Era già così nell'impianto dello scudo di luglio, come le opposizioni hanno denunciato. Negli altri paesi lo scudo non prevede il totale lavaggio delle somme regolarizzate dal punto di vista della loro posizione fiscale. Se i redditi da cui si era, in passato, formato il capitale poi trasportato all'estero non fossero stati correttamente esposti al fisco, in tutti i paesi si pagano le imposte

ordinarie dovute. Gli incentivi consistono nell'abbattimento delle sole sanzioni (20% negli Stati Uniti, 10% nel Regno Unito, fra il 10 e il 40% in Francia a seconda della gravità dell'omissione).

L'impianto della norma italiana, invece, depotenzia l'ordinaria attività di accertamento da parte dello Stato. Ad esempio, la Guardia di Finanza ha recuperato, nei soli cinque mesi iniziali del 2009, 3,1 miliardi di evasione internazionale. Ma in futuro lo sforzo della Guardia di Finanza rischia di essere vanificato, poiché le somme protette dallo scudo non potranno più rientrare negli ordinari accertamenti.

Ciò contraddice anche la volontà dell'esecutivo di andare verso forme di "redditometro" per il contrasto all'evasione. Se infatti si vogliono utilizzare indicatori indiretti dello stile di vita del contribuente per verificare la veridicità delle sue dichiarazioni fiscali, mi domando e vi domando: se un contribuente ha detenuto per alcuni anni presso un conto corrente svizzero alcune centinaia di migliaia di euro poi regolarizzati, non sarà anche questo un indicatore della sua capacità fiscale, oltre alla casa in cui abita o allo yacht che possiede?

Ma soprattutto in nessun altro paese è previsto l'anonimato. Neppure in Francia, caro sottosegretario Giorgetti, diversamente da quanto lei ha detto. In Francia l'anonimato è garantito solo durante la fase istruttoria. Alla fine della trattativa fra amministrazione e contribuente viene redatto un formale verbale di regolarizzazione nominativo, un po' come avviene in Italia nei casi di accertamento con adesione.

L'anonimato, si badi, è importante non tanto ai fini della perseguibilità dei soggetti in sede tributaria, quanto ai fini della lotta ai paradisi fiscali. La quale si fa raccogliendo dati sugli intermediari finanziari e sulle piazze finanziarie presso cui le somme sono state collocate durante il periodo dell'esportazione. Ricostruendo, insomma, una tracciabilità per questi capitali.

E' così che le amministrazioni fiscali acquisiscono informazioni cruciali, da utilizzare per indurre a più miti consigli le banche e i paesi fuori linea. E' così, ad esempio che l'amministrazione fiscale statunitense ha costruito le informazioni che le hanno permesso di aprire specifici e duri contenziosi con alcune banche svizzere.

E tutto si tiene, in fondo: si comprende così anche il colpevole ritardo con cui il governo italiano si sta muovendo per firmare le convenzioni sugli scambi di informazioni con i paesi che fanno parte della "lista nera" dell'Ocse. Con il rischio che questi paesi le firmino con altri Stati, escano dalla sanzione della lista nera, e non abbiano più incentivi a concedere le stesse procedure agli Stati che arrivano in ritardo. E sembra che questo stia già avvenendo nel caso del paese per noi più importante ai fini del contrasto agli illeciti finanziari e all'evasione fiscale, e cioè la Svizzera.

Mi rivolgo adesso, in conclusione, alle deputate e ai deputati della maggioranza. Nel voto che adesso esprimerete sulla pregiudiziale presentata dal Partito Democratico e su quelle degli altri gruppi di opposizione fate valere, è questo il mio appello, le ragioni della coscienza e della libera valutazione di merito, diritto e prerogativa di ogni parlamentare. Siamo ancora in tempo per non far commettere allo Stato italiano una serie di errori gravi, dalle conseguenze imprevedibili. Siamo in tempo per riunire il Comitato dei nove e modificare il decreto correttivo approvando un piccolo pacchetto di

emendamenti, in modo da riportare lo scudo fiscale italiano in linea con quelli degli altri paesi. E possiamo far questo in poco tempo, senza correre il rischio di far decadere il decreto. Allora sì che potrete dire che state facendo come Obama, perché invece così com'è lo scudo italiano con Obama, con Sarkozy e con Gordon Brown non ha davvero nulla a che vedere.

Certo, con questa norma si portano un po' di soldi a casa per un bilancio pubblico in difficoltà. Ma, vi domando, qual è il prezzo di questi soldi? Si tratta di uno schiaffo in faccia ai contribuenti onesti e alle imprese che sono sempre rimaste nei confini della legalità. A vantaggio di altre persone ed imprese che in qualche caso potremmo limitarci a definire "furbe", ma che in altri casi rischiano di essere soggetti che hanno costruito il loro capitale con attività illecite e criminali.

Non credo che questo prezzo sia accettabile per la Repubblica. Non è accettabile, come prezzo da pagare, il vulnus alla legalità, al rispetto delle regole; il rischio di porre il nostro paese fuori linea dagli standard etici internazionali, di abbassare la guardia nel contrasto alla criminalità economica, che è la manifestazione di gravi patologie dietro cui alberga la criminalità organizzata.

E di far questo, per giunta, proprio mentre il governo si vanta per una politica di stretta sul fronte della microcriminalità. Lo Stato non deve essere debole con i forti e forte con i deboli, ma giusto ed equo con tutti. Non fate questo sbaglio, non infliggete questo colpo al paese. Noi, dall'opposizione, faremo di tutto per impedirlo. Voi adesso potrete, con il voto favorevole alle pregiudiziali del Partito Democratico e delle altre opposizioni, fare in modo che l'Italia possa restare a testa alta, e tutta unita, a dare forza in tutte le sedi internazionali alla battaglia mondiale per scrivere ed imporre regole nuove e più etiche alla finanza e all'economia.

## **Quello che dice il Dpef e quello che il Dpef non dice<sup>1</sup>**

Signor Presidente, nel mio intervento mi concentrerò su quattro cose che il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) 2010-2013 dice e su cinque cose che, invece, il DPEF non dice.

Comincio da quello che il DPEF dice. La prima cosa: dalla tabella a pagina 41 del documento si vede chiaramente che la politica economica in Italia è stata nel 2008 prociclica. Gli interventi discrezionali e aggiuntivi effettuati durante il 2008 hanno prodotto un avanzo di bilancio di mezzo punto di PIL. Questo è un aspetto importante perché aver avuto una politica economica prociclica, e che quindi ha aggravato la stretta finanziaria nel momento in cui arrivava la recessione, è la prima, e forse la principale, responsabilità del Governo e giustifica anche l'eccesso di recessione italiana al confronto con gli altri Paesi europei.

La seconda cosa che il DPEF dice è che la manovra anticrisi del 2009, ormai diventata anticiclica, è di 11,4 miliardi (pagina 20). In realtà le stime di analisti indipendenti sono più basse, per esempio il Centro di analisi delle politiche pubbliche dell'università di Modena e Reggio Emilia cifra l'effettiva manovra aggiuntiva anticrisi in 0,4 punti di PIL. Ma dando per buono il dato del Governo, siamo di fronte ad una manovra 2009 pari a 0,8 punti di PIL contro una media degli altri Paesi dell'1,6. Secondo le stime del Fondo monetario, infatti, è di 1,6 punti di PIL l'importo medio delle manovre nei principali Paesi OCSE per il solo 2009. In conclusione il Dpef ci dice che nel 2009 abbiamo un intervento anticongiunturale che è pari alla metà di quello messo in campo dagli altri Paesi e che arriva con un anno di ritardo.

La terza cosa che il DPEF dice è che il valore programmatico dell'indebitamento netto al 2010 viene mantenuto allo stesso livello del tendenziale. Quindi il DPEF ci dice che il Governo non intende nel corso del 2010 correggere un tendenziale di indebitamento del 5 per cento. Voglio dirle, Presidente, e mi rivolgo anche al relatore e al Governo per dimostrare che non diciamo sempre di "no", che ritengo questa una scelta giusta (mi riferisco alla tabella di pagina 33) perché il riaggiustamento dei conti pubblici, che dovrà esserci a medio termine, non può partire subito ma deve aspettare la fine della crisi. Anzi, vorrei che il Governo e la maggioranza ci garantissero che comunque ci sia un margine di flessibilità per l'azione eventualmente, e forse probabilmente, necessaria degli stabilizzatori automatici anche nel 2010, e penso soprattutto agli ammortizzatori sociali.

La quarta cosa: il DPEF ci dice che il Governo non ha una strategia a medio termine. I quadri tendenziali e programmatici 2011-2013 non differiscono molto. Questa scarsa differenza, quindi l'assenza di un programma a medio termine fra 2011 e 2013, è un'assenza voluta, lo sappiamo. Sappiamo quanto sia scettico il Ministro dell'economia rispetto alle previsioni a medio termine, ma ritengo che questo stia diventando un limite per l'azione del Governo. Infatti, quando poi il DPEF dice che

---

<sup>1</sup> Intervento in discussione generale, Dpef 2010-2013, Aula di Montecitorio, 28 luglio 2009

L'obiettivo di crescita del PIL italiano è del 2 per cento nel 2011-2013, il Governo non affronta il tema di fondo: come raggiungeremo questo tasso di crescita? Con la domanda americana, con quella cinese, con la domanda interna europea, con le esportazioni, con una ricomposizione della spesa interna, con quali strategie per le tecnologie del futuro? Di questo bisogna parlare, altrimenti di cos'altro dovremmo parlare?

L'incertezza e la sfiducia si sconfiggono con l'intelligenza collettiva e il Paese chiede questo alla sua classe dirigente. Non consideriamo, quindi, le discussioni sulle strategie a medio termine una perdita di tempo, e invitiamo pressantemente il Ministro Tremonti a superare il suo scetticismo per tutto ciò che è previsione a medio termine: qui non si tratta di prevedere, ma di costruire con intelligenza una strategia di uscita dalla crisi.

Passo adesso alle cinque cose che il DPEF non dice. Primo: non ci dice perché le imposte indirette si siano ridotte così tanto. Nel 2008 sono scese da 227 miliardi di euro a 216 miliardi di euro; nel 2009 da 216 miliardi di euro sono previste scendere a 207 miliardi di euro. Quindi hanno perso 20 miliardi di euro in due anni, quasi il 10 per cento, soprattutto a carico dell'IVA. Probabilmente se il DPEF si facesse questa domanda dovrebbe rispondere che c'è un aumento di evasione ed elusione, perché si tratta di una discesa ampiamente superiore a quanto giustificabile in base all'andamento dei consumi.

In secondo luogo, il DPEF non ci dice perché le spese correnti continuano a crescere: 4 miliardi di euro in più per i redditi dei dipendenti pubblici; 4 miliardi di euro in più per i consumi intermedi; 4 miliardi di euro in più per la sanità; quasi 10 miliardi di euro in più per le pensioni. Ho valutato come gli uffici del MEF hanno fatto questa stima, ma vorrei essere sicuro, quindi domando al relatore per la maggioranza e al Governo se sono sicuri di questa stima. Non mi risulta, infatti, che esistano elementi strutturali che possano prevedere una crescita in questa così rilevante misura. Le altre spese correnti salgono di 4 miliardi di euro. Gli investimenti pubblici di 3 miliardi di euro nel 2009, ma sono previste riduzioni negli anni successivi. Anche i contributi in conto capitale salgono di 4 miliardi di euro, forse a causa di ciò che abbiamo dovuto sborsare per l'eccellente soluzione al caso Alitalia? Non vorrei che alcuni di questi impegni di spesa cifrati nel 2009 si spalmassero un po' nei prossimi anni. Penso in particolare agli investimenti, ma anche sulle pensioni chiedo chiarimenti al relatore e al Governo. In ogni caso, l'andamento della spesa corrente è la dimostrazione lampante che non funzionano i tagli lineari, ma le spending review e i costi standard.

In terzo luogo, il DPEF non dice come intende applicare i costi standard. Leggiamo sui giornali che c'è una discussione in corso importante sulla sanità, ma attenzione: la vera questione della sanità sono i costi standard, non soltanto riallineare previsioni di spesa e stanziamenti anno per anno. Da questo punto di vista, gli studi esistenti ci dicono che il problema dei costi standard interessa tutto il Paese: tramite l'arrivo ai costi standard nella sanità pubblica ci sono consistenti margini di risparmio anche per la Lombardia, per il Veneto, per il Trentino-Alto Adige e non solo per le

regioni del Sud. Ci sono solo due Regioni che allo stato delle conoscenze attuali sui costi standard stanno in equilibrio e le voglio ricordare - in quanto ricordiamo sempre le Regioni che fanno male ed è serio anche ricordare qualche volta quelle che fanno bene - e sono la Toscana e la Liguria. La seconda, tra l'altro, nonostante sia gravata da indici demografici negativi. Liguria e Toscana sono le uniche due Regioni in cui la sanità pubblica rispetta già da oggi i costi standard.

Quarto, il DPEF non dice nulla sulle riforme strutturali, soprattutto in ordine agli ammortizzatori sociali.

E infine, da questo DPEF è assente il Mezzogiorno, il grande assente dalle politiche economiche del Governo. Non penso soltanto ai tagli quantitativi apportati al FAS, ridotto da 64 miliardi e 400 milioni di euro a 52 miliardi e 800 milioni di euro e usato come bancomat per tanti interventi importanti e urgenti, ma che non hanno la territorialità tra i loro elementi.

Il vero punto è che al di là e oltre i tagli quantitativi la discussione pubblica concentra tantissima attenzione sulle risorse aggiuntive e straordinarie per le politiche di sviluppo, dimenticandosi che queste risorse (9-10 miliardi di euro l'anno) sono appena un decimo dell'insieme dell'intero intervento pubblico nel Sud. Mi riferisco all'intera spesa pubblica nel Sud: quella ordinaria è di 100 miliardi di euro e quella aggiuntiva è di meno di 10 miliardi di euro all'anno. Noi dobbiamo fare più attenzione a come si intrecciano le politiche ordinarie con quelle aggiuntive, in modo che entrambe lavorino per lo sviluppo territoriale delle aree svantaggiate.

Quello che il DPEF non dice sul Sud - e invece il Partito Democratico e le opposizioni vorrebbero che dicesse - sono cinque punti. Il primo è il ripristino del FAS e del metodo di una corretta programmazione pluriennale; il secondo è l'incentivo ai concessionari dei servizi pubblici per aumentare gli investimenti pubblici nel Sud (penso alle Ferrovie dello Stato, all'ANAS, a Telecom, a ENEL e alle grandi reti); il terzo punto è sbloccare gli interventi per le regioni (quindi per i piani di sviluppo regionali); il quarto è il ripristino degli incentivi alle attività produttive, a partire dal credito di imposta; il quinto è aiutare con assistenza tecnica e premialità le amministrazioni, statali, regionali e locali, che si impegnano nell'ordinario e nel quotidiano nei servizi pubblici essenziali per migliorare quantità e qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese e per raggiungere i costi standard.

## La manovra economica dell'estate 2009<sup>1</sup>

Signor Presidente, mi permetta di cominciare il mio intervento con un'affermazione, che cercherò poi di motivare, molto netta: siamo di fronte ad un impianto di politica economica fortemente criticabile nel metodo e nel merito.

Nel metodo: il decreto-legge n. 78 del 2009 arriva al nostro esame prima del DPEF e dell'assestamento di bilancio. Il DPEF addirittura collega il decreto-legge n. 78 del 2009 a se stesso, una cosa non prevista dall'attuale ordinamento. La stessa manovra è stata poi modificata nel corso dell'esame in Commissione con emendamenti sostanziali, prodotti da Governo e relatori, presentati in Commissione e privi di relazione tecnica (in particolare, penso all'articolo 13-bis, che noi riteniamo essere un condono sui capitali rimpatriati).

Il Ministro Tremonti non perde occasione per affermare che non crede al DPEF, non crede possibile, né necessario, né utile programmare a medio termine. Polemicamente potremmo dire che il Governo non ha strategia, si limita a "galleggiare". Sappiamo anche che dietro questa dichiarazione del Ministro è in corso una discussione sulla riforma del processo di bilancio, che dovremo affrontare nelle prossime settimane, e alcuni pensano come Tremonti che sia inutile una sessione di bilancio estiva di tipo strategico.

Signor Presidente, mi faccia affermare che io non sono fra questi: ritengo che sia necessario mantenere una separazione tra una strategia pluriennale di finanza pubblica, anche con numeri e in particolare anche con i quadri definiti della finanza locale, come abbiamo deciso dentro la legge n. 42, separata poi da un'ulteriore sessione di attuazione finanziaria annuale. Forse dovremmo avere il coraggio di anticipare la sessione estiva e di farla anche prima di luglio, in modo da permettere agli enti locali territoriali di adottare poi i loro bilanci.

Ma questo impianto di politica economica è criticabile anche nel merito. È illuminante da questo punto di vista – e ne propongo la lettura a tutte le colleghe e i colleghi – la tabella 3.9 a pagina 37 del DPEF. In questa tabella gli uffici del Ministero dell'economia e delle finanze scompongono il deficit pubblico (indebitamento netto ai fini di Maastricht) fra componente strutturale e componente ciclica. Ebbene, nel 2008 la componente ciclica del bilancio dello Stato italiano è stata pari a +0,5 (mezzo punto del PIL in avanzo), e cioè la politica economica è stata prociclica. Inerzialmente e strutturalmente ha determinato un deficit di 3,2 punti percentuali, per effetto della crisi; gli interventi congiunturali infrannuali e discrezionali hanno ridotto quel 3,2 al 2,7. Interventi prociclici: proprio quando arrivava la più grande crisi economica degli ultimi cinquant'anni, la politica economica italiana nella sua componente discrezionale è stata prociclica, ossia ha aggravato la crisi e ristretto la

---

<sup>1</sup> Intervento in discussione generale, Decreto legge 78/2009, Aula di Montecitorio, 22 luglio 2009

finanza pubblica.

Ebbene, il Partito Democratico lo aveva detto: lo avevamo detto e denunciato in tutte le sedi, parlamentari e politiche, ed è proprio questo ciò che è successo. Noi riteniamo, signor Presidente, che l'entità della recessione italiana nel 2009 (e cioè il fatto che il prodotto interno lordo italiano si riduca nell'anno in corso del 5,2 per cento, il peggiore risultato fra tutte le economie del mondo, tranne la Germania) dipenda anche da questa politica economica sbagliata.

Siamo di fronte a gravi errori di politica economica, nelle quantità di risorse messe in campo, nella qualità delle misure e degli interventi e nei tempi dell'azione.

La differenza tra la proposta del Partito Democratico e quello che il Governo ha realizzato è in fondo la differenza fra un più e un meno. Noi avremmo fatto, come abbiamo sempre proposto, una vera manovra anticiclica di un punto di PIL, cambiando quel +0,5 in -0,5 e avremmo così anticipato di un anno l'emergere della componente anticiclica, che nel 2009 è pari a circa 2 punti percentuali del PIL in termini di disavanzo. Il DPEF, da questo punto di vista, svela la verità e, forse, è per questo che non piace al Ministro, perché leggendo il DPEF si legge la verità. A pagina 16, si legge che le risorse anticrisi messe in campo dai sette decreti-legge (quello in discussione è l'ottavo), che abbiamo approvato nel corso di questi dodici mesi, sono pari complessivamente a 27,3 miliardi di euro nei quattro anni che vanno dal 2008 al 2011.

Poi, però, vi è un commento intellettualmente disonesto, perché si dice che questi 27 miliardi sono pari all'1,8 per cento del PIL, ma - attenzione - in quattro anni: 2008, 2009, 2010 e 2011. Quindi, in realtà, siamo di fronte ad un intervento pari allo 0,45 per cento, in media, all'anno: 2,7 miliardi nel 2008, 11,4 miliardi nel 2009, 7,5 miliardi nel 2010 e 5,8 miliardi nel 2011. Anche questo, l'opposizione l'ha sempre detto.

Sappiamo che la gravità della recessione italiana non dipende solo da questo. Nel misurare la gravità della recessione, scopriamo quanto sia centrale per la nostra struttura produttiva l'apparato industriale. Riconosciamo, proprio nella recessione, la capacità di competere, di innovare e di esportare da parte delle nostre imprese. Un dato molto interessante riguarda, per esempio, la tenuta, nel 2008, del saldo commerciale italiano (ovviamente, al netto dei prodotti energetici), che, addirittura, nel 2008, migliora rispetto al 2007. L'apparato industriale italiano ha prodotto un saldo commerciale positivo di 50 miliardi di euro nel 2008, già a crisi scoppiata sui mercati mondiali, incrementando questo saldo di 10 miliardi rispetto al 2007.

Non ci deve stupire soltanto la FIAT e la sua capacità di eccellenza tecnologica, ma ci devono stupire le nostre piccole imprese e i tanti distretti industriali, non soltanto quelli del nord. Forse, abbiamo sbagliato negli ultimi anni - lo dico anche a me stesso e al mio schieramento - a discutere così tanto di declino. Ma appunto per questo, di fronte alla forza e all'eccellenza dell'apparato industriale italiano, occorre una strategia a medio termine per la finanza pubblica e per portare questo apparato produttivo all'appuntamento con l'uscita dalla crisi prima che esso vada



disperso o distrutto. È una strategia che il Governo non ha, o non vuole avere, per tenersi ben stretta una massima discrezionalità di manovra, abilmente giocata sul piano della comunicazione, dell'annuncio continuo di misure e di provvedimenti di dubbia efficacia e sul piano dei rapporti di forza e di potere all'interno del corpo sociale e dei corpi intermedi.

Intanto, il saldo strutturale di bilancio resta invariato (era -3,2 nel 2008, è -3,1 nel 2009), la spesa corrente della pubblica amministrazione per redditi da lavoro e consumi intermedi aumenta di ben 8 miliardi di euro nel 2009, dimostrando, una volta ancora, che i tagli lineari non funzionano. È il secondo esempio in pochi anni, dopo il tetto alla spesa, che dimostra che la spesa pubblica non si governa con provvedimenti aggregati, né con misure uguali per tutti, ma si governa con ciò che aveva avviato il Ministro dell'economia del precedente Governo - cioè, con le *spending review*, andando a vedere, voce per voce, quali sono i risparmi possibili - e si controlla passando ai costi standard, come si è deciso con legge n. 42 del 2009, di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (a questo proposito, vorrei chiedere al Governo di avere notizie in merito all'attuazione e in merito alle quantificazioni).

Lo scetticismo del Ministro Tremonti per tutto quello che è scenario a medio termine, diventa, da questo punto di vista, un grave limite anche all'azione di Governo. Ancora non abbiamo quantificazioni ufficiali in merito all'impatto della legge n. 42 del 2009. Il gruppo parlamentare del Partito Democratico, per stimolare il Governo ad iniziare a lavorare sui costi standard, ha realizzato uno studio che sta per essere pubblicato e che è già stato anticipato alla stampa. Per esempio, nel caso di una parte di spesa sanitaria, si dimostra che il passaggio ai costi standard può generare risparmi pari a circa 3 miliardi di euro e che questi risparmi vanno generati in tutto il Paese, non solo nel sud o nel nord. Tutti gli amministratori locali, regionali e statali si devono rimboccare le maniche e risparmiare.

Mentre il saldo di bilancio strutturale resta costante e il gettito delle imposte diminuisce più di quanto si riducono consumi e redditi (segno di crescita dell'evasione, di cui, peraltro, anche il Governo si è accorto, al punto che nel decreto-legge n. 78 propone di stringere alcuni meccanismi: concordiamo, ad esempio, sulle questioni relative ai paradisi fiscali, al rafforzamento della riscossione e alle compensazioni IVA), gli investimenti pubblici sono previsti in riduzione: 4,4 miliardi di euro in meno nel 2010 e ulteriori 2,5 miliardi in meno nel 2011. Chiedo al Governo: pensate davvero che sia questa l'*exit strategy* per il Paese, più spesa pubblica corrente non governata e meno investimenti? Come proposta di strategia a medio termine mi pare un po' poco, ed è un po' poco anche la strategia che ci viene proposta nel decreto-legge n. 78 che, alla fine, è l'unica manovra che abbiamo. Fino a quando non deciderete altrimenti, sembra che l'unica manovra collegata a questa sessione di bilancio sia il decreto-legge di cui oggi abbiamo cominciato l'analisi.

È un po' poco per tre motivi: primo, perché tale decreto-legge contiene provvedimenti fortemente criticabili; secondo, perché è una mancata

occasione per introdurre le riforme necessarie ad una vera *exit strategy* di medio periodo; terzo, perché quando propone alcune riforme, le fa male e troppo in fretta.

Inizierò dalle norme su cui vi è una nostra forte opposizione, la quale, tra l'altro, ci ha portato – com'è noto – a non aderire alla proposta di segnalare in Commissione i nostri emendamenti preferiti; infatti, preliminare e pregiudiziale era per noi l'abolizione di queste norme. Innanzitutto vi è il condono. Desidero illustrare un solo punto, e mi rivolgo direttamente al Governo e alla maggioranza. Volete fare il condono? Fatelo, se volete, ma una cosa sola vi chiedo: non dite che state agendo come Obama, non ditelo. Smettete di dire che voi siete come Obama. Obama infatti dispone di una struttura delle entrate che si chiama *Internal Revenue Service*: è l'Agenzia delle entrate americana. Io sono andato sul sito dell'*Internal Revenue Service* e vi leggo, traducendo, cosa deve fare un contribuente americano per regolarizzare i capitali residenti all'estero: egli deve produrre una lettera da un avvocato o da altro legale rappresentante, che descriva i rendimenti ottenuti dai capitali esportati. La dichiarazione deve essere completa e accurata e deve descrivere le origini legali dei redditi la cui dichiarazione è stata omessa; in essa il contribuente si impegna a pagare le tasse, gli interessi ed ogni altra penalità determinata dall'*Internal Revenue Service* e deve essere firmata.

È una dichiarazione spontanea firmata, non è mica anonima! Allora, volete prevedere un condono collegato ai meccanismi della legge n. 409 del 2003, quindi anonimo e che non possa poi essere utilizzato per alcun accertamento fiscale nei prossimi anni? Fatelo, ma non dite che questo è quanto fa Obama, perché egli fa qualcosa di completamente diverso, cioè quello che ho appena illustrato: una dichiarazione spontanea che prelude ad un accertamento, sul quale si pagano le imposte sui redditi eventualmente evasi. Quindi, se quel reddito non era stato dichiarato, si paga l'imposta non soltanto sull'interesse presuntivo percepito durante la detenzione all'estero del capitale, ma anche sul reddito originario. Noi sosteniamo, invece, che il vostro è un condono perché è anonimo, perché è un "lavaggio" da ogni futuro accertamento e perché è possibile sanare la propria posizione fiscale anche con meno del 5 per cento, dichiarando che si è tenuto il capitale all'estero per meno di cinque anni.

In fondo, signori del Governo e della maggioranza, esso è anche contraddittorio rispetto ad alcune vostre linee di indirizzo. Ad esempio, recentemente ho letto un'intervista al direttore dell'Agenzia delle entrate nella quale egli sostiene che, secondo l'attuale indirizzo dell'Agenzia, la linea è quella di accertamenti sintetici tramite indicatori indiretti della capacità contributiva (il redditometro).

Quindi andiamo a vedere qual è il livello di vita del contribuente e lo confrontiamo con quanto ha dichiarato. Usiamo, insomma, indicatori indiretti di capacità contributiva: la casa che abita, i beni di lusso che ha, lo yacht, eccetera, servono all'amministrazione fiscale per gli accertamenti.

Allora mi domando: la casa e lo yacht sono rilevanti, ma se il

contribuente svela di possedere un conto corrente bancario con un milione di euro nelle isole Cayman o in una banca svizzera, questo non è considerato un indicatore indiretto di capacità contributiva e fiscale? Ma come? Volete andare verso il redditometro, come dice anche il rapporto recentemente rilasciato della Commissione bicamerale sull'anagrafe tributaria e l'evasione fiscale, e poi non ritenete che l'emersione dei capitali detenuti all'estero debba essere considerata un indicatore quando meno indiretto di capacità fiscale per gli accertamenti dell'amministrazione? Ma insomma, vi state contraddicendo.

Questa non solo è una norma sbagliata come tutti i condoni, ma è sbagliata anche perché, dopo quello del 2001, sarà usata per i redditi e i capitali di più recente formazione, mentre quello del 2001 aveva almeno l'obiettivo di riportare in Italia cose molto antiche. Stiamo parlando di redditi e capitali formati negli ultimi anni, dal 2002-2003 in poi, e quindi si ridurrà il potenziale di accertamento futuro dall'amministrazione fiscale. La Guardia di finanza qualche giorno fa ci ha detto di aver recuperato, nei soli cinque mesi tra gennaio e maggio 2009, 3,1 miliardi di evasione internazionale. Ma se queste persone "laveranno" i capitali detenuti all'estero con il meccanismo dello scudo, la Guardia di finanza non potrà più accertare niente, perché questi soldi non saranno più accertabili.

È sbagliato poi il condono perché non servirà a patrimonializzare le imprese. Ricordiamoci tutti che questa misura è rivolta solo alle persone fisiche e alle società semplici e non ha nulla a che fare con il mondo delle imprese strutturate: quindi altro che patrimonializzazione.

Insomma o eliminate l'anonimato, o prendete le schede dell'*Internal Revenue Service* e le traducete in italiano ed emendate così il testo, oppure, per favore, smettetela di paragonarvi ad Obama, perché con Obama e con Gordon Brown non c'entrate proprio nulla.

La seconda misura inaccettabile e fortemente criticabile è la richiesta di restituzione dei tributi alla gente dell'Abruzzo fin dal gennaio 2010. Poco fa ha parlato l'onorevole Lolli e non voglio aggiungere nulla.

La terza misura non accettabile è l'articolo 5 del decreto-legge in questione, che non avete voluto discutere in sede di Commissione per evitare di confrontarvi con noi e di votare la nostra proposta, che prevede di differenziare la detassazione degli utili reinvestiti a vantaggio del Mezzogiorno e delle regioni dell'obiettivo convergenza.

Si tratta di una misura non costosa perché nella nostra proposta il budget totale disponibile per le agevolazioni rimane uguale a livello nazionale. È una proposta coerente con le stesse linee-guida della legge 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale e quindi con la fiscalità di vantaggio ed è un segnale politico importante per il sud, dopo un anno di politiche fortemente e anche volutamente antimeridionaliste.

Ebbene, su nessuno di questi tre temi, signor Presidente - condono, Abruzzo, utili reinvestiti nel Mezzogiorno - si è potuto discutere o votare in sede di Commissione.

Il secondo capitolo è la mancata occasione per realizzare le riforme che servono a medio termine, concernenti innanzitutto gli ammortizzatori

sociali. Sappiamo che il numero degli occupati in Italia si è ridotto di 426 mila unità, persone che nel primo trimestre 2009 hanno perso il posto di lavoro. Sappiamo anche che le ore di cassa integrazione sono aumentate dal giugno 2008 al giugno 2009 da 15 milioni a 80 milioni. È evidente che questa è la priorità e lo sostengono tutti sempre di più.

La cassa integrazione è uno strumento che gioca un ruolo molto positivo, perché tiene agganciato il lavoratore all'impresa. È molto diverso per un lavoratore essere licenziato e passare a prendere il sussidio all'ufficio statale, piuttosto che invece andare una settimana o due settimane al mese al lavoro e sapere che il cordone con l'impresa non è perso. Ma appunto per questo è assolutamente indispensabile prolungare, almeno in via temporanea e provvisoria, le settimane di cassa integrazione ordinaria dalle attuali 52 previste dalla legge a 104 perché rischiamo, con il proseguire della crisi, che questo cordone ombelicale non possa più essere mantenuto.

Da questo punto di vista, dato che la CIG è uno dei meccanismi che hanno ridotto l'impatto sociale della crisi (e che ci invidiano molti Paesi perché è meglio del sussidio di disoccupazione, per la condizione sociale e psicologica del lavoratore dell'azienda in crisi), occorre che riflettiate, perché la norma che avete messo per cui adesso si potrà richiamare il lavoratore pagandolo soltanto il 20 per cento, mentre il resto lo dà lo Stato se in formazione, ma comunque sei al lavoro e in catena produttiva, rischia di rompere quel meccanismo assicurativo solidaristico che riduce l'impatto sociale della crisi quando si usa la CIG.

Ma poi l'altra gamba che dobbiamo assolutamente introdurre è innalzare l'indennità introdotta con il decreto-legge n.185 del 2008 dal 20 al 60 per cento, per tutti gli altri lavoratori non coperti dalla CIG, rispetto all'ultima retribuzione percepita. La misura varata con tale decreto-legge è fallita (questo credo che lo possiate ammettere anche voi, Governo e maggioranza): soltanto 1.800 domande rispetto a una popolazione di potenziali beneficiari di 2 milioni di persone (800 mila parasubordinati, 400 mila collaboratori, 700 mila fra tempo determinato e part time). Questa è la prima riforma che serve al Paese, ossia riformare gli ammortizzatori sociali, e ancora questo provvedimento non va avanti nella giusta direzione.

Quanto al credito alle piccole imprese, abbiamo poco fa detto qual è la forza dei nostri distretti, ma sappiamo anche come sono organizzati: ci sono poche imprese medie e medio-piccole che esportano e che vanno sui mercati e si sono internazionalizzate, e poi c'è una miriade di fornitori specializzati, industriali, artigianali e dei servizi di piccolissima dimensione, che soffrono in questo momento in modo strangolante le condizioni del credito. Gli interventi finora attuati non bastano. Noi abbiamo fatto una proposta. La nostra proposta è molto semplice: si faccia un fondo nazionale di garanzia, lo si apra presso il fondo cosiddetto Bersani del Ministero per lo sviluppo economico, che agisca in via diretta con il sistema bancario e in via sussidiaria con i Confidi e le finanziarie regionali.

Gli interventi finora realizzati non sono sufficienti. Se davvero il Ministro

Tremonti vuole chiedere una moratoria sui prestiti alle banche, che altro è una moratoria se non una rinegoziazione con allungamento di scadenza che va coperta da garanzia? E quindi questa è una seconda proposta di riforma strutturale su cui ancora non ci volete dare risposte. Neanche su questo abbiamo potuto discutere.

Sui progetti industriali del futuro, chiediamo al Governo e alla maggioranza più coraggio, meno galleggiamento, più medio termine. Ma perché non facciamo anche in Italia come ha fatto Sarkozy in Francia, istituendo un fondo strategico per investimenti presso la Cassa di Risparmio di Roma e prestiti che finanzi i progetti industriali di ricerca, innovazione, sviluppo, prodotti e processi per il futuro, per la *green economy*, destinando il 50 per cento delle risorse ai progetti presentati da piccole e medie imprese e loro consorzi? Ci si preoccupa che questo possa politicizzare troppo e che ci sia troppa politica? Si faccia allora anche qui come in Francia, dove il Governo ha istituito una Commissione che seleziona i progetti composta in maggioranza non da funzionari governativi o da persone nominate dal Ministro dell'economia, ma da personalità indipendenti dal Governo stesso.

Infine, velocemente, vorrei riferirmi alle tante cose fatte in fretta e male. Crediti pubblica amministrazione: va bene aver aperto i rubinetti, ma troppo poco ancora per comuni e per regioni. Nuove procedure che rischiano di bloccare gli investimenti e la spesa. Pensioni: non ho il tempo per discutere un argomento così complesso e non ne abbiamo discusso neanche in Commissione. Vi lascio soltanto con una considerazione: non vedo quale sia la necessità e l'urgenza di far passare come emendamento ad un decreto-legge l'innalzamento dell'età pensionabile nel 2015. Tutti siamo disposti a discuterne, ma questa è una riforma che non può essere fatta in fretta e male.

Badanti: l'avevamo denunciato qui in quest'Aula. Quando avete approvato il decreto-legge sicurezza, noi abbiamo ad alta voce denunciato l'impatto nefasto che il nuovo e orrendo reato di clandestinità avrebbe provocato. Adesso, di fronte alle polemiche diffuse, ci avete messo 48 ore per capirlo, avete fatto marcia indietro velocemente e rovinosamente, ma in un modo discriminatorio rispetto ad altre categorie di lavoratori, confuso e incompleto. Gli esperti dicono che con la norma che è nel decreto-legge in esame si rischia che l'80 per cento delle attuali colf e badanti non potranno emergere.

Infine, vi sono i giochi. Questa riforma sembrerebbe un intervento - tra l'altro non si capisce neanche bene dalle relazioni tecniche fino ad ora ottenute dal Governo - che sembra portare e aprire la porta ad una sanatoria per rilevanti irregolarità appurate da apposite richieste avvenute tra il 2004 e 2007. Ma come, proprio mentre cerchiamo disperatamente risorse per il terremoto, per le famiglie, per la crisi, per gli ammortizzatori sociali, rinunciando a quelle risorse? Ma questa non è soltanto una riforma fatta male, rischia di essere uno scandalo, se fossero vere le interpretazioni più negative. Potrebbe non esserlo, ma questo naturalmente dipenderà da un attento monitoraggio che il Parlamento dovrà fare circa la capacità dell'amministrazione fiscale di

non far evolvere in sanatoria quella partita, ma invece di sanzionarla e portare dei soldi a casa.

Le norme sugli appalti pubblici. Durante la nottata di lunedì i colleghi delle Commissioni bilancio e finanze si sono trovati di fronte ad una mini-riforma delle procedure di appalto pubblico, nuove procedure per il massimo ribasso, nuove procedure per la valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose. L'opposizione aveva chiesto che almeno una cosa così fosse valutata dalla Commissione di merito. È stata approvata così. Ritengo che possa avere impatti non banali.

Infine, vi sono le reti e gli impianti energetici. Oggi il vostro Ministro dell'ambiente si è arrabbiato con voi, perché non è d'accordo. Si tratta di un'altra riforma fatta in fretta e male.

Concludo, signor Presidente. Qui il problema non è usare la matita rossa o blu per segnare gli errori della politica economica degli ultimi 14 mesi. Qui il problema è il Paese, ovvero le sue reali condizioni economiche e sociali.

La nostra opposizione è e sarà netta e dura, ma altrettanto nette, forti e coerenti sono le nostre proposte, che legano interventi di emergenza ad exit strategy di medio termine, su riforme anche di tipo strutturale. Badate che sulle riforme il Partito Democratico sarà sempre in campo, come abbiamo fatto con la legge n. 42, e continuerà ad offrire al Paese una reale alternativa, una strada diversa, un contributo per una fase politica nuova, che speriamo il Paese e le sue istituzioni possano aprire al più presto.

## **Manovra anti-crisi e piccolo cabotaggio<sup>1</sup>**

Mentre l'Unione Europea suggerisce agli Stati membri il varo di politiche fiscali espansive per un punto e mezzo di Pil (sarebbero circa 23 miliardi in Italia) e mentre il Fondo Monetario Internazionale critica l'insufficienza dei piani di salvataggio finora adottati dai paesi del G20, oggi la Camera comincia ad esaminare il decreto anti-crisi. Secondo le stime fornite dal Governo, esso non ha alcun impatto sui saldi di finanza pubblica: le maggiori spese (il bonus famiglia) si finanziano con le maggiori entrate (rivalutazione "agevolata" e accertamenti). E' probabile che alcune delle poste in entrata siano sopravvalutate, e quindi che in realtà la manovra sia in leggero deficit, pari a circa lo 0,3% del Pil. Anche tenendo conto che i 2,4 miliardi del bonus famiglia hanno un effetto redistributivo, si tratta comunque e davvero di troppo poco per garantire un sensibile impatto antirecessivo.

Al di là del merito, su cui poi tornerò, voglio anche soffermarmi sul processo che ha condotto questo decreto fino al voto in aula. I parlamentari delle Commissioni Bilancio e Finanze direbbero qualcosa di non vero se potessero affermare di aver compiutamente adempiuto al loro compito referente. In realtà, le Commissioni hanno potuto lavorare nel merito solo di un sottoinsieme degli articoli di questo decreto.

Non sono stati istruiti, e cioè valutati nella loro interezza ed esaminati in dettaglio tanti interventi emendativi - presentati sia dalla maggioranza che dalle opposizioni - né altri che sarebbero potuti maturare da un esame coscienzioso e approfondito di tutti gli articoli del decreto.

E' mancata, in Commissione, la discussione su argomenti niente affatto banali, come ad esempio: l'art. 13 che modifica le procedure in caso di OPA; l'art. 14 che modifica le procedure dell'amministrazione straordinaria di aziende in crisi, con potenziali effetti che sembrano a prima vista negativi sulla tutela degli interessi dei lavoratori; l'art. 15 sulla rivalutazione volontaria di valori contabili; l'art. 20 sulle procedure di approvazione dei progetti di investimento, su cui i relatori hanno introdotto rilevanti modifiche che non sono state affatto discusse e di cui non è ancora chiara la portata, che sembra potenzialmente non sempre accettabile; l'art. 22 sulla Cassa Depositi e Prestiti, con buona pace di tante comunicazioni del Governo che ha individuato proprio nella Cassa il perno centrale di nuove politiche di intervento attivo nell'economia; l'art. 24 sulla moratoria fiscale; il 25 e il 26, sul trasporto e sulla Tirrenia. E infine, ma non per ultimo in ordine di importanza, l'art. 32 sulla riscossione.

La discussione è stata fortemente compromessa da un atteggiamento passivo da parte del Governo e dalle difficoltà interne alla stessa maggioranza. Se solo si pensa che gli ultimi emendamenti proposti dai relatori sono stati presentati nel corso della giornata di venerdì 9 gennaio, si potrà ben capire che le Commissioni riunite hanno avuto a disposizione solo un solo giorno e mezzo di lavoro effettivo.

---

<sup>1</sup> Intervento in discussione generale, Decreto legge 185/2008, Aula di Montecitorio, 12 gennaio 2009

Non racconto queste cose solo per manifestare il dispiacere di un parlamentare che ha nettamente avuto la sensazione di non essere stato nelle condizioni di poter compiere in pieno il suo dovere. C'è qualcosa di più, un vero e proprio rischio di inagibilità delle istituzioni rappresentative della nostra democrazia repubblicana, un rischio che apparirebbe ancora più grave se il Governo sceglierà anche in aula la strada di soffocare la discussione di merito avanzando la questione di fiducia. Nei tempi così ristretti che sono stati concessi, le Commissioni hanno deciso di concentrare il lavoro su alcuni articoli. E, per gli articoli sui quali c'è stato il tempo di lavorare davvero, i testi sono in molti casi usciti modificati, quasi sempre in modo migliorativo anche se quasi sempre in modo marginale.

Ad esempio, l'art. 2 sui mutui e il nuovo 2 bis sulla commissione di massimo scoperto, su cui prendiamo atto con soddisfazione che il centro-destra ha cambiato opinione al confronto con pochi mesi fa, quando aveva alzato il fuoco di sbarramento su una proposta, peraltro più completa e avanzata, del governo di centro-sinistra. Lo stesso non può dirsi per il sostegno alle famiglie affittuarie, perché lo stanziamento di soli 20 milioni è davvero del tutto insufficiente. Qualcosa si è fatto sull'art.3 relativo alle tariffe, ma comunque in un contesto che resta confuso e con tutta probabilità controproducente ai fini stessi che vengono dichiarati: i paesi che hanno sperimentato il sistema "pay as bid" hanno infatti in passato sperimentato aumenti, e non riduzioni, del prezzo dell'energia. Qualcosa si è fatto sugli assegni familiari, ma davvero troppo poco.

Qualcosa si è fatto sull'art. 6 e sul 7, superando la semplice speri mentalità dell'Iva per cassa. Qualcosa sull'11, in materia di Confidi, anche se ancora insufficiente e sul 12, in materia di aiuti di Stato alle banche, anche se il Governo ha ritenuto di non accogliere tutte le proposte che erano state elaborate e discusse in questo Parlamento in occasione della discussione del precedente decreto sulle banche. Penso, in particolare, alla necessità di "regolamentare" in maniera trasparente e innovativa l'esercizio del diritto di voto da parte dello Stato quando esso diventa azionista o obbligazionista di una banca e penso ad un più forte e vincolante ruolo dell'autorità di vigilanza, perché il sistema economico italiano non può attendere ancora troppo tempo l'uscita dall'incertezza sulla patrimonializzazione delle banche. In parte, il ritardo nell'intervento deriva da un atteggiamento di chiusura delle stesse banche, atteggiamento che va contrastato, per gli effetti negativi che ha esercitato e sta esercitando a danno dell'economia reale tramite la contrazione del credito. E' sufficiente a questo proposito leggere le recenti prese di posizione di Lorenzo Bini Smaghi.

Qualcosa si è fatto sull'art. 19, in materia di ammortizzatori sociali, ma si tratta di correzioni del tutto insufficienti non solo perché continuano ad essere assenti le risorse, ma anche perché l'ampliamento dei criteri di accesso alle indennità resta ancora assolutamente inadeguato. Qualcosa si è modificato sull'art. 29 in materia di agevolazioni agli investimenti per il risparmio energetico, ma non per quelli, altrettanto importanti, in ricerca e sviluppo.

Anche se ciò non cambia il giudizio del Partito Democratico di complessiva insoddisfazione per il provvedimento, quel poco lavoro che si è riusciti a



fare nelle Commissioni dimostra tre cose: (a) la buona volontà delle Commissioni, dei loro Presidenti e dei relatori di maggioranza, di cui dò volentieri atto; (b) la non inutilità del lavoro parlamentare, contrariamente alle spinte politiche volte alla sua delegittimazione; (c) che se il Parlamento avesse avuto il tempo giusto, e un Governo davvero intenzionato ad accogliere i suggerimenti del Parlamento, e in particolare delle opposizioni, questo decreto così importante - per i contenuti e per i tempi: è infatti l'ultimo treno per prendere vere misure anticongiunturali, la cui efficacia dipende anche e soprattutto dai tempi - avrebbe potuto davvero dare segnali positivi e forti e modificare le condizioni di fiducia del paese e lo stato delle aspettative degli operatori economici e delle famiglie.

Il Governo ha invece preferito un'altra strada. La strada della propaganda. La strada di raccontare al paese e all'opinione pubblica tante storie non vere. Non è vero, ad esempio, che siano stati accolti gli emendamenti essenziali presentati dalle opposizioni: di quale collaborazione va parlando il Ministro dell'economia? Anzi, le aperture di dicembre del Ministro dell'economia sono state di fatto disattese, così come senza risposta resta, a questo stadio dei lavori, il messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica.

Non è vero che il decreto risolve il problema di liquidità dei fornitori della Pubblica Amministrazione. Non è vero che siano state apportate le modifiche necessarie alle condizioni di accessibilità agli ammortizzatori sociali per milioni di lavoratrici e lavoratori non assimilabili al lavoro dipendente. Non è vero che il decreto contenga una riforma degli assegni familiari: contiene soltanto la promessa di un futuro decreto, con una dotazione finanziaria talmente modesta da impedire una vera riforma in direzione universalistica. Non è vero che il decreto risolve il problema dei bilanci degli enti locali. Non è vero che risolve il problema di Malpensa. E non è vero che i crediti d'imposta siano destabilizzanti per la finanza pubblica. Il Governo, infatti, non ha ancora pubblicato alcun dato che corrobori questa valutazione.

Sono invece state introdotte tante piccole norme di interventi "microsettoriali", proprio quelli che la riforma del processo di bilancio tanto voluta dal Ministro Tremonti e tanto propagandata negli ultimi mesi voleva eliminare. Faccio una semplice lista: pensioni INPGI, fondi per l'UNIRE, per il Coni, per alcune Fiere, per singoli Istituti di ricerca scientifica, per le zone colpite da eventi sismici, per gli eventi sportivi connessi a Expo 2015.

Ma qui ormai siamo oltre la semplice, e legittima, propaganda. Siamo alla pubblicità ingannevole. Siamo all'ottimismo di maniera, vuoto, professato dal Presidente del Consiglio. Con il rischio che, quando fra pochi mesi cittadini e imprese si accorgeranno di essere stati presi in giro, alla rabbia per condizioni sociali ed economiche fortemente deteriorate si aggiungerà nuova rabbia contro l'insieme delle istituzioni repubblicane, incapaci di affrontare l'emergenza della crisi.

Voglio fare un solo esempio, ma è quello più importante: la garanzia del reddito per le persone che perdono il lavoro. Durante l'ultima grande crisi, quella del 1992-94, in Italia andarono perduti un milione e quattrocentomila posti di lavoro. Non si tratta oggi di prevedere quanti ne

perderemo nei prossimi mesi, ma di avere la consapevolezza che saranno tanti, e che diversamente da allora la quota dei nuovi disoccupati/e garantiti/e da schemi di sostegno (cassa integrazione, mobilità, prepensionamenti) sarà molto più bassa. Sono a rischio, infatti, ampie fasce di lavoro non più protette, o non sufficientemente protette, e certamente non prepensionabili, perché giovani.

Per rispondere a questa emergenza ci vuole uno scatto di reni della collettività nazionale: la consapevolezza che la crisi in cui siamo entrati richiede di riscoprire il senso della solidarietà e della mutualità. Un senso ben radicato nel nostro paese, fin dalla fine dell'Ottocento, ma che negli ultimi venticinque anni è stato troppo spesso considerato antico e desueto, e mi rivolgo a tutti i gruppi politici presenti in questo Parlamento. E invece solo quelle radici potranno, forse, salvarci.

Garantire il reddito dei nuovi/e disoccupati/e non coperti/e da schemi di protezione (lavoratori/trici di settori e imprese non coperti dalla CIG, dipendenti di imprese artigiane, apprendisti, cocopro e cococo) serve anche a sostenere i consumi, perché migliora il potere d'acquisto di fasce che rischiano di cadere nella povertà.

Ma non è questa la principale motivazione politica della proposta che il Partito Democratico ha avanzato e che Governo e maggioranza non hanno accolto. Si tratta, prima ancora del sostegno dei consumi, di dare un segnale di solidarietà a chi viene colpito dalla crisi e di mantenere inalterato un capitale umano, con le sue conoscenze e le sue abilità, che rischia di andare distrutto, e con esso un capitale sociale di dimensioni difficilmente calcolabili.

La proposta del Partito Democratico è di istituire un nuovo Fondo di tutela per la garanzia del reddito dei lavoratori e delle lavoratrici non coperti da schemi esistenti. L'obiettivo è di garantire ai non garantiti almeno il cinquanta per cento dei trattamenti previsti dalla legislazione oggi vigente in materia di integrazione salariale e di disoccupazione. Sono previste norme per evitare comportamenti opportunistici (patti di servizio, ruolo degli enti bilaterali, ecc.), già concordate con le parti sociali nel protocollo sul welfare firmato l'anno scorso dal precedente governo. È previsto che il Fondo di tutela agisca in via temporanea ed emergenziale, in attesa della riforma complessiva degli ammortizzatori sociali, per la quale esiste già un disegno di legge delega elaborato dal governo precedente e che, secondo il Partito Democratico, il Parlamento dovrebbe esaminare in via prioritaria nei prossimi mesi. Il Fondo viene rifornito di risorse provenienti dalla fiscalità generale, oltre che di una quota di contributi da parte delle imprese.

Governo e maggioranza hanno detto di no a questa proposta. Si sono assunti la responsabilità grave di ritardare ancora una volta un'importante riforma strutturale del nostro welfare. Una riforma ferma, con la colpevolezza di tutti, dal 1996.

Ben diverso fu lo spirito con cui si affrontò la crisi del 1992-93. Lo voglio ricordare, e ricordare chi, durante quella drammatica crisi, lavorò per un radicale rinnovamento della concertazione sociale e della politica economica che pose le basi per il risanamento delle pubbliche finanze, per la sconfitta dell'inflazione e per l'ingresso dell'Italia in Europa. Fra queste persone,

una è recentemente scomparsa, e ne sentiamo tutti grandemente l'assenza: Bruno Trentin.

Ecco, oggi ci vorrebbe uno scatto simile, a partire dalla tutela dei disoccupati, attraverso un tavolo congiunto Governo-Opposizioni-parti sociali.

Qui siamo invece al piccolo cabotaggio, alla navigazione a vista. E tutti si domandano il perchè di tanto immobilismo, di tanta paura, di tanta prudenza. Il timore per il collocamento dei titoli del debito pubblico italiano? Ma le ultime aste sono andate molto bene. E' vero che nei prossimi mesi tanti emittenti sovrani scenderanno sul mercato con le loro offerte di titoli pubblici o garantiti dagli Stati, ma è altresì vero che anche la domanda per questi titoli è aumentata: dopo le scottature degli ultimi mesi tutti gli investitori sono alla ricerca di titoli poco rischiosi.

Si sta forse aspettando che si muovano gli altri paesi europei, in modo da accodare l'Italia senza darle troppa visibilità? E quindi si stanno aspettando gli eventi in Germania? Ma un comportamento di questo tipo è tipico di una strategia non cooperativa, e invece solo con strategie non opportunistiche e fortemente cooperative l'Europa potrà sperare di uscire senza grandi traumi da questa grave crisi. E come non riconoscere che anche in Germania ormai le acque si sono smosse: la consapevolezza che nei prossimi tempi il dollaro sarà debole e l'euro forte da un lato tranquillizza i tedeschi, che hanno sempre preferito valuta forte e assenza di tensioni inflazionistiche, e dall'altro li porta ad occuparsi del rafforzamento del loro sistema di ammortizzatori sociali, perchè euro forte e domanda internazionale debole significano problemi occupazionali anche in Germania.

La sordità del Governo e della maggioranza agli interessi del paese è grave, e va denunciata con grande forza. Il Governo sembra sempre più accecato dalla ricerca di un facile consenso a breve termine ottenuto con i metodi del marketing, e sempre più incapace di fornire una prospettiva coerente di medio termine intorno a cui, allora sì, evocare una ripresa della fiducia e dell'ottimismo. In materia di politica economica sta prevalendo una logica di massima discrezionalità. Se qualche "riserva" esiste per più incisivi interventi reflattivi, se qualche carta potesse essere giocata, pur all'interno di un rigoroso rispetto dei saldi finanziari programmatici, essa viene accuratamente nascosta, con l'intento forse di utilizzarla volta per volta in modo roboante, propagandistico e pubblicitario, adatto alle trasmissioni televisive più che al vaglio dell'analisi rigorosa e della costruzione di politiche strutturali, efficaci e trasparenti. Così è avvenuto con l'Ici, gli straordinari, la social card, la robin tax, il bonus famiglia e via bomabardando con un'ossessiva comunicazione.

Le dichiarazioni rilasciate oggi dal sottosegretario Casero ("ci sono nuove norme che migliorano i saldi, sono risorse che sono lì, poi vedremo come utilizzarle") e del relatore, On. Bernardo ("se con questo decreto vengono risparmiate risorse è per utilizzarle nel corso dell'anno che verrà per far fronte alle emergenze che potranno presentarsi") rappresentano una conferma dell'interpretazione che ho proposto: non c'è paura, né prudenza da parte del Governo, c'è soltanto il volersi tenere le mani il più

possibile libere.

Ma così il Governo rinuncia ad avere e ad annunciare oggi una vera politica economica: la cosa peggiore non solo perché siamo in tempi di crisi, ma anche perché non fornisce punti di riferimento che diventino essenziali per dare appiglio alle aspettative degli operatori. Perché mai famiglie e imprese dovrebbero essere ottimiste e aumentare la loro fiducia, come chiede il Presidente del Consiglio, se non c'è una politica economica coerente e prevedibile a cui fare riferimento?

C'è allora il rischio concreto che la manovra economica, in corso ormai permanentemente da otto mesi (Ici e straordinari, poi credito d'imposta, poi 112, poi finanziaria, poi decreto banche, adesso nuovo decreto anti crisi) non sia ancora finita e che altri decreti dovranno essere emanati: per esempio per finanziare gli ammortizzatori sociali a fronte dell'aumento della disoccupazione. Insomma, dalle leggi finanziarie "mostruose" degli anni passati alle leggi finanziarie "continue" di questi mesi.

Ci sarebbe un modo molto semplice per uscire dalla propaganda ed entrare invece in un contesto di politica economica che, pur non modificando gli attuali saldi di bilancio, possa influire positivamente sulle aspettative, e quindi sui comportamenti di famiglie e imprese.

Basterebbe impegnarsi fin da oggi ad utilizzare il 50% dei risparmi sulla spesa per interessi sul debito pubblico, da accertare nel mese di giugno, su alcune misure di sostegno della domanda e dell'economia. Si tratta, potenzialmente, di 2,5-3 miliardi di euro, che potrebbero essere destinati all'aumento del 20% degli assegni familiari (aumentando così la cifra del bonus famiglia per le famiglie di lavoratori dipendenti beneficiarie del bonus e aumentando in modo consistente la platea della famiglie a cui verrà in tasca qualcosa dai provvedimenti anticrisi), all'aumento vero delle risorse per gli ammortizzatori sociali in un contesto di loro riforma, allo sblocco delle spese per investimenti di manutenzione ordinaria degli enti locali (che sono le sole a poter essere attivate nell'arco di una vera manovra anticongiunturale). E impegnandosi poi affinché, all'aumentare della cifra di risparmio che dovesse essere accertata a giugno, si prendano in considerazione altre misure, come la riforma degli assegni familiari in senso universalistico (la cosiddetta dote fiscale per i figli), l'aumento delle detrazioni per lavoro dipendente, l'aumento delle deducibilità per i pagamenti di interessi sui mutui prima casa e l'aumento delle risorse destinate a sostenere le famiglie in affitto in difficoltà.

E' su questo che il Partito Democratico presenterà una serie di proposte emendative. Un numero limitato di proposte, volte a modificare il profilo della manovra e il suo impatto sulle aspettative di famiglie ed imprese. La nostra proposta è di decidere oggi come saranno impegnate le "riserve" che potrebbero emergere nel corso dell'anno. Ciò darà meno discrezionalità al Governo in corso d'anno, ma permetterà di dire che, finalmente, il paese si è dotato di una politica economica coerente e dinamicamente sostenibile nel tempo. La risposta di Governo e maggioranza a queste proposte sarà cruciale per definire il nostro giudizio sul decreto, che ad oggi è fortemente critico.

## Lettera di Natale al Ministro Tremonti<sup>1</sup>

Caro Ministro,

mentre l'Unione Europea suggerisce agli Stati membri il varo di politiche fiscali espansive per un punto e mezzo di Pil (sarebbero circa 23 miliardi in Italia) e mentre il Fondo Monetario Internazionale critica l'insufficienza dei piani di salvataggio finora adottati dai paesi del G20, oggi in Commissione alla Camera abbiamo cominciato ad esaminare il tuo decreto anti-crisi. Secondo le stime che ci hai fornito, esso non ha alcun impatto sui saldi di finanza pubblica: le maggiori spese (il bonus famiglia) si finanziano con le maggiori entrate (rivalutazione "agevolata" e accertamenti). Secondo me alcune delle poste in entrata sono un po' sopravvalutate, e quindi in realtà la tua manovra è in leggero deficit, pari a circa lo 0,3% del Pil. Anche tenendo conto che i 2,4 miliardi del bonus famiglia hanno un effetto redistributivo, è troppo poco per garantire un sensibile impatto antirecessivo.

Tutti ci domandiamo il perché di tanta prudenza. Hai timore per il collocamento dei titoli del debito pubblico italiano? Ma le ultime aste sono andate molto bene. È vero che nei prossimi mesi tanti emittenti sovrani scenderanno sul mercato con le loro offerte di titoli pubblici o garantiti dagli Stati, ma è altresì vero che anche la domanda per questi titoli è aumentata: dopo le scottature degli ultimi mesi tutti gli investitori sono alla ricerca di titoli poco rischiosi. Stai aspettando che si muovano gli altri paesi europei, in modo da accodare l'Italia senza darle troppa visibilità? E quindi stai aspettando gli eventi in Germania? Ma anche lì le acque si stanno smuovendo: la consapevolezza che nei prossimi tempi il dollaro sarà debole e l'euro forte da un lato tranquillizza i tedeschi, che hanno sempre preferito valuta forte e assenza di tensioni inflazionistiche, e dall'altro li porta ad occuparsi del rafforzamento del loro sistema di ammortizzatori sociali, perché euro forte e domanda internazionale debole significa problemi occupazionali anche in Germania.

Anche se sotto Natale dovremmo essere tutti più buoni, non manca chi interpreta il tuo comportamento in modo malizioso. Si dice che tu vorresti tenere per te il massimo di discrezionalità possibile nel corso dei prossimi mesi. Che preferisci metter da parte qualche "riserva" da giocare in modo roboante e comunicativo, come hai fatto con l'Ici, gli straordinari, la social card, la robin tax, il bonus famiglia e via schioppettando. Secondo queste cattiverie così poco natalizie, la tua manovra economica non è finita con i provvedimenti anti-crisi e altri decreti arriveranno. Insomma, dalle leggi finanziarie "mostruose" degli anni passati alle leggi finanziarie "continue" di questi mesi.

Cosa stai cercando di nascondere agli italiani, invece di metterlo, come dovresti, sotto l'albero di Natale? Lo Stato risparmierà sulla spesa per interessi sul debito pubblico, grazie alla riduzione dei tassi indotta dalla crisi. Il tasso europeo di riferimento si è ridotto di 1,75 punti, e se il costo per finanziare il debito pubblico italiano si riducesse anche soltanto di un

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 22 dicembre 2008

punto, i risparmi che emergeranno nel corso del 2009 sono stimati in circa 7 miliardi di euro.

Ecco allora i malpensanti a dire che questi soldi tu li vuoi mettere sotto il tappeto, per giocarteli poi in modo discrezionale. E i tuoi difensori a dire che non è vero, che è bene essere prudenti, che le entrate dello Stato diminuiranno nei prossimi mesi a causa della crisi, che fai bene a rimandare a nuovi decreti gli eventuali interventi aggiuntivi che sarà possibile fare.

Il mio regalo per te è una piccola proposta, che ti permetterebbe di chiudere la bocca ai cattivi e di fare a tua volta un regalo a tutta l'economia italiana, pur senza impegnarti a spendere nulla subito. E' un regalo contenuto negli emendamenti che il Partito Democratico ha presentato alla tua manovra.

Decidi, e annuncia, ora che a metà del prossimo anno il risparmio di spesa sugli interessi - una volta valutato nella sua effettiva entità - sarà trasformato in sostegno al potere d'acquisto, se non tutto almeno in parte. Se, ad esempio, utilizziamo il 50% di quei 7 miliardi, potremmo fin da oggi dire che a metà del prossimo anno 3,5 miliardi entreranno nelle tasche delle famiglie italiane: un miliardo per aumentare del 20% gli assegni familiari, dando così più soldi fin dal mese di luglio alle famiglie beneficiate dal bonus ma dando anche un po' di soldi (fra 200 e 300 euro) a tante famiglie di lavoratori che stanno sopra i limiti di reddito previsti per il bonus; un miliardo per aumentare le detrazioni da lavoro e da pensione, spendibili anch'esse a partire da luglio 2009; un miliardo in più per gli ammortizzatori sociali, in modo da poter garantire un reddito minimo a tante persone che rischiano di perdere il lavoro ma non hanno accesso a nessuno degli schemi di garanzia oggi esistenti; il resto ai Comuni per mettere in campo programmi di immediata realizzabilità sulle manutenzioni di strade, verde, fogne, periferie, beni artistici e culturali.

Pensaci bene durante le vacanze di Natale. E' un regalo che, oggi, non ti costa niente: non devi modificare il profilo del saldo finanziario e dell'indebitamento netto. Annunciandolo oggi come impegno programmatico inderogabile, ha un effetto positivo sulle aspettative dell'economia: proprio quelle che tanto stanno a cuore al Presidente del Consiglio dei Ministri, e che non si possono smuovere se non con atti concreti che riducano l'incertezza e sostengano il reddito disponibile. Se davvero non vuoi esporti ad annunciare un deficit dell'1% del Pil, come ti chiede non solo il Partito Democratico ma la stessa Europa, questo meccanismo ti permette di spendere solo quando sei certo, ma innesca fin da oggi, via aspettative, gli effetti positivi dell'intervento sul piano anticongiunturale.

Infine, potrai rispondere ai tuoi critici che non è affatto vero che hai intenzione di nascondere alcunché: se riserve positive emergeranno dalla caduta dei tassi, esse verranno tradotte in sostegno ai redditi. Insomma, potresti dimostrare che sono i tuoi critici ad essere i veri cattivi di Natale, e non il Ministro dell'economia.

Buon Natale.

## **Gli errori di politica economica del Governo Berlusconi<sup>1</sup>**

La legge finanziaria approvata ieri dalla Camera non è altro che la conferma della manovra economica triennale varata all'inizio di agosto. Anzi, il governo si è vantato e si vanta di avere, con quella manovra, "blindato" i conti pubblici per tre anni e realizzato una riforma dei meccanismi del bilancio, messo al sicuro da "assalti alla diligenza". Ma oggi, dopo tutto quello che è successo nel mondo, queste scelte mostrano tutti i loro limiti. Anzi, si tratta di veri e propri errori.

La crisi mondiale ha cambiato totalmente lo scenario di riferimento di qualche mese fa. Oggi l'emergenza è il potere d'acquisto delle famiglie, il sostegno ai consumi, la riduzione dei tagli che sono stati apportati alla spesa pubblica e che hanno effetti negativi sulla disponibilità e sul costo dei servizi essenziali. Oggi l'emergenza è l'ampliamento degli ammortizzatori sociali per coprire dal rischio di disoccupazione tanti settori e tante categorie che nei prossimi mesi potrebbero cadere nella spirale della disoccupazione e della povertà. Oggi l'emergenza è la garanzia del credito per le piccole e medie imprese. Oggi l'emergenza è il rilancio delle politiche infrastrutturali.

A me sembra inevitabile che la manovra di luglio vada rivista. Questo si aspetta l'opinione pubblica, preoccupata per l'andamento dell'economia reale, e questo si aspettano gli stessi mercati. Il taglio dei tassi di interesse della Banca Centrale Europea non ha avuto effetti sulle borse perché ormai è la previsione di crescita, ovvero l'aspettativa di recessione, che tende a deprimere a sua volta tutti i parametri.

Il governo Berlusconi deve ammettere di aver compiuto un errore di gestione congiunturale della politica economica. Che senso ha avuto sperperare più di 2 miliardi di euro per abolire l'ICI alle famiglie benestanti, ed anche, tramite l'esenzione delle cosiddette "unità abitative assimilate", alle famiglie che hanno più di una casa di proprietà intestata a parenti? Che senso ha avuto compiere l'operazione Alitalia, che costerà all'erario quasi tre miliardi?

Commettere un errore congiunturale di politica economica, con tutto quello che è successo e sta succedendo nel mondo, può tutto sommato essere, nell'arco di una storia di medio termine, un errore veniale. E comunque reversibile, anche se abbiamo perso sei mesi di tempo. Ma quello che manca al governo Berlusconi è l'onestà: l'onestà di riconoscere l'errore, l'onestà di utilizzare gli strumenti legislativi in corso (la legge finanziaria, i decreti per la tutela delle banche e del risparmio) per porvi rimedio. Viene annunciato un futuro decreto "per lo sviluppo", mentre vengono sistematicamente bocciate tutte le proposte emendative che le opposizioni, e il Partito Democratico in particolare, hanno presentato alla Camera per avviare una nuova fase di sostegno reflattivo dell'economia (ammortizzatori sociali, detrazioni fiscali per i redditi medi e bassi, rilancio delle infrastrutture pubbliche, credito d'imposta per le imprese del Sud). Intanto, Berlusconi si prepara a vestirsi da Babbo Natale per comunicare al

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 14 novembre 2008

paese nelle prossime settimane interventi salvifici che oggi la sua maggioranza boccia in Parlamento.

Così come Tremonti ha riconosciuto qualche settimana fa che il centro-destra ha sbagliato negli anni passati a sposare l'euroscetticismo, e che nell'odierna contingenza di crisi l'euro ha fornito un insostituibile ombrello di protezione, oggi il governo dovrebbe avere il coraggio politico e l'onestà intellettuale di dire che l'estate scorsa si è sbagliato. Che il momento storico richiede politiche di sostegno alla domanda e agli investimenti e politiche di tutela dal rischio di disoccupazione. Un intervento reflattivo che, secondo il Partito Democratico, dovrebbe aggirarsi intorno a mezzo punto di Pil. Il problema è che queste politiche l'Italia non può farle da sola o in modo sordinato con il resto d'Europa? Il problema è che queste politiche vanno contrattate con i nostri partners, anche alla luce del nostro elevato debito pubblico? Tutto questo lo sappiamo benissimo, e il governo potrebbe acquisire, con un'operazione verità, il consenso unanime del Parlamento e delle forze politiche per essere più forte nelle sedi europee e internazionali. E per sostenere in quelle sedi proposte innovative e importanti, come quella dell'emissione di titoli pubblici europei per finanziare le infrastrutture, riprendendo un'antica idea di Delors colpevolmente bocciata dai conservatori e dal centro-destra in Europa negli anni '90.

C'è poi un altro argomento. Tutti i paesi si stanno muovendo sulla strada del sostegno all'economia, dalla Francia alla Germania, dalla Cina alla nuova amministrazione degli Stati Uniti. L'Italia, che è tuttora un importante paese esportatore, godrà dei benefici delle politiche espansive degli altri e, prima o poi, saranno gli altri a chiedere all'Italia di muoversi e di contribuire, per la sua parte, agli interventi anti-crisi. Se lo farà senza chiedere una revisione degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita da qui al 2012, allora vuol dire che l'eredità finanziaria del governo Prodi era davvero molto positiva, contrariamente a quanto il centro-destra ha sostenuto in questi mesi, e non è stata ancora del tutto sperperata dagli improvvisi provvedimenti estivi sull'Ici. Se lo farà allentando la dinamica temporale dell'obiettivo del pareggio di bilancio, allora le misure reflattive potranno trovare ulteriore spazio di azione e di impatto sull'economia reale.

Una sola cosa è sbagliato fare: far finta che il problema non esista, soffocare la discussione pubblica e non fornire al Parlamento un quadro chiaro della situazione, magari preparandosi in segreto a un *ballon d'essai* propagandistico pre-natalizio. Non è così che si governa un grande paese democratico avanzato.



## **Crisi economica, cinque le emergenze<sup>1</sup>**

E' cominciata la battaglia in Parlamento per modificare il decreto legge 185, che contiene le misure per contrastare la crisi economica proposte dal governo. Misure del tutto insufficienti: basti pensare che l'Unione Europea ha suggerito ai paesi membri di mettere in atto manovre di sostegno all'economia pari a un punto e mezzo di Pil, anche finanziandole in deficit, purchè le misure siano anticicliche o temporanee. In Italia questo significherebbe una manovra di sostegno all'economia di 22 miliardi di euro, e invece il governo italiano ha presentato un piano che, addirittura, migliora i saldi di bilancio. Molti si interrogano sui motivi che hanno indotto il Ministro dell'economia a un comportamento così remissivo. Io ho qualche idea in merito, ma non è oggi il momento di dirla (concordo comunque con quanto ha scritto Luigi Guiso su "lavoce.info").

Adesso vediamo però come la manovra può essere modificata, grazie agli emendamenti presentati dall'opposizione parlamentare e in particolare dal Partito Democratico. E' necessario intervenire su almeno cinque emergenze: liquidità, disoccupazione, redditi, mezzogiorno, investimenti pubblici.

### **Prima emergenza: liquidità**

La domanda di consumi sta calando vertiginosamente in tutto il mondo. E questa non è la sola notizia. Quella ancora più importante è che essa non tornerà mai più in futuro ad avere le stesse caratteristiche che abbiamo conosciuto negli ultimi venticinque anni. Il circuito Stati Uniti che si indebitano per comprare qualsiasi cosa (dalle case agli armamenti) e Cina che produce e incassa dollari (e, nel nostro piccolo, Italia che viene trainata, laddove può, dalla domanda internazionale dei beni in cui è specializzata) è finito. Ci sarà tempo per ragionare di quale nuovo modello di consumo e di investimento potrà reggere in futuro un nuovo equilibrio sostenibile dell'economia mondiale.

Per adesso dobbiamo preoccuparci di un'emergenza ancora più grave: quella della liquidità delle nostre imprese. Perché molte imprese sono già in difficoltà, o potrebbero esserlo in poche settimane, non tanto perché registrano una riduzione dei loro ordinativi, quanto perché non hanno più un sufficiente accesso al credito. E quindi molte imprese, soprattutto piccole e medie, potrebbero entrare in crisi, e i loro dipendenti e fornitori perdere il lavoro, ben prima dell'impatto della recessione internazionale sulla riduzione dei consumi, ma per il solo effetto della restrizione del credito. Anche qui molti si interrogano sullo strano stallo italiano nella partita che si gioca sulla ricapitalizzazione delle banche: un gioco di nervi fra Ministro dell'economia, Governatore della Banca d'Italia e sistema bancario che finora si è risolto in un nulla di fatto, con la conseguenza che le banche italiane sembrano avviate più delle loro consorelle europee a trasmettere all'economia reale la stretta creditizia.

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 17 dicembre 2008. Vedi anche il sito del Gruppo PD Camera ([www.deputatipd.it](http://www.deputatipd.it))

Per mettere un argine a questa deriva un emendamento del Partito Democratico (chi scrive ne è il primo firmatario) propone di aggredire il problema a partire dai crediti che le imprese fornitrici vantano dalla Pubblica Amministrazione. Si tratta di circa 50 miliardi di euro. Se almeno una quota di questi crediti fosse liquidabile velocemente, le imprese, e i loro lavoratori, potrebbero guadagnare qualche mese di respiro. Ma non sempre le banche sono disponibili a scontare, e quindi anticipare, alle imprese i crediti vantati verso Stato, Regioni e altri enti pubblici. I motivi sono due, ma per ciascuno di questi c'è un rimedio, proposto nel nostro emendamento:

(a) non sempre i crediti sono ritenuti certi ed esigibili. Rimedio: l'amministrazione, a richiesta dell'impresa, è tenuta a "certificare" la validità della fattura emessa, una volta eseguiti tutti i controlli di legge (sul rispetto del contratto di servizio o di fornitura, piuttosto che sul collaudo dell'opera pubblica);

(b) non sempre la banca ha sufficiente liquidità. Rimedio: si metta in campo un "anticipatore" dei fondi di ultima istanza. Nella nostra proposta abbiamo individuato per questo ruolo la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), che viene autorizzata a scontare le fatture "certificate" a prezzi di mercato fino a un ammontare massimo di 30 miliardi di euro.

Trenta miliardi di ossigeno per le imprese, ma anche di ossigeno per gli amministratori pubblici (statali, regionali, comunali, delle ASL, ecc.) che sono oggi assediati dai fornitori e che non possono pagare per effetto dei limiti imposti alle loro erogazioni di cassa. Ossigeno per il sistema: certo, temporaneo e di emergenza. Ma, per chi ancora non lo avesse capito, siamo in un'emergenza mai vista negli ultimi ottanta anni.

La CDP detiene circa 103 miliardi di euro, che le provengono dal risparmio postale, presso la tesoreria dello Stato. Viene remunerata dallo Stato a un tasso superiore a quello dei BTP. Quindi, con l'operazione proposta si avrebbero i seguenti effetti: lo Stato risparmia sul costo del suo finanziamento, perché dovrebbe emettere BTP a un tasso inferiore a quello oggi pagato a CDP: il deficit dello Stato migliora; poiché i depositi CDP presso la tesoreria dello Stato fanno già parte del debito pubblico nazionale, l'ammontare di questo non aumenterebbe: se ne modifica solo la fonte di finanziamento; la remunerazione del risparmio postale non subirebbe alcuna modifica, perché è in linea con il tasso di sconto di mercato che la CDP guadagnerebbe dalle imprese che cedono i loro crediti verso la Pubblica Amministrazione. L'unico effetto è che si ridurrebbe la rendita che oggi la CDP lucra sui conti versati alla tesoreria dello Stato: una rendita che, si badi bene, non viene trasferita ai risparmiatori postali, ma diventa profitto della CDP da girare ai suoi azionisti: lo Stato stesso e le Fondazioni bancarie. Questo, mi sembra, è un sacrificio che si può chiedere alla CDP e ai suoi azionisti.

## **Seconda emergenza: disoccupazione**

Durante l'ultima grande crisi, quella del 1992-94, in Italia andarono perduti un milione e quattrocentomila posti di lavoro. Non si tratta oggi di prevedere quanti ne perderemo nei prossimi mesi, ma di avere la consapevolezza che saranno tanti, e che diversamente da allora la quota dei nuovi disoccupati/e garantiti/e da schemi di sostegno (cassa integrazione, mobilità, prepensionamenti) sarà molto più bassa. Sono a rischio, infatti, ampie fasce di lavoro non più protette, o non sufficientemente protette, e certamente non prepensionabili, perché giovani.

La risposta a questa emergenza non può limitarsi a schemi di ingegneria finanziaria, come quello sopra descritto sulla questione della liquidità. Qui ci vuole uno scatto di reni della collettività nazionale: la consapevolezza che la crisi in cui siamo entrati richiede di riscoprire il senso della solidarietà e della mutualità. Un senso ben radicato nel nostro paese, fin dalla fine dell'Ottocento, ma che negli ultimi venticinque anni è stato troppo spesso considerato antico e desueto. E invece solo quelle radici potranno, forse, salvarci.

Garantire il reddito dei nuovi/e disoccupati/e non coperti/e da schemi di protezione (lavoratori/trici di settori e imprese non coperti dalla CIG, dipendenti di imprese artigiane, apprendisti, cocopro e cococo) serve anche a sostenere i consumi, perché migliora il potere d'acquisto di fasce che rischiano di cadere nella povertà. Ma non è questa la principale motivazione politica della nostra proposta. Si tratta, prima ancora del sostegno dei consumi, di dare un segnale di solidarietà a chi viene colpito dalla crisi e di mantenere inalterato un capitale umano, con le sue conoscenze e le sue abilità, che rischia di andare distrutto, e con esso un capitale sociale di dimensioni difficilmente calcolabili.

La proposta del Partito Democratico è di istituire un nuovo Fondo di tutela per la garanzia del reddito dei lavoratori e delle lavoratrici non coperti da schemi esistenti. L'obiettivo è di garantire ai non garantiti almeno il cinquanta per cento dei trattamenti previsti dalla legislazione oggi vigente in materia di integrazione salariale e di disoccupazione. Sono previste norme per evitare comportamenti opportunistici (patti di servizio, ruolo degli enti bilaterali, ecc.), già concordate con le parti sociali nel protocollo sul welfare firmato l'anno scorso dal precedente governo. E' previsto che il Fondo di tutela agisca in via temporanea ed emergenziale, in attesa della riforma complessiva degli ammortizzatori sociali, per la quale esiste già un disegno di legge delega elaborato dal governo precedente e che, secondo il Partito Democratico, il Parlamento dovrebbe esaminare in via prioritaria nei prossimi mesi. Il Fondo viene rifornito di risorse provenienti dalla fiscalità generale, oltre che di una quota di contributi da parte delle imprese.

### **Terza emergenza: i redditi**

La proposta del governo è un "bonus" famiglia del valore di 2,4 miliardi: meno dello 0,2% del Pil. Noi crediamo che sia troppo poco, e che si possa e si debba fare di più, in relazione all'obiettivo di sostenere i redditi e i consumi. In sequenza, proponiamo negli emendamenti del Partito

Democratico: (a) un aumento fino al 20% degli assegni familiari, che aumenta di circa 300 euro il "bonus" famiglia a chi ne sarà beneficiario ed amplia la platea dei beneficiari a famiglie di reddito medio-basso per 150-200 euro a figlio, a seconda dei livelli di reddito; (b) un aumento delle detrazioni fiscali riconosciute per il lavoro dipendente e per le pensioni; (c) una riforma degli istituti fiscali di sostegno alle famiglie, con il riaccorpamento degli assegni familiari e delle detrazioni per carichi familiari e la loro estensione a tutte le famiglie, indipendentemente dalla condizione lavorativa; (d) un aumento delle soglie di deducibilità per i pagamenti di interessi su mutui per l'acquisto della prima casa.

#### **Quarta emergenza: mezzogiorno**

Non è solo la crisi a determinare un nuovo allontanamento del mezzogiorno dal resto d'Italia e d'Europa, con conseguenze sociali drammatiche. E' anche un'incertezza strategica sul "che fare" nel mezzogiorno, dopo che molte delle azioni messe in campo in passato sembrano avere avuto scarsa efficacia. Da questa incertezza si esce valutando le politiche del passato, discernendo fra quelle che hanno funzionato meglio a quelle meno efficaci, rafforzando gli organismi tecnici preposti alla realizzazione delle politiche, sia quelli nazionali sia quelli locali. E riconoscendo che, diversamente da quanto avvenuto nelle regioni orientali della Germania, piuttosto che in quelle spagnole, la quantità delle risorse messe in campo negli ultimi quindici anni, dalla fine dell'intervento straordinario, e la qualità della regolazione a cui sono state sottoposte sono state assolutamente inferiori. E questo, da solo, spiega una parte della carente efficacia che possiamo oggi vedere a posteriori: soprattutto è mancato, accanto all'intervento aggiuntivo, quello ordinario, restato costantemente al di sotto del necessario in tutti i campi cruciali, dai trasporti alle infrastrutture viarie e ambientali, e ciò nonostante i vincoli di legge.

Di fronte a questa incertezza, però, il governo da sei mesi risponde nel modo più incredibile: semplicemente, destinando altrove le risorse programmate dal precedente governo per gli anni 2007-2013 al superamento del divario strutturale delle regioni del sud. Nella nostra proposta, invece, si avvia il parziale ripristino delle risorse del FAS, con il recupero di 2 miliardi. Si propone anche il pieno ripristino dei meccanismi del credito d'imposta per gli investimenti e per la ricerca.

#### **Quinta emergenza: investimenti pubblici**

Il governo propone di riprogrammare le risorse già stanziare per investimenti pubblici. Ma questo non assicura un'immediata spendibilità di almeno una quota di queste risorse, e cioè quello che è necessario per un intervento di carattere congiunturale. Anzi, i nuovi investimenti da considerare devono, secondo il governo, essere in possesso del solo progetto preliminare: e ciò significa che, prima di poter diventare cantierabili, dovranno passare almeno due o tre anni. E' una grande ipocrisia, che serve semplicemente a cancellare progetti approvati dalle precedenti amministrazioni per far posto ad altri preferiti dalle nuove: si

riproduce così uno dei motivi che ritardano la spesa per investimenti nel nostro paese. Basti pensare al caso di Roma, dove la nuova amministrazione nei primi otto mesi non ha fatto altro che cancellare progetti che aveva ereditato dalla precedente (parcheggio del Pincio, torri dell'EUR, riqualificazione della vecchia Fiera di Roma, ecc.) per puri motivi di bandiera politica, ma senza avanzare progetti alternativi.

Molto meglio, secondo il Partito Democratico, affidarsi alla capacità delle amministrazioni locali, e soprattutto di quelle comunali, di individuare e mettere in campo con immediatezza programmi di manutenzione ordinaria e straordinaria: delle scuole, del verde pubblico, dei beni artistici e culturali, delle periferie. A questo fine, i nostri emendamenti prevedono la possibilità per gli enti locali non solo di avere più risorse, ma soprattutto di spendere quelle che sono già in loro possesso tramite l'attenuazione dei vincoli del patto di stabilità per gli investimenti di manutenzione ordinaria e straordinaria. E molto meglio ripristinare gli incentivi automatici per le ristrutturazioni edilizie finalizzate al risparmio energetico: non solo va eliminata la follia del taglio retroattivo di tali incentivi, ma su questa strada si deve continuare a investire anche in futuro.

### **Quanto costa e come si finanzia la manovra di contrasto alla crisi?**

La nostra proposta costa un punto di Pil, circa 14 miliardi di euro: 3 miliardi per il sostegno alla disoccupazione, 7 miliardi per il sostegno ai redditi, 4 miliardi per investimenti e altri interventi. Resta al di sotto dei limiti proposti dall'Unione Europea, in considerazione della prudenza che deve tenere un paese come l'Italia fortemente esposto dal livello già elevato del debito pubblico. Eppure, è in gran parte autofinanziata dalle dinamiche endogene del bilancio.

Infatti, la riduzione dei tassi d'interesse da parte della Banca Centrale Europea (meno 1,75 punti da settembre ad oggi) farà risparmiare nel corso del 2009 al bilancio dello Stato almeno 5-6 miliardi per oneri sugli interessi sul debito pubblico. L'intervento reflattivo, seppur tardivo, insieme all'iniezione di liquidità connessa alla misura sui crediti delle pubbliche amministrazioni, frenerà la riduzione del Pil durante il 2009 e potrà avere un effetto positivo sull'evoluzione delle entrate fiscali stimabile in 0,3 punti di Pil. I restanti 5 miliardi, pari a poco più di 0,3 punti di Pil, potranno essere spalmati sui prossimi anni, anche rimandando al 2012 il raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio: una decisione che hanno già preso tutti i più grandi paesi europei, esclusa la Germania.

Si tratta, insomma, di una proposta credibile e sostenibile. Che fornisce al paese uno scenario diverso da quello attuale, dominato dalla paura e dalla divisione. Uno scenario in cui, al centro della politica, torna la solidarietà e l'impegno collettivo a unirsi per affrontare una crisi storica di dimensioni ancora fino in fondo non prevedibili.

## **Come si finanzia il piano anti-crisi del PD<sup>1</sup>**

Per più della metà, il piano anti-crisi del PD può essere finanziato con i risparmi della spesa pubblica per interessi, derivanti dalla riduzione dei tassi.

Il tasso BCE si è ridotto di 2,25 punti rispetto a sei mesi fa. Il tasso che lo Stato italiano deve pagare sui titoli pubblici di nuova emissione si è ridotto mese dopo mese in modo leggermente inferiore, ma comunque di quasi due punti. Anche nelle ultimissime aste la domanda è stata abbondante e i tassi minimi.

Ogni punto in meno di tassi vale un risparmio per lo Stato di 4-5 miliardi. Due punti in meno, quindi, valgono fra gli otto e i dieci miliardi.

Va ricordato, in proposito, che gli emendamenti programmatici proposti dal PD in Parlamento fra dicembre e gennaio, in occasione della conversione in legge del decreto cosiddetto "anti-crisi", e che traducevano in misure di legge le proposte del piano del PD, hanno ricevuto la "bollinatura" del servizio bilancio della Camera, e sono quindi stati ritenuti coperti dal punto di vista finanziario.

Si tratterebbe di fare una cosa molto semplice: decidere fin da adesso che il risparmio sulla spesa per interessi, da accertare entro la fine del mese di giugno, sia totalmente convertito in misure di sostegno ai redditi e all'economia da erogare effettivamente a partire dal mese di luglio.

Se il Governo non segue questa linea, il motivo è solo uno: si vuole utilizzare questa "riserva" di bilancio in modo discrezionale, navigando a vista giorno per giorno, preparandosi ad un nuovo decreto-spot al mese. Questa scelta indebolisce la percezione che gli operatori economici hanno in merito all'efficacia delle politiche di contrasto messe in atto e appesantisce così lo stato di incertezza e di sfiducia.

Molto meglio sarebbe giocare una partita trasparente, in cui sia chiaro che lo Stato italiano concentra tutti i suoi sforzi sul contrasto alla depressione dei redditi e dei consumi.

Con la copertura proposta, il piano anti-crisi del PD porterebbe un deficit pubblico aggiuntivo compreso fra quattro e sei miliardi, fra lo 0,3 e lo 0,4% del Pil. Peraltro, poiché gli interventi avranno come effetto di ridurre la discesa del Pil stesso, ex post l'aumento del rapporto fra deficit e Pil risulterà inferiore.

Tuttavia, se si ritiene inderogabile il vincolo sul deficit, il piano può anche essere attuato in più fasi: si può varare, da subito, una manovra da otto-dieci miliardi attivabili a luglio, a parità di rapporto deficit/Pil, lasciando la restante parte del piano ad una successiva valutazione degli andamenti complessivi dell'economia e della finanza pubblica, da compiere nel mese di ottobre.

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 16 febbraio 2009

## **Crisi finanziaria e politiche per la stabilità del sistema creditizio<sup>1</sup>**

Signor Presidente, chi mi ha preceduto ha correttamente introdotto l'esame dei due provvedimenti, confluiti in uno solo, inquadrandoli all'interno di un episodio di crisi finanziaria ed economica di livello internazionale che ha investito e investe il nostro Paese, insieme a tutti gli altri Paesi europei. Si tratta di un episodio di crisi finanziaria ed economica assolutamente al di fuori dei parametri normali: un episodio di tipo sistemico, che certamente ha assunto, assume e assumerà caratteri davvero storici.

Non voglio ripetere ciò che altri colleghi hanno affermato, ma, ricollegandomi a loro, vorrei che non dimenticassimo che quanto appare come epifenomeno, come una crisi di origine finanziaria, ha in realtà origini e radici fortemente legate a tendenze delle economie reali nazionali e del sistema internazionale degli ultimi anni. In realtà, è sempre stato così nei sistemi capitalistici dove le crisi emergono come crisi finanziarie, ma vi è sempre qualche fenomeno reale dal quale esse nascono. I fenomeni reali, in realtà, hanno origine nel nuovo mondo che si è creato negli ultimi venticinque anni.

Negli ultimi mesi si sono sprecati paragoni fra la situazione attuale del mondo e quella del 1929. Vorrei proporvi, invece, di considerare quella attuale come una situazione in cui si chiude un ciclo di equilibrio economico e politico cominciato in realtà nel 1989, cioè con la caduta del muro di Berlino, con la fine della guerra fredda e, quindi, dell'equilibrio contrapposto tra sistemi di libero mercato, da un lato, e sistemi di socialismo realizzato, dall'altro. È lì, già dalla seconda metà degli anni Ottanta, che affondano le radici quattro forti squilibri reali, che oggi, anche tramite la crisi finanziaria, sono esplosi.

In primo luogo, un permanente squilibrio negli Stati Uniti tra domanda interna e produzione. Di qui, la corsa dell'economia americana e statunitense, che è stata ovviamente anche facilitata dal nuovo equilibrio mondiale creatosi dopo la caduta del muro di Berlino, con una accumulazione costante di un deficit della bilancia dei pagamenti, salito, di anno in anno, dagli 80 ai 200 miliardi di dollari l'anno. Fino al 2001, poi, gli Stati Uniti avevano, soprattutto durante gli anni Novanta, riportato in equilibrio, addirittura in avanzo, il bilancio pubblico. Dal 2001 in poi, dopo l'11 settembre, per effetto anche degli eventi bellici susseguenti, negli Stati Uniti allo squilibrio di bilancia dei pagamenti si somma uno squilibrio di finanza pubblica. Infatti, per effetto della decisione di quel Paese di affrontare la crisi del "dopo 11 settembre" utilizzando ampiamente strumenti di belligeranza, naturalmente, come sempre è accaduto nella storia in questi casi, anche il bilancio pubblico è andato in deficit.

Questo nuovo equilibrio economico e politico del post 1989 ha consentito

---

<sup>1</sup> Intervento in discussione generale, Decreto legge 155/2008, Aula di Montecitorio, 17 novembre 2008

uno spazio, che non c'era mai stato prima, per tutte le economie del mondo, che continuiamo a chiamare emergenti, ma che, in realtà, in alcuni casi importanti, sono ormai pienamente emerse. Per più di vent'anni, la domanda americana ha trainato molto più di quella europea. Peraltro, vi è l'importante sviluppo asiatico e di tantissime altre economie, che ormai hanno raggiunto un reddito medio, con uno squilibrio finanziario. Infatti, le economie la cui bilancia dei pagamenti era in attivo, quelle asiatiche, oltre che quelle dei Paesi produttori di petrolio, hanno accumulato finanza prevalentemente denominata in dollari. A questo punto, il problema mondiale era come riportare quest'enorme quantità di finanza che affluiva ai Paesi in attivo (Paesi asiatici e produttori di petrolio) nei Paesi occidentali, soprattutto negli Stati Uniti.

È in tale contesto che si è determinato uno sviluppo dell'industria dei prodotti finanziari, soprattutto dell'industria anglosassone dei prodotti finanziari, che, con molta creatività e ingegnosità, ha inventato nuovi prodotti e li ha anche deregolamentati, con una legge del 1999, che porta la firma di un deputato repubblicano, ma che fu vistata dall'allora Presidente democratico del Congresso americano. In questa sfida per l'innovazione finanziaria, i sistemi angloamericani esprimevano il loro bisogno di competitività nella capacità di produrre prodotti appetibili sul mercato della finanza, perché bisognava riallocare e far tornare in quei sistemi enormi quantità di finanza.

Un terzo elemento di squilibrio reale - non lo dobbiamo dimenticare - è il fatto che la crescita statunitense di questi venticinque anni non è stata, come troppo spesso tendiamo a pensare nella discussione politica, solo una crescita drogata dall'economia finanziaria. Non è così. Dentro questo nuovo equilibrio gli Stati Uniti hanno fornito un contributo reale alla crescita mondiale, di proporzioni enormi. Abbiamo già citato il loro contributo alla crescita dell'economia dei Paesi emergenti e possiamo citare, ad esempio, un altro parametro: gli Stati Uniti, in questi venticinque anni, hanno assorbito popolazione migrante dal resto del mondo ad un tasso più che doppio rispetto all'Unione europea. Sappiamo quanto siamo entrati in crisi nei nostri Paesi europei e nei nostri sistemi di regolazione sociale, istituzionale, anche politica, addirittura con partiti anti-immigrazione che cavalcano l'ondata della difficoltà sociopolitica e istituzionale. Bene, gli Stati Uniti hanno assorbito più del doppio della popolazione migrante.

Un quarto elemento di squilibrio, lo ha determinato - qui, però, voglio ricordare che i dati ci dicono che questo ultimo elemento è più caratterizzante per gli ultimi otto anni (quindi, non per gli anni Novanta, ma per il primo decennio del nuovo millennio) - una situazione in cui le politiche pubbliche non hanno più presidiato gli elementi di distribuzione del reddito e di coesione sociale. Negli ultimi otto anni, negli Stati Uniti è aumentata enormemente la forbice tra aumento della produttività e aumento dei redditi da lavoro. Le politiche pubbliche ispirate ad un eccesso di liberismo e ad una forte concentrazione sull'industria militare e sulle spese militari hanno dimenticato colpevolmente gli interventi di coesione sociale e di lotta alla povertà; viceversa, si è fatto credere a tutti, compresi



i migranti di ultima generazione, che in quel Paese tutto fosse possibile, perché il credito era molto facile.

Anche la crisi dei mutui in quel Paese nasce da un'accessibilità al bene casa molto facile. Un'accessibilità predicata non tramite interventi di *social housing*, come succede nei migliori sistemi europei (soprattutto quelli del nord, perché in Italia sul *social housing* siamo ancora in grave ritardo) ma con una politica di facile accesso al credito, che poi, a un certo punto, ha determinato una bolla speculativa e finanziaria e che oggi vede incagliate soprattutto le famiglie a reddito basso o medio-basso, comprese molte famiglie di migranti di ultima e penultima generazione.

Credo che nessuno abbia ancora ben capito come uscire da questa crisi. Siamo all'interno di un percorso di approssimazione culturale e politica dentro il quale dobbiamo fare ricorso al massimo di intelligenza e al minimo di strumentalizzazione politica.

Certamente il mondo è alla ricerca di un nuovo equilibrio dopo la caduta del muro di Berlino. Si inizia a capire che questo nuovo equilibrio certamente avrà almeno sei caratteristiche. Le enuncio molto velocemente: anzitutto, dovrà essere un equilibrio molto più multilaterale e molto meno unipolare di quello di questi ultimi 25 anni. In secondo luogo, dovrà essere un equilibrio in cui riacquistino ruolo le istituzioni di coordinamento internazionale, sia quelle di area regionale, come, ad esempio, l'Unione europea e altre unioni simili di livello regionale, sia quelle di coordinamento più propriamente internazionale. In terzo luogo, questo nuovo ruolo delle istituzioni internazionali dovrà essere ottenuto con una riforma radicale di queste stesse istituzioni. Al riguardo, voglio ricordare che sul terreno delle proposte per la riforma delle istituzioni internazionali il Paese Italia ha fornito contributi molto importanti.

La prima proposta di riforma del Fondo monetario internazionale nasce dall'*Interim Committee* del Fondo monetario internazionale, presieduto nel 1998 dall'allora Ministro del Tesoro del Governo italiano Carlo Azeglio Ciampi. Da lì nascono le proposte che portano poi alla creazione del *Financial Stability Forum* ed è ancora da lì che nascono alcune proposte che oggi di nuovo si affacciano come, per esempio, quelle tendenti a dare un ruolo più forte all'*International Monetary and Financial Committee* del Fondo monetario internazionale, che invece, purtroppo, per la mancata attuazione delle linee di riforma proposte dall'*Interim Committee* presieduto da Ciampi nel 1998, ha perso negli ultimi anni presa ed è caduto del tutto in una logica, direi, meramente, e qualche volta biecamente, intergovernativa, con pesi dei diversi Governi che non riflettono più l'effettivo peso dei diversi sistemi socioeconomici all'interno dell'equilibrio mondiale.

In quarto luogo, occorre un mutamento radicale di tipo culturale. Diciamolo: dovremo superare quello che, nel corso di questi venti anni, si è chiamato il *Washington consensus*, e quindi politiche improntate ad un forte iperliberismo, che, ad esempio, sono state anche molto dannose in tutti i processi di aggiustamento imposti dalle istituzioni internazionali, come il Fondo monetario, ai Paesi in via di sviluppo.

In quinto luogo, dovremo costruire gli elementi di una nuova *governance* mondiale. Abbiamo già detto del Fondo monetario internazionale, ma non vorrei che ci dimenticassimo che elementi di *governance* mondiale dobbiamo trovarli anche ad esempio attraverso la predisposizione, il monitoraggio e il controllo delle condizioni di lavoro in tutti i Paesi del mondo tramite un rafforzamento in questa direzione del ruolo dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Infatti, è anche tramite il miglioramento delle condizioni di lavoro che si ottiene, da un lato un miglioramento della domanda interna di tutti i Paesi, dall'altro la riduzione dei fenomeni di concorrenza sleale.

In sesto luogo, sono necessari la conclusione dei round mondiali relativi al WTO e la riabilitazione e il pieno perseguimento degli obiettivi del Millennium round sulla lotta alla povertà, confermati da un recente vertice internazionale.

Insomma, se dovessi consigliare una lettura in questo momento, consiglierei quella di un libro di Stiglitz: non quello che tutti conosciamo, cioè "La globalizzazione e i suoi oppositori", uscito nel 2002 dopo che Stiglitz aveva, in modo critico, abbandonato il suo ruolo di capo economista della Banca mondiale, bensì un libro di Stiglitz pubblicato nel 1990, un anno dopo la caduta del muro di Berlino, che non è stato peraltro tradotto in italiano e che si intitola: "*Whither Socialism?*". La parola *whither* in inglese significa "al posto di", "invece": in questo libro Stiglitz, nel 1990, si interroga: come funzioneremo, adesso che non c'è più il socialismo? Come funzionerà il modello capitalistico occidentale in assenza di un contrappeso nei sistemi socialisti?

In sostanza, in quel libro Stiglitz con vent'anni d'anticipo capì che il mondo unilaterale di cui allora si gettavano le fondamenta mancava di contrappesi, contrappesi che nella tradizione di pensiero di Stiglitz, quindi nella tradizione democratica e keynesiana, vanno essenzialmente ricostruiti nel ruolo dello Stato, come regolatore, come presidio dell'uguaglianza e della coesione sociale, e come presidio dell'equilibrio economico.

Se davvero oggi volessimo chiamare in causa Keynes, come ha fatto l'onorevole Ventucci prima di me, per cercare di capire cosa sta succedendo nel mondo di oggi, dovremmo stare molto attenti, perché dovremmo ricordarci che la lezione di Keynes non è quella sulla spesa pubblica facile: questo è un keynesismo "accattone". La vera lezione di Keynes è sul ruolo dello Stato, e in generale delle politiche economiche, nel garantire che lo stato delle aspettative dell'economia sia positivo, e da questo punto di vista Keynes vedeva un ruolo molto importante per la politica monetaria e non solo per la politica fiscale. La politica fiscale doveva, secondo Keynes, intervenire soprattutto in momenti congiunturalmente difficili, momenti di crisi, ma dal punto di vista permanente il ruolo principale dello Stato era quello di generare aspettative positive, tenendo bassi i tassi d'interesse (e quindi di profitto) e di presidiare i beni e i servizi pubblici essenziali.

Se volessimo chiederci come possono oggi i Governi nazionali, non soltanto i singoli Governi nazionali, ma tutti i Governi nazionali, ingenerare

migliori aspettative al fine di velocizzare l'uscita dalla crisi, sicuramente dovremmo dire con Keynes: in primo luogo, in questo momento con tutta evidenza le politiche monetarie non sono sufficienti. Soprattutto in Europa, il livello dei tassi interbancari continua a non scendere nonostante politiche monetarie fortemente espansive, nonostante i recenti interventi, forse insufficienti, della Banca centrale europea sui tassi di interesse, e quindi è inevitabile che politiche fiscali espansive scendano in campo accanto alle politiche monetarie espansive.

In secondo luogo, tra le distorsioni originatesi nell'economia internazionale soprattutto durante gli ultimi otto anni, spicca quella collegata al fatto che i tassi di rendimento e i profitti attesi e voluti dagli investitori erano troppo elevati rispetto alle effettive condizioni strutturali dell'economia. Dovremmo ricordare, insieme a Keynes, che anche la distribuzione dei redditi ha un ruolo nella stabilità macroeconomica e che la distribuzione dei redditi prodottasi in questi anni è avvenuta in modo molto, troppo iniquo, sia negli Stati Uniti sia nei nostri Paesi europei.

I provvedimenti che oggi cominciamo a discutere sono, da questo punto di vista, insufficienti. Lo ha detto il collega Alberto Fluvi prima di me, questi due provvedimenti (due decreti-legge adesso unificati) hanno avuto un ruolo importante ed essenziale nel momento stesso in cui sono stati emanati perché hanno lanciato il segnale che anche in Italia, così come negli altri Paesi europei, lo Stato tutela il risparmio. Hanno quindi avuto un ruolo essenziale e positivo, che noi condividiamo, per allontanare il sistema creditizio e finanziario nazionale dalle potenziali crisi di fiducia dei risparmiatori, crisi che rischiavano, in una certa fase, una quarantina di giorni fa, di potersi diffondere. Quanto agli altri due problemi che abbiamo di fronte - come ricostruire un intervento credibile dello Stato nelle nuove condizioni e come garantire che la recessione dell'economia reale non duri troppo -, ebbene, su questi due versanti, purtroppo, questi due provvedimenti sono insufficienti.

L'impatto reale della crisi, signor Presidente e cari colleghi, è già arrivato, ed è già arrivato in Italia in misura superiore a quanto avvenga negli altri Paesi europei. Le ultime stime dicono che l'Italia sarà l'unico Paese ad avere nel 2008 una crescita negativa: meno 0,3. La Germania è ancora ampiamente sopra il più 1; la Francia è ancora stabilmente sopra il più 1, seppure in decrescita rispetto all'anno scorso; la Spagna è sul più 0,70, più 0,8, seppur in decrescita rispetto allo scorso anno. L'Italia sarà l'unico Paese ad avere il segno meno già nel 2008. Molti sostengono la tesi che questo sia solo il frutto dei nostri problemi strutturali, ma io non lo credo. Ritengo che certamente i problemi strutturali abbiano avuto un ruolo, ma credo che nel determinare la recessione cui va incontro l'Italia nel 2008 giochino anche altri due elementi. Il primo consiste paradossalmente nella stretta creditizia, perché gli istituti bancari del nostro Paese, dato che stavano meglio degli altri, non hanno dovuto far ricorso all'intervento di ultima istanza dello Stato, così come non hanno fatto ricorso, in questi quaranta giorni, agli strumenti forniti dai due decreti che da oggi esaminiamo in Aula. Non avendo dovuto farvi ricorso, hanno cercato e stanno cercando di migliorare i loro

coefficienti patrimoniali restringendo il numeratore piuttosto che aumentando il denominatore, e quindi restringendo il credito. Hanno trasmesso quindi, tramite la restrizione del credito, una tendenza recessiva in Italia molto più velocemente e molto più automaticamente di quanto non sia avvenuto e stia avvenendo in altri Paesi europei. Si tratta di un paradosso: siamo meno coinvolti nella crisi finanziaria, ma il meccanismo di trasmissione della crisi finanziaria all'economia reale qui da noi sembra che stia funzionando molto più velocemente.

Il secondo motivo, signor Presidente, è che - dobbiamo dircelo - il Governo ha sbagliato il tono congiunturale della politica economica proprio in questi mesi. Ci rendiamo conto oggi che non ha avuto molto senso, ad esempio, restituire circa due miliardi e mezzo di ICI sulla prima casa alle sole famiglie abbienti, alle sole famiglie che non erano già state beneficiate dai precedenti provvedimenti del Governo, alle sole famiglie che hanno più di una casa, tramite il meccanismo delle unità immobiliari assimilate. Ci rendiamo conto, quindi, che noi dobbiamo affrontare oggi non soltanto il tema della crisi finanziaria, ma anche quello del sostegno all'economia reale e di una politica reflattiva che in qualche modo cambi il segno delle politiche economiche degli ultimi sei mesi.

Su questo, il Governo e la maggioranza sanno che il Partito Democratico ha proposto una serie di emendamenti a questi provvedimenti che non hanno un intento né ostruzionistico né dilatorio, ma fortemente costruttivo. Si tratta di emendamenti e proposte che vanno dall'economia reale a quella finanziaria.

Ne voglio soltanto ricordare uno tra i tanti: riteniamo che in qualsiasi forma lo Stato intervenga a migliorare i coefficienti patrimoniali degli istituti bancari (tramite azioni, obbligazioni, ma anche nelle forme più soft, ovvero soltanto tramite estensioni di garanzie o meccanismi di swap tra titoli pubblici e titoli di istituti bancari, come previsto, tra l'altro, dal decreto-legge n. 157 del 2008) sia necessario che lo Stato stesso si garantisca, e garantisca ai cittadini e al sistema delle imprese, che questi aiuti non si fermino al bilancio delle banche, ma vengano traslati, trasmessi dal bilancio delle banche a quello delle famiglie e delle imprese. Secondo noi, quindi, alle banche aiutate vanno poste alcune condizioni. È necessaria una condizionalità dell'aiuto - chiamiamolo come vogliamo: adesione delle banche ad un codice di comportamento, sottoscrizione da parte delle banche di un piano di stabilizzazione che contenga alcuni paletti e vincoli; il problema non è il nome -; il miglioramento dei coefficienti patrimoniali garantito attraverso l'intervento dello Stato in qualsiasi forma, deve permettere alle banche a loro volta di abbassare, in primo luogo, i tassi variabili a cui sono agganciati i pagamenti di mutui per l'acquisto della prima casa. Vi sono molte decine di migliaia di famiglie che fanno fatica a pagare i mutui per la prima casa ai tassi variabili collegati all'Euribor, che, nonostante tutti gli interventi, non si è adeguato, in questi mesi, al tasso di rendimento interbancario garantito dalla BCE. Dal momento che le banche italiane potranno rifinanziare a un tasso più basso, dobbiamo garantire che il percorso di tendenziale avvicinamento del tasso variabile dei mutui al tasso di rifinanziamento della BCE sia abbastanza

veloce.

In secondo luogo, le banche si devono impegnare a non escutere le proprietà delle famiglie in difficoltà sulle prime case gravate da ipoteche. Non possiamo aiutare le banche e contemporaneamente vedere famiglie in difficoltà sfrattate dalle banche stesse. Le banche dovranno aderire a degli schemi, insieme ovviamente agli enti pubblici, che permettano alla famiglie che sono insolventi di continuare ad abitare in qualità di coinquilini o di comproprietari le unità abitative che non possono più pagarsi. In terzo luogo, gli aiuti dello Stato devono essere trasferiti alle piccole e medie imprese, impegnando gli istituti bancari, in qualsiasi modo aiutati, a trasferire a vantaggio delle piccole e medie imprese la loro capacità di credito, mantenendo inalterato il trend storico dei flussi di credito erogati a questo importante comparto del sistema produttivo italiano. Infine, riteniamo anche che tra le procedure di condizionalità, da discutere e da contrattare con le banche in cambio dell'aiuto pubblico, occorra inserire una modifica dei sistemi retributivi del management bancario e che si escluda almeno per un anno - questo è il sistema delle condizioni che il Governo della Gran Bretagna ha utilizzato nei confronti degli istituti bancari soccorsi - la corresponsione dei premi e dei bonus al top management, che si riveda poi il complessivo schema di incentivazione dei manager, ancorandolo non più a obiettivi di breve termine, ma a parametri di lungo periodo.

Occorre, infine, rispondere, nella discussione in Aula, a tutti i pareri emanati dalle diverse Commissioni parlamentari che si sono espresse sul provvedimento; mi riferisco, quindi, a pareri votati anche dalla maggioranza. Vi è un lungo elenco di pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva che suggeriscono una serie di miglioramenti. Noi, come Partito Democratico, nei nostri emendamenti facciamo nostre tutte queste proposte che sono state condivise dalla maggioranza in sede di I Commissione, di X Commissione, e anche di Comitato per la legislazione. Se la maggioranza e il Governo riterranno che non è questo il decreto che può fare da veicolo a questi miglioramenti, vogliamo però dire che quest'Aula deve compiere un lavoro per lo meno di sollecitazione nei confronti del Governo affinché nel prossimo decreto, sia esso il decreto sullo sviluppo, sia esso il secondo decreto sulle banche, tutti questi miglioramenti proposti dalle Commissioni parlamentari, con il parere favorevole dell'intero Parlamento (maggioranza e minoranza), possano essere inseriti.

La crisi in cui siamo - non la crisi che arriverà - sarà lunga, e io credo che non dobbiamo illuderci, la classe dirigente del Paese non può illudersi. Siamo entrati in una crisi lunga, difficile, potenzialmente molto complicata, anche alla luce del fatto che è una crisi inedita, dal punto di vista dei suoi riferimenti internazionali. Il mio gruppo, il Partito Democratico, è profondamente convinto che nel riaggiustamento dell'equilibrio economico mondiale - che poco fa ho cercato di tratteggiare - un ruolo molto importante lo avranno le nuove politiche che potranno essere messe in campo dalla nuova amministrazione statunitense. Dobbiamo riconoscere che l'elettorato americano, nel dare un mandato politico così forte ad una

nuova amministrazione, ha anche lanciato il segnale della speranza e ha scelto modificare l'impianto politico su cui si è retto il mondo in questi anni.

Riteniamo però che l'Unione europea, e l'Europa nel suo complesso, non possa lasciare da sola la nuova amministrazione statunitense. L'Unione europea dovrà fare la sua parte anche per aiutare la nuova amministrazione statunitense in un processo di riaggiustamento che in quel Paese rischia di essere molto lungo e doloroso. Quindi riteniamo che da questo punto di vista l'Italia all'interno dell'Unione europea debba giocare un ruolo importante nel proporre nuove politiche, nel reflazionare la domanda interna europea, nel contribuire allo svolgimento del suo ruolo di grande area economica monetaria e politica, per aiutare Stati Uniti, da un lato, e Paesi asiatici, dall'altro, in un processo di stabilizzazione economica che rischia di essere lungo e doloroso.

Prima o poi anche i nostri partner ci chiederanno: l'Italia che cosa fa? L'Italia è un Paese esportatore - non ce lo dimentichiamo - e se la Cina avvia un programma di 500 miliardi di euro e gli Stati Uniti di 700, e se la Germania aiuta le sue imprese e la Francia fa lo stesso, le imprese esportatrici italiane ne beneficeranno, quindi prima o poi anche i nostri partner ci chiederanno: voi cosa fate? Qual è il vostro contributo? Noi riteniamo che il nostro contributo debba essere una manovra molto urgente a sostegno del potere di acquisto delle famiglie, degli ammortizzatori sociali, e del credito alle piccole e medie imprese.

## **Non è sufficiente che lo Stato aiuti le banche<sup>1</sup>**

I decreti "salva-banche" hanno cominciato il loro percorso per l'approvazione in Parlamento. Intanto, il Governo sta decidendo ulteriori modifiche all'apparato del "nuovo" intervento pubblico nel settore bancario e finanziario a cui hanno aperto la strada, sulla scia della crisi, le recenti decisioni europee e internazionali. Le motivazioni che stanno alla base di un intervento pubblico di urgenza per evitare fallimenti, o situazioni di difficoltà, di istituti bancari sono condivisibili, e hanno a che fare con la natura pubblica del risparmio, non a caso tutelato dalla Costituzione.

È chiaro ormai a tutti che la crisi in corso avrà inevitabilmente effetti anche di tipo reale. Per contrastarli occorre una coraggiosa politica economica di sostegno all'economia e ai redditi: il Partito Democratico ha presentato una mozione parlamentare per impegnare il Governo a rielaborare gli scenari tendenziali di finanza pubblica alla luce delle nuove decisioni europee, in modo da fare spazio a provvedimenti immediati di aumento delle detrazioni fiscali per le famiglie, a partire dalle tredicesime di dicembre. Il PD impegna altresì il Governo a sollecitare in sede europea un coordinamento delle politiche fiscali dei paesi dell'Unione, e dello stesso bilancio dell'Unione, sulla scia di quanto già avvenuto per le politiche di intervento in materia di crisi finanziaria.

Il PD, con appositi emendamenti, propone:

- a) un'estensione immediata e straordinaria dei meccanismi di protezione sociale a sostegno delle persone che rischiano, nei prossimi mesi, di perdere il lavoro e che non hanno copertura assicurativa contro la disoccupazione nel nostro incompleto sistema di welfare, che andrà poi velocemente sottoposto ad una riforma complessiva. Pensiamo in particolare ai settori produttivi che non hanno accesso all'attuale sistema di garanzie e ai lavoratori a termine. Il beneficio da corrispondere, in questa fase straordinaria, non potrà scendere al di sotto del trattamento pensionistico minimo;
- b) l'estensione dei meccanismi di garanzia del credito per le piccole e medie imprese, attraverso la costituzione di un Fondo temporaneo e straordinario garantito dallo Stato che migliori la valutazione dei crediti che le PMI intrattengono con il sistema bancario direttamente oppure tramite il sistema dei Confidi;
- c) un rilancio straordinario delle politiche per le infrastrutture pubbliche, sostenuto dalla mobilitazione delle risorse che la Cassa Depositi e Prestiti drena grazie al risparmio postale, e anch'esso possibilmente proiettato a livello europeo, cominciando a finanziare le infrastrutture europee con l'emissione di titoli pubblici dell'Unione, come fu proposto vent'anni fa da Delors e colpevolmente contrastato dalle destre e dai conservatori europei, compreso il centro-destra nostrano, che allora era "euroscettico".

Il Partito Democratico ritiene che occorra anche discutere con più trasparenza e attenzione le modalità che potrà assumere questo "nuovo" intervento pubblico. Il fatto che esso sia necessario, e anche urgente, non può far dimenticare che conta anche il "come" lo Stato interviene in economia.

---

<sup>1</sup> [www.deputatipd.it](http://www.deputatipd.it), 4 novembre 2008

I nostri emendamenti prevedono:

- a) che la possibilità che lo Stato diventi azionista delle banche sia limitata ai soli casi estremi, quando la banca è sull'orlo dell'insolvenza o di una grave crisi di liquidità. Negli altri casi, e sempre su proposta della Banca d'Italia, l'intervento pubblico può assumere la forma dell'acquisto da parte dello Stato di obbligazioni o altri strumenti finanziari emessi dalle banche coerenti con l'obiettivo di rafforzarne i coefficienti patrimoniali;
- b) che la valutazione dell'"adeguatezza patrimoniale" delle banche, che la Banca d'Italia dovrà effettuare per proporre, se necessario, l'intervento dello Stato, debba tenere conto dei flussi di credito effettivamente erogati negli ultimi mesi, al confronto con analoghe fasi cicliche, per evitare che alcuni istituti, pur di "rientrare" velocemente nei coefficienti richiesti, abbiano contratto o stiano contraendo in modo anomalo i flussi di finanziamento ordinari al sistema delle imprese, e soprattutto a quelle di più piccola dimensione.

È necessario infatti evitare un paradosso: pur essendo il sistema bancario italiano quello che sembra uscire meglio dalla crisi, l'atteggiamento di "contrazione del credito" che sembra in questa fase attraversarlo potrebbe far trasmettere all'economia reale il colpo della crisi molto più velocemente di quanto stia accadendo in altri paesi europei, e ciò anche perché le nostre piccole imprese sono molto sensibili alle condizioni creditizie.

Un ulteriore emendamento del PD si occupa di stabilire cosa lo Stato chiede in cambio alle banche che vengono aiutate a tirarsi fuori dai pasticci grazie al suo intervento, e quindi con risorse direttamente o indirettamente a carico dei contribuenti. Affinché la politica pubblica non si limiti a "salvare le banche", ma possa esercitare un vero effetto di stabilizzazione dell'economia, i benefici dell'intervento non devono fermarsi ai bilanci delle banche, ma devono trasmettersi fino ai bilanci delle famiglie e delle imprese.

Alle banche "aiutate" vanno, secondo la nostra proposta, poste quattro condizioni:

- a) aiutare a loro volta le famiglie. E lo possono fare in due modi: abbassando i tassi variabili a cui sono agganciati i pagamenti dei mutui per l'acquisto della prima casa, trasmettendo così immediatamente a vantaggio delle famiglie il minor costo che le stesse banche hanno ottenuto per i loro finanziamenti, garantiti dalle Banche Centrali e dai Governi, e quindi meno costosi di quanto avvenisse appena qualche settimana fa;
- b) impegnandosi a non far scattare le ipoteche sulle prime case delle famiglie in difficoltà, promuovendo appositi schemi che consentano a queste famiglie, almeno, di non perdere la possibilità di alloggiare nelle case che hanno comprato ma che non sono più in grado di pagare;
- c) aiutare a loro volta le piccole e medie imprese, impegnandosi a mantenere inalterato il trend storico dei flussi di credito erogati a questo importante comparto del sistema produttivo italiano;
- d) modificare gli schemi retributivi del proprio management, escludendo per almeno un anno la corresponsione di premi e bonus e rivedendo poi il complessivo schema di incentivazione dei manager, ancorandolo non più a obiettivi di breve termine, ma a parametri di lungo periodo.



Per dare piena trasparenza al "nuovo" intervento pubblico il Partito Democratico propone l'istituzione di un Comitato per l'attuazione delle misure per la stabilità del sistema creditizio, presieduto dal Ministro per l'economia e le finanze, che relazioni sull'attuazione degli interventi al Parlamento e alla pubblica opinione con cadenza mensile per i primi sei mesi e successivamente con cadenza trimestrale.

Infine, il Partito Democratico ha elaborato una proposta sulla questione dei Fondi Sovrani. In base a questa proposta l'Italia deve assumere nel suo apparato normativo i criteri di regolazione derivanti dalle esistenti raccomandazioni del Fondo Monetario Internazionale e dell'OCSE, evitando di cadere in un inutile e dannoso eccesso protezionistico. Nella proposta del PD si prevede la possibilità di intervento difensivo da parte dello Stato nel caso di Fondi che non si siano adeguati ai criteri di trasparenza, rendicontazione e governance contenuti nei "principi di Santiago" e nel caso di assunzione di partecipazioni di controllo in settori strategici.

## **I titoli dell'Unione Europea per finanziare il piano di salvataggio<sup>1</sup>**

Finalmente anche l'Europa ha un piano. Dopo settimane di discussioni, i capi di stato e di governo dell'area Euro sono d'accordo sul fatto che le banche europee hanno bisogno di un salvataggio di emergenza.

Meglio tardi che mai. I dettagli però non sono chiari. Pare che ogni stato membro debba trovare la sua soluzione personalizzata, mentre è evidente che per ricostituire la fiducia nei mercati finanziari è necessaria una soluzione europea.

Il taglio dei tassi di interesse sicuramente contribuirà ad evitare una recessione profonda. La Banca Centrale Europea sta svolgendo il suo ruolo di prestatore di ultima istanza. Ha fornito nuovi strumenti per rivitalizzare il mercato monetario in crisi. Ma la crisi finanziaria ormai non è più soltanto una crisi di liquidità. Il problema è la solvibilità delle banche. Gordon Brown ha deciso di utilizzare i soldi dei contribuenti per ricapitalizzare e nazionalizzare le banche in crisi, agendo nel pubblico interesse e mostrando una decisa capacità di leadership.

Quando il Presidente Sarkozy ha invocato una azione concertata, la Germania ha rifiutato il suo appoggio. Sarkozy ha agito responsabilmente come presidente dell'Unione, ma ha raccolto la sfiducia tedesca, forse da lui stesso generata durante la presidenza francese.

Ma il problema è molto più profondo. Con 27 stati membri nell'Unione Europea e 15 nell'area euro, l'Europa non è più in grado di muoversi. Gli economisti politici sanno bene che la capacità di un gruppo di agire collettivamente diminuisce all'aumentare del numero dei membri. Lo chiamano il problema dell'azione collettiva. La soluzione è delegare il processo decisionale ad una autorità sopranazionale.

L'Europa ha delegato la politica monetaria alla Banca Centrale Europea per buoni motivi. Ha anche trasferito potere decisionale alla Commissione Europea in altre aree di azione politica, in particolare in politica della concorrenza. Entrambi sono esempi di successo di politica europea. Ma gli stati membri si sono rifiutati di trasferire i loro poteri ad una entità di supervisione per il mercato finanziario. E' ormai tempo che ciò avvenga, come il governo italiano, con Tommaso Padoa Schioppa, ha chiesto in passato.

I problemi sono complessi. Le autorità nazionali conoscono meglio le banche locali e i regolamenti specifici, e questa conoscenza è fondamentale quando si tratta di prendere la decisione giusta. L'integrazione dei mercati finanziari d'altro canto ha creato interdipendenze che vanno ben oltre i confini nazionali. Hypo Real Estate e Fortis ne sono un esempio. Una crisi bancaria in Italia potrebbe spazzar via il sistema bancario di Austria e Slovenia.

L'Unione Europea dovrebbe trasferire la gestione delle crisi alla Commissione Europea. Il modello adatto potrebbe essere quello in atto per la politica della concorrenza: al di sotto di una certa soglia, i governi nazionali mantengono le loro competenze. Ma quando c'è un rischio reale

---

<sup>1</sup> Coautore Stephan Collignon, [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 23 ottobre 2008

di una crisi che destabilizzi il sistema finanziario, l'Europa deve assumere il controllo.

Ma chi paga poi alla fine? La resistenza tedesca alle soluzioni europee ha una spiegazione semplice: la Germania non si può più permettere di essere il ragioniere dell'Unione. Operazioni di salvataggio di grande entità mettono in difficoltà il consolidamento del bilancio, in un momento in cui la crescita economica sta rallentando. Ma evitare un crollo finanziario è un compito dell'Europa per antonomasia. Perché non autorizzare l'Unione Europea ad emettere Union Bonds nel mercato dei capitali, attività che sarebbero garantite di concerto da tutti gli stati membri e riscattate una volta finita la crisi con i proventi futuri delle banche e i capital gains? Questi fondi potrebbero essere usati per garantire emissione di nuovo debito per le banche o investiti in banche che hanno bisogno di ricapitalizzazione. Invece di nazionalizzare le banche, le si potrebbe europeizzare – anche se in fondo lo sono di già, europee.

Questo consentirebbe all'Europa di gestire una crisi sistemica senza minare le politiche di bilancio degli stati membri. Darebbe ai mercati finanziari la garanzia che l'Europa è in grado di sostenere le sfide del nostro tempo. Sarebbe molto meno costoso per i contribuenti europei. Permetterebbe di verificare la potenziale attrazione di titoli europei in una fase dominata dal flight to quality. E aprirebbe la strada all'utilizzo di questo strumento per il sostegno degli investimenti pubblici di livello europeo, come suggerito quindici anni fa da Delors.

Investimenti che saranno necessari, in un futuro molto vicino al presente, non solo in chiave antirecessiva, ma soprattutto per affermare che l'Europa esiste e vuole giocare un ruolo attivo nella stabilizzazione della crisi e nella generazione di meccanismi per la crescita sostenibile nel nuovo mondo multipolare verso cui siamo proiettati.

## **Alitalia: una scelta industriale sbagliata e costosa per lo Stato<sup>1</sup>**

Nell'annunciare il voto contrario del Partito Democratico sul decreto relativo alla vicenda Alitalia, voglio brevemente ricordare le motivazioni che ci portano ad un giudizio fortemente negativo.

La motivazione fondamentale è che riteniamo sbagliato e modesto il progetto industriale che il governo di centro-destra ha cucito addosso ad Alitalia, e siamo invece convinti che fosse di gran lunga preferibile la soluzione alternativa costruita dal precedente governo Prodi, colpevolmente fatta saltare nelle settimane pre-elettorali dal centro-destra e dai corporativismi sindacali.

Preferibile sul piano industriale, perchè avrebbe inserito Alitalia in un grande gruppo europeo, mentre oggi ci ritroviamo con un piccolo "campioncino" nazionale, per il quale sarà comunque necessario cercare un partner industriale.

Preferibile sul piano dello sviluppo del mercato italiano, che è uno dei principali del mondo grazie all'attrattività turistica del nostro paese.

Preferibile sul piano della tutela della concorrenza e dei consumatori, perchè il "campioncino" nazionale è sottratto alle norme anti-trust e potrà recuperare redditività solo sfruttando una rendita monopolistica che deriverà dall'unificazione con Air One.

Preferibile sul piano dei costi a carico delle pubbliche finanze, perché Air France avrebbe comprato tutta la vecchia Alitalia, mentre oggi la nuova CAI scarica sull'erario un costo rilevante, peraltro non quantificato dal governo.

Dovranno infatti essere coperti i debiti finanziari della vecchia Alitalia (1,2 mld), il prestito ponte (300 mln), i costi per la tutela dei piccoli azionisti (150 mln) e per gli ammortizzatori sociali (1,25 mld). Se a ciò si aggiungono i debiti verso i fornitori (1,5 mld) e si sottrae l'attivo (800 mln), le perdite da socializzare rischiano di arrivare fino a 3,6 mld. Ipotizzando di pagare i fornitori soltanto al 50%, la soluzione escogitata dal governo costerà al contribuente 2,85 mld. Se si aggiungono i 2,2 mld spesi dal governo per ottemperare alla promessa elettorale di eliminare l'Ici sulla prima casa dei ricchi (perchè per le case più piccole l'Ici era già stata abolita dal governo Prodi), scopriamo che la tanto decantata stagione rigorista del Ministro Tremonti ha già dilapidato quasi 5 miliardi, che avrebbero invece potuto essere usati per sostenere il potere d'acquisto delle famiglie italiane con un'immediato aumento delle detrazioni fiscali per aiutare i consumi e i redditi nella fase recessiva dell'economia che è cominciata in Italia, in Europa e nel mondo.

Ma la nostra contrarietà ha ulteriori, e non secondarie, motivazioni: la scarsa trasparenza della procedura realizzata; le modalità con cui si è montata una "cordata" di imprenditori privi di know how e di capacità industriale nel settore del trasporto aereo; l'erogazione di un prestito ponte che ha già attivato l'avvio di una procedura comunitaria i cui esiti, a

---

<sup>1</sup> Intervento in discussione generale, decreto legge 134/2008, Aula di Montecitorio, 15 ottobre 2008

leggere il primo documento preliminare, sembrano scontati e confermano le preoccupazioni che in questa commissione e in aula abbiamo manifestato fin dal mese di aprile.

Insomma, un vero pasticcio, un pasticcio consumato sull'altare di una gestione tutta e interamente politica, e strumentale, della crisi della compagnia di bandiera. E che questo sia il punto lo dimostra anche la modalità con cui il governo ha condotto le trattative sindacali, utilizzandole per cercare non la condivisione, ma la divisione e lo scontro, e che sono state infine risolte grazie anche ad una paziente opera di mediazione che, con senso di responsabilità, è stata intrapresa dal segretario del principale partito di opposizione.

Nel ribadire il nostro voto contrario, sappiamo anche che la vicenda non è certo chiusa, e che il governo dovrà rendere conto, al Parlamento e al paese, degli errori commessi. Ne dovrà rendere conto quando si conosceranno i contenuti del nuovo piano industriale, quando verrà fatta una partnership con un grande vettore europeo, quando si conosceranno le nuove tariffe interne protette da regole pro-monopolistiche, quando, in definitiva, sarà finalmente chiaro il conto che lo Stato è chiamato a pagare. E su tutti questi elementi il Partito Democratico continuerà ad incalzare il governo, nell'interesse della stessa Alitalia e del paese nel suo complesso.

## **Ici: un provvedimento iniquo e inefficace <sup>1</sup>**

Il primo articolo del decreto che oggi la Camera è chiamata a votare abolisce ciò che restava dell'Imposta Comunale sugli Immobili relativa alla prima casa. Abolisce, cioè, i pagamenti Ici prima casa superiori a 300 euro. Ricordiamoci, infatti, che la Legge Finanziaria del Governo Prodi aveva già introdotto una detrazione che, sommata a quella vigente, abbattava l'Ici, appunto, fino a circa 300 euro.

Con questa misura restano nelle tasche delle famiglie italiane non solo i circa mille milioni di euro già previsti dalla Legge Finanziaria per la detrazione, ma anche altri mille e settecento milioni di euro, secondo le stime del Governo.

Detta così, quella in discussione potrebbe sembrare una misura da accogliere con favore da parte di tutte le componenti politiche di questo Parlamento. Perché allora il Partito Democratico ha espresso e continua ad esprimere una forte perplessità e una netta contrarietà a questo provvedimento?

Per tre buoni motivi, che hanno a che fare con l'impatto macroeconomico della misura, con l'efficienza complessiva del sistema tributario e con la sua equità.

L'impatto macroeconomico di questa misura, in termini di sostegno alla domanda interna di consumo, sarà infatti (e purtroppo) molto modesto. Per capire la ragione di questa affermazione basta guardare soltanto qualche numero.

Le famiglie italiane sono 23 milioni e 543 mila, e di esse il 73,4%, e cioè poco più di 17 milioni, sono proprietarie della casa in cui abitano. Nel 40% dei casi il valore catastale della casa genera un ammontare di Ici inferiore a 300 euro. Quindi quasi 7 milioni di famiglie, quelle che abitano nelle case di minor valore, fino più o meno a 60 mila euro (ricordiamoci che la fotografia dei valori catastali riflette, a seconda dei territori, fra il 35 e il 70% dell'effettivo valore di mercato, quindi parliamo di valori di mercato che oscillano fra 85 e 170 mila euro), 7 milioni di famiglie, dicevo, non avrebbero più pagato l'Ici fin dalla rata di giugno per effetto della legislazione vigente introdotta dal centro-sinistra.

Chi sono allora i beneficiari della misura aggiuntiva voluta dal nuovo Governo, e cioè della totale esenzione dall'Ici per tutte le famiglie? Non certo le famiglie che non possiedono casa e abitano in affitto, che sono oltre 6 milioni e 200 mila, alle quali il Governo e la maggioranza parlamentare hanno negato qualsiasi beneficio, impedendo la discussione e la votazione dell'emendamento presentato dal Partito Democratico che avrebbe almeno aumentato la detrazione riconoscibile alle famiglie in affitto a valere sull'imposta sui redditi.

Non certo quelle famiglie che, di fatto, non avrebbero più pagato l'Ici con le norme già vigenti, che sono, ricordiamolo, 7 milioni.

Restano, come uniche beneficiarie del provvedimento, le restanti famiglie italiane. Si tratta di meno della metà delle famiglie, il 44%, quelle che abitano in case per le quali l'Ici da pagare supera la soglia di 300 euro.

E' chiaro che qui si pone un punto di equità. E' vero infatti che possono ben darsi casi di famiglie a reddito basso che abitino in appartamenti di valore elevato. Ma è molto più probabile il caso opposto, e comunque tutte le indagini disponibili dicono una cosa molto semplice: che il valore dell'immobile abitato, e i suoi attributi qualitativi e fisici (ad esempio, l'ubicazione in quartieri di

---

<sup>1</sup> Dichiarazione di voto, Decreto legge 93/2008, Aula di Montecitorio, 1 luglio 2008

pregio, piuttosto che la vicinanza alle reti di servizio, ecc.), rappresentano l'indicatore principale e più veritiero del benessere familiare, ancor più del reddito percepito, e ancor più ovviamente di quello dichiarato.

Ma, accanto alla questione di equità, questi numeri, difficilmente confutabili, dicono chiaramente che i soldi che volete mettere nelle tasche delle famiglie, per un verso, vanno a finire a meno della metà delle famiglie italiane, e per l'altro verso vanno a finire nelle tasche delle famiglie che ne hanno meno bisogno e manifestano livelli più bassi di propensione al consumo. La quale, com'è noto, decresce all'aumentare dei livelli di reddito e di ricchezza posseduta.

Ed è esattamente questo che inficia gravemente la previsione del Governo, e cioè di ottenere tramite questa misura una scossa positiva sui consumi tramite un aumento del potere d'acquisto delle famiglie.

In generale, infatti, le famiglie beneficiarie non sono quelle che avrebbero, relativamente a quelle non beneficiarie, bisogno di un sostegno al loro potere d'acquisto.

Insomma, l'esatto contrario di Robin Hood.

Anche le ricadute territoriali del provvedimento confermano quanto sto argomentando, confermano cioè che siamo di fronte a un Robin Hood alla rovescia. Le coperture del decreto, infatti, cancellano risorse a importanti interventi infrastrutturali, concentrati soprattutto sulla viabilità e la mobilità su ferro in Sicilia e Calabria.

Ma il provvedimento è profondamente antimeridionalista anche dal lato della distribuzione dei benefici, atteso che i valori degli immobili, e quindi l'Ici dovuta, è inferiore nel Sud rispetto al Centro-Nord. In verità, la distribuzione territoriale dei benefici è abbastanza perversa anche all'interno del Centro-Nord, poiché vengono avvantaggiate le grandi aree urbane e le città di maggiori dimensione, dove i valori catastali sono più elevati, rispetto alle famiglie che vivono nelle aree rurali, in quelle a urbanizzazione diffusa, nei piccoli centri.

E' evidente a questo punto che un obiettivo sacrosanto come quello del sostegno al potere d'acquisto – e sacrosanto soprattutto alla luce delle notizie sempre peggiori che ci riserva l'attuale fase macroeconomica – non verrà purtroppo raggiunto da questa misura.

Quell'obiettivo potrebbe essere raggiunto, anche a parità di risorse impegnate, con i provvedimenti alternativi che il Partito Democratico propone, e cioè attuando le previsioni della vigente Legge Finanziaria che dispone la restituzione dell'extra gettito sotto forma di aumenti delle detrazioni per il lavoro e di sostegno alle pensioni. Allora sì che la platea delle famiglie beneficiarie sarebbe quella giusta, non tanto e soltanto in base a considerazioni distributive, ma soprattutto in relazione al sostegno della domanda interna di consumo.

Ma è chiaro ormai, signori rappresentanti del Governo, che l'extra gettito non lo volete riconoscere e lo volete nascondere, tanto che avete presentato un DPEF e una prima manovra triennale dove la pressione fiscale resta costantemente al di sopra del 43% fino a tutto il 2012.

Con buona pace dei programmi elettorali. E con buona pace, direi, anche del buon senso economico: poiché, guardando il DPEF che avete proposto, la

manovra sull'Ici rischia di restare l'unico e solo intervento di stimolo fiscale che avete in programma di attuare.

Pur essendo, come abbiamo visto, il più inefficace.

E pur comportando nuove e inedite distorsioni all'efficienza complessiva del sistema fiscale. Passo qui a un punto di analisi delicato, ma di grande rilievo politico. Un punto che ha a che fare non tanto con l'impatto congiunturale del provvedimento, quanto con i suoi effetti a medio e lungo termine. Effetti distorsivi, come sempre accade quando la demagogia sulle tasse fa premio sulla razionale discussione pubblica in merito ai sistemi di tassazione.

L'Ici, infatti, è un'imposta reale destinata al finanziamento dei servizi e dei beni pubblici di prossimità. E' la base dell'autonomia finanziaria dei Comuni italiani, che con questo provvedimento rischiamo di colpire in modo grave, con effetti negativi sulla quantità e sul costo dei servizi erogati. E sulla stessa sostenibilità dei loro bilanci, con una fotografia delle difficoltà che naturalmente sarà l'esatto specchio della geografia dei beneficiari che poco fa abbiamo tracciato, e quindi con perdite di gettito autonomamente riscosso che colpiranno soprattutto i Comuni di maggiore dimensione del Centro-Nord. Quelli, per intenderci, più esposti sul fronte del contrasto al disagio sociale, sul fronte della sicurezza, sul fronte della realizzazione di grandi interventi infrastrutturali necessari per la competitività del paese.

E' chiaro il paradosso: una stagione politica in cui, in modo ampiamente convergente, tutte le forze politiche del paese avevano assunto l'obiettivo di un federalismo moderno, solidale e sostenibile, viene invece aperta con una drastica riduzione dell'autonomia dei Comuni. Con un provvedimento che, si può essere facili profeti, renderà sempre più difficile e incerta la garanzia di quel governo di prossimità che è indispensabile per la coesione sociale del paese e per la stessa solidità delle istituzioni repubblicane.

Non solo infatti le somme previste per compensare i Comuni sono insufficienti. Ma soprattutto non si sa come si evolveranno nel tempo.

Era già difficile per i Comuni tenere il passo della domanda di servizi e di infrastrutture attraverso il gettito di un'imposta reale, che quindi non si cresce in sintonia con il tasso d'inflazione, piuttosto che con il reddito nominale o il valore della produzione. Ma i Comuni italiani si erano attrezzati, avevano recuperato molte aree di elusione e di evasione. Avevano fortemente voluto una riforma del Catasto che permettesse loro, tramite il decentramento, un controllo più rigoroso della base imponibile. In moltissimi casi avevano introdotto, a loro spese, regimi di detrazione e di esenzione per le famiglie meritevoli. Hanno in corso un enorme lavoro per l'aggiornamento delle classificazioni catastali, sulla base delle norme previste dalla Finanziaria del 2005. Solo nella città Capitale della Repubblica, sono in corso decine di migliaia di queste revisioni.

Che ne sarà, a questo punto, dell'evoluzione naturale del gettito Ici, o di quella che si realizza grazie ad una buona e giusta "manutenzione" delle basi imponibili, anche per superare le più manifeste ambiguità e contraddizioni della valutazione che il nostro Catasto dà dei valori degli immobili?

Anche questa è equità. Ed è una componente di equità del nostro sistema tributario, presidiata dai Comuni, che rischiamo di ridurre.



E quindi il provvedimento che oggi votiamo produrrà incertezza e instabilità per i Comuni italiani. Un'incertezza e un'instabilità ancor più grave alla luce del fatto che sappiamo tutti da sempre che imposte reali di questo tipo sono quelle ottimali per il finanziamento dei servizi locali, e che quindi stiamo riducendo l'efficienza complessiva del nostro sistema tributario.

Francesco Saverio Nitti, nel suo manuale di Scienza delle Finanze, ce lo ha insegnato più di cento anni fa: "le imposte reali hanno una funzione ben chiara: far contribuire i proprietari di beni immobili a opere pubbliche che sono in molta parte a loro vantaggio".

Io sono convinto che molte colleghe e colleghi della maggioranza condividono i ragionamenti che ho proposto. Penso soprattutto ai tanti e alle tante che oggi siedono nei banchi di Montecitorio, ma che hanno avuto esperienze amministrative nei Comuni. Che sanno cosa significa, giorno dopo giorno, rispondere alle domande di intervento del territorio, soprattutto in quelle zone del paese dove le Regioni sono deboli dal punto di vista finanziario o meno propense a stare dalla parte dei Comuni.

E' questa convinzione che mi porta a dire: attenzione, non è finita qui, non può finire qui. Dovremo certamente, il Governo e il Parlamento, tornare sulla questione e assicurare un finanziamento stabile ed efficiente ai servizi di prossimità.

Il Governo e la maggioranza hanno accolto due ordini del giorno del Partito Democratico, e si sono così impegnati a lavorare sulle nostre proposte: sostituire l'Ici prima casa con altri tributi già esistenti e riferibili agli immobili, da devolvere ai Comuni, e con una compartecipazione dinamica al gettito dell'imposta sui redditi. Costruire così un primo pezzo di federalismo fiscale moderno, efficiente e solidale, che non penalizzi i Comuni.

Ebbene, noi incalzeremo il Governo e la maggioranza su questi impegni. E porteremo avanti, sulla finanza dei Comuni e sul federalismo fiscale, così come su tante altre questioni, con ostinazione e con intelligenza le nostre proposte, convinti come siamo che il Paese non supererà le sue difficoltà a colpi di decretazioni d'urgenza e di voti di fiducia, ma soltanto con vere, serie e moderne riforme.

## **Taglio dell'Ici: come ti paralizzò i Comuni<sup>1</sup>**

Le modalità con cui il Governo Berlusconi ha proposto di operare l'abolizione dell'Ici sulla prima casa metteranno certamente in difficoltà i Comuni italiani, e con essi l'offerta di welfare locale, dagli asili nido all'assistenza agli anziani, dai servizi pubblici locali alla sicurezza urbana, dalla manutenzione agli investimenti. Non solo, infatti, l'ammontare della compensazione prevista è inferiore al necessario. E non si capisce perché il Governo, per quantificare il dovuto, non abbia fatto riferimento alle certificazioni che i Comuni hanno depositato al Ministero dell'Interno, come richiesto dalla Finanziaria Prodi che aveva già abbattuto l'Ici per un importo di circa 300 euro per unità abitativa adibita a prima casa.

Soprattutto, non si sa quando queste risorse arriveranno ai Comuni, che sono abituati a riscuoterle direttamente e autonomamente nei mesi di giugno e di dicembre per provvedere alle necessità dei loro bilanci. Adesso i Comuni sanno soltanto che occorrerà aspettare un decreto del ministero degli Interni entro i prossimi sessanta giorni. Sembra chiaro che i soldi non arriveranno prima dell'autunno, se tutto andrà bene, e ancora non si sa come verranno ripartiti. La riduzione dell'autonomia di cassa metterà a dura prova tanti Comuni, soprattutto quelli che già soffrono difficoltà di cassa perché le Regioni in cui risiedono ritardano (spesso per tantissimo tempo) la corresponsione dei trasferimenti di loro competenza. Uno di questi Comuni lo conosco molto bene, ed è il più grande d'Italia.

Proprio il contrario del federalismo, insomma, come in tanti hanno sottolineato durante la campagna elettorale e nelle ultime settimane. Ma c'è di più. Il provvedimento fissa la compensazione al livello del gettito stimato (al ribasso) nel 2007. Non si tiene conto dell'espansione naturale del gettito Ici che si sarebbe verificata nel 2008 e nelle annualità successive. Espansione legata alle nuove edificazioni, ma soprattutto ai risultati di due lavori in corso: l'adeguamento delle classificazioni catastali e il contrasto dell'elusione e dell'evasione. Se un'unità abitativa di un centro storico italiano, ristrutturata magari da anni ma ancora accatastata come «alloggio senza bagno» e che ha sempre pagato un'Ici, poniamo, di 200 euro è stata recentemente regolarizzata al suo vero valore e dovrebbe pagare un'Ici, poniamo, di 600 euro, quanto riconoscerà lo Stato al Comune? Il vecchio o il nuovo importo? Si tenga conto, peraltro, che tanti Comuni italiani hanno investito ingenti risorse umane, finanziarie e regolamentari in queste operazioni, e tante migliaia di contribuenti e di condomini hanno regolarizzato spontaneamente le posizioni catastali delle loro unità abitative.

A questo punto i Comuni italiani sono enti congelati. Non potranno contare neppure sull'incremento naturale del gettito Ici, per quanto insufficiente a soddisfare fabbisogni di spesa che, tendenzialmente, aumentano almeno con il tasso d'inflazione. Non potranno contare sulle addizionali. Sembra proprio che l'unica alternativa proposta dal Governo sia quella di tagliare i costi e la quantità dei servizi di prossimità. Stupisce che uno schieramento politico così marcatamente «federalista» (a parole) possa trattare con leggerezza così grande la base fondamentale su cui poggia la Repubblica, quella che è in grado

---

<sup>1</sup> L'Unità, 30 maggio 2008

di rispondere ai problemi quotidiani delle famiglie, delle imprese, della vita delle città. In fin dei conti l'unica istituzione che ha mantenuto in tutti i lunghi anni di crisi del nostro assetto-paese un rapporto positivo con le comunità e le opinioni pubbliche locali. Un caso davvero patologico di eterogenesi dei fini. Che speriamo ancora correggibile durante l'iter parlamentare. L'impegno del Partito Democratico e delle altre opposizioni sarà di provare a far capire al Governo, come abbiamo fatto ieri sulla questione televisiva, che è meglio correggere gli errori più rilevanti di questo decreto.

## **La riforma dell'imposta personale sui redditi e il sostegno alle famiglie<sup>1</sup>**

Le mozioni che sono oggi all'attenzione del Parlamento si riferiscono ad un tema di grandissimo rilievo, e cioè al funzionamento della principale imposta del nostro sistema fiscale, l'imposta personale sui redditi, e alle possibili prospettive di riforma di tale imposta nella direzione di un maggior riconoscimento delle attività di cura che il nucleo familiare organizza ed eroga al suo interno.

Tali attività, e soprattutto quelle rivolte ai figli, agli anziani, ai componenti della famiglia portatori di disabilità, hanno rilevanza non solo privata, ma evidentemente anche sociale. Ed è giusto e corretto l'obiettivo di sostenerle. Obiettivo che il Partito Democratico persegue con proposte fiscali mirate. Non a caso, nella passata legislatura, il centro-sinistra si è fatto promotore di un aumento delle detrazioni e degli assegni familiari, realizzato con le leggi finanziarie del 2007 e del 2008. E che in questa legislatura il Partito Democratico ha avanzato ulteriori proposte di riforma altrettanto ambiziose e aggressive di quelle sostenute da altre forze politiche.

Non è quindi l'obiettivo da perseguire a farci discutere. Si tratta, semmai, degli strumenti migliori con cui realizzare tale obiettivo. E dell'inquadramento di tale processo nel più generale scenario evolutivo degli strumenti di politica economica e fiscale. Si apra, quindi, questa discussione. Si entri nel merito del funzionamento strutturale del nostro sistema fiscale. Si quantifichino le diverse proposte. E si metta a disposizione del Parlamento un materiale istruttorio e valutativo tale da poter pervenire a decisioni sagge e sostenibili.

Voglio ricordare che, in questo lavoro, non partiamo da zero. Pochi mesi fa è stato pubblicato il "Libro bianco sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie", a cura della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze "Ezio Vanoni" e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, alla cui stesura hanno partecipato i più autorevoli studiosi ed esperti di questa materia, anche di orientamento diverso fra loro. Ripartendo da lì, dalla grande mole di analisi già effettuata, il Governo potrà corrispondere anche abbastanza velocemente alle richieste di ulteriore istruttoria che provengono su questa materia da tutti i settori del Parlamento, e lo stesso Parlamento potrà portare avanti le sue valutazioni anche indipendentemente da Governo.

Due questioni preliminari, però, devono essere chiarite da subito. La prima è che noi non riteniamo che obiettivi sociali così importanti, come la cura dei figli e delle persone più deboli e svantaggiate, possano essere integralmente trasferiti a carico delle famiglie. Mentre è giusto riconoscere il ruolo sociale della famiglia in queste attività, sbagliato sarebbe abbandonare le famiglie a sé stesse, riconoscendo loro solo qualche beneficio fiscale o monetario aggiuntivo. La società nel suo insieme deve farsi carico di questi obiettivi, tramite politiche attive e tramite servizi che sempre più devono assumere rilevanza universale. Penso, ad esempio, ai servizi di fascia materno-infantile, per i quali ancora tarda il riconoscimento della rilevanza universale, e per i quali restiamo ancora ben lontani dagli obiettivi di Lisbona, in particolare in vaste zone del Sud del Paese. Lo stesso vale per gli anziani non autosufficienti o per i disabili. Il

---

<sup>1</sup> Intervento in discussione generale, Mozioni sul quoziente familiare, Aula di Montecitorio, 15 luglio 2008

beneficio monetario o fiscale non sarà mai sostituibile all'esistenza, all'accessibilità e all'efficienza di un'ampia rete di servizi reali garantiti dal settore pubblico, al cui interno sperimentare forme sempre più moderne di sussidiarietà, dentro rigorosi paletti di valutazione dei costi standard.

Non posso nascondere, a questo proposito, le grandi preoccupazioni che oggi emergono per la stessa sopravvivenza di queste reti di welfare, la cui dimensione è necessariamente locale, alla luce dei pesanti tagli che il decreto economico proposto dal Governo per il prossimo triennio apporta a Regioni ed enti locali, oltre che ai Ministeri centrali. Non vorrei che in questo Parlamento prevalesse - certamente non da parte dell'on. Pezzotta, che so essere d'accordo con me su queste considerazioni - da parte della maggioranza e del Governo, l'ipocrisia di aprire una discussione meramente accademica sulla riforma dell'imposta sui redditi con scopi di sostegno alla famiglia, mentre con altri provvedimenti la stessa maggioranza e lo stesso Governo stanno facendo passare a colpi di decretazione d'urgenza una politica economica di vera e propria macelleria del welfare di cittadinanza, a partire dalla scuola e dai servizi di prossimità, che rischia di avere fin dai prossimi mesi pesanti ricadute sulle famiglie in termini di costi e di disponibilità dei servizi pubblici essenziali (ivi comprese le bollette elettriche, su cui con tutta probabilità si scaricherà la Robin tax, che in realtà toglie ai poveri per dare allo Stato).

La seconda questione su cui far chiarezza è che il futuro dell'imposta personale sui redditi in Italia non si può discutere senza far riferimento all'intera struttura del sistema fiscale. Ad una discussione seria e ponderata su questo tema il Partito Democratico è pronto a dare un contributo. E' necessario però superare una fase, purtroppo troppo lunga ormai, in cui la demagogia fiscale è diventata il terreno per suscitare facili consensi, senza porsi il problema di quale fine farà l'intero assetto del sistema delle entrate e delle spese pubbliche. Dovrebbe farci riflettere il recente caso dell'Ici, le immediate difficoltà che i Comuni hanno denunciato e il fatto che in questi giorni il Senato della Repubblica stia discutendo come recuperare ulteriori 700 milioni di euro sottostimati dal Governo per il ristoro dei Comuni, come le opposizioni avevano denunciato durante il dibattito alla Camera.

Se quindi passiamo a un'analisi obiettiva, è evidente a tutti l'eccessivo peso che l'imposta personale sui redditi ha, nel corso del tempo, assunto in Italia. Guardando ai valori medi del decennio 1995-2005, si tratta del 10,4% del Pil, contro una media europea dell'8,5%. In Germania si arriva al 9,3%. In Francia si scende al 5,3%. Lo squilibrio è ancora più forte, ove si pensi che tale imposta è soprattutto concentrata a colpire i redditi da lavoro dipendente e da pensione, mentre molte altre categorie di reddito sono state, nel corso del tempo, escluse dall'imposta (erosione), ovvero assoggettate a forme di tassazione separata, ovvero riescono ancora oggi a nascondersi e a eludere o evadere gli sforzi dell'amministrazione fiscale.

Ridurre l'incidenza dell'imposta personale sui redditi è quindi obiettivo largamente corretto. Ma se dobbiamo essere onesti, occorre allora guardare gli squilibri di segno opposto che pesano sul nostro sistema fiscale, e cercare in primo luogo nella correzione di questi squilibri le fonti per finanziare riforme che, come dicevo, possono anche assumere connotazioni ambiziose e aggressive. Ad esempio in Francia, il paese a cui oggi guardano con simpatia i

proponenti del quoziente familiare, ai cinque punti in meno di Pil assorbiti dall'imposta personale sui redditi fanno da contrappeso, al confronto con l'Italia, un'imposizione indiretta pari al 16% del Pil (contro il 12,4% in Italia) e contributi sociali pari al 18,6% del Pil (contro il 12,6%). Insomma: quattro punti in più di imposte indirette e sei punti in più di contributi sociali! Fra le imposte che in Francia riequilibrano la bassa incidenza dell'imposta personale ci sono, ad esempio, una patrimoniale sugli immobili, oppure le imposte per il finanziamento dei Comuni, basate sui metri quadrati occupati e sui valori di reddito per le famiglie e di fatturato per le imprese. Insomma, qualcosa di simile alla nostra Ici e qualcosa di simile alla nostra Irap, e cioè imposte contro le quali le forze politiche che fanno parte dell'attuale maggioranza, e si apprestano ad accogliere l'indirizzo a lavorare per il quoziente familiare, si sono sempre fieramente opposte.

Ed è quindi qui, io credo, che la coerenza delle diverse iniziative in campo deve essere valutata. Nell'aver piena consapevolezza degli obiettivi finali in termini di struttura del sistema fiscale. La bassa incidenza del gettito delle imposte indirette e dei contributi sociali in Italia è probabilmente la conseguenza di una maggiore presenza in Italia, al confronto con il resto dell'Europa, di segmenti dell'economia sommersi ovvero di comportamenti elusivi e di vera e propria evasione. Un obiettivo come quello di aumentare di uno, due punti di Pil il gettito delle imposte indirette, grazie alla lotta all'evasione, e di destinare quanto ottenuto nella riduzione dell'imposta personale: ecco, questo è un obiettivo credibile e coerente. Su cui si può e si deve lavorare, non solo nel breve ma anche nel lungo periodo.

Peraltro, è proprio questa la norma che il centro-sinistra ha inserito nella legge finanziaria per il 2008, norma a tutt'oggi vigente: ogni aumento di gettito dovuto al contrasto all'evasione va restituito sotto forma di riduzione dell'imposta personale, a partire da un aumento delle detrazioni per i redditi da lavoro e da pensione.

Noi riteniamo, e lo abbiamo più volte detto, che esiste già oggi circa mezzo punto di Pil disponibile per questa operazione, che potrebbe essere fatta subito, con evidenti benefici anticiclici sull'andamento negativo dei consumi e del potere d'acquisto in questi mesi. Il Governo nega l'esistenza di questo margine, probabilmente per usarlo in un altro momento. E lo stesso Governo, in alcune delle norme del decreto finanziario, taglia le unghie ad alcuni strumenti di contrasto all'evasione la cui efficacia, invece, sarebbe così importante non solo sotto il profilo dell'equità, ma anche per sostanziare nel tempo il recupero di risorse da destinare alla riduzione dell'imposta personale, con prevalente attenzione alla questione della cura familiare.

Ma torniamo al ragionamento strutturale. La nostra proposta di aggiustamento dell'imposta personale si basa su sei mosse: (a) riduzione dell'aliquota minima, oggi al 23% e di quella intermedia, oggi al 38%; (b) distinzione della detrazione per lavoro in due parti, una da destinare a tutti e l'altra, per le spese di produzione del reddito, ai soli lavoratori dipendenti; (c) attenuazione della decrescenza di questa detrazione all'aumentare del reddito; (d) introduzione di una "dote fiscale dei figli" che riassorba gli attuali assegni per il nucleo familiare e le detrazioni Irpef, incrementando in modo significativo il sostegno dello Stato alle famiglie, indipendentemente dalla condizione

lavorativa della persona; questa detrazione dovrebbe decrescere all'aumentare del reddito, ma non deve scomparire nemmeno nel caso dei redditi più elevati; (e) utilizzo dello strumento della detrazione per altri obiettivi di sostegno ai redditi familiari (ad esempio, l'affitto, oppure il lavoro femminile); (f) possibilità di percepire le detrazioni anche per i contribuenti a basso reddito, la cui capienza fiscale è troppo bassa, con il sistema dell'imposta negativa, e cioè con trasferimenti diretti, in busta paga per i lavoratori dipendenti, sulla dichiarazione annuale dei redditi per i lavoratori autonomi, con strumenti appositi, collegati a programmi di formazione e di reinserimento lavorativo, per chi sta ai margini del mercato del lavoro.

Questa linea di azione non è da considerarsi contrapposta a quella di chi propone il quoziente familiare. Piuttosto, è forse più realistica, può essere modulata nel tempo con maggiore gradualità, oltre a tenere conto, accanto all'obiettivo dell'equità orizzontale, anche di quello dell'equità verticale e della progressività. Ma ancor più di questo, la nostra proposta tiene conto dell'obiettivo di uguaglianza delle opportunità, perché ciò che lo Stato riconosce come obiettivo meritorio, sia esso la cura dei figli o l'accesso al bene casa, non deve a nostro parere aumentare all'aumentare del reddito, ma deve essere tendenzialmente uguale per tutti, semmai con una specifica attenzione per i redditi bassi e medio-bassi, che sono i più penalizzati dalla nostra imposta personale sui redditi, nonostante gli importanti interventi della passata legislatura.

Inoltre, temo che una piena applicazione, diciamo "alla francese", del quoziente familiare potrebbe costare ben di più delle cifre stimate nello studio del Secit. Diverso sarebbe il caso per applicazioni parziali, e ciò nondimeno una riforma di questo genere potrebbe comportare, a parità di gettito ovvero dato un certo ammontare di gettito a cui rinunciare, la necessità di aumentare le aliquote vigenti e il numero degli scaglioni.

Non voglio ulteriormente dilungarmi in particolari tecnici, per i quali rimando al già citato Libro bianco. Concludo affermando che il Partito Democratico è disponibile a discutere qualsiasi intervento, immediato e di medio e lungo termine, affinché l'imposta personale sui redditi in Italia possa essere ridotta, e che ciò avvenga soprattutto in riferimento al sostegno alle azioni di cura delle famiglie che hanno rilevanza sociale.

Voglio sottolineare che questa discussione deve avvenire con una logica strutturale e senza ipocrisie. Il Parlamento ha appena approvato, con il voto contrario delle opposizioni, un DPEF che mantiene costante la pressione fiscale per i prossimi quattro anni: come ritengono allora la maggioranza e il Governo assumere e realizzare effettivamente l'indirizzo contenuto nelle mozioni sul quoziente familiare?

Occorre insomma, quando si discute di imposte, superare un approccio demagogico e semplicistico, che guarda una per volta ciascuna imposta, per limitarsi a chiederne riduzioni. Occorre guardare invece a interventi di lunga lena che tengano conto dell'intera struttura del sistema fiscale. E' solo così che potremo porci credibilmente l'obiettivo di intervenire sull'imposta personale sui redditi, per superare il peso ipertrofico e squilibrato che essa ha assunto in Italia al confronto con gli altri paesi europei.

## Una politica nazionale per il Sud fuori dalle ipocrisie<sup>1</sup>

Il braccio di ferro sui fondi per la Sicilia ha avuto almeno un merito: si torna a parlare del Mezzogiorno. Ma i meriti si fermano qui, perché la discussione resta davvero di scarsa qualità (un po' come la spesa pubblica, verrebbe da dire), confusa e carica di ipocrisie.

Per tentare di fare chiarezza partiamo da un dato. Le politiche per lo sviluppo territoriale sono solo una parte delle politiche pubbliche, e neppure la più grande. Nel Sud, dove le politiche per lo sviluppo territoriale sono più fortemente concentrate (in teoria per l'85%), si tratta di meno di 10 miliardi all'anno su una spesa dell'intero settore pubblico allargato di circa 200 miliardi: insomma, i fondi "aggiuntivi" per lo sviluppo pesano solo per il 5% sull'intervento pubblico complessivo.

Da questo dato si potrebbe partire per lamentare l'insufficienza degli interventi di riequilibrio messi in campo in Italia, al confronto ad esempio con la Germania o la Spagna. Ma non è questo il punto che intendo sviluppare, piuttosto il fatto che le condizioni socio-economiche del Sud dipendono non solo dalle politiche "aggiuntive", ma anche, e molto, dal buon funzionamento di quelle "ordinarie". Dentro i 200 miliardi "ordinari" ci stanno la sicurezza, la giustizia, la legalità, l'istruzione, la ricerca, la sanità, l'assistenza, i servizi di prossimità, i servizi pubblici locali, e tanto altro. Ci stanno azioni pubbliche che fanno riferimento sia allo Stato centrale che alle Regioni e agli enti locali. E' soltanto incidendo su questo più ampio perimetro che, alla lunga, si migliorano le condizioni del Sud, e non concentrando spasmodicamente l'attenzione e le risorse della politica sui soli fondi "aggiuntivi". Questi ultimi possono essere "tanti" o "pochi", ma non funzionano – diventano appannaggio della "coalizione della rendita", per usare le efficaci parole di Ivan Lo Bello - se non riescono ad intrecciarsi con le politiche ordinarie e a diventare così volano per il miglioramento quali e quantitativo di tutte le azioni pubbliche essenziali. E' questo il vero insegnamento storico del declino del vecchio intervento straordinario nel Mezzogiorno, una volta esaurita la fase eroica dell'infrastrutturazione di base negli anni '50 e '60.

Una politica nazionale per il Sud non si costruisce soltanto accelerando le procedure per la costruzione delle opere pubbliche, obiettivo peraltro sacrosanto, nel Sud e nel resto d'Italia, ma fornendo una sponda nazionale alla presenza moderna ed efficiente dello Stato, in tutte le sue articolazioni, e facendo in modo che le politiche di tipo generale non abbiano effetti distorsivi a livello territoriale (diversamente da quanto accaduto di recente in campo fiscale, dove l'abolizione dell'Ici sulla prima casa e la detassazione degli utili reinvestiti avvantaggiano relativamente più il Nord del Sud).

E' su questo cruciale punto di scenario che il dibattito estivo mostra ancora tante ipocrisie. Fin dalla "nuova programmazione" avviata nel 1998 da Ciampi e poi con la creazione del Fas, il fondo "aggiuntivo" per le aree svantaggiate, durante il precedente governo Berlusconi, fu chiaro che le

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 6 agosto 2009; pubblicato in sintesi su Il Sole 24 Ore, 13 agosto 2009



politiche di sviluppo territoriale dovessero avere due linee d'azione: una di livello regionale e una di livello nazionale. Ai programmi regionali cofinanziati con i fondi comunitari vennero affiancati una serie di programmi nazionali, non solo nel campo degli incentivi alle imprese, ma anche in settori infrastrutturali e di servizio essenziale, direttamente gestiti dai Ministeri e dai concessionari di pubblico servizio. Ad esempio, con fondi comunitari, il Ministero dell'istruzione ha gestito e gestisce ancora risorse per il sistema dell'istruzione, il Ministero dell'interno per il sistema della sicurezza, e via continuando con il Ministero delle infrastrutture e trasporti e quindi Ferrovie dello Stato, Anas, ecc. A coordinare il tutto fu posto il Dipartimento per le politiche di sviluppo, in origine presso il Ministero dell'economia e poi spostato al Ministero dello sviluppo economico.

La valutazione dei risultati di questi programmi è un elemento importante per decidere se continuarli o meno. Non voglio entrare nel merito, mi limito solo a ricordare che, diversamente da quanto accade per molte altre politiche pubbliche italiane, questi programmi sono costantemente monitorati. Se ne conoscono con grande dettaglio obiettivi e risultati, grazie a un imponente lavoro tecnico realizzato in questi anni, anche perché una parte dei fondi vengono distribuiti con un criterio di premialità, che avvantaggia le amministrazioni più virtuose nel raggiungimento degli obiettivi prefissati.

La prima ipocrisia sta nel fatto che il Fas, programmato per il periodo 2007-2013 in modo da alimentare programmi sia nazionali che regionali, ha subito tagli e rimodulazioni negli ultimi quattordici mesi (più o meno 33 miliardi sui 60 originariamente disponibili) che si scaricano proprio sui programmi di livello nazionale. Quelli regionali, infatti, non si sono finora toccati per non pregiudicare l'effetto moltiplicatore dei finanziamenti comunitari. C'è una contraddizione fra la volontà di rilanciare le politiche nazionali per il Sud, dichiarata dal Ministro dell'economia, e il fatto di ridurre al lumicino le risorse dedicate al livello nazionale d'intervento. Nell'abilissima comunicazione quotidiana del governo si utilizzano le cifre dei programmi regionali, a partire da quello della Sicilia sbloccato qualche giorno fa, ma prima o poi il governo dovrà decidere cosa fare di tutto il resto, se vorrà rispondere con credibilità all'accusa di voler smantellare, piuttosto che rafforzare, le politiche per il Sud.

La seconda ipocrisia sta nel fatto di scaricare su Regioni ed enti locali tutte le responsabilità. Naturalmente, Regioni ed enti locali hanno tante responsabilità, ma i Ministeri romani non c'entrano nulla? E i concessionari di pubblico servizio che prendono risorse che dovrebbero essere aggiuntive e poi lesinano nei loro ordinari piani di investimento attenzione, progettualità e operatività alle aree svantaggiate del paese? Perché, invece di ipotizzare l'istituzione di nuove tecnosttrutture romane, il Ministro per lo sviluppo economico non convoca tutti i soggetti centrali (Ministeri e imprese concessionarie, in gran parte controllate dallo Stato) e non utilizza tutti i poteri che ha? Ad esempio, per fare un'immediata ricognizione delle opere pubbliche di livello nazionale (nel trasporto ferroviario e stradale, nelle reti energetiche e di comunicazione, nei beni culturali) immediatamente cantierabili, ovvero per verificare i risultati raggiunti e il possibile

ampliamento degli interventi sui sistemi dell'istruzione di base e della sicurezza? Ben venga un maggiore coordinamento fra le Regioni, e la possibilità di migliorare i piani regionali aprendoli al finanziamento non solo degli interventi di scala locale ma anche di quelli di tipo interregionale. Ma all'interno dello Stato c'è davvero bisogno di una nuova agenzia per coordinare?

Al di fuori delle ipocrisie, restano due dati di fatto da cui ripartire, entrambi rilevati nel recente Rapporto Svimez. La spesa pubblica in conto capitale per abitante nel Mezzogiorno è in forte riduzione: segno non solo delle difficoltà incontrate dalle politiche "aggiuntive" per lo sviluppo, ma anche della scarsa attenzione alle infrastrutture da parte delle politiche "ordinarie" dello Stato e delle Regioni, con l'unica lodevole eccezione dei Comuni (a proposito, smettiamola di dire che i sindaci che usano i fondi "aggiuntivi" per scuole, asili nido, manutenzione dei centri storici stanno disperdendo "a pioggia" le risorse: i beni pubblici locali di prossimità sono importanti per lo sviluppo quanto, e talvolta anche più, delle grandi opere).

Al contrario, la spesa pubblica corrente per abitante nel Mezzogiorno, al netto di quella previdenziale e assistenziale, e quindi la spesa per il funzionamento dei servizi erogati da Stato, Regioni ed enti locali, non solo è in aumento, ma ha quasi raggiunto il valore medio del Centro-Nord: era pari al 91% di quel valore nel 1996, è pari oggi al 98%. Qui si riflette, drammaticamente, l'effetto del depauperamento demografico del Sud relativamente al Nord. E tuttavia resta il fatto che c'è qualcosa che non va nel funzionamento di una macchina pubblica, nel Mezzogiorno, che costa ormai quasi come quella delle aree più avanzate ma produce una quantità e una qualità di beni e di servizi certamente inferiore. Ecco allora l'ultima ipocrisia che va messa da parte: che l'attuazione delle nuove regole del federalismo fiscale, con il passaggio ai costi standard per il finanziamento dei servizi essenziali, sia negativo per il Sud. Al contrario, rappresenta un'opportunità cruciale per mettere in efficienza le amministrazioni (statali, regionali e locali) al Sud come al Nord e liberare così risorse per gli investimenti.

## **Manovra economica. Per il Sud tempi bui<sup>1</sup>**

In poche settimane il Governo Berlusconi ha stravolto l'impianto delle politiche per lo sviluppo territoriale nelle aree svantaggiate del paese. Non si tratta soltanto di decurtazione di fondi, che pur c'è stata e neppure marginale. Si tratta soprattutto di una serie di deleghe in bianco che il Governo si è fatto dare dal Parlamento e che rischiano di mettere la parola fine alla riforma dell'intervento nel Mezzogiorno avviata nel 1998 da Carlo Azeglio Ciampi.

Le risorse esistenti, di provenienza comunitaria e nazionale, sono oggi destinate - in seguito ad un complesso processo di negoziazione con la Commissione Europea e di concertazione con Regioni, Enti locali e soggetti sociali, condotto nella fase finale della legislatura 2001-2006 e nei due anni del Governo Prodi - ad un piano per il miglioramento della quantità e della qualità dei servizi pubblici di base: il sistema dell'istruzione (con il coinvolgimento del Ministero centrale preposto), la cura delle persone (in particolare asili nido e assistenza agli anziani, con il coinvolgimento dei Comuni), la gestione dei rifiuti e il servizio idrico (con il coinvolgimento delle Regioni).

Insomma, per la prima volta nella storia, antica e recente, dell'intervento "aggiuntivo" per il Sud, le risorse "straordinarie" sono state incanalate verso i servizi "ordinari" essenziali per il tessuto socio-economico dei territori e per il loro sviluppo "dal basso", evitando il rischio di una dispersione a pioggia. Per la prima volta si è superato un approccio conflittuale Stato-Regioni, dando spazio a interventi gestiti da Ministeri, così come da Enti locali territoriali. Per la prima volta, la programmazione è stata ancorata a precisi obiettivi quantitativi, su cui misurare la capacità delle amministrazioni pubbliche beneficiarie dei denari: ad esempio, quota di abbandono scolastico (da ridurre), quota di bambini utenti del servizio di asilo nido (da aumentare), percentuale di raccolta differenziata (da aumentare), ed altri ancora.

Che ne sarà di questo impianto programmatico, peraltro frutto di un decennio di elaborazione culturale e istituzionale a cui hanno contribuito governi, nazionali e regionali, di orientamento eterogeneo? Potrebbe, con tutta semplicità, essere annullato. Nella manovra triennale la delega in bianco al Governo non prevedeva neppure un vincolo di destinazione territoriale delle risorse, che garantisse al Sud come in passato l'85% dei fondi disponibili. Questo vincolo è stato reintrodotta nella legge solo grazie agli emendamenti presentati dai deputati del Partito Democratico, che la maggioranza non ha avuto il coraggio di respingere.

Verrà mantenuto l'importante programma a sostegno del sistema dell'istruzione di base (e colpisce in questo senso il silenzio del Ministro Gelmini)? Verranno mantenute le priorità per asili nido, rifiuti, acqua? Non è dato saperlo, perché i Ministri dell'Economia e dello Sviluppo Economico potranno muoversi con grande discrezionalità, anche se forse sottovalutano - in questi giorni in cui la velocità fa premio sull'intelligenza - che, se scegliessero l'azzeramento della programmazione esistente, dovrebbero riaprire il negoziato con la Commissione Europea e con le Regioni, con il rischio di gravi ritardi operativi.

---

<sup>1</sup> L'Unità, 13 agosto 2008

Le scelte del Governo Berlusconi nella manovra economica triennale non sono un buon viatico per il Mezzogiorno in relazione a ciò che potrebbe accadere nell'ambito del federalismo fiscale. Per il Sud infatti i possibili benefici del federalismo potranno manifestarsi solo se verrà riconosciuto il grande divario che tuttora esiste nell'offerta e nella qualità dei servizi pubblici essenziali. Un divario che non si supera con qualche grande opera, ma con un lavoro di lunga lena sulla cura dei beni pubblici locali e sulla qualità dell'amministrazione ordinaria e quotidiana dei territori svantaggiati, anche aiutata da tecnostutture nazionali (come il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico, che andrebbe quindi rafforzato, e non indebolito com'è nei piani del Governo).

Un divario, poi, che si supera con risorse che dovranno venire non solo dai meccanismi della perequazione fiscale, che il federalismo dovrà garantire attraverso lo Stato unitario, ma anche dall'uso mirato delle risorse "aggiuntive" sui servizi fondamentali di prossimità.

Da questo punto di vista, la tendenza a sostenere che i problemi del Mezzogiorno potranno essere risolti grazie a una vaga concentrazione delle risorse e qualche generica infrastruttura strategica non promette nulla di buono. Questa tendenza sembra figlia soltanto di un miope tentativo di rimozione della difficoltà e dell'impegno necessario ad affrontare i grandi problemi e le grandi sfide che il Mezzogiorno pone all'intera Italia. Ma rimuovere i problemi non è certo il miglior modo per aiutarne la soluzione.

## **Quale futuro per il Mezzogiorno dopo la manovra e in attesa del federalismo?<sup>1</sup>**

L'ennesimo decreto urgente di cui il Governo chiede al Parlamento la conversione contiene una quantità molto eterogenea di norme. Una delle più importanti è la modifica della regolamentazione del credito di imposta in favore delle imprese che effettuano investimenti nelle aree svantaggiate, la cosiddetta « Visco-sud ». Questa norma fu introdotta con la legge finanziaria per il 2007 e, in seguito, approvata dalla Commissione europea con decisione del 25 gennaio 2008. Una misura, quindi, attesa da tantissimi operatori del Mezzogiorno e che oggi non solo viene decurtata nel profilo annuale degli stanziamenti ma soprattutto ricacciata in un universo di grande incertezza, che fa a pugni con la necessità delle imprese di programmare i propri investimenti all'interno di uno scenario normativo stabile e certo. La stessa incertezza, inoltre, depotenzia i possibili benefici anticongiunturali che un provvedimento di defiscalizzazione degli investimenti può avere nell'attuale difficile fase ciclica. Per effetto delle modifiche proposte, l'ammontare di risorse disponibili per questo regime di incentivazione dei nuovi investimenti nelle regioni del sud viene ridotto di 626 milioni nel biennio 2008-2009. Ma la contrarietà del Partito Democratico a questa misura dipende non solo e non tanto dalla decurtazione dei fondi – l'ennesima, peraltro, apportata in poche settimane al complesso degli interventi a sostegno dei territori italiani in ritardo di sviluppo. Con le nuove regole, infatti, e in particolare con l'introduzione di un filtro di discrezionalità da parte dell'Agenzia delle entrate, il regime di aiuto dovrà essere nuovamente notificato alla Commissione europea, vanificando in questo modo un anno di lavoro e determinando ulteriori ritardi nella concreta operatività di uno strumento la cui entrata in vigore è attesa ormai da più di anno, con l'ulteriore complicazione della sovrapposizione di due regimi: quello vigente sino alla data di emanazione del presente decreto-legge e quello che verrà in seguito, con la conseguente incertezza, per le imprese che avevano già avanzato domanda, su quale fine farà la loro richiesta e in quale percentuale i loro investimenti verranno, ex post, effettivamente agevolati dallo Stato.

Il relatore Gioacchino Alfano ha riconosciuto nel suo intervento questi problemi e ne propone correttivi di tipo amministrativo. Mi auguro che tali correttivi possano essere sufficienti, tuttavia temo che non lo saranno. È noto che l'efficacia dei regimi di incentivazione legati ai crediti d'imposta è stata ampiamente discussa e che tale discussione ha attraversato numerosi cicli, sia sul terreno politico sia su quello tecnico e scientifico. Non voglio adesso entrare nel merito di questa discussione, anche perché il nuovo credito di imposta varato durante la precedente legislatura teneva conto delle critiche e dei rilievi avanzati a precedenti interventi basati sui crediti di imposta a cui faceva, peraltro, riferimento

il collega che parlava prima di me. Il nuovo credito d'imposta, introdotto con la legge finanziaria per il 2007, veniva – ed è – strettamente delimitato ai beni strumentali connessi a progetti d'investimento iniziali. Pertanto, la cosiddetta «

---

<sup>1</sup> Intervento in discussione generale, Decreto legge 97/2008, Aula di Montecitorio, 28 luglio 2008

Visco sud », che oggi viene depotenziata, si basa su un equilibrio più efficiente che in passato fra automatismo dell'incentivo (quindi, velocità, semplicità e certezza per le imprese) e delimitazione del campo potenziale di ciò che è incentivabile (controllo dell'efficacia dei soldi pubblici spesi).

Non è interessante in questa sede – lo ripeto – dilungarsi nella discussione sulla relativa efficienza ed efficacia degli strumenti agevolativi di tipo automatico, al confronto con quelli discrezionali e con le altre numerose tipologie di interventi a sostegno dello sviluppo nelle aree svantaggiate (mi riferisco a infrastrutture, sviluppo locale e beni pubblici locali). Il Governo, infatti, purtroppo, non si muove in questa logica, quella, cioè, di ridurre gli strumenti automatici a vantaggio di altri strumenti. In verità, il combinato disposto dei provvedimenti dei primi due mesi del Governo Berlusconi determina una drastica trasformazione di tutto l'impianto delle politiche di sviluppo territoriale avviate in Italia, a partire dalla riforma del 1998, realizzata dall'allora Ministro del tesoro Carlo Azeglio Ciampi. Si tratta di una trasformazione che non solo riduce complessivamente - e di molto - le risorse disponibili, con effetti certamente depressivi sull'economia e sulla società delle regioni del Mezzogiorno, ma che, soprattutto, rischia di peggiorare drasticamente la qualità della programmazione e dell'utilizzo delle risorse.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza e ai voti di fiducia sui maxiemendamenti, che il Governo pone sui suoi provvedimenti, ha certamente reso confuso e poco trasparente ciò che è accaduto in poche settimane. Lo stesso Governo, in queste ore, si sta rendendo conto di quanti problemi e di quanti veri e propri pasticci possano emergere quando la produzione normativa diventa così affrettata e poco condivisa: si consideri il caso della mancata copertura per il taglio dell'ICI sulla prima casa oppure quello della modifica notturna, in sede di maxiemendamento, di alcune norme della giurisdizione del lavoro in materia di diritti dei lavoratori a termine. C'è da augurarsi, che ravvedimenti analoghi possano esservi nell'immediato futuro anche sulle politiche per lo sviluppo territoriale, perché esse sono state, in poche settimane, seriamente danneggiate, con impatti che rischiano di essere molto forti e che, ancora oggi, non emergono nella loro ampiezza e gravità.

Proviamo, dunque, a ricostruire e a svolgere un'operazione di trasparenza, ricordando i cinque «colpi» che sono stati assestati all'impianto complessivo delle politiche d'intervento per lo sviluppo territoriale delle aree svantaggiate dell'Italia.

Il Governo è partito cancellando ogni obiettivo quantitativo d'intervento in conto capitale nel Mezzogiorno. Per la prima volta da dieci anni, infatti, nel DPEF 2009-2011, non appare più l'obiettivo di una corretta ripartizione territoriale della spesa totale in conto capitale. Sin dal DPEF 2000-2003, fu inserito l'obiettivo di portare al 45 per cento del totale la quota del Mezzogiorno. Tale obiettivo fu riconfermato da tutti i Governi della legislatura 2001-2006 guidati da Silvio Berlusconi e fu improvvidamente rivisto al ribasso nell'ultima legislatura, portandolo al 41,4 per cento. Si ricordi, però, che tale obiettivo è puramente teorico perché, a partire dal 2001, ci si è progressivamente allontanati da esso. Nel 2006, la quota del Mezzogiorno sul totale della spesa in conto capitale è stata del 32 per cento, quindi con uno scarto di più di dieci punti rispetto all'obiettivo programmatico. Tuttavia ora,

anche quell'obiettivo programmatico, sia pure del tutto teorico, è stato anche formalmente abbandonato.

Secondo «colpo»: il parziale finanziamento del taglio ICI sulla prima casa è stato ottenuto tagliando 1,4 miliardi di euro destinati ad infrastrutture di trasporto in Calabria e Sicilia. A parte l'errore, già discusso in quest'Aula, in termini generali di politica economica, di finanziare un taglio permanente di entrate con un taglio una tantum di spese in conto capitale, colpisce l'incongruità di tale scelta, ad esempio rispetto alla supposta intenzione di costruire il ponte sullo Stretto. Si rischia, infatti, di costruire il ponte sullo Stretto, ma di non avere le strade e le ferrovie che portino al ponte. Un taglio ancora più rilevante è stato operato, poi, con le tabelle allegate al decreto-legge n. 112 del 2008: la dotazione finanziaria della missione sviluppo e riequilibrio territoriale del Ministero per lo sviluppo economico è stata ridotta, nel triennio 2009-2011, di ben 7,7 miliardi di euro rispetto agli 8,5 precedentemente disponibili. Si tratta di fondi FAS destinati per l'85 per cento al Mezzogiorno.

Il terzo colpo concerne il decreto-legge n. 112 del 2008, anch'esso discusso in quest'Aula: con questo decreto-legge, il Governo ha provveduto ad intaccare seriamente la programmazione esistente della spesa per lo sviluppo territoriale. Nel decreto-legge recante la manovra economica triennale, i fondi dedicati allo sviluppo territoriale sono stati conferiti ad un nuovo fondo per il finanziamento in via prioritaria di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di

livello nazionale, ivi comprese le reti di telecomunicazione e quelle energetiche. Si tratta delle risorse che il quadro strategico nazionale 2007-2013, contrattato con la Commissione europea, aveva destinato al complesso degli interventi di riequilibrio territoriale: 14 miliardi di euro di fondi FAS, di cui circa 12 destinati al Mezzogiorno, tra cui spiccano le grandi risorse che la programmazione vigente prevedeva – e io spero possa continuare a prevedere – per il potenziamento del sistema dell'istruzione nel sud, e, quindi, per un programma straordinario finanziato con risorse comunitarie e nazionali, gestito direttamente dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Dal testo che abbiamo approvato e che oggi è all'esame del Senato, non si capisce se il Governo si sente impegnato a rispettare qualche elemento di destinazione settoriale. Certamente, per quanto riguarda la destinazione territoriale di queste risorse, è stata una iniziativa del Parlamento, in particolare un emendamento delle Commissioni bilancio e finanze promosso dai deputati del Partito Democratico, che ha ripristinato nella norma il vincolo per il quale l'85 per cento di queste risorse devono essere comunque destinate alle regioni del Mezzogiorno.

Quanto alle scelte di merito, la programmazione definita dal quadro strategico nazionale corre seriamente il rischio di essere gettata via. È del tutto probabile, quindi, che divengano così irraggiungibili quegli obiettivi di servizio stabiliti dalla programmazione esistente per il miglioramento di alcuni servizi collettivi al sud, a cominciare, appunto, dall'istruzione, per andare poi ai servizi pubblici locali essenziali come gli asili nido, l'acqua o l'ambiente.

Quarto colpo: nella conversione in legge del decreto-legge n. 112 del 2008, il Governo si è impadronito di ulteriori 14,5 miliardi di euro di risorse ancora

disponibili, perché liberate dall'utilizzo dei cosiddetti progetti sponda, a valere sui programmi nazionali e regionali del 2000-2006 e del primo biennio del 2007-2013. Anche queste risorse saranno destinate al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale e regionale. Ma tali risorse erano nella disponibilità delle regioni e del Ministero dei trasporti e devono essere vincolate ad un utilizzo negli stessi territori e sugli stessi assi di intervento su cui erano state originariamente programmate, a meno di non riaprire un negoziato o di andare ad un aperto conflitto con la Commissione europea. Si tratta, complessivamente, di 29,2 miliardi di euro, sulla cui destinazione settoriale e in parte anche geografica rischiamo di non avere più alcuna certezza.

Infine, quinto colpo: il Ministro dello sviluppo economico ha emanato un provvedimento di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico, che rischia di impedire di fatto al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione – il cosiddetto di DPS – di svolgere il proprio prezioso ruolo di programmazione, monitoraggio, controllo, informazione sulla spesa, raccordo fra Stato centrale e Regioni all'interno di un ordinato processo di programmazione multilivello. Viene abolita dal decreto di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico la direzione studi, che era la responsabile del Rapporto Annuale sulle politiche di sviluppo, l'unico documento governativo che ha consentito di avere negli ultimi anni, finalmente, un quadro preciso di ciò che sta avvenendo e che si è caratterizzato per precisione e imparzialità con tutti i diversi Governi degli ultimi dieci anni.

Viene abolita, o rischia di esserlo, la direzione per i fondi comunitari, che aveva il fondamentale compito di monitoraggio e controllo degli interventi e di interagire con le istituzioni di Bruxelles. Soprattutto, viene accorpata al DPS la direzione incentivi, stravolgendo, così, il fondamentale ruolo di istituzione terza e di garanzia del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione rispetto ai centri di spesa e considerando, così, con un ritorno ad un lontano passato, le politiche di coesione come uguali alle politiche di incentivazione.

Colpiscono, in tutte queste decisioni, due forti contraddizioni, che credo possiamo cogliere al di là dell'appartenenza politica ai diversi gruppi parlamentari. In primo luogo, colpisce il fatto che, mentre siamo tutti convinti che l'intervento per le politiche di sviluppo territoriale vada ricondotto ad un corretto processo di concertazione fra lo Stato centrale, le regioni e gli enti locali, anche con elementi di maggiore rafforzamento del potere dello Stato centrale e della sua capacità di avere persuasione morale nei confronti delle regioni e degli enti locali del Mezzogiorno, quando non veri e propri poteri sostitutivi, e comunque di assistere fortemente le regioni e gli enti locali del Mezzogiorno nell'attuare politiche che in quelle zone sono più difficili che in altre, si vada a indebolire la tecnostuttura governativa, ministeriale e centrale, che è il perno del rapporto di concertazione multilivello fra Stato e regioni sulle politiche di sviluppo territoriale.

Seconda contraddizione: colpisce il fatto che, nelle deleghe che il Governo si è fatto dare per rimettere mano, in questo modo così massiccio, alle politiche di intervento territoriale in Italia, si abbia l'intenzione di mettere da parte, o comunque di rinunciare, a tanti degli obiettivi che il nuovo ciclo della programmazione 2007-2013 aveva posto, con la concertazione delle regioni,



degli enti locali e delle parti sociali, con l'accordo della Commissione europea e con un processo di acquisizione culturale e politica che – ripeto – è datato da dieci anni, e che, quindi, è passato attraverso le diverse legislature, al di là della maggioranza governativa e politica di questo Parlamento.

Penso – mi avvio alla conclusione dell'intervento – che la vera questione che dobbiamo discutere sia il rapporto che c'è nel Mezzogiorno fra l'intervento ordinario dello Stato e dell'intera Repubblica, in tutti i suoi livelli amministrativi, e gli interventi speciali, aggiuntivi e straordinari, di sviluppo territoriale. È questo il punto su cui riflettere, su cui valutare la quantità di spesa pubblica che va al Mezzogiorno, la sua distribuzione, ma, soprattutto, la sua qualità. Infatti, dato che discutiamo contemporaneamente di federalismo fiscale, e ne iniziamo a discutere in modo importante in questo finale di luglio (ma ne ricominceremo a discutere a partire dall'inizio di settembre), dobbiamo ricordare – lo voglio ricordare in questa sede all'onorevole Giorgetti, che so essere persona di grande competenza e attenzione – che la questione del rapporto nord-sud nei flussi di finanza pubblica italiana non è soltanto una questione collegata ai cosiddetti residui fiscali territoriali, che vedono alcune, peraltro non tutte, regioni del nord in attivo e tutte le regioni del sud, e qualcuna del centro-nord, in passivo.

La questione dei rapporti tra nord e sud nella finanza pubblica è anche, e soprattutto, legata al livello della spesa. Pensiamo, ad esempio, che oggi la spesa pubblica corrente pro capite in Lombardia è pari a 13 mila euro, mentre in Campania è pari a meno di 8 mila euro; in Toscana è pari a quasi 12 mila euro, mentre in Calabria è di poco superiore a 8 mila euro. Questo è il divario che dobbiamo affrontare, e naturalmente non è un buon viatico per il federalismo fiscale il fatto che il Governo intenda affrontarlo smantellando un impianto di programmazione, quello del quadro strategico nazionale 2007-2013, che cercava, direi forse per la prima volta, di affrontare il tema del rapporto fra intervento ordinario e intervento aggiuntivo nel Mezzogiorno.

Nel quadro strategico nazionale 2007-2013 proprio questa è la scommessa: mettere al centro dell'intervento aggiuntivo di riequilibrio territoriale gli obiettivi di servizio pubblico per i servizi di base, a partire dall'istruzione, dagli asili nido, dall'acqua, dall'ambiente; chiedere, quindi, anche alla classe politica e amministrativa del Mezzogiorno di mettersi in gioco non più sull'acquisizione di risorse ma sulla capacità di curare in modo efficiente i beni pubblici locali e collettivi da cui dipende la qualità della vita dei territori del Mezzogiorno, la coesione sociale e la stessa competitività delle imprese che vi risiedono o che vi si vogliono attrarre.

Abbiamo cominciato, invece, a incamminarci su una strada ben diversa; e voglio ricordare che la strada su cui ci stiamo incamminando, con l'opposizione del Partito Democratico, è diversa anche da quella che il Governatore Draghi, nelle sue recenti considerazioni finali, aveva tracciato. Cito dalle considerazioni finali del Governatore Draghi del 31 maggio scorso: «Sul ritardo del Mezzogiorno pesa la debolezza della pubblica amministrazione, l'insufficiente abitudine alla cooperazione e alla fiducia, un costume diffuso di noncuranza delle norme. Per il progresso della società meridionale l'intervento economico non è separabile dall'irrobustimento del capitale sociale»; il capitale sociale, quindi non tanto la quantità delle risorse, ma la qualità dei risultati che

otteniamo con quelle risorse. « Le stesse politiche nazionali » ci ricorda Draghi « devono tener conto, nel disegno e nelle modalità operative, della diversa efficacia applicativa che le medesime norme hanno in differenti aree del Paese [...]. L'azione pubblica » continua Draghi « degenera se non abbiamo un sistema di valutazione indipendente e trasparente, che dia ai cittadini informazioni chiare e confrontabili sulla qualità dei servizi » e, aggiungo io, sui costi di questi servizi. Sappiamo, infatti, che quello dei costi standard è uno degli obiettivi più importanti e profondi del processo di riforma che dovrà essere avviato con il federalismo fiscale. Dice ancora Draghi: « Livello di apprendimento degli studenti, migrazioni verso gli ospedali pubblici di altre regioni, tempi di degenza e percentuali di guarigione, durata dei processi civili: questi sono esempi tratti dai campi in cui più si sente il bisogno di rilevazioni obiettive, sistematiche, frequenti, su cui misurare i progressi delle singole amministrazioni, stabilire un corretto sistema di incentivi, indirizzare le risorse pubbliche ».

Proprio questi dati, questi indicatori di qualità del servizio sono quelli che il Rapporto annuale del dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione elabora ogni anno; oggi, con la proposta di riorganizzazione, si vorrebbe abolire proprio la direzione studi che elabora questi dati. Questo fa un po' il paio (e vedo in ciò la medesima contraddizione) con l'abolizione che il Governo ha disposto della commissione tecnica per la finanza pubblica, che era l'organismo, la tecnostuttura indipendente che forniva la maggior quantità di informazioni proprio sulla finanza multilivello e sui costi standard delle principali prestazioni erogate dal settore pubblico. Andiamo, quindi, a depotenziare questi due organismi, servizio studi del DPS e commissione tecnica della finanza pubblica, che sono gli organismi che maggiormente possono aiutarci nel processo di trasparenza e di discussione delle politiche relative al federalismo fiscale, e in particolare poi al rapporto fra federalismo e Mezzogiorno.

Credo (e concludo) che sia troppo facile rimuovere tutto ciò con un riferimento alle infrastrutture strategiche e un vago obiettivo di concentrazione degli interventi. È vero che l'impianto delle politiche di riequilibrio portato dall'attuale programmazione del quadro strategico nazionale 2007-2013 è un quadro ambizioso e complicato; è più facile dire: concentriamoci sulle infrastrutture strategiche. Dato, tuttavia, che nell'obiettivo del quadro strategico nazionale ci sono tanti servizi pubblici di base importanti per le popolazioni e per le imprese del Mezzogiorno, voglio augurarmi un ripensamento, a proposito del quale chiedo un contributo, naturalmente non soltanto da parte dei portatori di interessi del Sud, ma anche da tutta la cultura economica e istituzionale d'Italia, volto a non banalizzare i problemi del Mezzogiorno. E lo dico pensando a tutte le tendenze politiche, compresa la mia: il Mezzogiorno genera certamente grandi problemi, ma può generare anche grandi opportunità. Rimuovere i problemi certo non è il modo migliore per risolverli.

## **Federalismo fiscale: il lavoro parlamentare del Pd<sup>1</sup>**

In cinque mesi di lavoro il Partito Democratico ha tentato di aggiustare l'originario testo "Calderoli" sul federalismo fiscale con l'obiettivo di renderlo conforme al dettato costituzionale, meno infarcito di egoismo territoriale, coerente con una visione innovativa dell'unità nazionale. Ad una prima valutazione, si può dire che molti di questi tentativi hanno avuto esito positivo, anche se l'impianto del testo resta comunque diverso da quello che il PD avrebbe voluto (ad esempio, la perequazione è per enti e non per "territori" e per "comunità", come proposto nel progetto di legge "Finocchiaro"; non c'è contestualità con la riforma amministrativa; non si avvia la riforma del Parlamento) e se alcune questioni non secondarie restano comunque aperte. Complessivamente, sono state accolte – in via diretta oppure con riformulazioni – 26 nostre proposte al Senato e 45 alla Camera. In alcuni casi si è trattato di interventi di "ripulitura" e di coordinamento tecnico del testo. Ma in molti casi si è trattato di interventi sostanziali, che il presente documento illustra in dettaglio.

### **Principi generali**

Per quanto riguarda i principi generali, viene istituita una Commissione parlamentare bicamerale di controllo sull'esercizio di deleghe così complesse e vaste, come elemento di garanzia non solo del Parlamento, ma dell'intero paese. Questo risultato, ottenuto durante la lettura in Senato, è stato migliorato alla Camera con tre ulteriori garanzie: la nomina del presidente della Commissione bicamerale è affidata ai Presidenti delle Camere; i poteri della commissione sono "rafforzati" (in caso di discordanza, il Governo deve passare per le aule delle assemblee); alla commissione è conferito anche un potere di indagine e di proposta (art. 3)<sup>2</sup>.

Un altro importante risultato è il superamento del concetto di "territorialità" delle imposte erariali, che oltre ad essere incostituzionale portava con sé, nel testo originario del governo, un insopportabile segno di egoismo territoriale. L'intervento più importante è stato effettuato (in commissione Camera) all'art. 2 comma 2 lettera ee), dove il principio della delega è adesso quello della "riferibilità" al territorio delle compartecipazioni, "in conformità a quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione". Ma rilevano anche altri interventi emendativi: il richiamo, alla lettera i) dello stesso comma 2 dell'art. 2, dell'art. 53 della Costituzione in materia di progressività e di capacità contributiva (introdotto in Senato), specificato alla Camera in termini di "salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e rispetto del principio di capacità contributiva"; il chiarimento che le compartecipazioni regionali al gettito dei tributi erariali sono definite in base al

---

<sup>1</sup> In "Federalismo fiscale. Il percorso parlamentare. Il contributo del PD", Gruppo parlamentare del PD della Camera dei deputati, Roma, giugno 2009

<sup>2</sup> Nella Commissione tecnica paritetica, poi, sono stati inseriti rappresentanti tecnici della Camera, del Senato e delle Assemblee legislative regionali e delle province autonome. E' stato chiarito che le banche dati da raccogliere da parte della Commissione devono far riferimento anche a indicatori economici, e non soltanto finanziari.

principio di territorialità "di cui all'art. 119 della Costituzione" (art. 7, comma 1, lettera d).

Una terza questione di fondo è quella relativa alla "road map" per l'attuazione dell'intero processo di riforma, che serve a incalzare il Governo nei prossimi mesi e a smascherare l'uso propagandistico che del federalismo fiscale fa la Lega Nord. E' stato introdotto, in Senato, il termine di 12 mesi per il primo decreto attuativo, che dovrà contenere tra l'altro il quadro delle quantificazioni e i criteri per l'armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 2, comma 6). E' stato prescritto che un secondo decreto dovrà contenere la valutazione dei costi e dei fabbisogni standard in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 2 comma 6, approvato in aula alla Camera). E' stato chiarito, sempre alla Camera, che i l.e.a. e i l.e.p. sono disciplinati dalla legge statale (art. 19, comma 1-bis).

L'originario testo del Governo non conteneva alcuna previsione di coordinamento, con il rischio concreto di trasformare Stato, Regioni ed enti locali in "separati in casa" che non si parlano fra loro. Siamo riusciti a introdurre, in Senato, un principio di coordinamento della finanza pubblica "multilivello", già presente nel disegno di legge delega dell'art. 119 Prodi-Padoa Schioppa della precedente legislatura: insomma, autonomia sì, ma coordinamento Stato-Regioni-enti locali, ogni anno, con previsioni specifiche nel Dpef e nella legge finanziaria (art. 17).

Abbiamo poi introdotto un'importante novità, anche al confronto con il disegno di legge Prodi-Padoa Schioppa: la valutazione dei fabbisogni standard per il finanziamento dei servizi essenziali e delle funzioni fondamentali tramite i costi standard (efficienti) e gli obiettivi di servizio che si intendono perseguire. Gli obiettivi di servizio rappresentano la variabile "ponte" fra situazione attuale e l.e.p. Il processo di avvicinamento a questi standard viene chiamato "Patto di convergenza": convergenza verso standard uniformi di costo e di copertura dei servizi su tutto il territorio nazionale (art. 2, comma 2, lettera f e art. 17). Questi principi, presenti in modo dettagliato nel progetto di legge "Finocchiaro", sono stati accolti al Senato in modo eccessivamente sintetico, ma sono stati emendati positivamente alla Camera.

Un'altra novità voluta dal Partito Democratico è che la "divergenza" di qualche ente, prima di venire sanzionata con poteri sostitutivi e con punizioni di vario genere a carico degli organi politico-amministrativi, attivi procedure consensuali volte a riportare in carreggiata l'ente, sulla falsariga di quanto sperimentato nella sanità con il Patto per la salute. Si introducono quindi "Piani per il conseguimento degli obiettivi di convergenza", si rafforza l'assistenza tecnica delle sedi centrali (conferenza permanente) a favore degli enti che hanno bisogno di aiuto, si valorizza il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra enti dello stesso livello, si introducono "Piani di riorganizzazione" dell'ente se a vantaggio di quest'ultimo scattano i meccanismi compensativi previsti nella fase transitoria (art. 17; art. 5, comma 1, lettera a; art. 19, comma 1, lettera c-bis).

Infine, è stato introdotto al Senato, e meglio specificato alla Camera, un percorso per l'istituzione delle città metropolitane. E alla Camera si è introdotto un meccanismo per l'eventuale avvio di tale processo anche nella città

metropolitana di Roma capitale, che il Senato – tutto concentrato su Roma capitale – si era dimenticato

### **Assetto del sistema di finanziamento e di fiscalità**

L'eliminazione della riserva di aliquota sull'Irpef-Ire come tributo proprio delle Regioni, ottenuta alla Camera, evita il rischio di "balcanizzazione" dell'imposta progressiva sui redditi. Questo rischio era stato denunciato da importanti settori dell'opinione pubblica e della comunità scientifica ed è stato eliminato con la nostra iniziativa. Ciò ha portato a qualche malumore fra gli amministratori del Nord, ma occorre ricordare che il vero colpevole è il Governo, che nel suo testo non mette al centro della riforma federale i tributi propri di Regioni ed enti locali. Anzi, dice di voler superare l'Irap, dopo aver c

E' stato invece per iniziativa del PD che, in Senato, sono state meglio definite le materie imponibili di competenza di ciascun livello di governo, con particolare riguardo ai comuni (immobili; art. 12, comma 1, lettera b) e alle province (mobilità; art. 12, comma 1, lettera c).

Per quanto riguarda i fondi perequativi, la nostra idea è che per essi deve restare centrale la funzione dello Stato. Perequazione verticale, insomma, e non orizzontale. Abbiamo ottenuto che questo principio venisse inserito nell'originario testo del Governo, riducendone così il "potenziale" di egoismo territoriale, per i due più importanti fondi perequativi: quello per i servizi essenziali delle Regioni (art. 9, comma 1; inserito in Senato) e quello per le funzioni fondamentali degli enti locali (art. 13, comma 1, lettera a; inserito in commissione Camera). Il primo sarà approvvigionato da una compartecipazione all'Iva, il secondo dalla fiscalità generale. Il finanziamento "base" per le Regioni, poi, verrà stabilito sulla base delle aliquote dei tributi e delle compartecipazioni tali da assicurare la piena copertura dei fabbisogni standard in una sola Regione, e non in "almeno" una Regione, come prevedeva il testo originario. Per tutte le altre Regioni scatterà il fondo perequativo. Questa modifica, introdotta al Senato, rende la perequazione più equa, a garanzia delle Regioni con minore capacità fiscale. Anche rispondendo a nostre sollecitazioni e proposte emendative, è stato inserito in commissione Camera un importante articolo aggiuntivo (art. 24 bis) sulla collaborazione fra Stato, Regioni ed enti locali nel contrasto all'evasione fiscale, con forme di compartecipazione al maggior gettito a vantaggio degli enti territoriali e regionali.

### **Tenuta della finanza pubblica**

In molti settori dell'opinione pubblica è sentito il rischio che il processo di riforma federale possa generare aumenti di spese e quindi aumenti della pressione fiscale. Il Partito Democratico condivide questa preoccupazione, e ha ottenuto che i decreti attuativi siano corredati da relazioni tecniche che attestino il loro effetto ai fini dei saldi di finanza pubblica, da verificare da parte delle competenti Commissioni parlamentari (art. 2, comma 3, ottenuto in commissione Camera).

E' stato poi inserito, in commissione Camera, il principio che "dalla presente legge e da ciascuno dei decreti legislativi non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" (art. 26, comma 3-bis).

In commissione Camera sono stati introdotti altri "paletti" finanziari: il principio che gli scarti fra preventivi e consuntivi verranno attribuiti allo Stato, se negativi, ovvero verranno compensati dallo Stato, se positivi (art. 9, comma 1, lettera e; art. 19 comma 1 lettera e-bis); il principio di simmetria fra finanziamento e aumento/riduzione delle funzioni decentrate a Regioni ed enti locali (art. 2, comma 2, lettera r).

Si è poi introdotta una specificazione in merito al trasferimento del patrimonio statale agli enti locali: esso avverrà sulla base di "apposite liste che individuino i singoli beni da attribuire", mentre nel testo governativo era genericamente legato a "tipologie di beni" (art. 18, comma 1, lettera a).

### **Garanzie per i territori a più bassa capacità fiscale**

Il processo di riforma genera preoccupazioni fra i cittadini e gli amministratori delle aree territoriali a più bassa capacità fiscale. Ciò è dovuto anche al contesto di comunicazione politica estremista e ideologica che la Lega Nord ha messo in atto. I meridionali più attenti sanno bene che anche i loro territori avranno da guadagnare da un processo che ha l'obiettivo di responsabilizzare maggiormente le classi dirigenti locali e di portare i servizi essenziali e fondamentali verso standard di costo e di copertura di livello europeo. Cosa che oggi non avviene nella maggior parte dei territori del Sud, e certo non per colpa della riforma del Titolo V.

Tuttavia, queste preoccupazioni sono condivise dal Partito Democratico, che è un partito nazionale e che, responsabilmente, dice le stesse cose in Veneto e in Calabria. E su questo versante il nostro Partito non solo non si divide fra Nord e Sud, ma in modo unitario e convinto ha fatto proprie una serie di indicazioni emerse da parte del pensiero meridionalista più avanzato, come quelle della Svimez.

Su nostra iniziativa, alla Camera, sono state salvaguardate dal calcolo dei nuovi fondi perequativi le risorse già destinate al fondo perequativo ex legge 549/1995. Si tratta di un fondo storico di circa 2,5 miliardi, di cui 1,7 assegnati a Regioni a statuto ordinario del Sud, le quali non potrebbero sopportare una drastica contrazione di queste risorse, che sono consolidate nei loro bilanci per il finanziamento di servizi essenziali e di interventi di sostegno allo sviluppo economico e sociale (art. 8, comma 1, lettera i).

A salvaguardia delle aree sottoutilizzate, il PD ha fatto suo un emendamento proposto dalla Svimez recante il principio che l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali si attua attraverso interventi speciali "organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali". La proposta è stata accolta in commissione Camera (art. 15, comma 1, lettera d).

E' stato accolto un nostro emendamento che salvaguarda le aree sottoutilizzate all'interno dell'art. 21 sulla perequazione infrastrutturale (art. 21, comma 1, lettera 1-bis), introducendo il deficit infrastrutturale e di sviluppo fra i criteri della ricognizione. La ricognizione prevista dal comma 1 dell'art. 21 è stata estesa alle reti viarie, con particolare attenzione al Mezzogiorno. E' stato

chiarito che la fiscalità di sviluppo per le nuove imprese è destinata alle aree sottoutilizzate (art. 2, comma 2, lettera hh).

Infine, ma non certo ultimo in termini di importanza, l'obiettivo del superamento del dualismo economico del Paese è stato introdotto, con un emendamento accolto in aula alla Camera, fra i principi generali della riforma (art. 1, comma 1).

### **Tenuta del sistema delle regioni e delle autonomie locali**

Un asse costante dell'azione del Partito Democratico è stato di introdurre garanzie affinché il processo di riforma non si trasformi in un aumento delle difficoltà di gestione ordinaria per le amministrazioni locali e regionali.

In Senato abbiamo introdotto il principio dell'integrale finanziamento del "normale esercizio" delle funzioni attribuite a regioni ed enti locali (art. 2, comma 2, lettera e).

Alla Camera abbiamo ottenuto che i meccanismi di finanziamento contenuti nella delega si applicheranno anche nel caso di ulteriore trasferimento di funzioni ai sensi dell'art. 116 della Costituzione (art. 13 bis). In Senato, era già stato ottenuto che la stessa previsione venisse fatta in modo esplicito nel caso delle funzioni amministrative riconducibili al settore istruzione (art. 8, comma 2).

E' stato poi accolto il nostro punto di vista, in commissione Camera, volto a dare il massimo di flessibilità al finanziamento dei servizi essenziali delle Regioni: compartecipazione Iva prioritaria ma non esclusiva (art. 7, comma 1, lettera a); chiarimento che vengono finanziate anche le funzioni che, pur restando di competenza esclusiva statale, vedono le Regioni esercitare funzioni amministrative (art. 7, comma 1, lettera a; art. 8, comma 1, lettera a); salvaguardia dei contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui delle Regioni (art. 8, comma 1, lettera g). Quest'ultima garanzia è estesa anche agli enti locali (art. 11, comma 1, lettera e). Infine, maggiori garanzie sul trasporto pubblico locale (art. 8, comma 1, lettera c).

Nella stessa direzione ci siamo mossi per gli enti locali, facendo prevalere la nostra opinione per una maggiore flessibilità in merito al finanziamento delle loro funzioni fondamentali: l'originario testo governativo introduceva solo una compartecipazione all'Irpef-Ire; in Senato si è ottenuta la possibilità di una compartecipazione anche all'Iva (art. 12, comma 1, lettera b). In aula Camera è stato accolto un nostro emendamento che introduce l'importante principio di una perequazione della finanza comunale a vantaggio dei Comuni storicamente sottodotati (art. 20, comma 1, lettera c). Al Senato avevamo ottenuto maggiore libertà dai vincoli del patto di stabilità per la spesa in conto capitale dei Comuni virtuosi (art. 12, comma 1, lettera l), ma alla Camera questa previsione è stata vincolata all'esistenza di adeguate compensazioni.

La salvaguardia delle specificità dei piccoli Comuni è stata subordinata alla loro associazione verso l'esercizio di funzioni che raggiungano bacini di popolazione da individuare con i decreti attuativi. Insomma: un vero incentivo all'associazionismo (art. 11, comma 1, lettera g, introdotto in commissione Camera).

Le infrastrutture sanitarie, assistenziali e scolastiche sono state inserite, su nostra richiesta, nella perequazione infrastrutturale (art. 21, comma 1, commissione Camera).

### **I limiti ancora presenti nel disegno di legge delega**

Almeno otto sono, nel nostro giudizio, i limiti ancora presenti nel provvedimento, che non siamo riusciti a modificare per il parere contrario del Governo e della sua maggioranza parlamentare:

1. La commissione bicamerale non ha parere vincolante.
2. Manca, nella *road map*, il legame temporale fra attuazione del codice delle autonomie e attuazione del federalismo fiscale. Il legame è solo indiretto: poiché sarà necessario stabilire costi e fabbisogni standard sulla base dei l.e.p., questo sarà impossibile in assenza della perimetrazione delle funzioni amministrative di ciascun livello di governo. Tuttavia, non è stato accolto nessun nostro emendamento in merito (neppure quello "blando" che dava indirizzo per un "parallelismo" in fase di attuazione).
3. Nel finanziamento dei servizi non essenziali delle Regioni sono previsti solo tributi propri e perequazione, e non tributi derivati e compartecipazioni. Il fondo perequativo per i servizi non essenziali delle Regioni non è soddisfacente: è di tipo orizzontale; non garantisce il pieno finanziamento delle spese nell'insieme delle Regioni; è distribuito con un criterio di capacità fiscale meno equo di quello da noi proposto.
4. Nel finanziamento delle funzioni non fondamentali degli enti locali non è chiaro se siano previste compartecipazioni non solo a tributi erariali ma anche a tributi regionali. Questa incertezza è grave, perché anche i trasferimenti di "secondo livello", quelli che oggi vanno dalle Regioni a Comuni e Province, andranno riformati ai sensi del Titolo V e trasformati in tributi propri, compartecipazioni e perequazione. E' necessario, quindi, prevedere per gli enti territoriali la compartecipazione al gettito di tributi regionali.
5. Il fondo perequativo per le funzioni non fondamentali degli enti locali è ancora meno soddisfacente di quello dei servizi non essenziali delle Regioni: non ne viene individuata la fonte di approvvigionamento, né i criteri di calcolo e di riparto, e non ci sono garanzie del pieno finanziamento nell'insieme di comuni e province. E' stato respinto un nostro emendamento che approvvigionava il fondo con la fiscalità generale, lo ripartiva in base ad un principio di capacità fiscale calcolato su un mix ampio di basi imponibili e garantiva il pieno finanziamento nell'insieme di comuni e province.
6. Non è stata accolta la nostra proposta di inserire la gestione dei trasporti pubblici fra i servizi essenziali delle Regioni.
7. Non è neppure stata accolta la nostra proposta di inserire i beni culturali fra le funzioni fondamentali dei Comuni. Eppure, più del 50% dei musei, archivi e biblioteche pubbliche è di proprietà dei Comuni.
8. L'autonomia dei diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva (art. 2 comma 2 lettera ff) non è stata



specificata né vincolata, al contrario di quanto richiesto dai nostri emendamenti.

Infine, non sono stati accolti nostri emendamenti in materie collaterali, ma politicamente rilevanti per sostanziare il processo di riforma in modo non soltanto fiscale-finanziario, ma anche strutturale: standardizzazione delle spese per investimenti, coordinamento dell'accesso di regioni ed enti locali ai mercati finanziari, revisione delle norme in merito all'esercizio dei poteri sostitutivi (accolto come ordine del giorno), nuovi indirizzi sulla selezione dei dirigenti negli enti pubblici locali e regionali e nelle entità a loro connesse in via diretta (agenzie, aziende speciali, società *in house*, ecc.), imponendo procedure pubbliche (accolto come raccomandazione).

Resta aperta la questione della partecipazione delle Regioni a Statuto Speciale al processo di riforma. Secondo l'opinione di molti il metodo dei costi e dei fabbisogni standard, poiché collegato alla sfera dei diritti dei cittadini e ad una riforma strutturale in materia economica e sociale, deve estendersi anche alle Regioni a Statuto Speciale. Al Senato, infatti, era stato previsto che anche queste Regioni dovessero partecipare al "Patto di convergenza". Le prerogative di tali enti, tuttavia, impongono che ciò debba realizzarsi tramite la scrittura consensuale di specifiche norme di attuazione. Il Governo ha quindi presentato alla Camera una modifica del testo, che il PD ha condiviso, orientata ad evitare contenziosi costituzionali e ad attivare il processo di applicazione della legge sul federalismo fiscale con procedure consensuali. Restano tuttavia due aspetti positivi: il primo è la previsione che le Regioni a Statuto Speciale con reddito procapite inferiore alla media nazionale possano accedere ai fondi perequativi per i servizi essenziali; il secondo è che, nei tavoli che il Governo aprirà con le Regioni a Statuto Speciale per il recepimento dei principi della legge sul federalismo fiscale, dovrà essere valutata la "congruità" dei trasferimenti ottenuti da queste Regioni successivamente all'approvazione degli Statuti autonomistici.

## **Federalismo fiscale e carta delle autonomie<sup>1</sup>**

E' necessario più coraggio nella differenziazione delle funzioni tra comuni e province. Faccio un esempio. Se si vuole più concorrenza nell'offerta dei servizi di interesse economico generale (trasporti, acqua, rifiuti, energia, ecc.) ci deve essere qualcuno che si occupi in via sistematica e professionale della domanda. La pubblica amministrazione deve essere garante della domanda da parte dei cittadini e delle imprese: standard e qualità del servizio, tariffe, ecc. Qui c'è un evidente problema di ambito ottimale dal punto di vista tecnico-economico, soprattutto quando siano coinvolte reti, che porta a pensare ad un livello intermedio di governo, come la provincia, fatta esclusione per le città metropolitane.

Tuttavia, voglio ricordare agli amici parlamentari che sui servizi di interesse economico generale il Parlamento avrebbe molto altro lavoro da fare. La Banca d'Italia ha appena concluso una serie di studi, coordinati da Paolo Sestito e Magda Bianco, in cui vengono passate in rassegna le regolamentazioni introdotte negli ultimi quindici anni e in cui emergono con grande evidenza fabbisogni di "manutenzione" normativa in settori importanti come ambiente, acqua, trasporto pubblico locale, ecc. Non basta più concorrenza nell'offerta, se non c'è una buona regolazione, e la nostra ha urgente bisogno di esser rivista, a meno di non voler gestire tutto con i commissariamenti straordinari.

Secondo punto. Voglio ricordare che c'è poca chiarezza su come funzionerà nella legge 42 il fondo perequativo per le funzioni non fondamentali. E' il fondo meno definito di tutta quella legge, e sarà probabilmente necessario attivare, soprattutto per i comuni più piccoli, non solo il livello di perequazione nazionale ma anche il livello regionale. C'è anche un po' di ipocrisia sulla questione dell'autonomia finanziaria dei comuni: bisognerà in fase di attuazione stimolare affinché il governo si proponga di utilizzare tutti gli spazi possibili per l'autonomia finanziaria dei comuni, soprattutto nella direzione delle basi imponibili immobiliari.

Molti sollecitano riforme nelle modalità di esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo dei consigli comunali e provinciali. Nessuno vuole tornare al passato, ma è evidente che la concentrazione dei poteri gestionali in capo a sindaci e presidenti ha progressivamente svuotato di ruolo i consigli. La mia opinione è che i poteri di indirizzo e di controllo dei consigli comunali e provinciali si esercitano nel modo migliore se possono basarsi su apparati informativi avanzati e innovativi in merito alla quantità e alla qualità dei servizi offerti dall'amministrazione, all'efficacia dell'azione amministrativa, al monitoraggio effettivo di cosa l'amministrazione comunale o provinciale fa con i soldi che il consiglio dà alla giunta e al sindaco, o al presidente, quando approva il bilancio.

E allora la proposta mi sembrerebbe quella di trasformare il rendiconto in un documento non più soltanto finanziario ma di vera e propria rendicontazione sociale. Ovvero, di allegare al rendiconto finanziario di comuni e province un vero e proprio bilancio sociale. Accanto alla parte finanziaria, esporre gli indicatori quantitativi di cosa si fa con quei soldi, assoggettare l'azione amministrativa anche a valutazioni di tipo qualitativo. Un rendiconto non solo finanziario, ma anche sociale, può diventare il terreno naturale su cui i consigli esercitano i poteri di

---

<sup>1</sup> Intervento al Convegno Anci - Associazione dei Parlamentari amici dei Comuni "I nuovi Comuni nella Repubblica federale: la carta delle Autonomie", Roma, 23 giugno 2009

indirizzo e di controllo, anche con modalità di raccolta e di verifica dei dati che garantiscano l'indipendenza e la terzietà rispetto all'esecutivo.

Infine, per quanto riguarda tutta la tematica dei controlli e della valutazione della gestione amministrativa dell'Ente, grazie alla legge 42 comuni e province avranno nuovi strumenti. Pensate quanto sarà importante il costo standard, e come tramite alcune sedi "federali" di condivisione dei dati finanziari ed economici si arriverà a definirne l'entità per i principali servizi essenziali o fondamentali. Tutte le amministrazioni avranno così un riferimento per l'erogazione dei servizi e potranno autovalutare il percorso e il raggiungimento del costo standard, o quali siano gli elementi locali che lo impediscono. Da questo punto di vista la legge 42 ha al suo interno, se ben sviluppati e ben attuati, meccanismi di controllo diversi da quelli del passato, non solamente preventivo o successivo, o meramente contabile o tecnico-amministrativo. Le procedure di convergenza e gli eventuali piani per il conseguimento degli obiettivi di convergenza hanno più attenzione agli obiettivi di servizio e ai costi standard, che non ai tradizionali controlli di tipo formale. Queste procedure andranno costruite nelle sedi di condivisione fra stato e autonomie locali previste dalla legge, e andranno sperimentate.

Credo sarà molto importante per il mondo degli amministratori e dei dirigenti e tecnici di comuni e province iniziare a confrontarsi con i costi standard, e se possibile anche con i bilanci sociali, quindi con bilanci che dicono cosa si fa, e non solamente quanto si spende.

## **Per un'attuazione sostenibile e costituzionalmente corretta del federalismo fiscale<sup>1</sup>**

Per il Partito Democratico l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione costituisce un tassello importante di una più generale riforma dello Stato, volta a modernizzare le pubbliche amministrazioni, ad alleggerire e semplificare gli apparati burocratici, ad aumentarne efficienza ed economicità attraverso un maggior controllo da parte dei cittadini. E' questa la visione che ispira le riforme di fine anni '90 (trasferimento di competenze dallo stato alle regioni e agli enti locali, elezione diretta dei presidenti delle regioni, autonomia statutaria, nuovo titolo V della Costituzione). Il tracciato delle riforme si è interrotto fra il 2001 e il 2006. Nei due successivi anni di governo il centrosinistra si è impegnato a riprendere il percorso delle riforme, presentando proposte legislative organiche di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione non solo in materia di federalismo fiscale, ma anche di assetto complessivo del sistema delle autonomie locali ("carta delle autonomie") e di riforma del Parlamento ("bozza Violante").

Per noi, infatti, è di assoluta evidenza che la sola parte fiscale e tributaria della riforma è monca e incompleta, se non accompagnata da una profonda riforma amministrativa ("chi fa cosa" nel nostro barocco sistema pubblico multilivello) e da una riforma del Parlamento, con il superamento del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero di parlamentari e l'istituzione del Senato delle regioni e delle autonomie.

Il Governo Berlusconi e la sua maggioranza hanno deciso diversamente e hanno messo l'acceleratore sul solo federalismo fiscale. E' vero che, incalzato dalle opposizioni, il Governo ha varato successivamente una proposta di riforma del sistema delle autonomie, che è oggi all'esame delle Conferenze. Ma è altrettanto vero che il legame temporale fra i due processi di attuazione resta ancora molto labile. Eppure chiunque capisce che sarà impossibile definire l'entità delle risorse finanziarie da assegnare a ciascun ente se prima non vengono fissati i perimetri dei servizi da finanziare.

E soprattutto, dentro questi perimetri, quelli relativi ai servizi cosiddetti essenziali, che a loro volta vanno ancorati a nuove previsioni legislative sui livelli essenziali delle prestazioni connessi ai diritti civili e sociali fondamentali che la Repubblica tutela in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. Anche qui va eliminata ogni possibile forma di ipocrisia: come si potranno calcolare i fabbisogni standard se non si sono stabiliti i livelli essenziali delle prestazioni? Penso soprattutto al settore dell'assistenza, ma anche ad altri settori di intervento connessi alle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province, e quindi a tante importanti prestazioni su cui si basa il sistema del welfare di prossimità nel nostro paese.

In tanti hanno parlato, giustamente, di una vera e propria "road map" che andrebbe scritta per stabilire un cronoprogramma credibile e impegnativo per l'attuazione della riforma: definizione delle cornici legislative per i livelli essenziali delle prestazioni, approvazione della "carta delle autonomie", definizione parallela dei decreti attuativi della carta delle autonomie e del

---

<sup>1</sup> Intervento in discussione generale, Proposta di legge 2105/2008, Aula di Montecitorio, 16 marzo 2009

federalismo fiscale. Finora, Governo e maggioranza hanno soltanto approvato una proposta emendativa delle opposizioni che fissa in dodici mesi il limite temporale per l'emanazione del primo decreto di attuazione della presente legge, e precisa che in questo primo decreto dovranno essere introdotti i nuovi principi fondamentali in materia di armonizzazione dei sistemi contabili pubblici.

Va bene, ma non basta.

Non basta a sfatare la suggestione che qualcuno, nella maggioranza e nel Governo, considerino questa legge un puro manifesto a scopi elettorali, dandone già per scontata la non attuazione, anche alla luce della crisi economica in corso. Se davvero si vuole andare avanti in questa riforma, questa possibile ipocrisia va eliminata con opportune modifiche del testo e con precisi impegni che il Governo assume di fronte al Parlamento.

Insieme a questa ipocrisia, vanno superate alcune palesi distorsioni che la discussione pubblica ha assunto sull'argomento. Credo che il contesto di comunicazione politica all'interno del quale avverrà in quest'aula la discussione del provvedimento sarà altrettanto importante della valutazione di merito delle proposte emendative per orientare la decisione di voto da parte del Partito Democratico.

Tre soli esempi di queste distorsioni. Aver concentrato la discussione sul solo federalismo fiscale ha portato il Parlamento ad affrontare una discussione molto tecnica, che ha un sapore quasi esoterico. Pensiamo ad una famiglia che debba trovare un posto in asilo nido per suo figlio, oppure che deve trovare un aiuto di assistenza domiciliare per un anziano non autosufficiente. Credete che siano in qualche modo interessati a sapere come l'ente locale a cui si rivolgono ottiene i suoi finanziamenti, con quale mix fra riserve d'aliquota, compartecipazioni, addizionali, tributi propri e derivati, fondi perequativi basati sui fabbisogni standard, fondi perequativi basati sulla capacità fiscale, ecc. ecc.? Il rischio che la nostra istituzione parlamentare venga considerata lontana dai problemi concreti della vita di tutti i giorni non è mai stato così evidente come in questa discussione sui sistemi di finanziamento dei diversi livelli di governo della Repubblica. La famiglia che prima immaginavo è interessata a sapere se nel suo territorio il servizio è erogato, a quale livello di qualità e di affidabilità, con quale copertura, con quale efficienza, con quali costi tariffari a carico dell'utente. E' qui il cuore del processo di riforma a cui tiene il Partito Democratico.

Ed è qui che prendo atto dell'accoglimento da parte di Governo e maggioranza di alcune proposte del Partito Democratico che hanno modificato, prima in Senato e poi nel lavoro di Commissione alla Camera, l'originario testo del Governo. Penso in particolare all'introduzione di un processo di coordinamento dinamico della finanza pubblica e del cosiddetto Patto per la convergenza, in cui è chiaro che il processo di riforma che mettiamo in atto punta, a regime, a far convergere tutti i territori italiani verso livelli uniformi sia dei costi che dei tassi di copertura e della qualità dei servizi. L'introduzione del concetto di obiettivo di servizio rende chiaro che le amministrazioni pubbliche locali e regionali devono essere impegnate in un doppio processo di convergenza: verso i costi più efficienti e verso i livelli essenziali delle prestazioni.

Una seconda distorsione è quella di tendere a comunicare che il processo che si sta aprendo determina la "territorializzazione" delle imposte. Non è così, e rivolgo un pressante invito a chi dice questo ai suoi elettori, ai suoi sindaci, a correggere la comunicazione, a evitare di creare aspettative che rischiano poi di andare disilluse. La Costituzione non introduce alcun principio di territorialità delle imposte erariali che contraddica il principio sovraordinato di capacità contributiva. E tanto questo è vero, che già l'originario testo emanato dal Governo si allontanava di molto dal progetto del Consiglio regionale della Lombardia. E adesso, dopo le modifiche introdotte in Commissione, Governo e maggioranza hanno accettato numerosi emendamenti presentati dal Partito Democratico e dalle altre opposizioni che chiariscono come il "principio di territorialità" vada riferito al testo dell'articolo 119. E' stata inoltre accettata la nostra richiesta di sopprimere la riserva d'aliquota per le Regioni, uno strumento che avrebbe rischiato di "balcanizzare" la più importante imposta erariale, quella a cui sono legati obiettivi di progressività e di meritorietà sociale che non possono essere spezzettati per 21 regioni. Ed è stato chiarito, in tre casi su quattro, che i fondi perequativi attingono alla fiscalità generale. Resta privo di questo riferimento il solo fondo per i servizi "non lettera m" delle Regioni. Spero che l'Aula vorrà intervenire su questa, che è ormai un contraddizione logica e formale all'interno del testo.

Una terza distorsione è data dal fatto che il contesto di comunicazione politica si è caratterizzato per una lettura sostanzialmente antimeridionalistica del processo di riforma. E ciò in dispregio di dati di fatto e di numeri che sono chiarissimi, e che sono emersi con grande evidenza nel corso delle audizioni parlamentari. E allora, vale ancora una volta ricordare che la spesa pubblica per abitante è più alta nel centro-nord rispetto al sud: 12.963 euro contro 10.124 sul dato complessivo del 2006, 11.831 contro 9.865 sulla sola spesa primaria. E questo serve a ricordarci che in tante zone del Sud il livello di copertura e di qualità dei servizi essenziali di prossimità è ben lontano da quello che dovrà invece essere raggiunto grazie all'applicazione della riforma che stiamo discutendo.

E vale ricordare ancora che il costo unitario di fornitura dei servizi è molto variabile all'interno del paese, il che significa che la convergenza verso i costi standard garantirà non solo risparmi, ma soprattutto più efficienti contesti organizzativi. Ma che questa variabilità non emerge affatto sulla direttrice Nord-Sud, tant'è vero che in generale i costi unitari più elevati emergono nelle regioni a statuto speciale del Nord, il che significa in buona sostanza che la sfida dell'efficienza va combattuta in tutto il paese, e non solo in alcune sue parti.

E ancora, vale ricordare che la finanza comunale è storicamente più eterogenea e sperequata di quella regionale, ma che anche qui, una volta ancora, le direttrici geografiche della sperequazione sono molto complesse: ad esempio nel Nord emerge una sperequazione a danno dei Comuni del Veneto, nel Sud a danno dei Comuni della Puglia. E' per questo che il Partito Democratico ha insistito sia al Senato sia in Commissione alla Camera per la garanzia del finanziamento integrale e dell'integrale sostituzione degli attuali trasferimenti, oltre che per specificare con più precisione i meccanismi di funzionamento dei fondi perequativi dei Comuni. E su questo ultimo elemento,

ancora non accolto, confidiamo in un cambiamento di giudizio del Governo e della maggioranza. E' questa la strada maestra per venire incontro alla legittima protesta dei Sindaci veneti, oltre all'accoglimento delle proposte immediate per mettere tutti i Comuni italiani in condizione di non arrivare morti all'appuntamento con la riforma.

E infine, vale ancora ricordare che la pressione fiscale, ove correttamente valutata, e quindi in percentuale sul Pil e non in termini procapite, non appare differenziata in maniera univoca fra i diversi territori del paese: basti ricordare, ad esempio, che è pari al 44,4% in Veneto e al 45% in Campania.

In questa direzione, tuttavia, il lavoro svolto in Commissione alla Camera ha dato risultati positivi, introducendo elementi di garanzia per il Mezzogiorno in precedenza non previsti. Penso in particolare alla salvaguardia del fondo ex legge 549/1995 e alla nuova formulazione dell'articolo 15, che lega l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali delle aree sottoutilizzate a interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali. Non sono state invece accettate, e noi insistiamo per l'Aula, le nostre proposte relative ai fondi perequativi per i servizi non essenziali, né quelle relative all'inserimento dei trasporti regionali fra i servizi essenziali delle Regioni e dei beni culturali fra le funzioni fondamentali dei Comuni.

Insomma, il lavoro fin qui svolto va nella giusta direzione. Va affermato adesso con grande forza che il federalismo fiscale non deve essere un mezzo per ridurre l'intervento pubblico a "stato minimo" e abbassare il livello di guardia delle nostre, già insufficienti, politiche di welfare; non deve essere un mezzo per redistribuire in modo distorto e imprevedibile le risorse fra le diverse aree territoriali del paese; per alterare il principio costituzionale della progressività del sistema fiscale; per sostituire al centralismo statale una sorta di neocentralismo delle regioni; per creare le condizioni di un litigio permanente di tutti contro tutti, con effetti negativi sul funzionamento dei servizi pubblici. E mi sembra di poter dire che la versione attuale del testo, così come emendata in Commissione, riduca questi rischi, fatto salvo l'importante e fondamentale punto relativo all'intreccio fra livelli essenziali delle prestazioni, carta delle autonomie e decreti attuativi del federalismo fiscale.

Per il nostro partito, per il Partito Democratico, il federalismo fiscale deve essere un mezzo per: ricostruire un rapporto trasparente fra istituzioni pubbliche e cittadini sulle decisioni in materia di spesa pubblica e di imposte; utilizzare meglio le imposte versate dai cittadini a qualsiasi titolo, obbligando le pubbliche amministrazioni a standard di efficienza verificabili; concentrare l'attenzione della politica e il suo lavoro, in ambito sia nazionale che locale, sui livelli e sulla qualità dei servizi pubblici offerti a cittadini e imprese, che in tante parti del paese sono ancora sottodimensionati e insufficienti; modernizzare l'intero apparato pubblico, centrale e locale, e rafforzare i governi di prossimità nella capacità di curare i beni pubblici e il welfare del territorio; trasferire alle istituzioni più vicine ai cittadini le decisioni di entrata e di spesa in campi fondamentali dell'intervento pubblico senza che venga aumentata la pressione fiscale. Con una completa e moderna riforma in senso federale si deve definire una cornice politico-istituzionale che ci consenta di affrontare il tema del mezzogiorno in modo totalmente nuovo, come già cento anni fa proponevano Gaetano Salvemini e Luigi Sturzo.

Certo, noi avremmo preferito un'impostazione diversa dell'intero processo. Anche all'interno delle scelte tecniche in merito ai meccanismi finanziari, il progetto di legge presentato dal Partito Democratico in Senato metteva al centro dei meccanismi di calcolo dei fabbisogni e della perequazione non già gli enti (i Comuni, le Province, le Regioni), ma i territori, le comunità regionali. Si intende con questo concetto l'insieme di tutti gli enti pubblici che erogano i servizi in un certo territorio, rivolti ad una certa comunità. Questa impostazione muove dal presupposto che ai cittadini interessino la qualità dei servizi e i relativi costi, indipendentemente dall'ente che tali servizi eroga. Nella nostra proposta c'è più attenzione all'autonomia tributaria degli enti decentrati, perché ci sembra una chiara contraddizione fare il federalismo mentre si riduce il ruolo dell'Ici e si afferma che in futuro dovrà essere superata l'Irap.

Al cuore di un buon governo di prossimità ci deve essere anche la responsabilità fiscale, e ci sembra evidente che l'attuale testo contenga in merito qualche ipocrisia, pur essendo aperto ad attuazioni future su basi imponibili che sono state meglio specificate grazie all'accoglimento di nostri emendamenti in Senato. E' positivo, peraltro, l'accoglimento delle nostre proposte sulla presentazione di adeguate relazioni tecniche che attestino la neutralità dei decreti attuativi sui saldi di finanza pubblica. Mentre non comprendiamo il motivo per cui siano stati respinti i nostri emendamenti, che ripresentiamo in aula, per chiarire che Comuni e Province potranno fruire anche di compartecipazioni al gettito di tributi regionali. Infatti, l'attuale sistema di trasferimenti dalle Regioni alle Province e ai Comuni andrà anch'esso riformato ai sensi della Costituzione, e trasformato in tributi locali, compartecipazione e perequazione regionale.

Nonostante la nostra insoddisfazione per l'impianto del provvedimento, quindi, ci siamo confrontati nel merito e continueremo a farlo, provando a correggere le distorsioni e gli errori che a noi sembrano più rischiosi per l'avvio di una riforma così importante. E' positivo il rafforzamento delle garanzie del Parlamento, che speriamo possa essere ulteriormente riempito di contenuto dall'Aula, anche in termini di capacità di indirizzo e di proposta, oltre che di garanzie ancora maggiori. E confidiamo in una positiva soluzione della vicenda delle Regioni a Statuto Speciale. Ci sembra chiaro che la legge in discussione reca principi fondamentali in materia di riforma economica e sociale, che quindi si estendono anche alle Regioni a Statuto Speciale. Ma soprattutto ci sembra importante che i meccanismi di garanzia dei cittadini contenuti nei principi dei fabbisogni standard, degli obiettivi di servizio e dei livelli essenziali delle prestazioni possano esplicare i loro effetti favorevoli anche a vantaggio della popolazione residente nelle Regioni a Statuto Speciale. Sarebbe ben strano, infatti, che la specialità, definita storicamente per determinare un vantaggio a quei territori, si dovesse trasformare in un oggettivo elemento di svantaggio.

Insomma, per il PD il federalismo fiscale è un mezzo per rinnovare l'unità nazionale intorno a uno Stato riformato e a enti territoriali più autonomi e responsabili. Un mezzo per dare più forza alle collettività locali del nostro paese, per renderle più consapevoli e più coinvolte nei processi decisionali, per farle diventare sempre più capaci di affrontare le grandi sfide del tempo presente con una maggiore partecipazione alla gestione della cosa pubblica e ai



processi di sviluppo del loro territorio nell'ambito dell'economia nazionale, europea e globale.

E' questa la sfida a cui partecipiamo, con un contributo di idee e di bagaglio politico che ci porterà ad incalzare costantemente maggioranza e Governo affinché vengano superati gli errori ancora contenuti nel testo e venga data un'attuazione trasparente e veloce al processo di riforma.

## **Federalismo e Mezzogiorno: rischio o opportunità?**<sup>1</sup>

Il Popolo della Libertà e la Lega Nord hanno abbandonato l'impostazione sul federalismo fiscale che stava scritta nel loro programma elettorale. Già il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri, il cosiddetto disegno di legge "Calderoli", si era allontanato da quelle posizioni estremistiche ed era più simile a impostazioni più sostenibili, anche se con molte formulazioni ancora non accettabili. Già durante i lavori del Senato sono stati poi accolti alcuni dei punti della proposta del PD. Per esempio, non c'è più la territorialità delle imposte, che invece c'era nel progetto Lombardia e che era palesemente incostituzionale.

Molti punti, tuttavia, restano ancora aperti. Ed è importante, in questa fase, che anche da qui, da Caltagirone, arrivi una spinta politica forte che ci aiuti in Parlamento a fare passi avanti su almeno quattro questioni, sulle quali il progetto di legge è insoddisfacente. E non soltanto per il Sud: è insoddisfacente per tutti gli italiani.

Sia chiaro, in primo luogo, che se chiamassimo questo progetto "Riforma della finanza locale ai sensi del Titolo V della Costituzione", non sbagliremmo in nulla. Nella Costituzione infatti le parole "federalismo fiscale" non ci sono. E' però invalsa l'abitudine di chiamarlo così: e così era denominato anche il disegno di legge Prodi-Padoa Schioppa presentato dal Governo di centro-sinistra nella passata legislatura. Detto questo, come si fa una riforma della finanza locale senza avere contestualmente fatto una riforma delle funzioni amministrative di Comuni, Province e Regioni? Anche semplificando e razionalizzando queste funzioni, superando duplicazioni e barocchismi, rimodellando il nostro apparato pubblico in base al principio di adeguatezza: ciascuna funzione viene assegnata ad uno ed un solo livello di governo, quello che è più adeguato a svolgerlo sulla base di parametri di efficienza ed efficacia. Quindi noi vogliamo che al federalismo fiscale si affianchi anche la riforma delle autonomie, la cosiddetta "carta delle autonomie".

Secondo: non è ancora chiaro se i fondi perequativi per i territori a minor grado di sviluppo siano fondi verticali oppure orizzontali. Che significa? La perequazione viene fatta fra Regioni? Quindi è un "grazioso regalo" che le Regioni più avanzate danno a quelle meno avanzate? No! La perequazione la deve fare lo Stato. Deve essere, insomma, verticale e approvvigionarsi alla fiscalità generale.

Terzo: ci vuole il finanziamento integrale delle funzioni amministrative già assegnate, in particolare agli enti locali. Penso soprattutto ai Comuni, che da anni vivono una situazione di difficoltà finanziaria, peggiorata visibilmente con i recenti provvedimenti del Governo in carica, anche per effetto di un ristoro solo parziale dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa.

E infine, quarto: non è ancora chiaro, dal testo del disegno di legge, quali siano i servizi essenziali e i servizi fondamentali. Qual'è, quindi, il perimetro da finanziare e perequare integralmente. E' da questo che dipende la domanda: il Sud ci guadagna o ci perde con la riforma? Se - come noi chiediamo - il perimetro dei servizi pubblici essenziali e fondamentali è abbastanza vasto,

---

<sup>1</sup> Intervento al workshop "Federalismo e Mezzogiorno: rischio o opportunità?"; Caltagirone, 17 gennaio 2009

allora i territori a minore capacità fiscale sono più garantiti, poiché dovranno essere perequati in ragione di livelli essenziali delle prestazioni al cui confronto la copertura oggi esistente nel Sud per tanti servizi è molto distante dalle medie nazionali.

Permettetemi ora di continuare il mio intervento con due osservazioni, che non sono attinenti alla battaglia politica di questi giorni, ma che cercano di riflettere su questioni più di fondo.

Quando il centro-sinistra ha fatto - perché l'abbiamo fatta noi - la riforma del Titolo V, aveva in testa un'idea di riforma dello Stato. E ciò perché eravamo insoddisfatti, e lo siamo ancora, di come lo Stato funziona, soprattutto nel Sud. Quando dico "Stato" dico Stato centrale, Regioni, Province e Comuni, mi riferisco cioè al nuovo concetto di Repubblica "multilivello". Ora, se si vuole fare una riforma del funzionamento dello Stato, questa è una cosa che non va urlata, che va maneggiata con cautela, con tutti gli accorgimenti gradualisti propri di un sano e coerente riformismo. Ed è esattamente questo l'errore politico del centro-destra: aver consegnato alla Lega Nord una bandiera che la Lega sta utilizzando in un contesto di comunicazione politica totalmente distorto. Un contesto che distorce o nasconde dati importanti affinché l'opinione pubblica possa farsi un'idea consapevole del processo in corso.

Pier Luigi Castagnetti prima di me ha ricordato molti di questi dati, ma ve ne propongo altri due. Per esempio: si ritiene ormai, perché questo è stato il bombardamento comunicativo delle urla leghiste, che la pressione fiscale sia maggiore al Nord che al Sud. Non è vero! La pressione fiscale è sostanzialmente uniforme in tutto il Paese. Parlo della vera pressione fiscale, il rapporto percentuale fra entrate fiscali e reddito. Anzi, ci sono alcune regioni del Nord dove la pressione fiscale è inferiore a quella manifestata da alcune regioni del Sud.

Secondo: tutti danno per scontato che i servizi pubblici costino di più nel Sud, a causa di inefficienze. Siamo sicuri che sia proprio così? Basta andare a vedere i dati, quelli dell'Istat ad esempio, oppure dell'Anci. Tra l'altro, uno dei problemi di questa riforma sarà quello di costruire un vasto patrimonio informativo omogeneo non solo di tipo strettamente finanziario e contabile, ma anche di tipo economico e qualitativo, per poter valutare costi ed efficacia dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni locali e regionali. Ma molti dati già li abbiamo. Ad esempio il costo unitario della fornitura del servizio asilo nido, quindi il costo del servizio per bambino, varia in Italia da 4.000 euro a 14.000 euro. Una bella variazione. Voi ritenete che 14.000 euro siano del Sud e 4.000 euro del Nord? No, è proprio il contrario. Generalmente i costi unitari maggiori emergono proprio nel Nord, e soprattutto nel Nord delle Regioni a Statuto Speciale, mentre i costi unitari più bassi emergono nel Sud. Parliamo di un servizio comunale, con molta probabilità si tratta di vedere la qualità connessa a questi costi, e quando si dice "*costo standard*", si dice: dobbiamo definire, per i servizi essenziali e fondamentali, dei protocolli di offerta, quantitativi e qualitativi, che devono essere resi uniformi a livello nazionale. E poi calcolare il costo "giusto" per la fornitura del servizio nel contesto organizzativo più efficiente. Ma accanto ai costi unitari ci sono i dati relativi alla copertura del servizio. Per gli asili nido in Emilia Romagna il servizio copre al 26,5%, in Sicilia al 6%. Qual è l'obiettivo a cui tendere?

Ecco perché la questione della perequazione deve essere chiarita. Secondo il PD la perequazione per i servizi essenziali e fondamentali (sanità, assistenza, istruzione, altre funzioni fondamentali di Comuni e Province) deve essere piena sui costi e sulle quantità, quindi sui livelli di servizio. E' nostra l'idea, finora solo parzialmente accettata dal Governo e dalla maggioranza, di considerare questo processo – di necessità molto lungo – come un vero e proprio "patto" per la convergenza dei diversi territori italiani verso standard uniformi, e di tipo europeo, in tutti i servizi essenziali. Qui, io vedo una grande potenziale scommessa per il Sud: quella di concentrare sempre di più l'attenzione e le risorse dell'attività politico-amministrativa sui diritti civili e sociali fondamentali, sui servizi essenziali: perché è qui che la distanza dal Nord è ancora troppo grande, e non certo per causa del nuovo Titolo V della Costituzione, ancora non attuato; e perché in questo modo le risorse destinate alle politiche di sviluppo e di coesione potranno, finalmente, essere interamente destinate agli interventi aggiuntivi per il superamento delle condizioni di arretratezza, e non più, com'è accaduto e accade, essere sostitutive di finanziamenti ordinari insufficienti.

La mia seconda osservazione è riferita alla Sicilia, perché da una sede come quella di oggi è giusto che si ragioni intorno al tema del "federalismo siciliano" in modo diverso e più serio rispetto alle numerose semplificazioni che la discussione politica nell'isola ha avuto negli ultimi mesi.

In altre occasioni, più di riflessione storica, si potrà ragionare intorno al tradizionale dibattito fra federalisti e centralisti all'interno del meridionalismo italiano. Castagnetti lo ha ricordato: Sturzo era un autonomista. E anche Salvemini lo era. Salvemini e Sturzo dicevano sui comuni e sulla federazione dal basso delle associazioni comunali le stesse cose, perché vedevano lì un punto cruciale di crescita della coscienza civile e di una nuova classe politica democratica e popolare contrapposta alla classe aristocratica e ai proprietari fondiari. Dall'altra parte c'era Nitti, e come sappiamo è Nitti che ha vinto. Nel discorso pubblico di Nitti e nelle sue argomentazioni tanto spazio ha la sfiducia nei confronti delle classi dirigenti del Sud. La scelta, nel dopoguerra, di centralizzare l'intervento di sostegno al Mezzogiorno nasce da questa convinzione, condivisa da tanti costituenti.

Ebbene, io credo che se utilizzassimo oggi, nella nostra discussione, gli argomenti di quel dibattito collocato nella prima parte del XX secolo, noi sbaglieremmo. La mia impressione è che i cittadini italiani, sia nel Nord che nel Sud, e soprattutto nel Sud, siano sempre più critici nei confronti di una scarsa efficienza ed efficacia dell'intera Pubblica Amministrazione, sia essa statale, regionale, provinciale o comunale. Il punto non è scegliere di far fare allo Stato centrale un po' più di cose, e un po' meno ai Comuni, o viceversa. Il punto è di farle fare a tutti meglio, e con costi fiscali e tariffari sostenibili.

Il metodo dei fabbisogni standard dà trasparenza ai bilanci, perché in qualsiasi modo ti arrivino i soldi, caro amministratore locale e regionale, tu mi devi dimostrare quanti servizi dai e quanto ti costano, e su questo devi rendicontare. Nel "patto per la convergenza" si dovranno stabilire dei veri e propri "obiettivi di servizio", da raggiungere entro determinati tempi. E la Repubblica, nel garantire la perequazione, garantisce anche adeguate procedure per "aiutare" gli enti che non ce la fanno: in una prima fase con

procedimenti "pattizi" e consensuali, sulla falsariga di quelli adottati per i piani di rientro della sanità in base al Patto per la salute siglato nell'estate del 2006, in una seconda fase facendo scattare poteri sostitutivi.

A me pare che, vista dal Mezzogiorno e dalla Sicilia, una scommessa di perequazione sui servizi essenziali e fondamentali, cioè una scommessa di perequazione ordinaria, non straordinaria e aggiuntiva, insieme a regole di monitoraggio e di "accompagnamento" degli enti locali e regionali del Sud, sia una scommessa interessante. Interessante perché significa uscire dall'idea che la perequazione sia dovuta in sé e per sé, che diventi un mero scontro di potere per strappare più soldi allo Stato, con i responsabili politici che fanno a gara a chi chiede e ottiene di più, e nessuno che si occupa invece di come vengono impiegati i soldi, che sono sempre, ricordiamolo, soldi dei cittadini e dei contribuenti, compresi quelli meridionali.

La perequazione da chiedere, insomma, non è più "a babbo morto", ma si riferisce a diritti civili e sociali. Diritti di cittadinanza, non soldi da usare per consolidare un potere di intermediazione sulle relazioni sociali che consenta ai ceti politici dominanti di chiedere il consenso in cambio dei soldi e di ricacciare il Sud indietro di molti decenni, verso forme di clientelismo e di distorsione nei rapporti fra politica e società che lo stesso Sud aveva da tempo cominciato a superare.

La Repubblica deve predisporre tutti i metodi di valutazione e monitoraggio per il raggiungimento di questi risultati. Deve garantire il cittadino, di qualsiasi comune o provincia o regione italiana, che se con i soldi che hanno avuto gli amministratori gli obiettivi non sono stati raggiunti, si farà di tutto per aiutare gli enti locali in difficoltà. Se è il caso, verranno esercitati poteri sostitutivi per garantire ai cittadini di quei territori che le loro istituzioni locali siano conformi al patto di convergenza. Con un rafforzamento dei poteri statali, o se vogliamo, federali. Sotto molti aspetti, un vero federalismo dei diritti comporta poteri centrali (federali) sempre più forti, per investire nel monitoraggio dei servizi, nella rendicontazione, nella trasparenza, nell'assistenza tecnica agli enti più deboli o più esposti a difficoltà ambientali.

Da questo punto di vista la Sicilia ha di fronte a sé una decisione storica. Deve restare ferma alla logica dello Statuto del '46, in cui la Sicilia chiede i soldi per "risarcimento", oppure deve passare ad una logica in cui i soldi vengono chiesti e ottenuti per garantire i diritti costituzionali dei cittadini siciliani? Nella prima logica, che conosciamo bene, il "risarcimento" avviene conferendo alla Sicilia pezzi di ulteriori tributi. Averli è un diritto per l'ente Regione, ma questo diritto astratto è sganciato dai concreti e reali diritti di cittadinanza dei siciliani e delle siciliane. Diritti che, non a caso, sono soddisfatti dall'ente Regione con molta approssimazione.

La nuova logica che la riforma federalista, se davvero riusciremo a farle imboccare una strada solidale e cooperativa, potrebbe proporre non è più di "risarcire" la Sicilia per i costi indotti dall'unificazione dell'Italia, ma invece una logica moderna, in cui la Sicilia ottiene i fondi perequativi per erogare i servizi sanitari, i servizi sociali, l'assistenza, gli asili, la manutenzione, le strade, le ferrovie, in una dimensione in cui la stessa Regione Siciliana sia soggetta ai fabbisogni standard e ai metodi di monitoraggio e di valutazione, abbia bilanci trasparenti e rendicontabili, faccia finalmente una riforma del suo rapporto con

gli enti territoriali, per i quali la Regione è spesso vista come un'entità più distante e più difficile di quanto non sia lo Stato centrale.

C'è chi continua a chiedere, per la Sicilia, ulteriori tributi da conferire alla Regione, come il Presidente Lombardo e l'On. La Loggia. Ma allora la Regione dovrà assumere ulteriori funzioni: più tributi in cambio di più funzioni. Domandiamoci: è questo che i cittadini siciliani vogliono? Vogliono, ad esempio, che l'istruzione universitaria diventi regionale, finanziata con qualche pezzetto di accisa aggiuntiva? O preferiscono invece una logica perequativa sui servizi essenziali, che permetta alle classi dirigenti locali di concentrarsi sugli interventi ordinari fondamentali per la vita di tutti i giorni dei cittadini e delle imprese dell'isola, piuttosto che disperdersi con ulteriori attribuzioni, e che prometta un miglioramento di tanti servizi pubblici di base che oggi vengono offerti in condizioni precarie, poco affidabili e molto costose?

Per quanto sia difficile, in un clima politico drogato dalle urla e dai diktat di chi chiede soldi e non dice cosa vuole farne, sono convinto che la nostra impostazione ha le gambe per camminare e per convincere la pubblica opinione siciliana, che forse è stanca di tanta "specialità" e aspira piuttosto a vivere in un territorio in cui le dotazioni di servizio e i rapporti fra politica e amministrazione pubblica siano più "normali".

## Federalismo e Sicilia<sup>1</sup>

Le accise sui prodotti petroliferi stanno sviando l'attenzione della Sicilia dalle altre questioni poste dal federalismo fiscale, e dai rischi e dalle opportunità che comporta. E' legittimo che il Presidente Lombardo intraveda, in base ai rapporti di forza fra centro-destra e partiti territoriali, qualche spazio per ottenere un risultato simbolico per l'autonomismo siciliano. Forse Lombardo sopravvaluta la sua forza, e infatti nel testo varato dal governo il 3 ottobre delle accise non c'è alcuna traccia.

Ma il punto non è questo: se la battaglia siciliana avesse successo, si otterrà la devoluzione di un ulteriore tributo alle regioni. Il tributo non sarà devoluto solo ad alcune regioni ma a tutte, e sono già circolate ipotesi di formule di riparto. Anche con questo nuovo gettito, però, la Sicilia e le altre regioni del Mezzogiorno resteranno ampiamente al di sotto delle loro necessità e dovranno avere accesso ai nuovi fondi della perequazione nazionale.

Ed è qui il vero punto politico sull'attuazione del federalismo fiscale. Le questioni, al fondo, sono due. Primo, quali servizi essenziali prodotti da regioni ed enti locali vanno forniti con standard uniformi in tutto il territorio nazionale? Ciò significa ragionare sul welfare universale nel nostro paese, sul suo livello, sulla qualità, sui costi, sulla buona organizzazione da iniettare nelle pubbliche amministrazioni regionali e locali. Secondo, come viene finanziata la perequazione nazionale? Qui la Costituzione è chiarissima: i servizi universali sono materia dello stato, da finanziare con la fiscalità generale e non con meccanismi orizzontali fra regioni.

Insomma: se si vuole davvero un federalismo moderno e solidale, e non un eterno braccio di ferro egoistico fra i diversi territori italiani, si deve passare attraverso una profonda riforma del welfare di prossimità, e cioè dei servizi erogati dal sistema delle regioni e delle autonomie locali. Ciascuno deve ricevere finanziamenti giustificati dall'effettivo fabbisogno di servizi. E il fabbisogno si ottiene moltiplicando un costo unitario efficiente per un obiettivo di servizio definito dalla legge nell'ambito dei diritti di tipo universale. Poiché nel Sud, Sicilia compresa, le attuali dotazioni di servizio sono largamente al di sotto degli standard, un vero federalismo solidale implica, nel corso del tempo e compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, rifornire le istituzioni locali del Sud delle risorse (non solo finanziarie) necessarie per raggiungere obiettivi di tipo europeo in settori come l'assistenza, gli asili nido, la non autosufficienza, i trasporti, l'acqua, i rifiuti e altro ancora, oltre ovviamente alla sanità.

E' questa la proposta del Partito Democratico: un grande patto nazionale per la "convergenza" reale dei servizi in tutto il paese verso i migliori standard, di costo e di qualità, oggi esistenti. Attenzione: con il testo Calderoli il Sud rischia. Sarà necessario introdurre numerose correzioni in Parlamento affinché non prevalga un'interpretazione egoista e minimalista, e qui penso non solo alla perequazione sui servizi universali ma anche ai fondi speciali per lo sviluppo.

Quali, allora, le scommesse che stanno di fronte alla Sicilia? Nella nuova

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 23 ottobre 2008

logica della Costituzione riformata nel 2001 le risorse che i contribuenti – tramite tributi propri o perequazione – consegnano a regioni ed enti locali devono giustificarsi in base ai servizi offerti. Non più risorse "indistinte", ma legate a obiettivi da raggiungere. Ciò obbliga ad un processo di profonda riforma organizzativa del sistema delle autonomie in tutto il paese, un processo che sembra particolarmente urgente e necessario in Sicilia, a partire dall'ente regione.

La nuova Costituzione può aiutare la Sicilia anche in un'altra direzione: quella di andare finalmente oltre un significato non più esigibile della "specialità" siciliana, e cioè l'idea che lo stato deve dare alla Sicilia aiuti in chiave "riparazionista", per ripagare l'isola del "non fatto" o del "mal fatto" dall'Unità d'Italia fino al 1946. La nuova logica, propria di una Sicilia moderna che voglia giocare un ruolo dinamico nello scacchiere nazionale e mediterraneo, è di chiedere sì aiuto, per la perequazione e per lo sviluppo, ma non in virtù di un indistinto diritto secolare ad essere risarcita, bensì perché si impegna, anche con veri e propri "patti" rendicontabili ai cittadini, a raggiungere nuove e più avanzate dotazioni di servizi per le persone, per le imprese, per le reti infrastrutturali.

Certo, il processo federalista nel resto d'Italia rende la Sicilia un po' meno "speciale". Ma siamo davvero sicuri che non sia proprio questo che desiderano i cittadini e le imprese della nostra isola: e cioè di vivere in un territorio in cui i servizi pubblici funzionino meglio, siano più estesi e accessibili, costino il giusto, siano gestiti in modo più trasparente dalle istituzioni a loro dedicate? Che, insomma, la vita quotidiana delle persone diventi un po' meno "speciale" e un po' più "normale"?



## **Federalismo da incubo<sup>1</sup>**

Il progetto di federalismo fiscale del governo Berlusconi nasce come un'anatra zoppa. Nessuno, a cominciare dal ministro per l'economia, ha ancora avuto il coraggio di fare i conti, e di valutare quanto rischiano di costare le promesse fatte a tutti – al Nord, al Sud, a Roma, alla Sicilia – dal ministro Calderoli pur di incassare un consenso preventivo. E, mentre il Parlamento si accinge a discutere questo progetto, il governo non ha ancora presentato alcuna proposta per la riforma complessiva del sistema delle autonomie locali in Italia. Insomma, si vuole discutere di quanti soldi dare a ciascuno (regioni, province, comuni, ecc.) senza avere prima stabilito le funzioni che ciascuno deve svolgere. E senza averle, queste funzioni, razionalizzate e distribuite in modo adeguato, per superare le tante distorsioni oggi esistenti, dalla duplicazione di interventi a carico di diverse amministrazioni all'esistenza di tanti servizi che richiedono una profonda revisione dei modelli organizzativi per raggiungere frontiere accettabili di costo e di qualità.

Ed è al contrario proprio da qui che nasce il progetto del Partito Democratico, che al federalismo fiscale ritiene indispensabile associare altre due gambe: la riforma del sistema delle autonomie (carta delle autonomie) e le norme, di rango costituzionale e di rango ordinario, necessarie affinché, una volta avviato, il nuovo assetto "multilivello" dell'Italia federale possa funzionare con efficaci istituti di coordinamento e poteri sostitutivi. Perché, in caso contrario, c'è il rischio che la riforma federale, piuttosto che restituirci uno Stato più efficiente e più vicino ai cittadini, si trasformi in un incubo: permanenti conflitti egoistici fra i territori della nazione, enti pubblici che invece di collaborare si trasformano in "separati in casa", costi crescenti, pressione fiscale non più controllata da nessuno.

Nel progetto del Partito Democratico è previsto un meccanismo di coordinamento dinamico della finanza pubblica; si chiarisce che i servizi pubblici essenziali devono essere garantiti con standard uniformi in tutta Italia, e che ciò vale sia per i servizi erogati dalle Regioni sia per quelli di competenza di Province e Comuni; la perequazione è nelle mani dello Stato, e non basata su accordi "orizzontali" fra Regioni; una Commissione parlamentare bicamerale, integrata dalle rappresentanze delle autonomie locali, è incaricata di monitorare l'intero processo di attuazione, che sarà lungo e non può essere totalmente delegato all'esecutivo. Su tutti questi punti il progetto Calderoli, pur avendo abbandonato le ipotesi più estremistiche e inaccettabili contenute nei programmi elettorali dei partiti di centro-destra, è ancora molto carente e dovrà essere migliorato dal Parlamento.

Nella nostra visione, il federalismo non deve diventare il cavallo di Troia dell'egoismo territoriale, né il mezzo per ridurre, in tutto il paese o in parte di esso, il welfare locale e i servizi pubblici di prossimità. Al contrario, questa è l'occasione per una riforma del welfare, al cui centro stanno due grandi sfide. La prima riguarda l'efficienza dei servizi pubblici: i fabbisogni

---

<sup>1</sup> Europa, 23 ottobre 2008

di spesa vanno ricostruiti non più in base alla spesa storica, ma ai "costi standard", e cioè i costi che, per ciascun servizio, garantiscano la migliore efficienza e standard prefissati di qualità.. La seconda sfida, della quale si parla troppo poco, è quella dell'efficacia delle politiche pubbliche, poiché per definire la dotazione di risorse occorre moltiplicare il costo standard unitario per un obiettivo quantitativo e qualitativo di servizio che si intende garantire.

E' qui che il paese è chiamato ad un esercizio di grandissima rilevanza politica: quanti bambini accogliere negli asili nido? Quale standard per le residenze per gli anziani? Qual'è il "livello essenziale" di servizio per i non autosufficienti? E per i servizi domiciliari? Piuttosto che per il trasporto pubblico locale e la raccolta differenziata dei rifiuti?

Nella proposta del Partito Democratico l'attuazione del Titolo V della Costituzione, riformato nel 2001, coincide quindi con una grande riforma del welfare e con un nuovo Patto per la convergenza tra i diversi territori italiani, le cui pubbliche amministrazioni locali dovranno nel corso del tempo, e compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, adeguarsi a standard di costo efficienti, ma al contempo portare verso livelli europei la copertura e la qualità dei servizi essenziali. E dovranno abituarsi a rendicontare ai cittadini le risorse gestite, siano esse provenienti da tributi propri o dai fondi perequativi, in termini di obiettivi di servizio effettivamente realizzati.

## **Federalismo fiscale e XVI legislatura: un punto di vista dall'interno del Parlamento<sup>1</sup>**

In queste note mi limito ad esaminare le principali questioni politiche che mi sembrano oggi in campo sul tema del federalismo fiscale. Non affronto le questioni tecniche, seppure ritenga che, in questa materia, esse siano rilevanti e da non sottovalutare.

La prima questione è che la riscrittura del Titolo V fatta nel 2001 dal centrosinistra e approvata con referendum appare a molti, e anche a me, lacunosa e contraddittoria. Ha aperto un contenzioso permanente fra Stato e Regioni sulle materie di rispettiva competenza legislativa. Questo contenzioso è destinato a durare nel tempo ed è alla base, a mio parere, di una drastica caduta di efficacia delle politiche pubbliche nel nostro paese, poiché ha introdotto una permanente incertezza su "chi fa cosa" in campi di grande importanza, dall'energia alle infrastrutture, dalla casa ai servizi sociali, dal trasporto pubblico alla regolazione dei servizi pubblici locali (acqua, rifiuti, ecc.).

Anche l'art. 119 riscritto nel 2001, quello relativo al federalismo fiscale, è di difficile attuazione. Infatti, non viene prevista nessuna "stanza di compensazione" per un'effettiva *governance* multilivello (quello che sarebbe il Senato delle Regioni e delle Autonomie, oppure una Conferenza Stato-Regioni-Autonomie fortemente rafforzata) e non vengono citati, fra le fonti di finanziamento dei livelli più bassi, i trasferimenti. Tutto deve svolgersi con tributi propri, partecipazioni e perequazione. Questo non avviene in nessun sistema federale. Ad esempio, in Germania i Länder sono autonomi dal punto di vista fiscale e finanziario, e finanziano a loro volta i Comuni con trasferimenti. Lo stesso vale per contee e municipalità rispetto agli Stati negli USA.

E' vero che si possono trovare modalità "flessibili" di attuazione del testo costituzionale, ma è anche vero che, se mai la XVI legislatura dovesse entrare in uno scenario davvero costituente (il che, in questi caldi giorni di luglio, sembra sempre meno probabile) l'opzione preferibile a me sembra quella, ad esempio a partire dalla bozza Violante, di procedere anche a qualche "limatura" del Titolo V.

Se si scarta l'opzione della revisione del Titolo V, non resta che provare ad attuarlo, nel modo il più possibile intelligente e graduale. Intelligente: significa colmare le lacune costituzionali con norme ordinarie (rafforzamento della Conferenza Stato-Regioni-Autonomie, poteri sostitutivi da parte dello Stato, ecc.). Graduale: significa aprire un percorso che durerà alcuni anni. Insomma, non c'è la rivoluzione dietro l'angolo.

In questa direzione, il principale problema politico è che non si può discutere prima di risorse e poi di funzioni (come fa il progetto Regione Lombardia). Il ragionamento va rovesciato: prima definiamo le funzioni, e a seguire le risorse. E' quello che il Governo Prodi aveva provato a fare varando prima il Ddl "carta delle autonomie" e poi il Ddl di attuazione dell'art. 119.

Qui si aprono diverse aree di conflitto, che vanno governate. La prima è quella fra Stato e Regioni, poiché io credo che, mentre il primo deve accettare un più

---

<sup>1</sup> [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 11 luglio 2008

accentuato decentramento, le seconde devono accettare forme efficaci e pregnanti di poteri sostitutivi. Non sono fra quelli che si strappano le vesti di fronte all'ipotesi di qualche forma di differenziazione, e cioè di un'autonomia a "geometria variabile", utilizzando "alla spagnola" l'art. 116. Ma penso che ciò possa avvenire soltanto nel quadro di una salda cornice unitaria della nazione, garantita da istituzioni e non solo da patti politici.

La seconda area conflittuale è quella fra Regioni a Statuto Ordinario e Regioni a Statuto Speciale: sono disposte le seconde, e soprattutto quelle più ricche del Nord, a perdere qualcosa? E' assurdo che non solo Sicilia e Sardegna, ma anche Trentino, Alto Adige, Friuli e Val d'Aosta abbiano un residuo fiscale negativo. Anche loro dovranno contribuire alla perequazione nazionale. D'altra parte, è chiaro che non è possibile perseguire l'obiettivo che tutte le Regioni diventino a Statuto Speciale, seguendo la spinta politica che emana da Lombardia e Veneto. Chi paga?

La terza area di conflitto è quella, ben conosciuta, fra Regioni del Nord e Regioni del Sud. Come sarà fatta la perequazione? E' garantita solo da un patto fra Regioni, o passa attraverso lo Stato centrale? Garantisce solo i livelli essenziali delle prestazioni (ad esempio, sanità e assistenza) oppure anche le altre funzioni (ad esempio, sviluppo economico e servizi a rete)? Viene fatta sulla spesa storica o sui costi standardizzati?

Il mio punto di vista è che la perequazione deve essere il più possibile "ottima e abbondante". Essa deve, in particolare, garantire in prospettiva non solo la tenuta, ma anche l'aumento delle risorse che affluiscono al Sud tramite canali ordinari (e cioè per i servizi pubblici basilari). Solo in queste condizioni, infatti, sarà possibile chiedere al Sud di accettare una riduzione dei trasferimenti che oggi percepisce tramite i canali della spesa straordinaria. E' vero che le risorse comunitarie e FAS vengono oggi spesso utilizzate per interventi di carattere ordinario, e nasce da qui l'impressione che vengano spese "a pioggia". Ma appunto, io dico che se la nuova finanza pubblica multilivello fosse davvero perequata, e quindi, ad esempio, un Sindaco non dovesse usare le risorse straordinarie per gli asili nido o i campi sportivi, allora si potrebbe pensare ad una riduzione della spesa straordinaria e ad una sua reale concentrazione sui grandi progetti e infrastrutture.

C'è una conseguenza politica importante di questo ragionamento (al Sud meno risorse straordinarie e più risorse ordinarie): nel Sud c'è bisogno di un ceto politico meno impegnato a procacciare risorse e più dedito, invece, alla cura dei beni e dei servizi pubblici di base e alla manutenzione quotidiana della coesione e dell'efficienza dell'ambiente istituzionale, insomma di quel capitale sociale che è condizione essenziale (e difficilmente quantificabile) per lo sviluppo.

Infine, c'è il conflitto fra Regioni da un lato e Province e Comuni dall'altro. Alle entità amministrative sub-regionali penseranno le Regioni oppure potranno godere di un'autonomia fiscale basata su tributi definiti da legge dello Stato? La mia opinione è per la seconda scelta. Ci saranno anche tributi comunali e provinciali stabiliti dalle Regioni oppure no? Io spero di sì, perché si potrà aprire il campo per forme di prelievo strettamente correlate a benefici e a costi sociali prodotti localmente, si pensi ad esempio al turismo oppure alla circolazione stradale. Si potrà differenziare fra grandi e piccoli Comuni? Io

credo opportuna una differenziazione. Attenzione, però: non è sufficiente differenziare solo le Città Metropolitane, occorre anche porsi il problema della vasta rete di città medio-piccole che, soprattutto nel Centro-Nord, sono uno dei fondamentali punti di insediamento storico della tradizione civica e autonomistica della nostra nazione.

La quadratura, come si vede, non è semplice. I Ddl della passata legislatura aprivano un percorso, in alcuni casi forse ancora troppo conservativo, ma comunque fattibile. Oggi la spinta in più è quella verso qualche forma di federalismo differenziato a vantaggio delle Regioni del Nord.

Si può rispondere con atteggiamento tattico, facendo qualche apertura su ulteriori funzioni che le Regioni possono volontariamente trasferire a sé. Oppure si può rispondere con atteggiamento strategico, chiedendo a tutti i soggetti coinvolti (Regioni a Statuto Speciale, Regioni del Nord, Regioni del Sud, grandi e piccoli Comuni, Province) di mettersi in gioco per una stagione fortemente riformatrice dell'assetto multilivello delle politiche pubbliche italiane che, così com'è oggi, non funziona.

Attenzione: non funzionerà per il Governo Berlusconi così come non ha funzionato per il Governo Prodi (ad esempio, su molte norme del "decretone" finanziario ci saranno sicuramente ricorsi delle Regioni alla Corte Costituzionale, con buona probabilità di successo), e a soffrirne sarà l'intero paese.

Un'ultima considerazione. Può darsi che l'impianto del DPEF e del decretone (che nasconde l'extra-gettito del 2008, lascia invariata la pressione fiscale fino al 2013 e taglia in modo selvaggio la spesa per servizi essenziali, come la scuola) possa giustificarsi con l'idea che l'attuazione del federalismo fiscale costerà qualcosa. Ovvero con la possibilità, che il Governo si potrebbe essere riservata, di usare qualche risorsa aggiuntiva per "oliare" i conflitti che nascono dall'obiettivo del federalismo fiscale. Ad esempio: quando sarà il momento, qualche risorsa in più per la scuola alle Regioni che vogliono assumere competenze in questa materia, piuttosto che qualche risorsa ordinaria in più per il Sud a fronte di una riduzione degli stanziamenti "speciali".

E' solo un'ipotesi, ma andrebbe la pena di ragionarci. Infatti, se il tono dell'economia andrà sempre più giù, per effetto della crisi internazionale e dell'aumento del prezzo del petrolio, e se quindi le risorse che il bilancio pubblico potrà redistribuire non cresceranno, in prospettiva potrebbe emergere un conflitto fra risorse necessarie all'aumento del potere d'acquisto delle famiglie e risorse necessarie per affrontare i costi di una transizione istituzionale di tipo federalistico.

## **Finanziare la cultura in tempi di crisi<sup>1</sup>**

Le riduzioni che i provvedimenti di finanza pubblica hanno disposto durante il 2008 a carico degli stanziamenti affidati all'amministrazione statale dei beni e delle attività culturali è significativa: al confronto con il 2007, -213 milioni nel 2008, -497 nel 2009, -412 nel 2010, -493 nel 2011; in termini settoriali, nel solo 2009 circa 180 milioni in meno per il Fus, 130 in meno per archivi e biblioteche, 80 in meno per tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici e storico-artistici, destinati però a diventare 160 nel 2011, 40 in meno di fondi da ripartire.

Per procedere a una valutazione credo che vada evitato un errore.

L'errore è di guardare alla cultura come a un settore meritevole, ma tutto sommato marginale all'interno dei meccanismi di funzionamento del nostro sistema socio-economico. Si badi bene: questo errore può essere compiuto non solo da decision makers miopi, ma anche dalle stesse constituencies del settore culturale, le quali possono pensare che "pesare poco" sulla spesa pubblica complessiva possa diventare tutto sommato un vantaggio. Non si risanano certamente le pubbliche finanze infierendo sul Fus, e gli aggiustamenti dentro le pieghe del bilancio per i fondi di minore dimensione sono sempre più agevoli e meno visibili di quelli che incidono sulle grandi voci della spesa pubblica nazionale.

L'errore sarebbe in due direzioni. Primo, per quanto piccolo sia, qualsiasi fondo pubblico va speso con trasparenza ed efficienza, va assoggettato a rendicontazione e valutazione, va razionalizzato dentro un sistema di obiettivi dichiarati e sottoposti alla pubblica discussione, va sottratto per quanto possibile all'autoreferenzialità delle burocrazie, sia di quelle amministrative che di quelle culturali. E sappiamo bene quanto alto sia il rischio di autoreferenzialità nel caso dei beni di club, e cioè beni il cui consumo è soggetto a congestione e che non fanno parte dei servizi essenziali di tipo universale: caratteristiche, queste, che ritroviamo in tante attività culturali.

Insomma, la prima cosa da fare se davvero si vuole difendere l'intervento pubblico nella cultura (ma lo stesso vale nella sanità, nell'istruzione, nell'università) è di costruire solidi e condivisi sistemi di valutazione delle attività, e non rinchiudersi nelle pieghe del bilancio. Dobbiamo dirlo onestamente: nel settore culturale siamo ancora troppo indietro su questa strada, soprattutto nel perimetro dell'amministrazione statale. Sono più avanzate, al contrario, alcune esperienze locali, come ad esempio quella dell'Agenzia per il controllo dei servizi pubblici della città di Roma, che ha recentemente avviato e pubblicato i primi risultati di un importante programma di valutazione, quantitativa e qualitativa, dei servizi culturali offerti dal Comune, comprensivo anche di benchmarking internazionale. Ecco un elemento che a me sembra indispensabile per qualsiasi "nuova politica culturale dello Stato", di cui siamo chiamati a discutere in questo convegno: un moderno e avanzato sistema di valutazione, che al tempo stesso stabilisca parametri gestionali riscontrabili con i quali confrontare le capacità realizzative di tutti i soggetti in campo, e soprattutto delle istituzioni pubbliche, private e

---

<sup>1</sup> Relazione al Convegno "Una nuova politica culturale dello Stato", Università degli Studi Roma Tre, 22 aprile 2009

no profit beneficiarie di sussidi.

Secondo, non dobbiamo dimenticare la storia degli ultimi quindici anni. Una storia da cui emerge un settore culturale niente affatto marginale, e anzi sempre più protagonista nelle dinamiche socio-economiche e di sviluppo. Non solo in Italia, ma anche in Italia. Con una particolarità italiana: mentre negli altri paesi avanzati il motore dell'espansione del settore culturale, in termini di produzione, valore aggiunto, occupazione, è stato fornito dalle industrie culturali, e principalmente dall'audiovisivo - ma anche l'editoria è stata espansiva, ad esempio in Francia e Germania - in Italia i settori trainanti sono stati quelli che la statistica definisce "cultura in senso stretto", e cioè beni culturali e spettacolo dal vivo. I settori, insomma, più tradizionali. E se questo dato dice molto sulle difficoltà che il nostro paese ha avuto e ha per effetto di un assetto di mercato scarsamente orientato alla crescita e all'innovazione nell'audiovisivo, dall'altra parte ci consegna almeno un bicchiere in parte pieno.

Un bicchiere almeno in parte pieno, attenzione, non guardando soltanto ai consumi culturali, ma anche a numerosi importanti avanzamenti nell'organizzazione, nell'innovazione, nelle tecnologie, nell'efficienza, nella produttività, nel ventaglio delle professioni, nelle storie d'impresa.

Non voglio certo ridurre l'importanza dei massicci fenomeni di crescita dei consumi culturali. E' un punto fondamentale che le esternalità positive della cultura passano attraverso i consumi: degli individui, che incrementano sapere e conoscenza, e delle collettività, che ottengono benefici di tipo comunitario (fra cui quelli di coesione sociale e di civile convivenza, il cui valore, nei tempi odierni, mi sembra aumentare ogni giorno che passa a dismisura), oltre a consistenti effetti indiretti, in particolare attraverso il turismo. Non sono fondate, insomma, le tesi che contrappongono consumi considerati pregiudizialmente come "futili" a investimenti, invece, quelli sì, "solidi".

Le dinamiche dei consumi culturali, peraltro, fanno emergere tante questioni che hanno rilevanza per le scelte di politica pubblica. Ci raccontano, ad esempio, di tassi di partecipazione degli italiani a mostre e musei aumentati di sei punti negli ultimi quindici anni, in parallelo all'aumento di oltre venti milioni delle visite ai musei statali e non statali, le quali hanno origine anche dagli stranieri. Ci raccontano un'impressionante dinamicità dei consumi culturali nelle grandi aree urbane, e una parallela crescita dell'attrattività delle infrastrutture e delle attività culturali gestite dai Comuni al confronto con quelle gestite dallo Stato. Se prendiamo le sei principali città d'arte italiane, fra il 2000 e il 2007 i biglietti staccati dalle reti dei musei civici, secondo la fonte Federcultura, sono aumentati del 30%, mentre nello stesso periodo i biglietti emessi dai musei statali sono aumentati del 14%, meno della metà. Non voglio essere accusato di propaganda romana, ma non mi dispiace ricordare che nei civici romani l'aumento è stato del 92,9%. Dinamiche anche più accentuate sono emerse nei civici genovesi e torinesi. Solo Milano è in controtendenza. Sulle dieci mostre italiane più visitate nel 2007, secondo la fonte de Il Giornale dell'Arte, sette sono state organizzate da Comuni e altre due da essi cofinanziate. E che dire delle biblioteche? Mentre fra il 2000 e il 2006 il numero di lettori delle biblioteche ministeriali si è ridotto del 16%, nel

solo sistema delle biblioteche civiche di Roma gli utenti aumentavano di 500 mila unità, il 43%, con un consistente ampliamento nelle periferie e a vantaggio dell'integrazione culturale dei ceti sociali più deboli e delle persone recentemente trasferite in Italia. So bene che si tratta di sistemi non paragonabili, per tipo di utenza e per processi produttivi. E tuttavia, si tratta di un altro segnale che le politiche culturali pubbliche possono ben essere in sintonia con la domanda, e che quelle locali sembrano esserlo state in tante significative circostanze.

Un po' diversa, invece, la storia raccontata dagli analoghi dati relativi al settore teatrale e musicale. Nella musica classica la partecipazione è aumentata in 17 anni di soli due punti, e resta ancora sotto il 10%, ben lontana dai livelli dei paesi del Nord Europa e dalla stessa media dell'Unione, pari al 18%. I biglietti sono cresciuti, nello stesso periodo, di un milione e mezzo, ma più della metà di questo incremento nazionale si concentra nel solo Auditorium di Roma, anche grazie all'apporto dell'Accademia di Santa Cecilia. Nel teatro i tassi di partecipazione sono cresciuti di sei punti e mezzo, ma la quantità di biglietti rilevati dalla Siae è cresciuta molto meno. Sintomo, presumibilmente, di un cambiamento dei comportamenti del pubblico, che è diventato più numeroso ma con frequenze di partecipazione più basse e asistematiche, e probabilmente anche con luoghi di frequenza più eterogenei del passato. Nuovi pubblici emergenti che non hanno comportamenti simili a quelli dei tradizionali abbonati ai teatri stabili e alle Fondazioni lirico-sinfoniche. Pubblici alla ricerca di nuove modalità di consumo e di interazione, e che forse in qualche caso già le hanno trovate lontano dalle istituzioni ufficiali. Insomma, nel settore teatrale e musicale l'analisi di Baricco sembra avere qualche coerenza con i dati analitici che, sia pur velocemente, abbiamo provato a mettere insieme per la discussione di oggi.

Vorrei però tornare a sottolineare che le esternalità positive generate dal settore culturale non passano solo attraverso i consumi, ma anche tramite l'attivazione di un indotto produttivo. Queste esternalità via produzione non sono affatto marginali per il sistema economico del nostro paese, poiché configurano filiere di specializzazione che hanno importanza almeno uguale a quella dei tradizionali distretti industriali oppure a quella delle produzioni automobilistiche a basso impatto ambientale.

Penso al retroterra industriale e artigianale delle attività espositive e di quelle sceniche, così come di quelle teatrali, musicali e letterarie, che tra l'altro assolvono a compiti di fornitura e di formazione per settori ben più ricchi dell'industria culturale, come l'audiovisivo e il cinema. Penso a tutto ciò che è attivato dalle produzioni audiovisive e cinematografiche, e di nuovo penso a Roma, dove è collocato un distretto produttivo di dimensione nazionale e, in alcuni comparti, anche europea e internazionale. Penso alle interrelazioni fra settore culturale e quell'insieme di attività che hanno assunto il nome di "industrie creative", che spaziano dal design all'architettura, dalle nuove modalità di produzione e di distribuzione dei contenuti culturali all'arte contemporanea. Penso alle filiere dei prodotti e dei servizi di qualità, e ad elevato contenuto di innovazione, che sono collegati ad un modello, per fortuna in crescita, di turismo culturale sostenibile e consapevole. E penso anche, con dolore e con rabbia, alle tecnologie e al know how per la



manutenzione dell'edilizia storica, dove l'Italia eccelle per qualità della ricerca e per capacità delle imprese, sia industriali che artigiane: un'eccellenza però che il sistema paese non riesce a mettere in campo con la necessaria fermezza delle regole ed efficacia degli incentivi con l'obiettivo di evitare il decadimento della qualità sia dell'edilizia moderna sia di quella destinata agli interventi di manutenzione conservativa, con le conseguenze drammatiche che misuriamo in occasione di ogni maledetto terremoto.

Insomma, per l'Italia la cultura non è un lusso che la nostra comunità e i suoi decisori pubblici hanno voluto prendersi durante un periodo di crescita economica favorevole e a cui oggi sarebbe di necessità obbligatorio rinunciare in una fase di grave crisi economica e di restrizioni della finanza pubblica. Si tratta, invece, di un settore in cui il nostro paese gode di un vantaggio comparato che né la Cina né l'euro forte hanno scalfito negli ultimi anni. Un settore al cui interno la crescita della produttività è stata superiore a quella media dell'economia, come hanno dimostrato Leon e Galli. Un settore che, se viene certamente colpito dagli effetti negativi dell'attuale congiuntura nelle domande che il mercato esprime, può contare al tempo stesso su prospettive favorevoli generate, durante ma soprattutto dopo la grande crisi che viviamo, da una ricomposizione della domanda di consumo che lo vedrà relativamente avvantaggiato al confronto con altri consumi. Per motivi (relativi) di costo, di sostenibilità, di prevedibile aggiustamento delle preferenze individuali e collettive.

E quindi si tratta di un settore che le politiche pubbliche, e quelle economiche in particolare, devono sostenere con l'obiettivo di presidiare una specializzazione fortemente radicata nel nostro paese, di renderne massime le esternalità prodotte a vantaggio del resto dell'economia, di mantenere in vita fino alla fine della crisi in corso una capacità produttiva che non possiamo permetterci di distruggere.

Né più, né meno: esattamente come la Fiat.

Sono arrivato così al cuore del ragionamento che è mia intenzione proporvi. Se si evita l'errore che ho descritto, se si ristabilisce la legittimità dell'intervento pubblico a partire dal nesso fra il settore culturale e lo sviluppo economico, e se si argomenta la particolare necessità e urgenza che l'intervento pubblico agisca proprio adesso, in tempo di crisi, allora non ci si può limitare a chiedere il semplice ripristino degli stanziamenti sui capitoli di spesa dell'amministrazione statale dei beni e delle attività culturali. Occorre progettare una nuova politica culturale, come hanno giustamente pensato gli organizzatori dell'odierno convegno.

E ciò per due motivi. Primo, non è affatto detto che sia proprio quella l'amministrazione meglio attrezzata a gestire modalità d'intervento che non sono tutte racchiuse all'interno delle politiche culturali, ma si collegano con prepotenza a missioni di sviluppo, di occupazione, di salvataggio e rafforzamento del potenziale produttivo, di sostenibilità e crescita equilibrata dei sistemi urbani e territoriali. Secondo, già da tempo non è più quella l'amministrazione che controlla il bandolo della matassa finanziaria che si è sviluppata negli ultimi quindici anni di intensa crescita del settore culturale e delle risorse ad esso attribuite da decisioni pubbliche ovvero da scelte del mercato, e cioè di famiglie e imprese.

Se prendiamo il settore dello spettacolo dal vivo , è ben noto che il Fus è rimasto quasi costante in termini monetari per lunghi anni, per aumentare poi di qualche decina di milioni di euro nel 2007. La sola crescita della spesa del pubblico, però, ha più che sopravanzato quel piccolo incremento di risorse statali: mentre il Fus restava pressoché costante in termini monetari, fra il 1990 e il 2007 la spesa del pubblico pagante aumentava più del 200%, pur escludendo i settori della musica leggera e del jazz. Nel 1990 i gestori introitavano 42 centesimi di euro di biglietti del pubblico pagante per ogni euro di sovvenzione Fus, oggi l'introito è di 1,12 euro. Se consideriamo anche le altre forme di finanziamento privato, e in particolare le sponsorizzazioni e le erogazioni delle Fondazioni di origine bancaria, i gestori nel 2007 hanno attivato risorse private di 1,74 euro per ogni euro di sovvenzione Fus. E poi, accanto allo Stato, è emerso con forza il protagonismo degli enti locali: già nel 1990 le risorse pubbliche locali per lo spettacolo quasi equivalevano quelle dello Stato, nel 2007 valgono più di quattro volte l'ammontare del Fus. Insomma, il Fus contava nel 1990 il 38% delle risorse allocate per lo spettacolo dal vivo, ne conta oggi meno del 15%.

La storia si ripete nei beni culturali, pur con qualche specificità. A differenza dello spettacolo, la spesa statale è complessivamente cresciuta fra 1990 e 2007, anche se con alterne vicende cicliche all'interno del periodo. In ogni caso, a valori reali l'incremento nei 17 anni è del 19%. Nello stesso periodo le risorse pubbliche locali sono aumentate del 150% in termini reali, mentre quelle private (sponsorizzazioni, Fondazioni ex bancarie, bigliettazione, introiti dei servizi aggiuntivi ed erogazioni liberali di società e persone fisiche) sono aumentate, sempre in termini reali, del 130%. E così, mentre nel 1990 la spesa statale dell'allora Ministero per i beni culturali e ambientali pesava per il 40% sul totale delle risorse allocate al settore, nel 2007 le risorse del Mibac contano per il 24%.

Si badi bene: non sto proponendo un gretto argomento secondo il quale, essendo i soldi l'equivalente del potere, il Mibac conta sempre di meno. Dietro questi dati c'è un'evoluzione normativa, c'è una riforma costituzionale in senso federale, c'è l'allocazione di ingenti risorse da parte dei Fondi strutturali comunitari e del Fas a vantaggio delle Regioni svantaggiate, e la scelta di queste ultime di destinarne quote considerevoli all'investimento in cultura con finalità di sviluppo e di coesione. Tutti questi processi non hanno messo in discussione il ruolo centrale del Mibac per l'esercizio delle funzioni di tutela e, in qualche caso, come quello delle politiche di sviluppo territoriale, un suo ruolo di coordinamento e di soggetto beneficiario.

Dietro questi dati c'è il più elevato interesse alle esternalità prodotte dalla cultura, che sono fortemente territorializzate, da parte dei decisori pubblici locali al confronto con quelli nazionali – con qualche lodevole e importante eccezione collocata alla fine dello scorso secolo. Un interesse talvolta obbligato, perché lo Stato, nel ritirarsi da alcune funzioni, ha chiesto agli enti locali, e soprattutto ai Comuni, di esercitare una supplenza se non un vero e proprio subentro.

E dietro questi dati c'è, infine, il lento – ma a mio modo di vedere inesorabile – affermarsi di un modello di politica culturale e di gestione delle istituzioni culturali non dipendente unicamente da un solo "padrone", sia esso lo Stato o

il Comune o una Fondazione ex bancaria o un importante sponsor. Istituzioni (pubbliche, private, no profit) che diversificano le loro capacità di finanziamento sono anche istituzioni più libere, perché non devono rispondere a un solo mecenate ma a molti stakeholders, in un quadro che meglio garantisce pluralismo e professionalità delle scelte di tipo artistico e produttivo.

E allora, se si vuole pensare a un nuovo intervento pubblico a sostegno della cultura, non basta ripristinare i capitoli di spesa del Ministero centrale. Occorre anche ripensare gli strumenti e le modalità operative di intervento. E non basta pensare solo allo Stato. Occorre coinvolgere le istituzioni pubbliche di ogni livello, occorre pensare in termini autenticamente federali, occorre affrontare temi e problemi che non si chiudono meramente all'interno dei meccanismi decisionali del Collegio Romano. A cominciare dall'intensificazione delle collaborazioni e dei partenariati pubblico-pubblico, e principalmente fra Stato, Regioni ed enti locali, in particolare Comuni: uno degli effetti della crisi sarà di inaridire, almeno temporaneamente, l'afflusso di risorse da parte di sponsor e Fondazioni ex bancarie, e una risposta deve essere quella di mettere insieme più frequentemente e con maggiore integrazione le azioni delle diverse istituzioni pubbliche. Nella programmazione degli investimenti, da un lato. Ma anche nella gestione delle istituzioni: ad esempio, a quando l'attuazione del progetto, di cui si parla da tanti anni, di istituire una forma organizzativa integrata fra Stato e Campidoglio per la valorizzazione e la gestione dell'insieme delle aree archeologiche romane, oggi divise fra gestione statale e gestione comunale?

In conclusione, alcune proposte. Dieci proposte discutibili e perfettibili, come si conviene a una sede di discussione scientifica e culturale come quella di oggi. Proposte le cui motivazioni, spero, si trovino facilmente leggibili nei ragionamenti fin qui svolti.

1. In tempi di elezioni europee, mi sembra utile partire dall'Europa. Una sospensione temporanea delle imposte indirette sui servizi e sui prodotti culturali, fino alla fine della crisi, può dare un contributo al sostegno dei consumi, a condizione che il bilancio europeo la assuma come costo a suo carico, scontandola agli Stati membri sui contributi dovuti e sull'Iva comunitaria. Sarebbe interessante verificare se tutte le forze politiche italiane potessero portare nel nuovo Parlamento di Strasburgo questa proposta. Il sostegno alla cultura come la rottamazione delle auto, con un ruolo centrale dell'Europa.

2. L'Europa potrebbe fornire una leva finanziaria per un vasto programma di manutenzione degli edifici storici e dei centri storici, mobilitando in parte risorse del suo bilancio e della Banca Europea degli Investimenti, e in parte risorse aggiuntive da reperire sui mercati tramite l'emissione di titoli europei. Anche qui sarebbe interessante realizzare una convergenza fra le diverse forze politiche italiane, visto che tutte sono d'accordo con l'antica proposta di Delors sugli Euro-Bond: si tratterebbe di definire una priorità di destinazione nell'ambito del settore dei beni culturali e dei centri storici.

3. La sponda di cofinanziamento in Italia si potrebbe ricavare all'interno del cosiddetto "piano casa", o più presumibilmente in un suo adeguato addendum. In questa direzione, andrebbe intensificato l'uso della concessione

d'uso e di gestione per immobili demaniali da restaurare e da dedicare a utilizzi culturali, in partenariato con i Comuni e con soggetti privati, sulla scorta dell'importante progetto veneziano di Punta della Dogana. Vincolo ineludibile per chiunque: l'utilizzo di tecnologie di conservazione adeguate. Certamente costeranno di più, ma almeno gli edifici non crollano.

4. Lo Stato italiano, in ogni caso, potrebbe far qualcosa anche da solo, liberando i Comuni dai vincoli del Patto di stabilità interno per i programmi immediatamente attivabili di manutenzioni ordinarie e straordinarie sui beni culturali, sugli edifici storici e sul resto del patrimonio pubblico. E' noto che i 17 miliardi stanziati dal CIPE nell'ambito del pacchetto anti-crisi, riferendosi a progetti di dimensione media e grande, rischiano di avere scarsi effetti anticiclici. Al contrario, i Comuni potrebbero attivare entro poche settimane programmi di manutenzione straordinaria, e così potrebbero fare anche alcune amministrazioni centrali, compresa quella dei beni culturali, se adeguatamente finanziate dal Tesoro. Insomma, come abbiamo imparato dall'esperienza del FIO negli anni '80, la spesa per investimenti non è anticiclica se è su progetti i cui tempi di realizzazione viaggiano, come succede in Italia, fra i tre e i dodici anni. Anche qui vale il vincolo tecnologico sulla natura degli interventi: la qualità della progettazione e delle imprese coinvolte, oltre che la professionalità delle maestranze, deve essere ineccepibile e certificabile.

5. La crisi potrebbe aprire un'insperata opportunità politica per tre riforme di fondo. La prima è quella dei rapporti finanziari fra l'industria dell'audiovisivo e il resto del settore culturale. In Francia l'esperimento in corso è di destinare quote crescenti dei palinsesti delle televisioni pubbliche a programmazioni di qualità senza pubblicità. Personalmente, continuo a preferire un altro approccio, che più volte abbiamo sostenuto con Paolo Leon: quello di dedicare un contributo sulla pubblicità televisiva al finanziamento delle industrie e delle attività culturali delle cui esternalità lo stesso settore audiovisivo beneficia, e quindi soprattutto industrie e attività legate alla lettura, al cinema, allo spettacolo dal vivo. Undici anni fa fu fatto il primo passo avanti, passando dalle quote di distribuzione alle quote di produzione per i prodotti dell'industria audiovisiva nazionale ed europea a carico dei concessionari televisivi nazionali. Non vi è dubbio che quella misura ha contribuito a rilanciare un intero settore produttivo. E tuttavia, l'eterogeneità dei fini è sempre in agguato nelle politiche pubbliche, e oggi è necessario considerare l'effetto negativo indotto da quella norma sull'estensione dell'assetto oligopolistico dalla televisione alle produzioni audiovisive e cinematografiche. Quindi, una nuova scelta sarebbe di passare a un vero e proprio regime di contribuzione diretta, o almeno a un mix fra la contribuzione diretta e obblighi di produzione e co-produzione.

6. La seconda riforma è quella di integrare più strettamente i settori beneficiari delle esternalità positive prodotte dal patrimonio culturale con i soggetti pubblici che ne sopportano i costi. Il contributo di scopo "per" il turismo – e non "sul" turismo – può assumere la forma tradizionale del contributo di soggiorno oppure quella della compartecipazione dei Comuni al gettito dell'Iva: entrambe le forme sono previste nel disegno di legge delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, cosiddetto "federalismo fiscale". Il punto è dirottare una piccola quota della disponibilità a pagare dei

turisti per la fruizione delle risorse che danno attrattività al territorio verso la finanza locale, con il vincolo che le risorse così determinate vengano interamente destinate al finanziamento dei servizi urbani dalla cui provvista e qualità dipende non solo la stessa utilità tratta dal turista, e quindi la competitività del prodotto turistico, ma anche la sostenibilità del suo impatto territoriale e della sua convivenza con la qualità della vita dei residenti (manutenzione e conservazione dei beni culturali, ambientali e paesaggistici; pulizia, decoro e sicurezza nei centri storici; igiene urbana; trasporto locale). Le modalità di prelievo e di utilizzo di questo contributo, che risponde al principio del beneficio e porta equità ed efficienza al sistema fiscale nel suo complesso, potrebbero essere concertate e codecise fra l'ente locale e le rappresentanze sociali ed economiche, con forme di governance da sperimentare, ad esempio in rapporto con il sistema delle Camere di Commercio.

7. La terza riforma è quella di avviare una fase di transizione, necessariamente graduale, dei meccanismi di attribuzione dei sussidi pubblici alle istituzioni e alle attività culturali. Non credo però che si debba andare verso il modello della concorrenza "per" il mercato proprio dei servizi di interesse economico generale, come qualche commentatore ha ipotizzato sulla base di una lettura forse affrettata di un recente parere dell'Autorità garante della concorrenza e dei mercati. L'"eccezione culturale" non può non valere, e soprattutto in questo campo. Non vedo proprio come, ad esempio, la gestione di un sito museale o archeologico pubblico possa obbligatoriamente essere "messa a gara", al pari del servizio di distribuzione del gas o del trasporto pubblico. Mi sembra inevitabile che nel campo dei beni culturali resti forte la presenza di gestioni direttamente o indirettamente pubbliche, le quali devono naturalmente essere spinte sulla frontiera dell'efficienza gestionale, devono rivolgersi al mercato per prestazioni specialistiche e devono essere assoggettate a procedure di valutazione e di controllo, non solo da parte dell'ente proprietario ma anche da parte di Agenzie indipendenti. Diverso il caso di contenitori vuoti, ovvero di infrastrutture che possono accogliere eventi e attività prodotti da una pluralità di soggetti. Si tratterebbe in questo caso di dotarsi di appositi codici di autoregolamentazione, che non potrebbero certo fare riferimento alle normative degli appalti di servizio o di lavori pubblici esistenti: come si potrebbe scegliere, tramite gara, l'offerta economicamente più vantaggiosa per mettere in scena, ad esempio, un Goldoni o un concerto di Mahler, piuttosto che una mostra di Picasso? Occorre semmai pensare a criteri che fissino le condizioni di utilizzo dello spazio, favorendo le coproduzioni e l'accessibilità, ferma restando l'unitarietà artistica delle scelte sul profilo culturale complessivo delle proposte e dell'offerta, e l'esistenza di appropriati sistemi di valutazione della gestione e dei risultati. Non va poi sottovalutata la potenzialità, in questo settore, della concorrenza "nel" mercato, piuttosto che di quella "per" il mercato. Si tratterebbe di passare gradualmente ad un finanziamento delle attività, e non dei costi di autoamministrazione delle istituzioni, promuovendo così nuovi spazi, cartelloni e proposte che facciano concorrenza a quelli esistenti, come ha proposto Grifasi, e distribuendo i sussidi pubblici in base ai risultati (di pubblico, di internazionalizzazione, di innovazione, di gestione).

8. Una grande questione irrisolta resta l'assetto organizzativo del Mibac. Nel 1967 la Commissione d'indagine parlamentare presieduta da Francesco Franceschini affermava che ad un efficace esercizio delle funzioni di tutela dei beni culturali faceva da ostacolo "una concezione amministrativa che, non distinguendo adeguatamente la specifica e differenziale qualità dei beni culturali da ogni altra categoria di beni, ha assoggettato fino ad oggi la disciplina dei Beni culturali stessi a ordinamenti, norme contabili, stati giuridici del personale, erogazioni di bilancio, ecc., indifferenziati da quelli propri genericamente a tutte le altre amministrazioni pubbliche; in contrasto palese, stridente e gravemente pregiudizievole con le esigenze affatto proprie a questo specialissimo settore". E proponeva di conseguenza l'istituzione di un'Amministrazione autonoma dello Stato per i beni culturali non già nella forma di un Ministero, ma in quella allora in vigore dell'Ente pubblico in modo da "uscire esplicitamente e definitivamente sia dalle pastoie inceppanti delle diverse burocrazie, sia dalla asfittica oppressione delle comuni norme contabili, quanto mai inadeguate agli alti compiti e alle conseguenti gravi responsabilità che si debbano modernamente assumere". Tutti i governi della Repubblica e tutti i Ministri che hanno fornito di sostanziose risorse l'amministrazione statale dei beni culturali, e che poi si sono ritrovati con cantieri di durata infinita, con accumulo di residui passivi ovvero con enormi difficoltà operative per l'attuazione degli interventi, devono sapere con chi prendersela: è ingiusto prendersela con i tecnici e i funzionari del Ministero, peraltro da sempre, e ancor di più oggi, in numero del tutto insufficiente a soddisfare i compiti istituzionali. Devono prendersela con il Parlamento della legislatura successiva, che non seguì i consigli della Commissione Franceschini, ma decise invece di fondare nel 1970 un Ministero nuovo di nome, ma ordinario negli strumenti, invece di una tecnostuttura in forma di agenzia con i meccanismi di funzionamento propri di un soggetto che deve gestire importanti appalti pubblici (vedi Anas) ovvero situazioni di pesante operatività quotidiana (vedi Protezione civile). Di fronte a simili problemi di natura strutturale, il ricorso all'istituto del commissariamento di singoli uffici presta il fianco a numerose critiche, e rischia di restare nella migliore delle ipotesi una mera scorciatoia. Perché, invece, non affrontare il problema di fondo con un'organica e moderna proposta di riforma organizzativa del Ministero, anche ispirandosi agli indirizzi della Commissione bicamerale d'indagine degli anni '60, nonché all'analisi degli interessanti risultati ottenuti dalla riforma del Ministero francese della cultura varata nello scorso decennio?

9. Le restrizioni della finanza pubblica non sono limitate al settore culturale, ma hanno colpito anche la finanza locale, soprattutto quella comunale, e ciò mette a rischio la prosecuzione delle tendenze consolidate negli ultimi trenta anni verso l'espansione della spesa pubblica locale destinata alla cultura. È realistico, anzi, prevedere contrazioni e difficoltà. In prospettiva, poi, il nuovo assetto della finanza pubblica multilivello, contenuto nella legge delega sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, cosiddetto "federalismo fiscale", presenta per il settore culturale ricadute inedite e impatti ancora ampiamente inesplorati. Il nuovo impianto della finanza pubblica ruota intorno ai concetti di "servizi essenziali" e di "funzioni fondamentali", per i quali è

garantito il finanziamento integrale e la completa perequazione con il metodo dei fabbisogni standard. Il settore culturale non fa parte di questo perimetro, e soprattutto non ne fanno parte le infrastrutture culturali (musei, biblioteche, archivi), che per più del 50% sono possedute in Italia dai Comuni. Il Parlamento non ha voluto accogliere apposite proposte emendative che andavano in quella direzione, in modo da garantire ai Comuni la certezza delle risorse necessarie per mantenere gli impegni di manutenzione, conservazione e valorizzazione di quelle infrastrutture culturali di base che sono una delle più importanti eredità delle tradizioni civiche del nostro paese. La mia opinione è nota: credo che il Parlamento e la sua maggioranza abbiano, su questo, compiuto un errore. In pratica, l'intero settore culturale, e non solo le attività, dovranno essere finanziate facendo ricorso a consistenti margini di sforzo fiscale locale. Anche da qui emerge l'interesse per la questione del contributo di scopo. Le Regioni potrebbero aiutare i Comuni integrando la perequazione incompleta fornita dallo Stato. Ciò che si può fare, a questo punto, è produrre una buona quantità di conoscenza e di dati sull'argomento, ad esempio tramite l'iniziativa degli assessori alla cultura delle città d'arte oppure dell'Anci, e utilizzare questi dati per un'appropriata iniziativa politica, di opinione e istituzionale finalizzata a limitare i danni potenziali, tenendo conto che ci sono ancora due anni per la redazione dei decreti delegati e cinque per la graduale sperimentazione del nuovo assetto finanziario. Mettere a fattore comune la conoscenza sulle politiche culturali dei Comuni, d'altra parte, è un atto dovuto, su cui esistono troppi ritardi nelle amministrazioni centrali e nelle sedi associative delle autonomie locali. Basti pensare che dal 1996, da quando l'Enit non lo fa più, nessun soggetto nazionale raccoglie i dati relativi all'affluenza nei beni culturali di proprietà non statale. Sarebbe una bella iniziativa, da parte degli enti locali, promuovere conoscenze condivise sui costi e sui fabbisogni standard nel settore culturale, oltre a banche dati che consentano il benchmarking sulla gestione e sulla valutazione delle politiche culturali promosse localmente. Il settore culturale dovrà, su questo terreno, costruire relazioni più solide e strutturate con le rappresentanze istituzionali di Regioni, Province, Comuni. In parallelo, dovrà proseguire la riflessione, peraltro già avviata, sul futuro "federale" del Fus, e quindi sulle componenti delle missioni di politica culturale assegnate a questo tradizionale fondo statale che dovranno restare di livello nazionale e quelle invece che andranno conferite alle Regioni. Una riflessione che sarebbe bene intrecciare con la riforma dei meccanismi di assegnazione dei sussidi cui si è fatto cenno.

10. L'ultima direttrice di lavoro è la più importante. Penso alla scuola, alla formazione di base per l'accesso alla conoscenza dei prodotti culturali e per l'espressione della creatività. Il mio punto di vista è che quella di Baricco non sia stata affatto una provocazione, ma una considerazione sacrosanta. Nella progressiva abolizione dei tradizionali moduli formativi sull'arte e sulla musica nella scuola italiana leggo un esempio di quel tipo di rimozione collettiva di cui il nostro paese fa troppo spesso uso quando non riesce a risolvere un problema. Visto che quei moduli tradizionali non erano più considerati efficaci, li si è semplicemente candidati all'estinzione, senza la capacità di sostituirli con qualcos'altro, dimenticandosi che arte, cultura, musica sono elementi fondativi non solo della cittadinanza astratta, ma di quella concretamente e

storicamente italiana. Non ci si stupisca poi degli incredibili successi di pubblico giovanile ai festival tematici di cultura e di scienza che sono nati in tante città italiane negli ultimi anni. E' necessario qui progettare davvero qualcosa di nuovo, con riferimento anche alle forme meno antiche dell'espressione culturale (come ad esempio il cinema). Qualcosa che non dovrà essere affidato ai soli pedagogisti, ma a modelli di integrazione e di compenetrazione fra istituzioni e professioni del settore culturale e mondo della scuola. Ma qui, per mia fortuna, il compito dell'economista è terminato e ad altri spetta il cimento.



## **Quei 500 milioni in bilico nei conti del Commissario<sup>1</sup>**

"Repubblica" ha registrato le difficoltà che il Comune di Roma sta incontrando in questi giorni per chiudere la partita dei famosi 500 milioni del piano di rientro.

La stabilizzazione del contributo da parte dello Stato ha una copertura normativa, ma non ha ancora copertura finanziaria a partire dal 2010.

Poiché queste risorse non sono destinate a finanziare i servizi e gli investimenti necessari alla città, ma a coprire il piano di rientro - e questo è l'errore originario di Alemanno, che di soldi aveva certo bisogno, ma li ha ottenuti in cambio di una montatura politica contro la precedente amministrazione - tutta la questione gira intorno alla gestione commissariale del Comune, e non alla gestione ordinaria.

Va detto che la gestione commissariale brilla per assenza di trasparenza. Quali e quanti dei famosi debiti fuori bilancio denunciati più di un anno fa sono stati effettivamente ritenuti legittimi? Come sono state spese le prime due annualità straordinarie già trasferite dallo Stato? Non è dato sapere. Il Comune non ha ottemperato a un indirizzo del Parlamento che, all'approvazione della norma speciale per Roma, chiedeva al Sindaco di rendere noti i conti della gestione commissariale in allegato al bilancio ordinario.

Secondo le informazioni di Repubblica, il Ministro dell'Economia avrebbe condizionato la stabilizzazione del contributo di 500 milioni ad una verifica della gestione commissariale. Un comportamento doveroso, e anzi tardivo, per valutare con rigore e serietà la gestione commissariale affidata al Sindaco e finanziata con un apporto straordinario. Il governo deve conferire a questa gestione solo e soltanto il "giusto", e quindi le risorse necessarie a rifinanziare il debito storico e a colmare l'eventuale squilibrio che, dopo definitivi accertamenti di legittimità, dovesse emergere dalla fotografia del bilancio all'aprile del 2008. Non si devono, con quelle somme, finanziare spese ordinarie, né obbligazioni e debiti emersi successivamente (come, ad esempio, il condono delle multe, perfezionato appena un mese e mezzo fa quindi non "trasportabile" all'aprile del 2008).

Il Partito Democratico chiederà che il Governo venga in Parlamento a riferire sul piano di rientro del Comune, rispondendo alle tante interpellanze depositate ormai da mesi e rendendo così pubblici i risultati delle verifiche realizzate.

---

<sup>1</sup> La Repubblica, 27 settembre 2009

## La finanza del Comune e il "buco a prescindere"<sup>1</sup>

Secondo Massimo Riva su Repubblica del 24 marzo il Comune di Roma ha effettuato "una complessa ristrutturazione del debito, che, pur allungando le scadenze fino al 2048, comporta un micidiale appesantimento degli oneri per interessi", con la conseguenza di un aumento della spesa di 200 milioni nel 2009.

Questi numeri non tornano. Tutto quello che è successo è che, in virtù del semplice spostamento da novembre a gennaio della data di pagamento della cedola annuale di un Eurobond emesso dal Comune, è stata piuttosto la spesa 2008 a diminuire di circa 92 milioni fra capitale e interessi rispetto all'anno precedente. Nel 2009 la spesa è quindi tornata ad avere la stessa struttura del 2007. Se si confronta la spesa del 2007 con quella del 2009 si scopre che non c'è molta differenza, fatta eccezione per i costi aggiuntivi legati ai cantieri delle metropolitane. Ritengo, anzi, che in virtù della forte riduzione dell'Euribor avvenuta di recente, la spesa per interessi 2009 potrebbe essere addirittura inferiore a quanto previsto. Ma questo i cittadini romani rischiano di non saperlo mai, fin quando il Comune non darà seguito alla richiesta (approvata dall'intera Camera dei Deputati) di pubblicare, insieme al bilancio ordinario, anche i conti della gestione commissariale, dove oggi è "segregato" il debito storico.

Quanto ai derivati, si diceva che avevano aperto una falla nei conti dei Comuni quando l'Euribor era al 5%. Se fosse stato vero, specularmente, un Euribor sotto al 2% qual è quello attuale dovrebbe invece – e l'ha notato il Ministro Tremonti - generare profitti per gli enti locali. Possibile che questi "buchi" rimangano tali qualunque sia il livello dei tassi d'interesse? Evidentemente no, ma l'insistenza della campagna mediatica contro i Comuni fa sospettare che si sia deciso a priori che il buco, come diceva Totò, debba esserci "a prescindere".

Fin qui la precisazione che "La Repubblica" ha pubblicato martedì 31 marzo. Ma, per capire un po' meglio, aggiungo qualche altra considerazione.

Tasso fisso o tasso variabile? Cosa c'è dietro i contratti swap sui tassi d'interesse?

Qualsiasi famiglia che ha comprato casa negli ultimi quindici anni ha dovuto affrontare il problema: è meglio un mutuo a tasso fisso oppure uno a tasso variabile?

La questione è assolutamente empirica, e non teorica. In teoria, se i mercati finanziari fossero perfetti, non ci sarebbe alcuna differenza fra tasso fisso e tasso variabile: il tasso fisso di un BTP o di un Bond trentennale equivarrebbe alla "giusta" serie dei tassi variabili che incorporano le "corrette" previsioni. Insomma, se i mercati fossero perfetti, nel lungo periodo dovrebbe essere ugualmente costoso indebitarsi con tasso fisso o con tasso variabile.

Ma i mercati non sono perfetti, e le traiettorie di tassi fissi e tassi variabili possono divergere anche per lunghi periodi di tempo. L'evidenza empirica

---

<sup>1</sup> Precisazioni in merito a un articolo di Massimo Riva su "la Repubblica", [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 31 marzo 2009

ci dice che negli ultimi quindici anni, soprattutto in Europa, il tasso fisso è sempre stato, a posteriori, più alto di quello variabile. Insomma, chi si è indebitato a tasso fisso ha pagato di più di chi si è indebitato a tasso variabile.

Veniamo ai titoli pubblici. Quelli a lungo termine, come i BTP oppure i Bond dei Comuni, sono tipicamente a tasso fisso: è il prodotto preferito dagli investitori istituzionali contrari al rischio, che tengono i soldi nel modo più "sicuro" possibile. Gli emittenti pubblici, che sono quindi specializzati ad emettere a tasso fisso per scadenze lunghe, hanno allora preso l'abitudine, fin dall'inizio del decennio, di "coprirsi" dal rischio di tasso (dal rischio cioè che i tassi variabili divergano in modo significativo da quelli fissi) tramite contratti swap.

Lo hanno fatto e lo fanno i Tesori di tutti i paesi. Anche il Tesoro della Repubblica italiana, che su contratti di questo tipo impiega flussi netti equivalenti, negli ultimi anni, all'1% dell'intera spesa per interessi sul debito pubblico. Anzi, la legge italiana rende obbligatoria questa copertura "assicurativa" per tutti gli emittenti pubblici.

Quando il Comune di Roma ha ristrutturato il suo Bond, alla fine del 2007, ha dovuto, per legge, anche ristrutturare il contratto swap sul rischio tasso. E' successo che amministratori poco prudenti abbiano "nascosto" in questi contratti anticipazioni più o meno generose di somme ("upfront"), da spalmare poi nel corso degli anni. Sono questi i comportamenti sbagliati, da condannare.

Ma non è stato questo il comportamento del Comune di Roma. Che si è scrupolosamente attenuto alle leggi e ai regolamenti esistenti, ha fatto - in questa occasione come nelle altre - operazioni del tutto in linea con i regolamenti ministeriali, uguali a quelle che si fanno a via XX Settembre.

E che ha estratto un guadagno dall'operazione 2007 in un modo molto più semplice e banale: e cioè posticipando di un semestre il pagamento della prima rata.

Purtroppo, tutto ciò è ormai coperto dalla cortina del "bilancio commissariale", gestito senza alcuna trasparenza.

Voglio ricordare che il Parlamento ha votato un ordine del giorno che invita Alemanno a pubblicare, in allegato al bilancio ordinario del Comune, i rendiconti della gestione commissariale.

Sarebbe importante che tutta la stampa e l'opinione pubblica spingano affinché questo indirizzo venga applicato. In caso contrario, saremo sempre soggetti a "rumors" e informazioni non riscontrabili, come quelle da cui ha preso le mosse l'incolpevole Massimo Riva.

## **Trasparenza sul bilancio: il Comune di Roma al top sul rendiconto 2006 (l'ultimo della giunta Veltroni)<sup>1</sup>**

Nei giorni passati, mentre infuriava la polemica politica sull'esclusione di Roma dal patto di stabilità interno, quasi nessuno si è accorto di un'altra notizia. La Fondazione Civicum, che da alcuni anni effettua una valutazione indipendente dei bilanci dei Comuni italiani, ha pubblicato per la prima volta il "rating" sulla trasparenza dei bilanci dei Comuni, e Roma è risultata in pole position: terza in Italia, dietro Trento e Firenze, davanti a Milano e Torino. Secondo l'analisi svolta da Civicum in collaborazione con PricewaterhouseCoopers, Deloitte, KPMG ed Ernst & Young, che ha preso in esame quindici indicatori di "trasparenza" a partire dai testi e dai dati numerici contenuti nei rendiconti dei Comuni italiani, solo tre Comuni ottengono un rating elevato, e Roma è fra questi.

L'analisi è stata svolta sui rendiconti 2006. Per Roma, quello è l'ultimo su cui chi scrive queste righe ha apposto la sua firma. Per quanto mi riguarda, non si tratta solo né tanto di soddisfazione personale. Si tratta di una notizia che permette a tutti due ulteriori riflessioni.

La prima è che, quando nei mesi estivi del 2008 impazzava la strumentalizzazione politica della nuova giunta comunale sul presunto "buco" di bilancio, una delle cose che più volte e in tutte le sedi andavo ripetendo è: non ho (non abbiamo) nascosto nulla. Le difficili problematiche strutturali del bilancio comunale erano a tutti note, compreso ad Alemanno che era nel 2006 e nel 2007 consigliere comunale. Il tutto si è aggravato durante il 2007, per i mancati trasferimenti della Regione Lazio, che hanno costretto il Comune a fare da "banca" per anticipare più di un miliardo di contributi regionali. Ma anche questo non è stato nascosto: basta riprendere le rassegne stampa dell'epoca, e leggere quanto si discusse in Consiglio Comunale in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione per il 2008, sotto il Natale del 2007.

La seconda è per il futuro, e non per il passato. Saprà Roma restare in testa a questa classifica, che è sinonimo di trasparenza e buongoverno? I segnali sono, purtroppo, tutti negativi. La scelta (sbagliata) di "separare" le sorti di tutte le partite finanziarie precedenti al 28 aprile del 2008 da quelle successive, inserendo le prime nel piano di rientro della gestione commissariale e le seconde nel nuovo bilancio ordinario del Comune, è una scelta che produce una grande opacità sui conti del Campidoglio.

Se ne è accorto lo stesso Parlamento, quando ha dovuto votare la norma che esenta Roma dal patto di stabilità 2009 e 2010, in modo da rendere possibile la spesa per i cantieri delle metropolitane, ma "senza impatti sui saldi di finanza pubblica". E com'è possibile che ciò accada? Semplice: il contributo del Comune di Roma al patto di stabilità 2009 e 2010 dovrà trovare spazio con una apposita rimodulazione del piano di rientro. Ma visto che non ci devono essere impatti sui saldi finanziari aggregati, e che quindi la dimensione del piano di rientro non potrà essere modificata, si tratterà di togliere qualche voce da quel piano per introdurre questa nuova voce. E ciò,

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 23 gennaio 2009

mi si permetta, dà ragione a chi ha sempre detto che nell'ammontare delle passività inserite nel piano di rientro (il famoso "buco") c'erano voci del tutto discutibili, che non rappresentavano veri debiti. Tanto che oggi alcune di quelle voci verranno cancellate per far posto ai fabbisogni di cassa per investimenti la cui spesa fa sfiorare il patto di stabilità.

Due conclusioni.

Primo. Chi ha imboccato la strada del "buco" e del piano di rientro ha costruito un'efficace operazione politica, ma di corto respiro. Che senso ha avuto, ad esempio, essersi fatti dare dallo Stato i soldi per pagare un potenziale contenzioso urbanistico del valore di 775 milioni di euro, che verranno presumibilmente smaltiti al ritmo di 30-50 all'anno per i prossimi quindici anni, mentre ci si dimenticava delle metropolitane? Non credo che il Sindaco sia entrato in questi dettagli, ma forse anche per lui è arrivato il momento di capire in che pasticci si è messo: penso che nuove sorprese verranno fuori con il bilancio 2009, dove tante opere programmate, anche nel campo della mobilità su ferro, rischiano il definanziamento. Di nuovo: non ci si poteva pensare sei mesi fa? Roma si è fatta dare 500 milioni, ma adesso non li può spendere per i servizi e gli investimenti della città.

Secondo. D'ora in poi i bilanci del Campidoglio rischiano di non essere mai trasparenti, perché non si potrà capire nulla se non verranno affiancati i dati della gestione ordinaria con quelli della gestione straordinaria. Ed è proprio in questa direzione che va un ordine del giorno approvato dal Parlamento, e quindi anche dalla maggioranza e dal governo che Alemanno appoggia, che lo invitano a fare una cosa molto semplice: pubblicare, in allegato al bilancio ordinario del Comune, il prospetto della gestione commissariale. Di anno in anno, così, i cittadini romani (e quelli italiani,

che hanno sborsato 500 milioni per Roma) potranno sapere come il Campidoglio sta utilizzando queste risorse, sia che esse vengano spese in "ordinario" sia che vengano "ribaltate" sulla gestione commissariale

## **Perché ripianare solo i debiti di Roma?<sup>1</sup>**

Il governo sta per presentare una proposta per attuare l'ordinamento speciale di Roma capitale della Repubblica. Il centro-destra canta vittoria, ma non dimentichiamoci che la norma costituzionale che ha aperto la strada a questa legge fu scritta nel 2001 dal centro-sinistra. Non si tratta di un risultato ascrivibile a una parte, ma di un obiettivo di tutta la città. Che oggi va perseguito avendo ben chiaro come Roma è cambiata negli ultimi quindici anni: un'espansione urbana, produttiva e di insediamento della popolazione che rende la città sempre più dipendente dal vasto territorio provinciale e regionale per la soluzione dei suoi numerosi problemi. Decongestionamento della città consolidata, localizzazione delle attività produttive, integrazione delle reti di trasporto e di altre reti di pubblico servizio (rifiuti e gas), housing sociale: nessuna soluzione potrà essere trovata all'interno dei confini di Roma, per quanto grandi essi siano, senza un effettivo coordinamento di tipo metropolitano. Governo e parlamento devono allora lavorare sulla riforma di Roma capitale insieme a quella delle città metropolitane. Ciò offrirà un'opportunità a tutti i grandi nodi urbani del paese, e non solo a Roma. E permetterà a Roma di porsi un nuovo obiettivo, da qui a qualche anno: quello della città metropolitana di Roma capitale, con contestuale abolizione della provincia all'interno dei confini metropolitani che verranno stabiliti.

Il centro-destra, poi, canta vittoria per il contributo di 500 milioni che il Campidoglio ha strappato al governo. Anche qui mi permetto di ricordare che non è la prima volta che il comune di Roma ottiene fondi aggiuntivi. Nell'estate del 2006 il governo Prodi accordò a Roma un aumento del contributo annuale di 170 milioni più 600 milioni per investimenti nel triennio 2007-2009 più alcuni mesi dopo 500 milioni per le metropolitane. In tre anni, quindi,  $170+170+170+600+500$  uguale 1.610. Diviso per tre significa circa 530 milioni all'anno. Finché non si risolve (con Roma capitale) il problema strutturale delle risorse necessarie ad un comune "speciale" come Roma, storicamente sottofinanziato, qualsiasi amministrazione capitolina sarà in affanno con i conti e dovrà chiedere aiuto al governo centrale.

Bene, allora, che arrivino nuove risorse al Campidoglio. Meno bene le modalità con cui queste risorse sono state accordate. Il governo non ha finanziato un piano per il sostegno dei servizi e delle infrastrutture della città (così avvenne nel 2006, ma anche in altre occasioni, come il Giubileo), ma ha ripianato i debiti del comune. Questi debiti sono la somma di due cose ben diverse. La prima è lo stock del debito accumulatosi negli ultimi trent'anni: un fardello pesante (chi scrive lo sa bene, avendolo dovuto gestire per alcuni anni), ma inferiore a quello sopportato da comuni simili, come Milano o Torino, se confrontato con il numero di abitanti. La domanda nasce spontanea: perché ripianare Roma, e non Milano e Torino?

La seconda componente è una lunga lista di spese che il governo ha deciso di finanziare. Fra queste, tutte le spese correnti del comune nel primo quadrimestre del 2008, mentre il bilancio del "nuovo" Campidoglio incasserà

---

<sup>1</sup> [www.marcoausi.it](http://www.marcoausi.it), 6 dicembre 2008, pubblicato in sintesi su "La Repubblica", 7 dicembre 2008

le entrate di tutto l'anno e dovrà coprire le sole spese da maggio in poi. E tante altre spese che non erano giuridicamente obbligatorie ad aprile, né lo sono oggi, e chissà mai quando lo saranno in futuro, come gli oneri del contenzioso urbanistico. Qui nasce spontanea un'altra domanda: come mai il governo, che è stato tanto rigoroso nel valutare i piani di rientro regionali della sanità, non ha applicato lo stesso puntiglioso approccio al piano del comune? Credo che la risposta attenga più alla politica che alla finanza.

A questo punto, la cosa più importante per l'opinione pubblica è sapere come verranno utilizzate le nuove risorse: sia quelle destinate al ripiano dei debiti (un processo che durerà anni), sia quelle derivanti dai nuovi spazi di un bilancio capitolino "liberato" dai vecchi mutui. Gli amministratori del Campidoglio vanno sollecitati alla massima trasparenza. Ed essi potrebbero dimostrarla con due semplici decisioni. Primo, pubblicare in modo integrato e parallelo gli atti dell'amministrazione straordinaria e quelli del bilancio ordinario, perché è soltanto vedendoli insieme che si potrà valutare, in futuro, l'evoluzione finanziaria del Campidoglio. Secondo, non smettere di elaborare e rendere pubblico il "Bilancio sociale", e cioè il documento in cui, accanto ai dati finanziari, vengono riportati i dati reali dell'erogazione dei servizi e degli investimenti, compresi i loro costi unitari. Attuando queste decisioni il comune di Roma, che ha ottenuto 500 milioni con un metodo discutibile, potrebbe riportare a trasparenza il modo in cui queste, e le altre, risorse del bilancio vengono impiegate per la città.

## **A Roma non serve il commissariamento, serve un piano per i servizi e gli investimenti della città<sup>1</sup>**

Il decreto 112, che in questi giorni ha iniziato il suo cammino alla Camera, contiene una norma su Roma Capitale ben diversa da analoghe norme che, negli anni passati, avevano portato ossigeno per il finanziamento dei servizi e degli investimenti della città.

Si tratta di una norma sbagliata, che rischia di portare il Campidoglio su una strada tortuosa, incerta e complicata, senza dare al bilancio del Comune la sicurezza di risorse aggiuntive permanenti.

Il Partito Democratico ha presentato alla Camera dei Deputati un apposito emendamento per modificare questa norma, nell'interesse della città.

Cosa dice il Partito Democratico? Dice, pacatamente e serenamente, che il Sindaco di Roma deve presentare entro tre mesi un piano "per i servizi e gli investimenti necessari alla Città Capitale", e che questo piano deve contenere, per almeno il 50%, previsioni di spesa destinate al finanziamento delle infrastrutture per la Capitale, con priorità per le metropolitane e per gli interventi destinati all'emergenza traffico. Il Governo utilizza per questo piano lo stanziamento di 500 milioni che, invece, è oggi previsto per il "piano di rientro".

Il Comune di Roma, così, ottiene i soldi e li gestisce in "ordinario", senza alcuna perdita di autonomia, così com'è avvenuto con le norme che la Giunta Veltroni ottenne dal Governo nel 2002 e nel 2006.

La città ottiene risposte vere, e non mesi e anni di polemiche e di batti e ribatti e di litigio sulle responsabilità (vedi la vicenda sanità del Lazio). La gestione ordinaria non esautorava il Consiglio Comunale e non riduce la trasparenza degli atti finanziari del Comune, così come avverrà certamente con il commissariamento.

La strada che proponiamo è migliore per l'amministrazione della città di quella scelta dal Governo nazionale. E' una strada che può sicuramente unire tutti quelli che hanno a cuore Roma e il futuro dei servizi e degli investimenti pubblici nella città.

E' una strada che guarda al futuro, mentre il commissariamento e il "piano di rientro" guardano solo al passato.

Ma, andiamo con ordine.

### **Perché il commissariamento non è giustificato**

E' stato ampiamente documentato in tante sedi che non sussistono fondate ragioni giuridiche e finanziarie per il commissariamento del bilancio del Comune di Roma.

Oltre ai documenti resi pubblici nelle passate settimane, e a quelli distribuiti in occasione della conferenza stampa di Walter Veltroni, è adesso pubblica anche la relazione da me curata in cui si forniscono puntuali chiarimenti e controdeduzioni sulla relazione redatta dalla Ragioneria Generale dello Stato in merito alla situazione finanziaria del Comune. Questo documento è stato inviato al Sindaco di Roma, al Ragioniere Generale dello Stato e alla Corte dei Conti, è

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 8 luglio 2008



stato messo a disposizione delle Commissioni Finanze e Bilancio della Camera dei Deputati (si veda il resoconto della seduta di venerdì 4 luglio 2008) ed è consultabile da chiunque sul sito [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it).

Penso sia ormai chiaro a tutti che il commissariamento deriva, per un verso, da una forzatura a chiare finalità politiche, e per l'altro verso dal fatto che la nuova gestione del Comune abbia scelto di incamminarsi sulla strada di drammatizzare e in parte anche di "gonfiare" le esigenze di bilancio, con l'obiettivo di portare a casa un po' di soldi da parte del Governo.

Non posso che condividere quest'ultimo obiettivo, e anzi ho sempre sostenuto la necessità di aumentare i contributi governativi a Roma, e in particolare quelli per i servizi basilari della città (trasporto) e per gli investimenti sulla mobilità (metropolitane). Se la nuova gestione del Campidoglio avesse scelto questa strada, e cioè di rivendicare soldi per i servizi e gli investimenti per la città, avrebbe certamente trovato alleate tutte le forze politiche romane. Così come faceva la passata gestione quando, ad esempio, per sostenere l'aumento dei contributi per Roma Capitale, aveva l'abitudine di chiamare a raccolta in Campidoglio i parlamentari romani di tutti gli schieramenti politici. Nel 2006 ottenemmo, con una battaglia chiara e trasparente, 175 milioni di contributi per la parte corrente e quasi 600 milioni per gli investimenti, a cui un anno dopo si sono aggiunti altri 500 milioni per la sola linea C.

### **Perché il commissariamento non fornisce certezze alla città**

Ma la nuova gestione del Campidoglio ha scelto invece una strada tortuosa e complicata. Forse senza neppure rendersene conto, ha scelto una strada che rende molto incerto il futuro stesso del Campidoglio e le modalità con cui verranno assegnate e finalizzate le somme aggiuntive stanziare dal Governo.

Il decreto 112, infatti, stanziava 500 milioni di euro, ma non li indirizza al finanziamento dei servizi e degli investimenti del Comune, bensì alla copertura del "piano di rientro" che il Commissario dovrà portare al Governo entro tre mesi.

E qui si aprono due universi di incertezza. Il primo è quello dell'effettiva assegnazione di queste risorse al Comune. Come insegna l'esperienza della sanità del Lazio, gli stanziamenti per coprire un "piano di rientro" arrivano con anni di ritardo, e sono assoggettati ad uno stretto controllo e monitoraggio da parte del Ministero Economia e Finanze. Forse Alemanno non si è reso conto che non ha commissariato Veltroni, ma ha in realtà commissariato sé stesso, e che dovrà nei prossimi mesi ed anni passare attraverso le forche caudine sperimentate da Marrazzo sulla questione sanità. Insomma, il Campidoglio perde in autonomia e dipende sempre di più dalle decisioni dei Ministri dell'Economia e dell'Interno.

La seconda incertezza è: a cosa serviranno questi soldi? Per come è scritto il decreto, queste risorse non sono assegnate strutturalmente alla città per sostenere i servizi e gli investimenti, ma servono soltanto a coprire le esigenze del famoso "piano di rientro". Potranno essere usate, ad esempio, per pagare le eventuali sentenze esecutive che il Comune potrebbe in futuro essere costretto ad onorare su contenziosi intervenuti in data anteriore all'aprile del 2008. Quindi, se i proprietari terrieri dell'area espropriata trenta anni fa per costruire Tor Bella Monaca vinceranno la loro causa contro il Comune, possono star

tranquilli: i soldi verranno fuori.

Ma potranno queste risorse essere usate, ad esempio, per aumentare il finanziamento permanente dei contratti di servizio sul trasporto pubblico, che vanno aumentati per effetto dell'aumento del costo dei carburanti? Non sembra. E potranno essere usate per finanziare nuovi investimenti che la Giunta Alemanno volesse varare? Non sembra. Forse, potranno essere usate per coprire i fabbisogni futuri dei progetti d'investimento già varati dalla precedente amministrazione, come la linea B1 e la linea C, ma certamente non per nuovi progetti.

Insomma, la nuova gestione del Campidoglio non ha ottenuto 500 milioni per il bilancio della città, ma solo per il piano di rientro. Ciò rende il Campidoglio fortemente dipendente dagli indirizzi e dalle scelte del Governo centrale. E getta molte incertezze sul futuro "ordinario" dei servizi e degli investimenti comunali.

Certo, Alemanno potrà sempre dire che non è colpa sua, ma dell'eredità lasciata dal centrosinistra. Ma questo argomento non gli servirà a molto: serve più ai giochini politici nazionali del Presidente del Consiglio dei Ministri contro il capo dell'opposizione parlamentare, e molto meno a chi si è assunto l'onere di amministrare una città complessa e difficile come Roma.

L'eredità del centrosinistra, lo voglio ricordare, non è un bilancio in dissesto, ma una politica economica che ha scommesso sul futuro della città, mettendo in campo cantieri e opere di rilevanza storica, e peraltro ampiamente "bipartisan", visto che le metropolitane

romane sono cofinanziate dallo Stato con decisioni del CIPE assunte durante il precedente Governo Berlusconi e che le opere per superare l'emergenza traffico fanno parte di un altro "commissariamento" deciso dal Governo, quello che ha nominato il Sindaco di Roma commissario per l'emergenza traffico e mobilità (senza però, in questo caso, assegnare risorse aggiuntive).

### **La norma sul commissariamento è contraddittoria e lacunosa**

Le contraddizioni e le zone d'ombra della norma che il decreto 112 (art. 78) dedica a Roma Capitale sono state messe in evidenza dal servizio studi e dal servizio bilancio della Camera dei Deputati: non è chiaro il rapporto fra gestione straordinaria e gestione ordinaria del Comune; c'è contraddizione fra lo stanziamento dei 500 milioni, appostato in un altro articolo, e la finalità meramente transitoria stabilita nel comma 8 dell'art. 78, che definisce l'anticipazione della Cassa Depositi e Prestiti come meramente transitoria, da restituire "a valere sui primi futuri trasferimenti statali".

### **La proposta del PD: un piano per i servizi e gli investimenti necessari alla Città Capitale**

Tutti questi problemi e incertezze sarebbero facilmente superabili. Basterebbe che il Governo e la maggioranza parlamentare approvassero l'emendamento presentato dai parlamentari romani del Partito Democratico, che porta il mio nome come primo firmatario.

Cosa dice, infatti, il Partito Democratico? Dice, pacatamente e serenamente, che il Sindaco di Roma deve presentare entro tre mesi un piano "per i servizi e gli investimenti necessari alla Città Capitale", e che questo piano deve contenere, per almeno il 50%, previsioni di spesa destinate al finanziamento delle

infrastrutture per la Capitale, con priorità per le metropolitane e per gli interventi destinati all'emergenza traffico. Il Governo prende il piano e lo approva, finalizzando a ciò i famosi 500 milioni.

Il Comune di Roma, così, ottiene i soldi e li gestisce in "ordinario", senza alcuna perdita di autonomia, così com'è avvenuto con le norme che la Giunta Veltroni ottenne dal Governo nel 2002 e nel 2006.

La città ottiene risposte vere, e non mesi e anni di polemiche e di batti e ribatti e di litigio sulle responsabilità (vedi la vicenda sanità del Lazio). La gestione ordinaria non esautora il Consiglio Comunale e non riduce la trasparenza degli atti finanziari del Comune, così come avverrà certamente con il commissariamento.

La strada che proponiamo è migliore per l'amministrazione della città di quella scelta dal Governo nazionale. E' una strada che può sicuramente unire tutti quelli che hanno a cuore Roma e il futuro dei servizi e degli investimenti pubblici nella città.

E' una strada che guarda al futuro, mentre il commissariamento guarda solo al passato.

## **Perché il commissariamento del Comune di Roma non è necessario né utile alla città<sup>1</sup>**

Con riferimento alle disposizioni per Roma Capitale introdotte dall'articolo 78, sottolineo innanzitutto come non sussista, né dal punto di vista giuridico, né da quello contabile, la necessità di procedere al commissariamento del Comune di Roma. Faccio riferimento alla relazione su tali temi da me stesso redatta, inviata alla Ragioneria generale dello Stato ed al sindaco di Roma, e messa a disposizione delle Commissioni. L'esposizione finanziaria del Comune di Roma dipende principalmente dal fatto che la Regione Lazio non ha erogato i trasferimenti di sua competenza, per un ammontare pari a 765 milioni di euro, dovuti nei confronti del Comune stesso e delle aziende municipalizzate per oneri legati ai servizi di trasporto. Pertanto, il Comune si è trovato nella necessità di effettuare talune anticipazioni di cassa, per consentire il mantenimento del servizio di trasporto pubblico, ponendo in essere un indebitamento finanziario a breve da cui potrà rientrare quando la Regione adempirà i propri obblighi finanziari.

Tale situazione si connette, evidentemente, con la condizione di difficoltà finanziaria nella quale versa a sua volta la Regione Lazio, a causa del rilevante deficit del sistema sanitario regionale determinatosi nel periodo 2001-2005. A tale riguardo ricordo come il Governo attuale e quello precedente non abbiano ancora erogato i finanziamenti necessari per il ripiano del predetto deficit finanziario regionale, non essendo ancora stata chiarita definitivamente l'efficacia del piano di rientro predisposto dalla Regione Lazio.

Sotto un ulteriore profilo evidenzio come la parte sostanziale dello *stock* gravante sul Comune di Roma, la cui quota *pro capite* risulta, peraltro, inferiore a quella dei Comuni di Milano e di Torino, si sia accumulata soprattutto a partire dagli anni '70, a causa della prassi, interrotta solo nel 2002, quando io stesso ricoprivo la carica di Assessore al Bilancio, di finanziare le spese relative ai servizi di trasporto pubblico ricorrendo all'indebitamento. L'ammontare del debito instauratosi successivamente è invece dovuto ad investimenti di carattere infrastrutturale, legati in particolare al potenziamento di due linee metropolitane, che costituiscono una scelta strategica fondamentale per la modernizzazione della città, condivisa al di là degli schieramenti politici.

In tale situazione ritengo comunque opportuno individuare ulteriori strumenti di finanziamento propri per il Comune, al fine di evitare che la posizione finanziaria dell'Ente possa divenire più vulnerabile in futuro. Preannuncio quindi la presentazione di taluni emendamenti in materia, volti a modificare la formulazione dell'articolo 78, sia per far fronte alle ulteriori funzioni recentemente attribuite al Comune di Roma sia per assicurare il necessario raccordo tra l'esercizio finanziario 2008 e quelli successivi, sia, infine, per modificare le modalità di utilizzo delle somme accantonate, le quali devono essere espressamente destinate al soddisfacimento delle esigenze della città.

---

<sup>1</sup> Intervento in discussione generale, Decreto legge 112/2008, Commissioni riunite bilancio e finanze, 4 luglio 2008 (stralcio)

## La finanza capitolina e gli uffici tecnici del Comune di Roma<sup>1</sup>

Caro Direttore, la situazione finanziaria del Comune di Roma è diventata una questione politica nazionale e anche il Suo giornale, giustamente, ne segue l'evoluzione. Nel merito della vicenda, Le confesso che per chi, come me, ha ricoperto per sette anni la responsabilità politica di quel bilancio questa potrebbe anche essere una buona notizia. Troppo spesso, infatti, gli amministratori locali delle grandi città, e in particolare quelli della Capitale, sono stati lasciati e vengono lasciati da soli, e devono affrontare problemi di dimensioni immani con pochi strumenti, scarse risorse e grave disattenzione da parte della politica nazionale. Che si discuta di questi problemi è un bene, perché Roma, insieme alle altre grandi aree metropolitane italiane, rappresenta uno snodo cruciale della crescita economica sostenibile e della coesione sociale del paese. E i problemi che si affrontano nel governo quotidiano di una città che è passata in dieci anni dal 23° al 6° posto nella graduatoria nazionale del reddito procapite, che ha aumentato l'occupazione di 200 mila unità e il turismo del 40% in sette anni, che ogni giorno ospita flussi di pendolarismo di circa 300 mila persone, che ha una popolazione non già di 2 milioni e 500 mila abitanti, ma di 2 milioni e 700 mila, come ricalcolato dall'Istat a cinque anni dal Censimento, questi problemi dicevo non devono avere rilevanza solo locale. Ne hanno certamente molta di più di tanti temi che appassionano la discussione nazionale ma che restano molto lontani dai problemi veri e quotidiani della nostra società e della nostra economia.

Detto questo, però, la notizia è buona solo se la discussione pubblica su Roma assumerà i toni giusti, entrando seriamente nel merito dei problemi ed evitando strumentalizzazioni e polveroni. Le difficoltà di bilancio del Comune della Capitale hanno infatti origine storica e strutturale, nonché dipendono da eventi esterni all'amministrazione comunale, come l'aumento del costo dei combustibili, la crisi finanziaria della Regione Lazio e lo "smottamento" dell'Ici. E sono a loro volta legate a una grande e storica scommessa per la città, quella della realizzazione di due nuove linee di metropolitana, ciascuna delle quali a servizio di territori urbani equivalenti a due città medio-grandi di 350-400 mila abitanti. In soldoni, il tema di fondo è: può il Comune, che è un ente storicamente molto indebitato (nel 2001 ereditai uno stock di debito superiore a 6 miliardi di euro, salito dopo sette anni a 6,85) permettersi di coprire gli ingenti finanziamenti a suo carico per il completamento di queste opere, e delle altre necessarie a ridurre l'"emergenza traffico"? La mia risposta è: sì, non solo può, ma deve. Deve farlo ricorrendo il più possibile a fonti diverse dall'indebitamento (alienazioni, valorizzazioni, contributi dello Stato e della Regione), e deve portare il suo bilancio verso un margine operativo netto (entrate meno spese al netto degli oneri finanziari) elevato al punto giusto da potere, se necessario, soddisfare il servizio di un debito più elevato. Per ulteriori approfondimenti, mi permetto di rimandare ad una dettagliata relazione pubblicata sul mio sito ([www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it)).

Il Suo giornale, lo scorso venerdì 13 giugno a pag. 8, fustiga con parole dure e aspre la dirigenza capitolina. Mi permetta di dissentire dai toni e dal contenuto di quell'articolo. Capisco che viviamo un clima in cui tutto ciò che è pubblico

---

<sup>1</sup> Italia Oggi, 18 giugno 2008

sembra necessariamente cattivo e arretrato, inefficiente e corrotto. Ma dobbiamo, come sempre, moderare i termini e guardare con equilibrio alle cose. Non voglio entrare nel merito delle questioni: sono convinto che la relazione che sta per arrivare da parte dell'ispettorato della Ragioneria Generale dello Stato in merito alla verifica effettuata sui conti del Campidoglio raffrederà tanta enfasi giustizialista, e tante forzature politiche compiute negli ultimi giorni.

Voglio soltanto testimoniare a Lei e ai Suoi lettori che, quando sono arrivato in Campidoglio nel 2001 dalle mie aule universitarie, ho trovato un'amministrazione che, come tutte le grandi organizzazioni, aveva e ha punte di eccellenza che convivono con situazioni di criticità. Ma certamente gli uffici finanziari del Campidoglio fanno parte delle punte di eccellenza. I loro dirigenti (bilancio, finanza, tributi, controllo societario e sviluppo economico) sono considerati punti di riferimento nazionali per le rispettive aree professionali di tutti gli enti locali italiani, tanto che vengono frequentemente chiamati nelle sedi associative a contribuire all'elaborazione strategica e normativa dei rispettivi settori. Hanno introdotto, per primi in Italia, numerose innovazioni diventate *benchmark*: ad esempio, l'applicazione della "competenza ibrida" al bilancio comunale, in linea con le norme contabili dell'Eurostat; la rendicontazione sociale del bilancio, consultabile sul sito [www.romaeconomia.it](http://www.romaeconomia.it); il controllo di gestione trimestrale delle società partecipate; l'interpello sull'applicazione delle norme e dei regolamenti tributari. Avevano e hanno una dimensione tecnica che va ben al di là delle invidie e dei conflitti professionali fra "statali" e "comunali", tanto che, durante la gestione Veltroni, alcuni di loro provenivano da ruoli ministeriali in posizioni di distacco o di aspettativa.

E, per parlare dell'ex Ragioniere Generale, quando è andato in pensione dopo 35 anni di lavoro in Campidoglio, l'intero Consiglio Comunale, impegnato nella sessione per il bilancio 2008, si è alzato in piedi a tributargli un applauso. Perché si tratta di persona conosciuta e stimata da tutti gli amministratori locali di Roma e dei suoi Municipi, sia di centro-destra che di centro-sinistra, per il semplice motivo che è sempre riuscito ad associare alla correttezza professionale e al rigore la voglia e la passione di contribuire a risolvere i tanti piccoli e grandi problemi concreti che giorno per giorno un Comune grande come Roma deve affrontare. Insomma un Ragioniere che non pensa solo ai numeri, ma anche alle azioni effettive e alle politiche che quei numeri mettono in moto.

## **Il bilancio del Comune di Roma: i problemi sono tanti e grandi, ma attenzione alle mistificazioni<sup>1</sup>**

### **Premessa**

I problemi del Bilancio del Comune di Roma sono diventati – con tutta evidenza - uno dei temi politici del giorno. E, al pari di ogni altro tema di discussione pubblica, c'è bisogno di trattarlo al riparo da strumentalizzazioni, approssimazioni, polveroni informativi. Ma con quella serietà, serenità e compostezza che sarebbe davvero necessario riportare nella vita pubblica del nostro paese.

Mi sono convinto a scrivere questo documento, e a renderlo pubblico sul web, perché penso che l'opinione pubblica nazionale e quella romana abbiano il diritto di conoscere da dove nascono le difficoltà del bilancio della Città Capitale della Repubblica, di essere informati in dettaglio sulle azioni che sono state realizzate in passato per gestire e superare tali difficoltà, di capire quali siano le alternative possibili per oggi e per domani.

In questo documento non c'è una difesa d'ufficio dell'operato della Giunta Veltroni, né di quello mio personale, né del lavoro di dirigenti di elevata professionalità e senso dello Stato, come tutti quelli che hanno lavorato negli uffici finanziari del Comune nel corso degli ultimi anni, e in particolare dell'ex Ragioniere Generale del Comune di Roma, che insieme a me ha posto la sua firma sugli ultimi sette bilanci.

Non c'è nulla, infatti, da cui dobbiamo difenderci, se non dalla strana accusa di aver governato per sette anni ereditando nel 2001 uno stock di debito pubblico accumulato negli anni '80 e '90 di poco più di 6 miliardi, senza piangerci addosso e senza gridare allo scandalo, ma semplicemente rimboccandoci le maniche e costruendo giorno per giorno le possibili soluzioni. Uno stock di debito che troppo spesso, nella vulgata approssimativa, viene scambiato per deficit. E che negli ultimi anni è aumentato solo di 800 milioni, per reperire risorse interamente destinate a investimenti, mentre in passato, per vent'anni, era aumentato a dismisura per coprire i deficit correnti delle aziende del trasporto pubblico. I quali invece, durante la Giunta Veltroni, sono stati risanati.

Non pretendo che le valutazioni qui proposte siano considerate neutrali. E' ovvio che derivano dal punto di vista di una persona fortemente coinvolta. Ma ho cercato di svolgerle senza partigianeria. Rimettendomi a fatti e dati riscontrabili. E al mio attuale livello informativo, che si ferma, per quanto riguarda il Comune dall'interno, alla fine del mese di febbraio, mentre per quanto riguarda i mesi successivi e, soprattutto, le ultime settimane è parziale e non necessariamente completo. Mi propongo di aggiornare questo documento, se necessario anche giorno per giorno, per offrire commenti e valutazioni delle ulteriori informazioni che dovessero emergere in futuro. Nelle

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 16 giugno 2008. Questo scritto è una sintesi della relazione da me curata "Commenti, chiarimenti e controdeduzioni alla "Relazione sulla situazione finanziaria del Comune di Roma" elaborata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del MEF", inviata in data 30 giugno 2008 a tutti gli organi competenti (la stessa Ragioneria Generale, il Sindaco di Roma, la Corte dei Conti, il Collegio dei revisori del Comune di Roma). Il testo completo della relazione è scaricabile dal sito [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it).

pagine che seguono, quando mi riferisco a informazioni che non possiedo in via diretta, ho sempre cercato di utilizzare il condizionale.

### **La situazione ad oggi**

Da stime informali e non ufficiali, sembra che il fabbisogno finanziario corrente del Comune di Roma sia di circa 160 milioni di euro durante il 2008 e salga fino a circa 360 milioni di euro nel 2009.

Attenzione, non si tratta di un deficit, e cioè di spese scritte nel bilancio 2008 non coperte da entrate, bensì della necessità di coprire nuove spese, ancora non scritte in bilancio, con nuove entrate. E' anche per questo che, diversamente da quanto scompostamente agitato da alcuni, non esistono le condizioni tecniche e giuridiche per dire che il Comune di Roma è in uno stato di "dissesto".

Non si tratta neppure di cifre eccezionali. Sono le cifre normali con cui chi ha governato la città di Roma si è dovuto confrontare per anni. Problemi sempre affrontati con trasparenza, serietà, responsabilità e correttezza. E con azioni politiche efficaci, sia in rapporto con il Governo, sia in relazione alle scelte interne al Comune e ai rapporti fra Comune e comunità amministrata.

Gli assestamenti di bilancio infra-annuali del Comune di Roma cifrano, negli ultimi anni, fra 100 e 130 milioni. Quest'anno c'è qualcosa in più a cui provvedere, a causa di vari fattori che verranno analizzati più avanti, e anche per effetto dell'aumento del prezzo del petrolio e quindi del costo del trasporto pubblico locale. Un costo che, mentre a Milano è interamente coperto dalla Regione, a Roma vede il Comune sopperire alla carenza dei finanziamenti regionali per circa 200 milioni all'anno.

Un vincolo che morde sempre di più, poi, deriva dal patto di stabilità. I cantieri delle metropolitane e quelli delle opere legate all'emergenza traffico "bloccano" un'ingente quantità di fondi comunali sul piano triennale 2008-2010 (circa 1,3 miliardi), con la conseguenza di rendere non spendibili le risorse aggiuntive da destinare, nell'assestamento di bilancio, agli altri settori di attività del Comune. In parte, ciò è anche dipeso dall'estrema velocità con cui, grazie ai poteri speciali conferiti al Sindaco nel dicembre del 2006, sono state portate a compimento le procedure di approvazione dei progetti.

Un'efficienza amministrativa che, paradossalmente, si tramuta oggi in una critica alla passata amministrazione per aver "messo in cantiere troppi progetti". Attenzione: parliamo dei due "buchi", quelli veri, che le talpe stanno scavando da Piazza Bologna verso Piazzale Jonio (linea B1) e da San Giovanni verso Alessandrino (linea C), equivalenti a due linee metropolitane per due città di dimensione medio-grande (350 mila abitanti l'una). E parliamo dell'ampliamento delle consolari, dei parcheggi, dei corridoi della mobilità, dei nodi di scambio.

Se l'emergenza traffico a Roma è una vera priorità, allora bene farebbe il Governo a consentirne l'eliminazione dal computo del patto di stabilità e a contribuire ulteriormente al finanziamento di questi interventi, davvero storici per la città. E il Comune, in cambio, farebbe bene a impegnarsi per raccogliere il massimo possibile di risorse proprie da impegnare per queste opere, in modo da ridurre il ricorso a nuovo indebitamento.



Ad esempio, attuando il programma pubblico di valorizzazione sull'area Collatina-Togliatti (ex Centro Carni), che vale almeno 200 milioni e rappresenta l'occasione di una grande riqualificazione urbanistica e sociale di un'area sofferente della città. Il progetto è già dotato di tutte le autorizzazioni urbanistiche, è stato partecipato dai Municipi, è molto atteso da quel quadrante della città e porta soldi al Comune.

Non è esclusa, poi, la possibilità di rimodulare, nel tempo e nei contenuti, il piano delle opere per l'emergenza traffico.

Passiamo al fabbisogno che sarebbe previsto per il 2009. Qui vanno ricordati due punti.

Primo, si tratta di stime tendenziali legate all'evoluzione inerziale della spesa comunale. Queste tendenze, se si vuole, possono essere modificate con appropriati interventi di contenimento delle dinamiche di spesa. Per fare solo due esempi, la delibera per l'unificazione delle aziende del trasporto e il progetto di "Gestione unitaria degli acquisti", che la nuova amministrazione trova già pronti, valgono circa 40 milioni di risparmi. Ulteriori risparmi sulle dinamiche tendenziali di spesa possono essere messi in campo con progetti di razionalizzazione della macchina amministrativa capitolina e delle sue forniture, sia quelle ordinarie che quelle informatiche e tecnologiche.

Secondo, si tratta di cifre assolutamente analoghe a quelle affrontate negli anni passati. La manovra di bilancio del 2002 fu di circa 200 milioni (metà da addizionale Irpef e metà da adeguamento del contributo per Roma Capitale). Quelle del 2003 e del 2004 portarono un beneficio di circa 135 milioni tramite l'adeguamento delle tariffe del trasporto e la trasformazione della Tarsu in Tari. La manovra 2005 portò in bilancio 140 milioni aggiuntivi tramite la vendita delle unità abitative non appartenenti all'edilizia pubblica. Quella del 2007 cifrava più di 300 milioni, di nuovo divisa quasi a metà fra addizionale Irpef e adeguamento del contributo per Roma Capitale.

Per non parlare dei reiterati interventi per il finanziamento degli investimenti, e soprattutto delle metropolitane, anche ricorrendo ai contributi statali e regionali (quasi 2 miliardi di euro fra 2001 e 2007). E delle risorse proprie destinate a investimenti derivanti da alienazioni (circa 400 milioni nell'intero periodo), dagli oneri concessori e dagli avanzi di amministrazione (circa 1,5 miliardi fra 2001 e 2007).

E dell'impegno costante alla lotta all'elusione e all'evasione sui tributi e gli extra-tributi comunali, che ha portato nelle casse del Comune 727 milioni di euro negli ultimi cinque anni, con una media di 145 milioni all'anno.

Le difficoltà strutturali e storiche

Insomma, il bilancio di un Comune si costruisce con un'attenta politica di contenimento delle spese e di "manutenzione" delle entrate. Non si può fare una semplice somma di tutte le necessità finanziarie "potenziali" e accorgersi, allarmati, che sono superiori alle disponibilità. Occorre selezionare e vagliare le richieste di spesa e decidere a livello politico quale "mix" utilizzare fra maggiori spese e maggiori entrate.

Nel compiere questo esercizio i Sindaci italiani non hanno a disposizione molti margini di manovra. I Comuni vivono difficoltà strutturali già da molti anni, come più volte è emerso nel dibattito pubblico in tutte le sedi, politiche, istituzionali, scientifiche, tanto che la spesa dei Comuni è quella che cresce di

meno fra tutte le pubbliche amministrazioni (nel 2006, ultimo dato Istat disponibile, +2,1% rispetto al 2005 contro +6,6% nelle regioni e +7,2% nelle province).

Il fatto è che la finanza comunale è legata a un tributo "fisso", come l'Ici, che non varia di anno in anno in linea con l'andamento dell'inflazione o dei redditi o della produzione. I servizi che il Comune eroga, invece, evolvono almeno in linea con il tasso d'inflazione. A Roma anche di più, in conseguenza della forte attrattività della città nei confronti della popolazione non residente, essendo Roma città Capitale e città turistica, oltre che città che si è fortemente sviluppata negli ultimi anni, passando dal 23° al 6° posto nella classifica nazionale dei redditi pro-capite. Il solo distretto turistico romano produce imposte per l'erario statale per un miliardo e mezzo di euro (stime dell'Università "La Sapienza"), ma non un centesimo ritorna all'ente comunale, che deve provvedere alla pulizia, al decoro, alla sicurezza delle ampie zone della città che sopportano l'elevato impatto antropico dei flussi turistici. Le proposte di riforma si sono sprecate negli ultimi anni (compartecipazione all'Iva, contributo di soggiorno, ecc.), ma nulla è stato fatto per eliminare questo elemento di squilibrio strutturale della finanza comunale, che morde sempre di più non solo a Roma ma in tutti i Comuni italiani, e soprattutto in quelli che hanno dimensione metropolitana.

Si tenga poi conto che la popolazione di Roma, stimata nel 2001 al livello di 2,5 milioni, è stata aggiornata dall'Istat nel corso del 2007 e rivalutata a oltre 2,7 milioni. Circa 200 mila residenti sfuggiti alla rilevazione censuaria del 2001, e che determinano un drammatico aumento di tutti i parametri di riferimento per il calcolo dell'offerta di servizi. La finanza comunale, purtroppo, non è determinata su contributi capitari, e cioè su un "quantum" di contributo statale per ciascun cittadino residente. Con il metodo capitario, invece, vengono distribuite le risorse per la sanità, di competenza delle Regioni. Il nuovo livello ufficiale della popolazione romana – che poi cresce nel tempo per effetto di saldi positivi non solo di tipo migratorio ma anche di tipo naturale – candida in via diretta la Regione Lazio a pretendere maggiori risorse dallo Stato. Ma anche il Comune, seppure non in via automatica, ha buoni motivi politici e di fatto per chiedere finanziamenti aggiuntivi.

A ciò si aggiunga: (a) la storica sperequazione a svantaggio di Roma nei trasferimenti erariali procapite (286 euro per abitante contro 321 a Milano nel 2006) e nei trasferimenti regionali per il trasporto pubblico locale (1,5 euro per vettura-chilometro contro 2,2 a Milano); (b) la contrazione dei trasferimenti dallo Stato e dalla Regione, scesi da 1.260 milioni nel 2002 a 990 nel 2007; (c) il fardello di uno stock di debito molto elevato, le cui origini risalgono agli anni '80 e '90, quando si ripianavano con mutui le perdite annuali delle aziende del trasporto pubblico. L'amministrazione Veltroni ha ereditato uno stock di debito di poco superiore a 6 miliardi, aumentato fino a 6,85 nel 2007: un aumento inferiore a quello del debito pubblico nazionale e inferiore a quello dell'inflazione. E interamente destinato, a differenza del passato, a investimenti, poichè i costi del trasporto pubblico locale non coperti dai contributi regionali sono stati posti, a partire dal 2002, a carico del bilancio comunale corrente.

E' questo il motivo per cui le entrate correnti del Comune di Roma si sono evolute, negli ultimi quindici anni, per "gradini". In assenza di entrate ordinarie provviste di una dinamica in linea con quella delle spese, gli amministratori del Comune hanno sempre dovuto, ogni due-tre anni, trovare risorse aggiuntive e permanenti per "inseguire" l'evoluzione delle spese: nel 1996 un primo "gradino" derivò dall'adeguamento dei fondi ordinari per Roma Capitale, reiterato nel 1999, e poi ancora nel 2002 e nel 2007.

In questi ultimi due casi, all'aumento dei fondi statali ha corrisposto anche un aumento di quello che si chiama lo "sforzo fiscale locale", tramite l'addizionale Irpef. Nel '99 il contributo specifico del Comune, mentre lo Stato sosteneva Roma sulle risorse correnti, fu di collocare in borsa il 49% delle azioni di Acea e di destinare una parte di questi proventi a vantaggio di una riduzione, purtroppo solo parziale, dello stock del debito (per memoria, contro questa misura si schierarono sia la destra che la sinistra estrema).

Si noti comunque, e non è un caso, che in tre circostanze su quattro il "gradino" ha coinciso con l'apertura di una nuova legislatura, nazionale e comunale insieme.

### **I nuovi fattori di difficoltà emersi nel 2007 e nel 2008**

Oggi sembrano essersi create tutte le condizioni per un nuovo "gradino", da chiedere al Governo come "anticipazione" della futura auspicata riforma della finanza locale, che potrebbe restituire a Roma una maggiore autonomia finanziaria, a partire dalle vaste basi imponibili riferibili alla città.

A questo "gradino" andrebbe affiancato un rifinanziamento in conto capitale interamente dedicato al trasporto su ferro dell'area romana (metropolitane e opere per l'emergenza traffico). E una congrua partecipazione della Regione, con risorse Fondi Strutturali e FAS sul periodo 2007-2013, agli investimenti sulle metropolitane, nell'ambito della priorità "sistemi urbani" della nuova programmazione.

La necessità di un "gradino", e cioè di una particolare attenzione ai fabbisogni di servizio e di investimento della Città Capitale della Repubblica dipende non solo dai fattori strutturali già richiamati, ma anche dal fatto che l'amministrazione comunale fronteggia quattro fattori aggiuntivi di difficoltà, tre dei quali emersi già da oltre un anno:

primo, la crisi finanziaria della Regione Lazio e gli enormi ritardi con cui vengono trasferiti al Comune i contributi regionali dovuti per tanti settori d'intervento, a partire dai trasporti. Il Campidoglio ha anticipato per cassa, negli ultimi due anni, molto più di un miliardo. Complessivamente deve ricevere dalla Regione 1,7 miliardi, e ormai ha esaurito ogni possibilità di ulteriore anticipazione finanziaria;

secondo, il nuovo ciclo al rialzo dei tassi d'interesse, che colpisce il Comune - peraltro già da un anno e mezzo - in quanto soggetto fortemente indebitato, mentre negli anni fra il 2002 e il 2006 la discesa dei tassi aveva al contrario creato consistenti vantaggi in termini di oneri finanziari. A ciò va aggiunto che la ristrutturazione del bond trentennale effettuata nel dicembre del 2007 ha generato importanti risparmi, che hanno consentito di chiudere il bilancio del

2008, ma che non si riflettono negli esercizi successivi (non si tratta, però, di un'"entrata aggiuntiva una tantum", bensì di un'"uscita inferiore una tantum");

terzo, l'abolizione dell'Ici prima casa, che non solo toglie al Comune un gettito autonomo e direttamente riscosso di quasi 400 milioni, sostituendolo con trasferimenti il cui ammontare e la cui data di incasso sono incerti, ma inoltre sterilizza e annulla gli effetti positivi previsti nel bilancio 2008 dall'operazione di adeguamento delle rendite catastali scandalosamente basse, con una perdita potenziale di circa 30 milioni;

quarto, l'ingente piano investimenti in corso di attuazione, impegnato sui cantieri delle metropolitane e sulle opere collegate ai poteri speciali del Sindaco per l'emergenza traffico.

I fattori sub (b) e (d) erano stati correttamente previsti e valutati fin dai DPF degli ultimi due anni (consultabili, come tutti i documenti di bilancio del Comune di Roma, sul sito [www.romaeconomia.it](http://www.romaeconomia.it) alla sezione "bilancio"). Nel DPF 2008-2010, approvato dal Consiglio Comunale nel mese di settembre 2007 è addirittura contenuto un grafico che mostra l'evoluzione verso l'alto degli oneri finanziari che avverrebbe a partire dal 2009 nell'ipotesi di finanziare interamente con ulteriore debito il fabbisogno di risorse comunali necessarie a coprire il piano investimenti triennale. Si tratta di 1,8 miliardi di euro che il Comune deve reperire, di cui 1,3 destinati a metropolitane e opere per l'emergenza traffico. Il DPF dava poi l'indirizzo alla Giunta di considerare come priorità quella di realizzare entrate proprie diverse dal debito per coprire almeno in parte questo fabbisogno. E' in base a questo indirizzo che la Giunta varò il progetto di valorizzazione e vendita dell'area pubblica di Collatino-Togliatti. E' chiaro che la fine anticipata, e impreveduta, della consiliatura comunale, la gestione commissariale e la fase elettorale hanno di molto rallentato questo lavoro di recupero di risorse diverse dal debito. Ma è chiaro anche che si tratta di un lavoro che dovrebbe immediatamente riprendere.

Il fattore sub (a), legato alla parallela crisi finanziaria della Regione, è stato al centro di un'intensa attività della passata amministrazione, di cui esistono numerosi riscontri non solo negli atti burocratici ma anche nella stampa e nelle discussioni politiche locali durante la seconda metà del 2007 e la prima parte del 2008.

Lo "smottamento" dell'Ici, invece, non era stato previsto nel DPF del settembre 2007, poiché è derivato da provvedimenti inseriti nella Legge Finanziaria per il 2008 e dalle ulteriori decisioni del Governo nazionale in apertura della nuova legislatura.

La crisi di liquidità, derivante dalla crisi finanziaria della Regione Lazio, è quella che più sembra preoccupare, a breve, gli attuali amministratori del Comune. Posso testimoniare che anche chi li ha preceduti ha vissuto momenti simili di angoscia, soprattutto durante gli ultimi mesi del 2007, fino a quando la cassa non fu finalmente rimpinguata dall'arrivo della rata Ici di dicembre. Un analogo sollievo arriverà adesso, con la rata di giugno, ma decurtato del 40%. Spero che l'attuale amministrazione non ritenga responsabile di ciò la precedente, visto che si tratta di una promessa elettorale del Polo della Libertà, che ha

portato alla totale abolizione dell'Ici per tutte le prime case che pagano un'imposta superiore a 300 euro (fino a 300 era già intervenuta la Finanziaria Prodi).

Durante i mesi finali del 2007 il Sindaco di Roma svolse una forte azione a tutti i livelli affinché venisse sbloccato il negoziato fra Governo e Regione Lazio per il trasferimento dei fondi relativi al ripiano dei deficit sanitari anteriori al 2005, quelli per intenderci maturati durante la gestione Storace. E il Governo Prodi rispose, all'inizio, positivamente: l'apposito decreto interministeriale, che avrebbe trasferito circa 2 miliardi al Lazio chiudendo la partita ante 2005, è stato predisposto e firmato dagli allora Ministri della sanità e delle politiche regionali (Turco e Lanzillotta). E' stato, purtroppo, il Ministro dell'Economia del passato Governo a bloccarne l'attuazione, pur sollecitato in tal senso più e più volte, in base alla preoccupazione che il piano di rientro a cui la Regione era impegnata non stesse dando i risultati sperati.

Così, la "faccia feroce" con la Regione Lazio è diventata una vera punizione per il Campidoglio.

### **Lavorare sodo sulle entrate**

E tuttavia, va ricordato che il bilancio corrente vigente del Comune porta in sé risorse maggiori per circa 150 milioni al confronto con il bilancio del 2007 (circa + 4%): ne segue che, nonostante le nuove difficoltà, che esistono e non vanno disconosciute, le esigenze di incremento di spesa manifestate dai diversi settori dell'amministrazione vanno assoggettate ad una valutazione e selezione molto critica e attenta. Il Comune, infatti, è un ente di spesa e, alla luce dei vasti fabbisogni d'intervento che la città esprime, la spesa potenziale richiesta è sempre ampiamente maggiore alle effettive risorse disponibili.

Non risponde al vero, ad esempio, che il bilancio iniziale del 2008 aveva lasciato scoperti settori di servizio essenziali, come i servizi sociali. E infatti la circolare della Ragioneria del Comune che ha creato tanto sconcerto e preoccupazione è un atto attraverso cui si sono bloccati gli impegni di spesa. Ergo, gli stanziamenti ci sono, se no non sarebbe stato necessario bloccarli! Probabilmente, il Ragioniere Generale è preoccupato per l'evoluzione della cassa - anche alla luce dei minori flussi in entrata per l'Ici - e per il possibile sfioramento dei limiti del Patto di stabilità, determinato dall'evoluzione delle spese per i grandi cantieri.

In un bilancio però non ci sono solo le spese, ma anche le entrate. E su questo versante è importante che, dopo la pausa elettorale e la gestione commissariale, riprenda a pieno ritmo il lavoro di accertamento, in particolare dei contributi regionali per l'edilizia sociale e agevolata.

Ed è importante che l'amministrazione realizzi una serie di nuove operazioni, tutte già predisposte dalla precedente Giunta, come nel caso già citato della valorizzazione Collatino-Togliatti: la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà in tutte le aree PEEP e nei piani di zona; l'utilizzo delle nuove funzioni di accertamento assegnate al Comune sui tributi dello Stato; la vendita degli alloggi popolari alle famiglie che, volontariamente, ne facciano richiesta; il recupero degli arretrati delle contravvenzioni.

Esistono, poi, margini ulteriori per nuove operazioni di valorizzazione e di alienazione (aree pubbliche di Ostia e di Pietralata, in cui collocare, come

previsto per Collatino-Togliatti, una quota di "housing sociale", oppure a Ostia il progetto della nuova amministrazione per un Casinò). La realizzazione del Nuovo Piano Regolatore può portare somme significative al Comune, non solo attraverso i normali oneri concessori ma anche e soprattutto tramite la nuova importante regola di far contribuire l'operatore al finanziamento del trasporto collettivo su ferro. Non dimentichiamo che potrebbe esistere qualche spazio per alienazioni parziali di tipo mobiliare.

Infine, occorre chiedere a Stato e Regione di fare la loro parte per la conclusione dei finanziamenti necessari a mandare in porto il grande e storico sforzo di realizzazione delle nuove linee della metropolitana.

### **Non è vero che manca un piano per finanziare la nuova edilizia sociale e agevolata**

Alcuni contabilizzano come "risorse mancanti" quelle necessarie ad attivare i 32 piani di zona già varati dal Consiglio Comunale per l'edilizia economica e popolare. Si tratta di un errore grossolano.

In realtà, questo importantissimo intervento è dotato di un suo ben preciso piano finanziario pluriennale, che si basa da un lato su un contributo regionale di circa 50 milioni all'anno per cinque anni, a cui si devono sommare gli introiti della vendita delle case esistenti alle famiglie che volontariamente optano per l'acquisto. Due anni fa il Comune registrò, in un'apposita indagine, la volontà di 7.500 famiglie di acquistare la casa di cui sono oggi beneficiarie in affitto sociale. Basta, quindi, avviare le procedure di vendita per realizzare, in alcuni anni, un provento di almeno 350-400 milioni, anticipabile con opportuni strumenti finanziari, a cui sommare circa 250 milioni di contributo regionale, da destinare interamente alla costruzione di nuove case popolari.

Se qualcuno, durante la gestione commissariale e nel primo mese della nuova amministrazione Alemanno, ha proceduto alla realizzazione del piano pensando solo alle spese, attivando le procedure di esproprio, e dimenticandosi di lavorare per accertare le risorse previste in entrata, allora questo qualcuno ha sbagliato. Il piano finanziario c'è, e bisogna velocemente attuarlo. E' facile, in caso contrario, esporsi alla critica che il Comune di Roma, mentre batte cassa allo Stato, non fa la propria parte e pretende tutto da "Pantalone".

### **I debiti fuori bilancio: la possibile mistificazione**

Sembra che nelle ultime settimane gli uffici del Campidoglio siano stati chiamati a una sorta di "redde rationem" su tutti i potenziali debiti giacenti all'interno dei loro contratti e procedimenti. L'intento è chiaro: fare emergere un possibile "buco" e addebitarlo all'amministrazione uscente. Gli effetti possono essere disastrosi: sul piano politico si rischia una lampante mistificazione di dati tecnici complessi e articolati; sul piano finanziario si rischia di far passare il messaggio che, per chiunque ritenga di dover chiedere soldi al Comune, è arrivato il momento di farlo. Con buona pace di ogni buon diritto della stessa amministrazione a contraddire i "postulanti", ovvero i soggetti già entrati in contenzioso.

Ecco allora alcune informazioni su questioni specifiche, un po' noiose ma di grande rilevanza.

### *Contenzioso urbanistico*

La valutazione dei debiti del Comune nei confronti di altri soggetti va sottoposta a criteri di grande rigore metodologico. Lo storico contenzioso dei proprietari privati di aree nei confronti del Comune di Roma, che nasce dal PRG degli anni '60, dai provvedimenti espropriativi degli anni '70 e '80 e dalla nuova giurisprudenza comunitaria e nazionale in tema di valutazione delle somme da riconoscere in caso di esproprio ovvero di modifica delle condizioni di edificabilità, ha comportato negli ultimi anni esborsi per circa 40-50 milioni all'anno, con punte fino a 100 milioni, tutti puntualmente (e dolorosamente) coperti dal bilancio.

E' impossibile, però, cifrare ex ante il "valore" delle cause in corso, se non in modo assolutamente "virtuale": in molte cause, infatti il Comune vince, in altre si possono trovare elementi di transazione. I tempi di maturazione delle sentenze sono incerti, ed è naturalmente interesse del Comune resistere il più a lungo possibile. Sarebbe del tutto assurdo cercare preventivamente una copertura di tipo "assicurativo" nei confronti di qualsivoglia ipotetica cifra richiesta da chiunque abbia intentato causa al Comune. Si può, semmai, appostare un fondo rischi nel bilancio comunale, ma l'entità di questo fondo non dovrebbe affatto corrispondere alla somma di tutte le pretese di terzi. Negli anni passati un simile fondo è sempre stato inserito nel bilancio preventivo, ed è stato talvolta rafforzato nel corso dell'anno, se necessario.

E' chiaro allora che il Comune non ha alcun interesse a "dichiarare" ufficialmente l'entità di un debito come questo, che è soltanto potenziale e incerto nei tempi e nel "quantum". A meno che ... questa cifra non sia comunque utile a costruire la mistificazione del "buco" lasciato da Veltroni.

E' possibile un'altra interpretazione, certamente più maliziosa. Chi sono, infatti, i presunti creditori a vantaggio dei quali il Comune dovrebbe metter da parte centinaia di milioni di euro? Sono i proprietari delle aree espropriati nel corso degli anni '70 e '80 per realizzare i Piani di Edilizia Economica e Popolare che permisero, grazie al lavoro cominciato da Petroselli, di risolvere l'emergenza alloggiativa di allora e di risanare le periferie della città. Non parliamo quindi dell'eredità di una cattiva amministrazione, ma di uno dei più importanti episodi di politiche inclusive e di equità sociale che Roma abbia storicamente vissuto, di cui il centro-sinistra è e sarà sempre orgoglioso.

Ma che qualcuno, ancora, non manda giù, costringendo il Comune a una montagna di contenziosi che sono continuati fino ad oggi. Questo, anzi "questi", "qualcuno", hanno nomi, cognomi e ragioni sociali, e sono i rappresentanti di quel pezzo di economia e di sistema romano legato alla proprietà fondiaria e al settore immobiliare. A cui oggi il Comune dovrebbe dar ragione senza più combattere, e anzi mettendo a rischio la stessa solidità finanziaria del Campidoglio.

Si ricordi poi che qualsiasi debito fuori bilancio deve essere approvato dal Consiglio Comunale, con un procedimento che diventa pubblico e trasparente. Se la gestione dei debiti fuori bilancio dovesse essere in qualche modo separata dall'ordinaria gestione del Comune, così come ipotizza chi vorrebbe un commissariamento di questa gestione, allora la caduta di trasparenza e di pubblicità degli atti sarebbe definitiva. Diventerebbe ancora più facile per i

“postulanti” aggredire il Comune senza pagare un prezzo al cospetto della pubblica opinione.

#### *Crediti verso le aziende*

Il criterio del massimo rigore deve applicarsi, a maggior ragione, per i presunti crediti vantati dalle aziende concessionarie di pubblici servizi, che vanno sempre valutati con la dovuta “forza” contrattuale da parte del Comune. Le aziende concessionarie, infatti, non hanno perso l’abitudine (e la speranza) di essere pagate “a piè di lista”, cosa del tutto inammissibile nel nuovo regime dei contratti di servizio.

#### *Ama*

L’Ama ha già avuto riconosciuta una somma di circa 90 milioni con delibera del marzo 2007 e con corresponsione rateizzata in tre anni. Per quanto riguarda gli altri crediti vantati dall’azienda, le valutazioni effettuate dagli uffici durante la passata amministrazione ritenevano corrette solo una parte delle pretese dell’azienda, per circa 60-70 milioni di euro, quasi tutti relativi a servizi resi prima del 2004, e soprattutto in occasione del Giubileo del 2000.

Queste somme non vanno confuse con il credito commerciale che Ama vanta nei confronti dei suoi clienti inadempienti al pagamento della Tariffa Rifiuti (soprattutto pubbliche amministrazioni e imprese). Tali crediti vanno realizzati dall’azienda con un’incisiva operazione di recupero, mettendo in campo le competenze in tema di accertamento e riscossione di Romaentrate, l’agenzia comunale delle entrate.

#### *Aziende di trasporto*

Le somme vantate dalle aziende di trasporto vanno distinte. Sono da riconoscere quelle legate all’aumento del prezzo dei carburanti e a qualche partita più piccola su manutenzioni e agevolazioni. Le altre fanno invece parte del fabbisogno del piano di investimenti. Non di crediti si tratta, ma di somme da programmare per gli investimenti di manutenzione straordinaria e di ampliamento delle reti. Le risorse andranno necessariamente acquisite tramite strumenti diversi dal debito. Per memoria, la precedente amministrazione aveva programmato l’operazione Collatino-Togliatti con l’obiettivo di finanziare da un lato la ricapitalizzazione di Ama e dall’altro proprio questi investimenti.

#### *Nel complesso*

Le valutazioni effettive sembrano parlare di crediti che le aziende vantano nei confronti del Comune per un ammontare di 150 milioni sull’intero periodo 2000-2007, che aumenterebbe a 190 se vi si dovessero comprendere le sanzioni degli ausiliari dell’Atac, che il Comune corrisponde in base all’effettivamente riscosso, mentre l’azienda ne vorrebbe di fatto un’anticipazione, che finora il Comune ha ritenuto di non accordare.

Si ricordi che l’ammontare dei contratti di servizio in essere nei confronti del trasporto e di Ama è di circa 1 miliardo all’anno. Quindi, su un volume contrattuale di 8 miliardi (8 anni per 1 miliardo), le “sofferenze” varrebbero meno del 2%! Una quota assolutamente normale, eventualmente rateizzabile



in due-tre anni. Insomma, parliamo di ordinaria manutenzione e gestione di grandi contratti, e non certo di disattenzione amministrativa!

#### *Per il futuro*

Le esigenze aggiuntive dei contratti di servizio in essere sembrano pari a 70 milioni, soprattutto derivanti dall'aumento del costo dei carburanti. Guarda caso, è esattamente questa la cifra che il Comune di Roma potrebbe vantare se ad esso fosse corrisposto un corrispettivo per vettura-chilometro uguale a quello che ATM percepisce dalla Regione Lombardia!

#### *Fondo di svalutazione*

Un criterio di rateizzazione andrebbe applicato ad eventuali crediti divenuti inesigibili, a valere sul fondo di svalutazione già creato in bilancio, che testimonia i criteri di corretta e prudente gestione che hanno presidiato la redazione del bilancio stesso in questi anni. Potrebbe essere questo il caso dei canoni per affissioni e pubblicità in seguito al procedimento di riordino. Peraltro, proprio in seguito al riordino dovrebbe essere possibile puntare a un deciso aumento degli introiti comunali derivanti da questa voce.

#### *Contenzioso Ici con l'Ater*

Il contenzioso Ici con l'Ater, che vede il Comune vantare un credito di più di 500 milioni, per il quale il concessionario delle imposte ha già imboccato la strada delle procedure esecutive, sarebbe facilmente risolvibile se solo la Regione garantisse la stessa Ater per un'operazione finanziaria da "spalmare" a lungo termine. Il Comune ha più volte proposto questa soluzione, ma né la giunta Storace né quella Marrazzo hanno percorso questa strada.

#### *Tirando le somme*

Una semplice somma di tutti i presunti "debiti fuori bilancio" accertati secondo le procedure un po' sommarie e imprudenti adottate nelle ultime settimane rischia soltanto di essere una grande mistificazione, una somma fatta mettendo assieme mele con pere, con evidenti intenti politici e possibili effetti nefasti sulle valutazioni delle agenzie di rating.

### **Contabilità degli investimenti per cassa: la Ragioneria la deve aggiornare con grande frequenza**

Le spese per investimenti del Comune sono contabilizzate per cassa. Ne segue la necessità di rimodulare con grande frequenza i piani pluriennali, per tenere conto delle effettive necessità di esborso, che quasi sempre si differenziano verso il basso al confronto con quelle programmate. E' un lavoro noioso e oneroso, ma bisogna chiedere alla Ragioneria di continuare a farlo, così come la stessa Ragioneria si era abituata a partire dal 2006.

Nel triennale 2008-2010 sono previsti 1,8 miliardi a carico del Comune che, in assenza di alternative, diventerebbero ulteriore debito. Ma questo è vero solo se tutti i progetti previsti nel triennale si realizzano e "tirano" cassa secondo i cronoprogrammi iniziali. Siamo sicuri che stia avvenendo esattamente così? La mia sensazione è che potrebbe essere in corso una relativa "velocizzazione" della spesa per i progetti compresi nell'emergenza traffico. Ma non dispongo di

dati in merito, e farebbe bene la Ragioneria comunale a metterli a disposizione della discussione pubblica.

### **Il debito del Comune e la sua sostenibilità**

Il debito comprende solo le obbligazioni e i prestiti per cui si è fatto ricorso al mercato e non tutti gli esborsi futuri che sono ancora da finanziare.

Nel debito non vanno quindi inclusi né i pagamenti futuri verso fornitori né gli impegni previsti né la raccolta che dovrà essere effettuata nel caso in cui contenziosi monetari in essere dovessero essere sfavorevoli al Comune. Se non fosse così, allora si dovrebbero incorporare nel debito dello Stato anche tutte le spese pensionistiche future certe, e il rapporto debito/PIL si avvicinerebbe più al 1000 per cento che non all'attuale 104! Se quindi siamo d'accordo che la definizione di debito per il Comune non possa essere diversa da quella per lo Stato, allora non ci sono dubbi: il debito del Comune di Roma a fine 2007 è di 6,85 miliardi, come certificato dalle agenzie di rating, non di 12 e nemmeno di 10.

Veniamo ora alla sostenibilità del debito nell'ambito del bilancio annuale. Per quanto riguarda il costo del debito (rapporto fra spesa per interessi e ammontare nominale del debito stesso) il valore di fine aprile (4,67 %) era analogo a quello dei BTP decennali. Grazie alle ristrutturazioni e rinegoziazioni del debito effettuate negli ultimi anni, inoltre: (a) la struttura per tasso è - analogamente a quella dello Stato - per il 70% indicizzata al tasso fisso e implica quindi una spesa per interessi poco volatile anche in presenza dei significativi rialzi dei tassi in corso (se tutta la curva dei tassi salisse istantaneamente di 100 punti base, la spesa per interessi aumenterebbe di soli 13 milioni); (b) gli oneri totali annui medi sono diminuiti di circa 140 milioni e rappresentano in rapporto alle entrate un valore (13,9 %) inferiore ad esempio al 15,5 % del Comune di Milano; (c) gli oneri annuali presentano, dopo il "gradino" del 2009, un profilo temporale decrescente.

Se il debito dovesse crescere nei prossimi anni, per contribuire almeno in parte al finanziamento delle metropolitane, la sua sostenibilità può comunque essere garantita da un aumento del margine operativo netto del bilancio comunale. In altri termini, se la differenza fra entrate e spese comunali al netto degli oneri finanziari aumentasse, allora sarebbe possibile per il Comune permettersi un debito più elevato, e cioè pagare una quantità più alta di interessi. E' lo stesso ragionamento che fa qualsiasi famiglia quando deve valutare quanto grande può essere il mutuo che può permettersi per comprare una casa. Si tratta di vedere quante risorse rimangono disponibili una volta sottratte alle entrate familiari tutte le spese che la famiglia deve fare durante l'anno. Più alto questo "residuo", più alta la rata che la famiglia può permettersi di pagare, più alto il debito che può contrarre, più grande e confortevole la casa che potrà comprare. Se il Comune vuole rendere la città più vivibile e confortevole con le metropolitane e con le altre opere pubbliche in programma, allora deve anche stare attento a migliorare costantemente il margine operativo netto del bilancio.

## **Conclusioni**

In conclusione, esiste certamente una reale difficoltà a mantenere il "trend" crescente di bilancio degli ultimi anni. In parte, essa deriva da fattori storici e strutturali. In parte, dall'elevato livello del debito, associato alla nuova tendenza mondiale al rialzo dei tassi e agli ingenti impegni di pagamento sui cantieri in corso di attuazione, grazie ai quali verrà superata una carenza storica della città, che finalmente potrà usufruire di una rete della metropolitana all'altezza dei suoi bisogni. In parte, la difficoltà dipende da fattori esogeni alla volontà e alle capacità di intervento dell'amministrazione comunale, come l'aumento del prezzo dei combustibili, le difficoltà finanziarie del Lazio, la svolta politica sull'Ici.

La dimensione del problema è rilevante, e non c'è dubbio che negli ultimi mesi sia peggiorata rispetto alle previsioni, già preoccupate, del DPF di settembre 2007.

Il primo elemento da risolvere è la crisi di liquidità, e quindi il trasferimento al Lazio della somma già concertata per il ripiano dei deficit sanitari anteriori al 2005 e il contestuale rientro della posizione debitoria della Regione Lazio nei confronti del Comune di Roma.

Il secondo elemento è quello di un rafforzamento del bilancio di competenza del Comune, da realizzarsi entro l'approvazione del bilancio per il 2009, quindi da qui a dicembre. Le strategie dovranno basarsi su un "mix", da decidere a livello politico, fra quattro ingredienti: nuovo "gradino" nei fondi correnti e in conto capitale per le funzioni della Capitale, anche come "anticipo" del federalismo fiscale; nuovo aumento dello "sforzo fiscale locale"; acquisizione di risorse proprie da destinare a investimenti tramite alienazioni immobiliari e mobiliari; correzione delle dinamiche di spesa.

Le risorse dello Stato potrebbero arrivare al Comune in via ordinaria, come già avvenuto in passato. Per gli investimenti, tuttavia, potrebbe essere politicamente più opportuno che lo Stato facesse un'apertura a tutti i grandi Comuni metropolitani coinvolti nella realizzazione di opere strategiche, destinando ad essi un flusso adeguato di risorse pluriennali. Le difficoltà di Roma, infatti, sono molto simili a quelle di tanti Comuni italiani, dopo anni di tagli ai trasferimenti e di rinvio della riforma della finanza locale.

## A proposito di multe<sup>1</sup>

Nel decreto anti-crisi varato oggi, non senza turbolenze, dalle Commissioni bilancio e finanze della Camera è stato inserito un emendamento che consente ai Comuni di abbattere l'importo delle sanzioni dovute dagli automobilisti per le contravvenzioni stradali commesse fino alla fine del 2004. In pratica, vengono estese anche alle contravvenzioni le modalità di pagamento "super-agevolato" previste per i tributi in base al condono del 2003.

Il mio commento è in quattro punti. Primo, anche se le nuove agevolazioni faciliteranno la fuoriuscita dall'"emergenza multe", nata con l'introduzione dei meccanismi automatici della ZTL, come ogni condono anche questa norma contiene un'ingiustizia, perché va a svantaggio di chi ha già pagato, e rischia così di far ritornare i cittadini alla percezione di alcuni anni fa: che le multe si possono non pagare, tanto il Comune non arriva a esigerle in tempo oppure verranno condonate. E' lo svantaggio di ogni condono, e le amministrazioni comunali che utilizzeranno questa norma dovranno anche prevedere, per il futuro, un sicuro calo del gettito. Sarebbe stata preferibile un'altra soluzione: la ripulitura degli archivi del Comune e di Gerit con la cancellazione delle sanzioni ormai inesigibili e la revisione dei processi di lavorazione delle contravvenzioni, eliminando tutte le falle che provocano scarsa qualità e numerosi errori. La precedente amministrazione aveva firmato con Gerit nel 2007 un protocollo che puntava a realizzare questi obiettivi, ma l'attuazione di quanto previsto in quel protocollo, con ogni evidenza, non è stata curata da nessuno, né dal Comune né dalla Gerit.

Secondo, anche alla precedente amministrazione comunale era stato chiesto in modo pressante un provvedimento "agevolativo" per le multe, ma in assenza di una copertura normativa non era possibile farlo. E infatti oggi è proprio una copertura normativa quella che Leo ha ottenuto, sfruttando abilmente il suo doppio ruolo di deputato della commissione finanze e di assessore al bilancio del Comune.

Terzo, il precedente assessore al bilancio del Comune (e cioè chi scrive queste righe) aveva provato senza successo ad ottenere una norma simile per i Comuni, proponendo a nome dell'Anci emendamenti in questa direzione in tutte le finanziarie successive al 2003. Ma non ebbe successo, né con Tremonti, né con Siniscalco, né con Padoa Schioppa.

Infine: chi paga? E già, perché qualcuno dovrà pagare le somme iscritte nel bilancio comunale che verranno abbuonate grazie alla norma approvata oggi. Dal punto di vista della legittimità a me non sembra ci siano dubbi: le basi legali per procedere all'abbattimento delle sanzioni si sono create oggi, e quindi deve pagare il bilancio comunale ordinario. Già vedo però un altro treno: quello di accollare anche questa perdita alla gestione straordinaria del bilancio, a quella cioè chiusa il 28 aprile 2008 e ripianata dallo Stato con il piano di rientro dell'anno scorso. Insomma, di far "pagare" la "bontà" di Alemanno alla precedente giunta. E' chiaro che vigileremo con attenzione affinché ciò non avvenga: Alemanno è commissario di governo per il bilancio

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 21 luglio 2009

chiuso il 28 aprile 2008, e non mancheranno gli strumenti di controllo parlamentare per verificare che i suoi comportamenti siano improntati a correttezza contabile e amministrativa nell'inserire le poste debitorie all'interno del piano di rientro. In esso, infatti, vanno inseriti solo i debiti certi ed esigibili maturati a quella data, e l'abbattimento delle sanzioni chiaramente non lo era, tanto che migliaia di cittadini hanno continuato a pagare per tutti gli ultimi quattordici mesi e la norma che legittima l'abbattimento arriva solo con l'approvazione del decreto anti-crisi del luglio 2009. Insomma: siamo di fronte a un altro esempio, che si aggiunge ai tanti che ho denunciato fin dall'anno passato, di come sia stata strumentale e distorta l'intera operazione di denuncia del deficit di bilancio del Comune e di costruzione del piano di rientro. L'obiettivo era soltanto quello di avere soldi dal Governo, ma quello che si è creato è un piccolo mostro amministrativo e contabile sotto il nome di gestione commissariale. Un mostro che andrà assoggettato al massimo di controllo e di monitoraggio.

## **Castiglione, Leo e il riordino delle aziende comunali<sup>1</sup>**

Da quel poco che si riesce a intuire dietro la cortina fumogena dei comunicati ufficiali, la "mini-crisi" della Giunta Alemanno, con la sostituzione del responsabile del bilancio, trae origine dalle politiche in materia di aziende partecipate dal Comune. L'assessore uscente aveva già avviato una concertazione con la parti sociali su una delibera di riordino, il cui iter però sembra molto complicato sul piano politico, così come sembra più difficile del previsto l'attuazione di delibere già approvate. Mi riferisco alla riforma delle aziende di trasporto la quale, con un meccanismo esattamente uguale a quello previsto dall'analogha delibera già predisposta all'inizio del 2008 dalla precedente Giunta, prevede la sostituzione dei consigli di amministrazione di Trambus e Metro con amministratori unici di profilo tecnico.

Nella nuova delibera di riordino si propongono meccanismi più stringenti per l'indirizzo e il controllo delle aziende "in house", facendo un passo avanti rispetto alle regole, già rigide, introdotte con la riforma degli statuti del 2005; si dà attuazione a norme nazionali, prodotte anche dal centro-sinistra nella precedente legislatura, come ad esempio quella della dismissione delle partecipazioni in settori di attività che non hanno connessioni con le attività istituzionali del Comune; si propone qualche ulteriore razionalizzazione societaria.

Può darsi che l'assessore uscente, per via del suo profilo tecnico, non se la sia sentita di affrontare le lungaggini politiche e consiliari che generalmente si accompagnano a interventi di questo tipo. Può darsi che il nuovo assessore potrà esercitare più pienamente un ruolo politico. C'è da augurarselo, soprattutto per lui: un assessore al bilancio del Comune di Roma che non riesce ad avere "presa" sulle aziende rischia di non controllare neppure il bilancio.

E tuttavia, il punto non mi sembra questo. Il punto è la tenuta del Sindaco e della sua maggioranza su una linea di riforme e di rigore. Riforme e rigore, tra l'altro, che hanno origine anche da provvedimenti varati dalla precedente legislatura, come la "Bersani" e le Finanziarie 2007 e 2008.

Tutti sanno che l'intera opposizione, e il Partito Democratico, hanno duramente criticato e contestato le politiche di bilancio adottate dalla Giunta Alemanno, la strumentalizzazione delle difficoltà finanziarie per ottenere risorse straordinarie dal Governo, il piano di rientro, eccetera. E che altrettanto duramente sono state criticate le scelte sbagliate di Alemanno sulle strategie industriali e sulla governance di Acea.

Io credo invece che il giudizio sulla delibera di riordino societario che Castiglione lascia in eredità a Leo debba essere positivo. E che l'opposizione, e il Partito Democratico in testa, debba incalzare Sindaco, Giunta e maggioranza capitolina per l'approvazione definitiva di questa delibera, fatte salve quelle modifiche di qualità che possono sempre emergere durante la discussione consiliare: "stringere" le aziende "in house", applicare le norme nazionali e procedere a ulteriori razionalizzazioni sulla falsariga di quella compiuta per il trasporto pubblico sono tutte linee condivisibili. Che marcano

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 24 giugno 2009

anzi, al contrario di quanto accaduto sul bilancio e su Acea, una continuità con gli indirizzi e le azioni della precedente amministrazione, che aveva già intrapreso un lavoro simile, come si può facilmente verificare andando a leggere il DPF approvato dal Consiglio Comunale nel settembre del 2007.

## **La riforma di Roma Capitale è un risultato di tutta la città<sup>1</sup>**

La Camera approva domani, martedì 24 marzo, in seconda lettura, il disegno di legge delega sul federalismo fiscale, al cui interno è inserito il nuovo ordinamento di Roma capitale.

Viene così data attuazione, finalmente, ad una norma introdotta nella riforma costituzionale del 2001. Più poteri al Comune della città capitale, soprattutto in tema di sviluppo urbano, sviluppo economico e sociale, servizi urbani. In prospettiva, più risorse finanziarie.

L'attuazione di quanto scritto in Costituzione è il risultato dell'iniziativa del Sindaco Alemanno e del Governo di centro-destra. Chapeau.

Ma nessuno si dimentichi, per favore, che:

(1) la riforma costituzionale del 2001 fu fatta dal centro-sinistra, con il voto contrario del centro-destra. E' lì che fu introdotto il principio che "Roma è la capitale della Repubblica" e quindi che una legge ordinaria ne avrebbe definito il funzionamento;

(2) per tutto il quinquennio 2001-2006 il centro-destra al Governo, con l'attuale Sindaco di Roma nelle funzioni di Ministro, non diede attuazione a questa riforma. Forse perché allora era il centro-sinistra a governare il Campidoglio?

(3) i disegni di legge presentati in Parlamento nel dicembre del 2007 dal Governo Prodi per l'attuazione del Titolo V della Costituzione prevedevano norme per Roma capitale del tutto simili a quelle che oggi vanno in porto. La legislatura, come tutti sanno, finì anticipatamente, e tumultuosamente, e il Parlamento non fece in tempo ad approvarle.

E quindi: la riforma di Roma capitale è un risultato di tutta la città, e non di una parte politica.

Serve a rendere le strutture del governo locale più adeguate e più efficaci a svolgere compiti che, nel caso di Roma, sono diversi da quelli degli altri Comuni, per effetto del ruolo istituzionale svolto dalla città. Serve a superare lo storico sottodimensionamento delle risorse finanziarie su cui il Campidoglio può contare. Serve a mettere Roma, e l'Italia, in linea con quanto avviene nel caso delle capitali di tutti gli Stati, a partire da quelli europei.

Con Roma capitale, d'altra parte, nascono nuove sfide e nuovi impegni, e si riducono gli alibi, per chi oggi governa il Campidoglio. Sfide e impegni su cui, ancor di più, l'opposizione vigilerà, stimolerà e controllerà la capacità di attuazione da parte del Sindaco, della Giunta e della maggioranza capitolina.

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 23 marzo 2009



## **Acea: il Governo smentisce i nuovi orientamenti del Comune di Roma<sup>1</sup>**

Secondo il Ministero dello sviluppo economico "la joint venture fra Acea e Suez-Gaz de France è un'opportunità di cooperazione industriale nel settore dei servizi pubblici locali. Tale operazione presenta le caratteristiche di un'alleanza strategica che pone le basi per uno sviluppo della rete, dando seguito agli impegni già assunti a livello internazionale". Queste frasi sono contenute nella risposta del Governo all'interpellanza urgente presentata sulla questione Acea da tutti i deputati PD di Roma e del Lazio.

Insomma, si potrebbe ironizzare dicendo che Scajola boccia Alemanno in politica ed economia industriale.

Ma purtroppo non c'è nulla da ridere in questa vicenda. Che non è, sia ben chiaro, una vicenda di potere: il centro-destra sta con Caltagirone, il centro-sinistra con i francesi. E non è una vicenda di spoil system: Mangoni, l'amministratore dimissionario di Acea, era un quadro dirigente interno all'azienda e non fu nominato portandolo da fuori.

Questa è una vicenda che mi appassiona non per motivi di potere o per motivi personali, ma perché è legata alla crescita industriale e occupazionale di una delle più grandi e prestigiose imprese romane. Acea in sette anni, con i francesi, ha moltiplicato per dieci la sua capacità di generazione elettrica. E nei prossimi anni potrebbe, se gli apprendisti stregoni del Campidoglio vorranno seguire i consigli di Scajola, integrare il gas con l'elettricità.

Ciò significa garantire il futuro di Acea nello stesso settore elettrico, rendendola capace di fare ai suoi clienti offerte congiunte; costruire a Roma il terzo gruppo italiano nel settore delle utilities, sotto Eni ed Enel ma di gran lunga sopra le altre imprese ex municipalizzate del Nord; concentrare a Roma, e non altrove, le attività a più alto valore aggiunto del gruppo, quelle direzionali ma anche quelle legate alla ricerca e sviluppo, rafforzando così la vocazione e la specializzazione della città di Roma in questo importante settore. E infine significa dare seguito ad accordi internazionali di tipo strategico che coinvolgono anche la principale impresa italiana, l'Eni.

Non c'è contraddizione fra questa opzione strategica e le altre attività tradizionali di Acea nel settore idrico. Né fra lo sviluppo industriale di Acea e la sua natura di società a prevalente partecipazione pubblica. Anzi, nel capo dei servizi pubblici locali, e soprattutto nell'idrico, dove le imprese lavorano come concessionari di beni pubblici, credo che la partecipazione di controllo pubblica rappresenti un'ulteriore garanzia a cui non si deve rinunciare.

Non credo invece che sarebbe sensato ritirare Acea dalla borsa e ripubblicizzarla al 100%, come qualcuno propone. A parte gli enormi costi dell'operazione, una società pubblica corre sempre il rischio di deragliare sul terreno dell'efficienza. Il controllo trasparente da parte del mercato permette invece di mantenere ben forte l'obiettivo di efficienza, e con esso quello di scegliere i fornitori e il personale con procedure trasparenti che premiano la qualità e il merito, e non l'amicizia politica.

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 21 marzo 2009

## **Perché Alemanno rinuncia a integrare gas ed elettricità in Acea?<sup>1</sup>**

Da alcuni giorni, e di nuovo oggi su Il Sole 24 Ore, si susseguono voci incontrollate che parlano di un cambiamento di strategia del Comune di Roma in merito ad Acea SpA.

Sembra che il Comune non voglia più perseguire l'obiettivo di integrare all'interno del gruppo Acea la rete romana del gas, che alcuni mesi fa l'Eni ha venduto a Suez-Gaz de France. Poiché i francesi sono già partner industriali di Acea nell'elettricità, l'estensione dell'alleanza anche al gas consentirebbe all'azienda romana di diventare un giocatore "globale" sui servizi pubblici locali, come lo sono le sue consorelle lombarde o emiliane.

Qui il punto non è quello delle persone, dell'attuale amministratore delegato o di chi fosse chiamato a sostituirlo.

La partita in gioco è ben più importante, e riguarda le prospettive di sviluppo industriale di una delle più importanti imprese romane. Attenzione: non penso tanto al "valore" per gli azionisti, che pure negli ultimi cinque anni si è più che triplicato.

Penso alla straordinaria opportunità industriale, che porta con sé occupazione, ricerca, tecnologie. E la porta a Roma, e non altrove, dentro una strategia industriale dell'intero paese: ricordiamoci, infatti, che le acquisizioni europee dell'Eni sono state "pagate" anche con la rete romana del gas dentro uno scenario che vedeva poi "tornare" quella rete nell'ambito dell'alleanza fra Acea e Suez-Gaz de France. Che fine farà la rete romana del gas se quello scenario non dovesse realizzarsi?

Senza integrazione fra elettricità e gas Acea corre rischi. I suoi concorrenti, dall'Enel all'Eni alle altre grandi aziende ex municipalizzate del Nord Italia, sono tutti integrati e offrono ai loro clienti sia elettricità che gas. Acea rischia di non tenere il passo della concorrenza, né a Roma né nel resto d'Italia. Per non parlare dei benefici concreti che l'integrazione porterebbe nell'organizzazione del lavoro e della logistica aziendale, con effetti positivi per i cittadini romani: si potrebbe, finalmente, coordinare il lavoro di manutenzione ordinaria e straordinaria delle reti, aprendo meno cantieri e scassando le strade soltanto una, e non più volte.

Cento anni fa Nathan e Montemartini persero la battaglia per far nascere Acea con le stesse caratteristiche con cui in quegli anni nascevano le municipalizzate di Milano, Torino, Brescia, Bologna. A Roma il gas fu riservato ai privati, e alla municipalizzata del Comune fu affidata la sola elettricità, e neppure in tutta la città. Oggi siamo ad un passo, un passo soltanto, per chiudere quella ferita che i poteri forti di allora infersero a Roma.

Non è accettabile, di fronte all'altezza della sfida, alcun comportamento opportunistico e opaco. Nessun piccolo cabotaggio è ammesso su una questione di tale portata. Se il Comune ha intenzione di cambiare la strategia industriale di Acea, il Sindaco ha il dovere di dimostrare la convenienza della scelta, di confrontarla con le alternative, di offrire alla città una spiegazione esauriente delle motivazioni. E lo deve fare pubblicamente, in Consiglio

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 21 marzo 2009

Comunale, con un'adeguata documentazione.

Acea non è proprietà del Sindaco o della maggioranza pro-tempore, ma dell'intera cittadinanza, e la legge prescrive che sia il Consiglio Comunale a dettare indirizzi e strategie al Comune-azionista. Credo che l'opposizione capitolina debba chiedere a voce alta e ferma una convocazione urgente del Consiglio Comunale, in cui chiamare il Sindaco a chiarire cosa sta succedendo intorno al piano industriale di Acea.

## **Manutenzione stradale a Roma: perché è meglio il "general contractor"<sup>1</sup>**

L'opinione pubblica ha il diritto di essere informata sulla questione della manutenzione delle strade di Roma meglio di quanto possano fare i giudici e la stampa a partire da brandelli indistinti di intercettazioni telefoniche. Se una questione come questa assume, come sta assumendo, un valore politico così elevato (forse un po' esagerato, ma si sa come funziona il sistema politico-mediatico), allora l'opinione pubblica deve poterne conoscere tutti gli aspetti. E chi ha avuto responsabilità amministrative, come il sottoscritto, ha il dovere di fornire in sede pubblica il suo personale contributo di informazioni e di valutazioni.

La decisione di passare dal vecchio sistema di tanti appalti di manutenzione delle strade ad un unico appalto per un "general contractor" fu una decisione giusta e solidamente motivata. Lo sostenni allora e continuo a sostenerlo, sulla base di dati e di analisi di fattibilità ampiamente documentate negli atti amministrativi del Comune.

Infatti, nel vecchio sistema (che sarà quello che tornerà in vigore dopo la revoca del servizio da parte della giunta Alemanno) la manutenzione ordinaria delle strade era separata da quella straordinaria. La prima avveniva con appalti centrali del Campidoglio e con tanti altri appalti decentrati ai Municipi. Su ciascuno di questi appalti gravano una serie di costi fissi (a partire dai costi assicurativi) che si riducono, in quota delle risorse stanziare, all'aumentare della dimensione dei lavori.

La manutenzione straordinaria avveniva con singoli appalti di lavori pubblici. Mi ricordo bene che, già durante il 2002 e poi nell'inverno 2002-2003, l'"emergenza buche" portò il Comune ad aumentare in modo considerevole i fondi destinati a questi lavori. Ciò nonostante, l'emergenza buche continuava, e anche su strade recentemente "rifatte", alla prima pioggia torrenziale si riaprivano buche. Gli ingegneri spiegarono al Sindaco e alla giunta gli aspetti tecnici del problema – che risalgono al modo in cui tanta viabilità romana fu originariamente costruita, nel corso di tutto il secolo precedente.

Io mi occupai invece degli aspetti finanziari e di "disegno" contrattuale. E mi convinsi – anche sulla base dell'esperienza di Bologna – che unificare i lavori di manutenzione straordinaria con quelli di manutenzione ordinaria forniva un sistema di incentivi assolutamente migliore. Infatti, se la ditta che fa la manutenzione straordinaria di una strada ne ha anche in carico, negli anni successivi, quella ordinaria, allora avrà il massimo incentivo a fare bene il lavoro iniziale di risistemazione, per ridurre i costi dei lavori ordinari che essa stessa sarà chiamata ad affrontare nel futuro.

Nel modello tradizionale, poi, le singole gare di appalto avevano al centro della competizione il prezzo. Per strappare il lavoro le ditte ricorrevano a ingenti ribassi d'asta, e dovevano poi lesinare sulla qualità dei lavori. Che infatti non riuscivano a raggiungere la qualità desiderata. Con la ridefinizione

---

<sup>1</sup> [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it), 19 dicembre 2008, vedi anche L'Unità, 21 dicembre 2008 e La Repubblica, 24 dicembre 2008

del servizio in termini di servizio "integrato" di manutenzione ordinaria e straordinaria, invece, al centro dell'attenzione non c'è soltanto il prezzo (per avere poi una strada in cui si riaprono le buche a pochi mesi di distanza) ma la qualità dell'intero servizio, compresa una cabina di regia di monitoraggio generale della viabilità.

E' così che nasce il famigerato "maxi-appalto" sulla manutenzione delle strade. Tutto quello che ho riassunto è documentato con approfondite valutazioni tecniche, finanziarie e amministrative negli studi di fattibilità su cui si basò la deliberazione della giunta comunale. La quale tra l'altro fu passata ad un attento vaglio da parte della Corte di giustizia europea, in seguito ad un esposto delle associazioni delle piccole imprese delle costruzioni, le quali la attaccavano perché avrebbe instaurato un regime anti-concorrenziale. La giustizia europea, però, diede ragione al Comune. E' chiaro che nella nuova logica contrattuale il Comune cercava operatori di dimensione grande e di solida capacità finanziaria – ai quali fra l'altro veniva chiesto di anticipare nel primo triennio a loro carico un ingente quantità di investimenti per gli interventi straordinari. Ma la motivazione tecnica e organizzativa era inoppugnabile. Tant'è che nei primi, e pochi, mesi in cui il "general contractor" ha cominciato a lavorare abbiamo cominciato a sentire proteste crescenti per i "troppi" e ingombranti cantieri che rendevano, ovviamente, meno fluida la già difficile viabilità romana.

Nulla da rimproverarsi, allora? Ebbene, no. Col senno di poi, penso che avremmo fatto meglio a dividere la città di Roma in due o tre porzioni, e a cercare non uno ma due o tre "general contractors". La riunificazione in un unico appalto dell'intera grande viabilità di Roma, infatti, genera un volume complessivo molto elevato: attenzione, per la manutenzione straordinaria non molto più di quanto il Comune spendesse già prima, anzi con qualche risparmio in termini di costi fissi. Ma visto che parliamo di una somma che, moltiplicata per nove anni, diventa molto ingente, la dimensione dell'appalto divenne tale da attirare un'attenzione politica e mediatica eccessiva, oltre che le solite catene di contenzioso che tanto affliggono il comparto delle opere pubbliche in Italia, per non parlare di ciò che sta succedendo in questi giorni. Ma c'è di più: per lo stesso conseguimento degli obiettivi che ci proponevamo (un diverso modello "integrato" di intervento), avere almeno due applicazioni avrebbe stimolato i vincitori all'emulazione e all'innovazione.

Non credo però che ritornare agli appaltini spezzettati e scollegati da una programmazione generale pluriennale migliorerà la situazione. Anzi, si tornerà ai problemi che volevamo risolvere con il "maxi-appalto": le piccole imprese saranno più contente, ma il controllo della qualità dei lavori, il volume degli stessi, il raccordo fra manutenzione straordinaria e ordinaria tornerà ad essere insufficiente e inefficiente. Con buona pace della sicurezza e della serenità degli automobilisti e, soprattutto, dei motociclisti romani.

---

## **Noi abbiamo rotto un monopolio vecchio di 50 anni<sup>1</sup>**

«Si parla solo di coda alla vaccinara, mentre le nostre scelte hanno ridotto il monopolio sui rifiuti e hanno consentito all'industria pubblica di scendere in campo», si infuria Marco Causi, che per sette anni ha gestito le politiche economiche del Campidoglio.

Partiamo da Malagrotta, la discarica di Roma, che però è di Cerroni. «Roma non ha né un aeroporto né una discarica pubblica. Ma questo è un dato storico che risale a scelte di cinquanta anni fa. Venendo a scelte più recenti, da gennaio a Malagrotta non vengono più smaltiti i fanghi prodotti dalla depurazione di fogne e acquedotti: 120mila tonnellate che avevano un impatto olfattivo e ambientale vengono ora essiccati nei nuovi stabilimenti di Acea a Torrino e Fiano e bruciati nel termovalorizzatore Acea di San Vittore. Sempre su Malagrotta, nel marzo del 2007 l'Aula Giulio Cesare ha approvato un ordine del giorno per chiedere che la bonifica di Malagrotta, che i romani già stanno pagando con la "Tari" non vadano direttamente al concessionario ma a un soggetto pubblico che possa vigilare. Alemanno allora votò contro».

Ora il sindaco rinvierà la chiusura di Malagrotta. «Ma dovrà comunque individuare una nuova discarica: quello che mi preoccupa di più è la trasparenza nelle scelte e che affidi a un terzo le valutazioni su inquinamento e pericolosità. Aspetto poi che pubblichi il bilancio sociale, indicando anche le scelte su impianti e investimenti: le nostre hanno messo in campo l'industria pubblica in un settore dove il monopolio era storico».

Scelte anti-monopolio? «L'industria pubblica partiva quasi da zero, c'erano solo gli impianti di Gaia a Colleferro, ora Acea ha i termovalorizzatori di San Vittore e Terni, due impianti di produzione di cdr, una discarica (in Umbria) e sta costruendo due nuovi termovalorizzatori a San Vittore, mentre Ama ha due impianti di produzione del cdr e a Maccarese ha costruito un moderno impianto-modello per il trattamento. Insieme Ama e Acea hanno fatto un'offerta industriale importante per Colleferro, se Gaia dovesse fallire, e con la Colari dovrebbero realizzare un nuovo impianto ad Albano». Di nuovo Colari, ovvero Cerroni? «L'alternativa era un impianto Ama, che però non riusciva a trovare un terreno, poi è intervenuta Acea che ha demandato a una commissione scientifica lo studio della tecnologia: la Colari aveva il brevetto per quella giapponese, che i ministri Nicolais e Pecoraro Scanio definirono un po' più costosa ma meno inquinante. La Colari esercita sì un monopolio ma è anche un'impresa del tessuto produttivo romano che esporta ovunque tecnologia».

---

<sup>1</sup> L'Unità, 10 dicembre 2008

# Attività politica, legislativa e di controllo parlamentare

## Legge finanziaria 2010

27/11/2009 APCOM

### **Apc-Finanziaria/ Pd avanza controproposte: manovra insufficiente**

Richieste 7,5 mld su redditi, lavoro, piccole imprese, enti locali

Il Pd giudica "insufficiente" la manovra economica contenuta nella legge finanziaria e avanza le sue controproposte su redditi bassi, disoccupazione, piccole imprese, enti locali.

"Giudichiamo timida e insufficiente la manovra finanziaria del governo e riteniamo che resti ancora troppo lontana dalle vere emergenze sociali del Paese. E' possibile, a nostro parere, coniugare la barra dritta sul rigore finanziario con una politica che riconosca e intervenga su queste emergenze: redditi bassi, disoccupazione, piccole imprese ed enti locali", spiega alla Camera, Marco Causi, deputato Pd della commissione Finanze.

"La nostra proposta - spiega Causi - è di attribuire una detrazione fiscale forfettaria e straordinaria per l'anno 2010 sui redditi da lavoro dipendente e sulle pensioni che non superino 55 mila euro, da corrispondere in un'unica soluzione nella mensilità di aprile 2010, e di aumentare la detrazione fiscale per i figli a vantaggio sia dei lavoratori dipendenti che degli autonomi".

"Proponiamo inoltre - continua l'esponente democratico - un'estensione della durata temporale di beneficio della cassa integrazione guadagni da 52 a 104 settimane, per aiutare imprese e lavoratori a fronte del perdurante calo degli ordini. E vogliamo anche estendere l'assegno di disoccupazione a tutti i lavoratori precari iscritti alla gestione separata Inps (co.co.co. e partite Iva), portandolo al 40 per cento dell'ultimo reddito disponibile, per i redditi fino a 18 mila euro. Per gli Enti locali - infine, è necessario riconoscere l'ammontare intero del rimborso conseguente al minor gettito dell'Ici.

"L'insieme di queste misure - quantifica - ha un costo di circa 7,5 miliardi di euro e può essere finanziato facendo ricorso al gettito dello scudo fiscale e a risparmi mirati e selettivi sulla spesa pubblica inerziale.

Le nostre proposte si completano poi con un pacchetto di misure a sostegno delle imprese, volte a convertire circa 1,7 miliardi di attuali contributi a fondo perduto a beneficio di misure più efficaci quali il Fondo di garanzia per il credito alle Pmi, i crediti d'imposta per investimenti nel Mezzogiorno e per ricerca".

05/12/2009 [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it)

### **Proposte ed emendamenti sulla Legge Finanziaria**

La legge finanziaria 2010 sta diventando un po' meno "light" di come l'avrebbe voluta il Ministro Tremonti. Mi sembra un esito inevitabile, visto il grande carico di emergenze e di domande sociali con cui lo Stato deve fare i conti in questa fase di crisi economica. In questi giorni, in Commissione bilancio alla Camera, il mio lavoro si è concentrato sulla messa a punto della "contro-manovra" del PD (detrazioni per redditi fino a 55 mila euro, ammortizzatori sociali, piccole imprese, comuni), contenuta in numerosi emendamenti di cui sono firmatario, e sulla presentazione di altri emendamenti su varie questioni. Ecco una breve descrizione delle proposte di cui sono firmatario.

Per la Sicilia: aiuti alle popolazioni della Provincia di Messina colpite dall'alluvione, nelle stesse forme concesse ai terremotati d'Abruzzo (dilazione del pagamento delle imposte, esclusione dei Comuni dal Patto di stabilità); riserva su fondi già esistenti per interventi sulla viabilità di Sicilia e Calabria; destinazione alternativa dei 470 milioni previsti per il Ponte sullo Stretto a favore di ferrovie e strade in Sicilia e Calabria; salvaguardia delle risorse per le manutenzioni del patrimonio pubblico nei Comuni di Palermo e Napoli.

Per Roma: cessazione del commissariamento del Comune entro il 31 dicembre 2010 e finanziamento di un piano strutturale di interventi per i servizi e le infrastrutture di Roma Capitale.

Sulle questioni di politica economica: meccanismi di salvaguardia per il TFR dei lavoratori utilizzato a copertura di una parte della manovra complessiva; nuove procedure concorsuali pubbliche per l'attribuzione di incarichi dirigenziali e per le nomine dei primari nella sanità pubblica; possibilità che i piani di rientro dai deficit sanitari durino più di tre anni, in presenza di deficit iniziali molto elevati; possibilità che anche le Regioni, come i Comuni, possano ricontrattare i vecchi mutui con Cassa Depositi e Prestiti.

Infine, insieme a Walter Verini, ho presentato un emendamento per garantire la continuità dei contributi concessi alle Associazioni dei Combattenti della Resistenza.

## Servizi pubblici locali

27/11/2009 *Il Velino*

### **Acqua, Causi (Pd): Per coprire pasticcio governo usa bugie**

"Quella della privatizzazione dell'acqua è una scelta sbagliata, un pasticcio che produrrà problemi agli amministratori locali, maggiori costi per i cittadini, vantaggi per pochi gruppi industriali e finanziari. Per coprire questo pasticcio il Governo usa le bugie". Lo ha detto Marco Causi, deputato del Partito Democratico, intervenendo nell'Aula della Camera sul decreto Salva infrazioni che contiene, all'articolo 15, la privatizzazione dei servizi pubblici locali, acqua compresa.

"Per motivare questa scelta sbagliata il Governo fa ricorso ad una serie di bugie, raddoppiando l'errore. Prima bugia: non c'è nessun obbligo - come sostiene il Governo - nè nessuna infrazione comunitaria a cui il nostro Paese debba corrispondere". "Seconda bugia: la sentenza della Corte di Giustizia Europea - citata dal Governo per giustificare la privatizzazione - si occupa di società miste e non di società pubbliche". "Terza bugia: il ministro Fitto dichiara che, negli ultimi anni, avremmo assistito a vergognose politiche di pubblicizzazione nel settore dell'acqua". Questa è proprio grossa

- afferma Causi (Pd) - negli ultimi 15 anni, su 114 Ato, 56 sono passati a gestioni miste e soltanto 58 hanno gestione pubblica. Inoltre, le gestioni pubbliche sono più diffuse al Centro Nord. Considerata la maggiore efficienza della gestione del servizio idrico, al Centro Nord, forse le gestioni pubbliche sono migliori". "Infine, il Governo sostiene che per i cittadini ci saranno 'solo vantaggi'. Basta leggere le dichiarazioni del presidente di Federutili, per capire come andranno le cose: 'Se non si aumentano le tariffe non si riescono ad attrarre i privati'. Questo è un provvedimento che darà il via all'aumento delle tariffe: Il Governo - conclude il parlamentare Pd - metterà le mani nelle tasche dei cittadini attraverso le tariffe".

12/11/2009 IL SOLE 24 ORE, Radiocor

#### **DI salva-infrazioni: Pd, grave no maggioranza a stralcio norme acqua**

"Stamattina in commissione Affari Costituzionali della Camera la maggioranza di centrodestra si è assunta una grave responsabilità respingendo la proposta del Partito Democratico e di tutte le opposizioni di stralciare il settore dell'acqua dalla pseudo-riforma dei servizi pubblici locali". Lo affermano Raffaella Mariani, capogruppo Pd in commissione Ambiente, e Marco Causi della commissione Finanze. "Il servizio idrico integrato - sottolineano i parlamentari democratici in una dichiarazione - richiede dal nostro punto di vista una regolazione specifica a tutela dei cittadini, della qualità dei servizi e della libertà di scelta degli Enti locali. Questo è anche il motivo per cui riteniamo fondamentale - concludono i due deputati - la nascita di una autorità indipendente che possa garantire i cittadini sull'universalità del servizio e sulla equità delle tariffe".

23/09/2009 [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it)

#### **IVA su tariffa rifiuti: Causi (PD) "Governo brancola nel buio".**

"Il Governo brancola nel buio, non ha ancora trovato una soluzione alla vicenda dell'IVA sulla TIA". Lo dice l'on. Marco Causi commentando la risposta che il Governo ha dato, in VI commissione alla Camera, ad una interrogazione sull'assoggettabilità ad IVA della TIA (Tariffa di Igiene Ambientale) presentata dall'on Alberto Fluvi e dallo stesso Causi.

"Grazie all'iniziativa dei parlamentari del PD - in Commissione Finanze della Camera - si arriverà ad una risoluzione di indirizzo da approvare entro la prima metà di ottobre".

"Il Governo ha altri venti giorni di tempo - continua il deputato PD - per svolgere ulteriori approfondimenti e trovare una soluzione che elimini le diffuse preoccupazioni tra gli amministratori locali e che venga incontro alle legittime attese dei cittadini".

"La vicenda dell'IVA sulla TIA non riguarda solo i comuni che sono passati al regime della tariffa ma tutti i Comuni d'Italia".

"È necessario fare chiarezza al più presto - conclude Causi - per scongiurare ogni rischio di soluzioni penalizzanti per gli utenti o peggiorative per le aziende del settore e per i bilanci degli enti locali".

## **Legge antiusura e antiracket**

28/10/2009 Il Sole 24 ORE

#### **Ddl antiusura: possibile esenzione tasse locali per contrastare pizzo**

Possibilità per gli Enti locali di sospensione, parziale o totale, del pagamento di imposte e tariffe locali per aiutare gli imprenditori a fronteggiare richieste estorsive, a carico dei bilanci degli Enti stessi e nel rispetto del patto di stabilità. È una delle numerose novità introdotte in commissione Giustizia della Camera al disegno di legge antiusura. Sono sei gli articoli del provvedimento, arrivato dal Senato, che la Commissione ha deciso di sopprimere (dal 5 al 10 contenenti diverse modifiche al codice di procedura penale). Novità rilevanti anche sull'altro 'pilastro' della proposta di legge che introduce il piano di rientro da sovraindebitamento pensato per i debitori, in particolare le famiglie, che non possono essere soggetti a fallimento ordinario in quanto non hanno attività imprenditoriale. Tra l'altro viene prevista una moratoria fino ad un anno per il pagamento dei soggetti estranei al piano e la possibilità per i creditori di dedurre a fini Ires le perdite sui crediti. Il piano potrà anche prevedere l'affidamento del patrimonio del debitore a un fiduciario per la liquidazione, la custodia e la distribuzione del ricavato ai creditori. Diversi emendamenti accolti arrivano dall'opposizione, in particolare dal Pd a firma Marco Causi e Donatella Ferranti. Visto il clima, non si esclude il passaggio dell'esame in sede legislativa dopo che, la prossima settimana, saranno arrivati i pareri delle altre Commissioni.

27/10/2009 Il Velino

#### **Mafia, Causi (Pd): Niente tasse per chi denuncia il pizzo**

Stamattina la commissione Giustizia della Camera dei deputati ha approvato all'unanimità l'emendamento, a prima firma Marco Causi, che rende pienamente legittime le iniziative degli enti locali in materia di esonero, parziale o totale, dal pagamento di tributi, tariffe e canoni locali degli imprenditori che, colpiti dal racket e dalla criminalità, collaborino con la giustizia. "L'approvazione di questo emendamento rappresenta un sostegno fondamentale agli imprenditori che si ribellano al racket delle estorsioni e dell'usura". Lo dice Marco Causi (Pd) commentando l'approvazione dell'emendamento. "Spero - continua - che adesso siano numerosi gli enti locali che introducano meccanismi di premialità basati sulla collaborazione fra Comuni, associazioni di categoria e magistratura". L'emendamento è stato inserito nella riforma delle normative antiusura e antiracket in esame alla Camera.

Molti enti locali hanno già intrapreso iniziative in questa direzione, e fra i primi il Comune di Vittoria, il cui sindaco, Giuseppe Nicosia, ha svolto, nel mese di luglio, un'audizione in Parlamento sottolineando l'efficacia di tali misure, importanza confermata, nello stesso ciclo di audizioni, dal prefetto Giosuè Marino, commissario nazionale antiracket e antiusura. Questi esempi hanno fatto scuola anche fuori dalla Sicilia: la Provincia di Roma, ad esempio, ha in corso la firma di un protocollo d'intesa con dieci Comuni dell'hinterland romano per attivare la stessa iniziativa, fornendo una sponda di cofinanziamento. "Con il voto unanime di oggi - conclude Causi - la commissione Giustizia della Camera ha inteso dare piena legittimità amministrativa e nuova forza politica a queste importanti iniziative dei Comuni e degli enti locali sul fronte della lotta alla criminalità organizzata".



## **Risoluzione sull'uso dei tributi locali quale strumento di incentivo per il contrasto dei racket criminali**

premesse che:

la presenza della criminalità organizzata è uno dei principali ostacoli allo sviluppo del Mezzogiorno;

lo Stato sostiene e incoraggia l'attività delle associazioni antiracket, aggiungendo all'azione di tutela della sicurezza personale svolta dall'associazionismo antiracket una garanzia fondamentale per chi decida di opporsi al racket: la sicurezza economica;

il Parlamento ha adottato, nell'arco dell'ultimo decennio, una serie di norme basate sul principio di risarcire tutti coloro che abbiano subito danni a causa di attività estorsive, per aver deciso di collaborare con le istituzioni per combattere il racket o di smettere di pagare il «pizzo»;

primo strumento per l'attuazione di tale principio è l'istituzione del Fondo di solidarietà per le vittime del racket (poi unificato con quello per le vittime dell'usura), grazie al quale chi ha subito, per essersi opposto agli estorsori, danni alla persona o alla propria impresa può ricevere, a titolo di risarcimento, un'elargizione che gli consenta di riprendere l'attività; la volontà di garantire sicurezza economica a chi denuncia il racket è all'origine di una misura di agevolazione fiscale introdotta dalla giunta comunale di Vittoria (Ragusa);

il regolamento sui tributi del comune di Vittoria (Ragusa) prevede, infatti, agevolazioni nei tributi locali per tutti gli imprenditori, commercianti, artigiani o liberi professionisti che forniscano all'autorità giudiziaria informazioni inerenti il racket delle estorsioni o l'usura;

il contributo è concesso a condizione che la vittima abbia fornito all'autorità giudiziaria, tramite notizia di reato, denuncia o querela, elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori delle richieste estorsive; la misura introdotta dal comune di Vittoria rappresenta un aiuto concreto ai cittadini vittime della criminalità organizzata;

anche la Regione Siciliana si sta orientando in tale direzione, tanto che la bozza di legge antiracket della Commissione regionale antimafia prevede la creazione di «Zone franche per la legalità» e il pagamento delle imposte sui redditi, dell'IRAP, dell'ICI e dei contributi previdenziali in favore degli imprenditori che denunciano richieste estorsive o richieste provenienti dalla criminalità organizzata, cui sia seguita una richiesta di rinvio a giudizio;

oltre alla valenza in termini di contrasto alla criminalità l'effetto di questa misura si amplifica proprio in quelle aree del Mezzogiorno assediato dal problema della povertà, della disoccupazione e della illegalità dove la mancanza di sicurezza compromette le prospettive di sviluppo;

tale misura rappresenta, in linea con gli obiettivi del quadro strategico nazionale un rafforzamento delle condizioni di legalità necessarie alla riduzione della persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno,

La VI Commissione impegna il Governo

a favorire ed incentivare gli enti locali ad adottare misure quali quelle del comune di Vittoria ponendo in essere, nell'ambito della propria iniziativa legislativa, una normativa premiante per gli enti locali che adottino tali misure e che, almeno in parte, li ristorino dalle minori entrate.

## **Mezzogiorno**

31/07/2009 APCOM

### **Sud/ Franceschini: Governo Berlusconi lo ha tradito: tolti 35mld**

Il Governo Berlusconi ha usato "35 miliardi" destinati al Mezzogiorno per finanziare altre spese, un "tradimento" degli elettori del Sud che hanno votato per il centrodestra. Dario Franceschini, insieme a Sergio D'Antoni e Marco Causi, incontra i giornalisti in conferenza stampa per criticare gli annunci fatti dal Governo in materia di interventi per il Sud. "Basta prendere in giro gli italiani - dice Franceschini - la destra e il Pdl hanno preso molti voti nel Mezzogiorno, ma a un anno di distanza si può dire che il Sud è stato tradito dal Governo Berlusconi". Di fatto, spiega il segretario democratico, "ogni cosa che è stato necessario finanziare, dall'emergenza terremoto alle multe per le quote latte, è stata finanziata togliendo risorse dal fondo per le aree svantaggiate, in tutto 35 miliardi tolti al Mezzogiorno". Questo, dice, significa "meno strade, meno ferrovie, meno tutto. Questo è stato il ringraziamento del Pdl agli elettori del Sud".

28/07/2009 AGI

### **DPEF: Causi (PD), Sud assente, da noi cinque proposte**

"Da questo DPEF è assente il Mezzogiorno: il grande assente dalle politiche economiche del Governo". Lo ha detto Marco Causi, parlamentare nazionale del PD, nel corso del dibattito alla Camera dei Deputati sul DPEF per il 2010-2013. "Non si tratta soltanto - come se fosse poco - dei tagli dei fondi del FAS, ridotto da 64,4 a 52,8 milioni di euro ed usato come 'bancomat' dal Governo per far fronte alle più svariate esigenze. Occorre un impegno maggiore nei confronti delle risorse ordinarie per il Mezzogiorno. Bisogna prestare attenzione a come si intrecciano le politiche ordinarie con le risorse aggiuntive". Nel corso del suo intervento Causi ha infine elencato 5 proposte che il PD ha avanzato per il Mezzogiorno. 1. Il ripristino dei fondi del FAS, con la corretta programmazione pluriennale. 2. Incentivare i concessionari di servizi pubblici ad aumentare gli investimenti nel Mezzogiorno, innanzitutto Ferrovie dello Stato ed ANAS, e le grandi reti Telecom ed ENEL. 3. Sbloccare gli interventi per i piani regionali. 4. Ripristino degli incentivi alle attività produttive, attraverso la reintroduzione del credito di imposta. 5. Assicurare assistenza tecnica e premialità alle amministrazioni che si impegnano nei servizi essenziali a migliorare qualità e quantità dei servizi ed a raggiungere i costi standard.

20/08/2009 La Gazzetta del Mezzogiorno

### **Duilio Giammaria: Mezzogiorno - Le riforme non possono più attendere**

Come una metafora della stagione, il dibattito sul Sud si è scaldato in corrispondenza della "mezza estate". Al di là della eccessiva semplificazione delle formule proposte per rilanciare la politica meridionalistica, un articolo di Marco Causi sul Sole 24 Ore e le recenti affermazioni della Poli Bortone a proposito del Dipartimento Politiche di Sviluppo, sono l'occasione per rivedere la recente storia degli interventi pubblici e della filosofia che le hanno sostenute.

Dopo la fine della Cassa e dell'Agencia per il Sud, dal 1998 l'intervento pubblico al Sud è stato governato dal Dipartimento

Politiche di Sviluppo , il DPS voluto da Ciampi - che attraverso le regole e i meccanismi premiali sulle risorse aggiuntive (fondi strutturali e FAS) – ha di fatto controllato le leve dell'economia meridionale. L'analisi delle politiche recenti è interessante perché riporta finalmente il discorso sulle "cose sin qui fatte" e non solo su quello che non è andato. Lessons learned dicono gli anglosassoni ogni volta che analizzano i fatti recenti, "lezione imparata", ovvero distinguere gli errori fatti dalle esperienze di successo.

Proviamo a farla questa analisi: il lavoro del DPS nato in un governo di centrosinistra, proseguì sotto diversi governi compresi quelli di centro-destra (con la nomina al Ministero dell'Economia, allora guidato da Giulio Tremonti, di Gianfranco Micciché come Vice Ministro responsabile delle politiche di sviluppo al Sud). La stagione si concluse, nella scorsa legislatura con lo "spacchettamento" del Ministero dell'Economia.

Di quell'esperienza vanno riconosciute alcune peculiarità, ad esempio quella di aver mantenuto, anche nel governo di centro-destra un uomo come Fabrizio Barca, non solo nominato dal governo di centro-sinistra. In un paese gravemente ammalato di uno spoil system che spesso genera clientelismo e inefficienza, è un bell'esempio di condivisione e del riconoscimento della Pubblica Amministrazione come fucina di validi civil servant e della fondatezza di alcuni strumenti di politica economica.

Quali sono gli elementi che fanno rimpiangere quella stagione e quali invece gli errori commessi?

Ovviamente sulla materia ci sono molti libri e studi approfonditi che si basano su solide valutazioni e un'ampia base statistica messa a disposizione proprio dal DPS, ma proverò a sintetizzare alcuni punti cruciali.

L'elemento di forza è stato, secondo me, quello di aver puntato sugli "obiettivi di servizio". E' un parametro che fissa criteri oggettivi di misurazione dell'impatto degli interventi in alcuni settori fondamentali (istruzione, asili nido, servizi agli anziani, rifiuti, acqua). Il DPS inventò cioè un formidabile strumento capace di "pesare" e valutare "oggettivamente" il lavoro delle amministrazioni centrali, regionali e locali. In un paese in cui la polemica politica spesso copre le efficienze e le inefficienze del sistema, nascondendo dietro il clamore delle dichiarazioni e accuse incrociate, l'incapacità di accettare critiche e commenti, gli obiettivi, hanno l'ambizione di fornire un indice oggettivo.

Come conseguenza della oggettività della valutazione, furono predisposti "meccanismi premiali" per le amministrazioni che avevano raggiunto o superato gli obiettivi posti. Ma nonostante l'indubbia forza della proposta, qualcosa, non ha funzionato, poiché come è del tutto evidente, in quasi tutte le regioni meridionali, si sono prodotti fenomeni di cattiva gestione, quando non di spreco o addirittura di vero e proprio malaffare. Il motivo della scarsa efficacia sta essenzialmente nella comunicazione. In gran parte i principi e le pratiche sono rimasti nei documenti del DPS e nei cassetti delle amministrazioni. L'anello cruciale del meccanismo di valutazione delle politiche regionali, ovvero l'opinione pubblica, è stata largamente tagliata fuori dalla comprensione di questi fenomeni.

I nodi strutturali della bassa efficienza dei servizi, qualità e quantità dei beni pubblici, rimangono sostanzialmente irrisolti. Dal punto di vista dei cittadini meridionali, le politiche economiche orientate al miglioramento dei servizi sono, ancora oggi, in larga misura materia arcana. E questo spiega anche perché nonostante il macroscopico "spreco" delle risorse non ci sia mai stato un vero e propria reazione dal parte dei cittadini. Lo scandalo della sanità pugliese di cui si sta scoprendo la ramificata rete di connivenze, non sarebbe dovuto saltare agli occhi di tutti, se fossero stati espliciti agli amministratori e ai cittadini gli obiettivi da raggiungere?

E' evidente che un bilancio di un'impresa altamente specializzata come quella di un'ASL è di difficile comprensione, ma perché non è scattato l'allarme sulla qualità e sui costi dei servizi? Non sarebbe stato possibile in questo caso far "accendere la luce rossa" sul tavolo degli amministratori?

Quindi, concludendo, quello degli "obiettivi di servizio" rimane uno degli strumenti fondamentale non solo dell'amministrazione ma anche della stessa democrazia. Non ci sarà una politica del Mezzogiorno, né una democrazia compiuta, sino a quando gli amministratori non potranno essere giudicati sulla qualità e il costo dei servizi forniti alla comunità. Tanto più in una società complessa come quella meridionale, in cui il gioco politico è spesso la sintesi di rapporti familiari, di clan, di corporazioni, rapporti non sempre visibili, in cui la valutazione oggettiva dell'operato degli amministratori, diventa materia contendibile, senza che l'opinione pubblica abbia gli strumenti, al di là della simpatia o antipatia per l'uno o l'altro degli schieramenti di partecipare e farsi un giudizio. E' una questione di grande attualità in vista delle elezioni regionali su cui i candidati dovrebbero impegnarsi esplicitamente

## Cultura

17/7/ 2009 L'Unità

### Vittorio Emiliani: Dov'è finita l'Italia civile?

Il governo Berlusconi fa calare il sipario sullo spettacolo italiano, su quello più colto, che non può vivere di solo mercato. Bocciano l'emendamento del Pd (De Biasi, Franceschini, Ghizzoni, Melandri e altri), ha bocciato pure la reintegrazione nel Fondo Unico per lo Spettacolo (FUS) dei 200 milioni tagliati da Tremonti. Respinto pure l'emendamento Carlucci-Barbareschi (PdL) che limitava quella reintegrazione a 100 milioni. Così il centrodestra assesta un colpo mortale allo spettacolo dal vivo. Crolliamo nella spesa statale allo 0,1 % del Pil. Ultimi in Europa e gli unici ad essere così miopi a tagliare le spese per cultura e per la ricerca anziché accrescerle. Come hanno fatto gli Usa di Obama e, in Europa, governi di segno opposto: la destra di Sarkozy e la sinistra di Zapatero. Spendevamo poco, adesso siamo alla miseria.

Sono giornate nere per il mondo dello spettacolo, nel quale monta un grande, inascoltato allarme. Sono in pericolo 250.000 posti di lavoro, senza contare un vasto indotto artigianale. Sono a rischio-chiusura decine e decine di imprese del cinema, del teatro, della musica, della danza, del circo. Le quali, coi beni culturali, compongono l'identità storica e moderna del nostro Paese. Teniamoci all'economia: queste imprese concorrono al Pil per una quota pari o superiore, insieme al turismo (che esse arricchiscono), a quella dell'edilizia. Per questa però governo e altre istituzioni si sbracciano a non finire. Per cultura e spettacolo, invece non fanno una piega. Assistono impassibili al naufragio. Si agevola la speculazione immobiliare, non la cultura. E il ministro Bondi? Promette e poi subisce. Una sorta di commissario liquidatore all'interno di un governo-becchino. Adesso Carlucci e Barbareschi dicono di voler chiedere udienza a Napolitano. Già i 100 milioni del loro emendamento erano poca cosa. L'udienza, per non fare soltanto scena, la chiedano a Berlusconi e a Tremonti. Anche i Comuni - che negli anni passati hanno investito in cultura e spettacolo - sono a corto di fondi. Mentre le Regioni più ricche del Nord - dove conta la Lega, nemica giurata del FUS - vorrebbero «regionalizzare», insensatamente, la Scala, la Fenice o il Piccolo di Milano.

Paradosso dei paradossi: dal 1990 al 2007 - calcola Marco Causi, deputato-economista del PD - la spesa del pubblico pagante è aumentata del 200 % (senza jazz e musica leggera). Per cui, se nel '90, per 1 euro di sovvenzione pubblica (FUS essenzialmente), i gestori incassavano dai biglietti 42 centesimi, nel 2007 hanno incassato 1,12 euro (con gli sponsor privati, 1,74). In più lo spettacolo versa fior di tasse. Gli spettatori dei teatri (cresciuti di 6,5 punti percentuali) hanno battuto, pure

nella spesa, quelli degli stadi. Ma il mondo del teatro "pesa" cento volte meno, in termini politici, di quello della pedata. E il cinema, che ci dà nuove soddisfazioni, riceve dallo Stato otto volte meno di quello francese. Verso quale abisso di incultura, di ignoranza di massa vogliamo precipitare? Eppure si protesta ancora poco, con troppo garbo. Ci si indigna in pochi, anche a sinistra. Dove si è nascosta l'Italia più civile?

## Alitalia

30/04/2009 Il Sole 24 Ore Radiocor

### **Alitalia: verso risoluzione Camera a tutela azionisti e obbligazionisti**

Le commissioni Finanze e Attività produttive della Camera hanno iniziato ieri a discutere una risoluzione del Pd, a prima firma Marco Causi, che impegna il Governo a varare "prime forme di riconoscimento di indennizzo dei risparmiatori (piccoli azionisti e obbligazionisti) rimasti esclusi dalla cessione di Alitalia", anche per "contenere il possibile formarsi di contenziosi giurisdizionali". Sul documento si sono espressi a favore anche esponenti della maggioranza. In particolare, come riportato dal resoconto, Raffaello Vignali (Pdl) ha sottolineato che "le problematiche sollevate nella risoluzione sono reali". Vignali, affermando che occorre "conoscere la posizione del Governo", ha poi aggiunto che "la tutela dei piccoli risparmiatori appare un atto ancora più significativo dal punto di vista etico, trattandosi di persone che hanno investito il loro denaro in un'azienda di Stato". Cosimo Ventucci (Pdl) e Giovanni Fava (Lega) hanno posto l'accento sulla necessità di dare attenzione ai dipendenti-azionisti con una specifica menzione nella risoluzione: i dipendenti della ex-Alitalia, ha detto Ventucci, "in passato erano stati costretti a convertire somme loro spettanti in azioni della società". La risoluzione è stata illustrata da Gianluca Benamati (Pd) che ha ricordato la norma che prevede di attingere dal fondo conti dormienti per coprire il "risarcimento": "Considerando una capienza di questi conti di 800 milioni di euro (cifra per la quale si attende nel prossimo mese di maggio un'indicazione definitiva del Governo), di cui circa 400 già impegnati in precedenza per la tutela degli azionisti Alitalia, Cirio, Parmalat rimarrebbero circa 300 milioni di euro", ha rilevato Benamati. Per gli obbligazionisti, il Governo ha inserito un possibile mini-rimborso ad hoc nel decreto legge con gli incentivi per l'auto.

30/01/2009 AGI

### **Alitalia: PD, Governo tutela i piccoli risparmiatori**

"Il Governo si impegni a predisporre l'indennizzo dei risparmiatori della vecchia Alitalia e a integrare il Fondo dei cosiddetti 'conti dormienti' che è del tutto insufficiente per questo scopo. Tuttora tra i risparmiatori regna la più completa incertezza sulla sorte del proprio investimento e sulla possibilità di ottenere un rimborso". Lo dice Gianluca Benamati, deputato Pd della commissione Attività produttive della Camera che ha presentato una risoluzione con i colleghi Andrea Lulli e Marco Causi.

"Tra i numerosi aspetti criticabili delle decisioni prese dal Governo sulla compagnia aerea nazionale - si legge nella risoluzione - c'è la scarsa attenzione riservata ai piccoli azionisti e obbligazionisti che avevano investito nella vecchia Alitalia e che sono rimasti esclusi dalla cessione dell'azienda. Il disagio dei vecchi azionisti e obbligazionisti di Alitalia deriva soprattutto dal fatto che non è stato ancora emanato un decreto della Presidenza del Consiglio che stabilisca le modalità per il loro indennizzo. In aggiunta, il Fondo a cui si dovrebbe attingere per il rimborso è quello dei cosiddetti 'conti dormienti', a cui si dovrebbe ricorrere anche per indennizzare i risparmiatori truffati in altre ben note vicende finanziarie. Questo Fondo sembra del tutto insufficiente per assolvere a questi compiti poiché dovrebbero ammontare in totale a circa 800 milioni di euro, mentre la sola somma complessiva in mano ai risparmiatori Alitalia, quando il 4 giugno 2008 il titolo fu sospeso in Borsa, era di 600 milioni di euro"

20/10/2008 AGI - Industriale Oggi

### **Alitalia: PD voterà NO a DL, può costare fino a 3,6 MLD euro**

Il partito democratico voterà in aula alla Camera contro il decreto su Alitalia. La dichiarazione di voto sarà affidata a Marco Causi, che già giovedì scorso in commissione Finanze aveva spiegato le ragioni del no.

"Riteniamo sbagliato e modesto il progetto industriale", sottolinea Causi. Il Pd ritiene che fosse "di gran lunga preferibile la soluzione alternativa costruita dal precedente governo Prodi", sul piano industriale, dello sviluppo del mercato e della tutela della concorrenza... E preferibile, spiega ancora il deputato, quel progetto era "sul piano dei costi a carico delle pubbliche finanze perché Air France avrebbe comprato tutta la vecchia Alitalia, mentre oggi la nuova Cai scarica sull'erario un costo rilevante, peraltro mai quantificato dal governo".

Dai calcoli del Pd, il salvataggio costerà da un minimo di 2,85 miliardi di euro a un massimo di 3,6 miliardi. "Dovranno essere coperti i debiti finanziari della vecchia Alitalia (1,2 miliardi di euro), il prestito ponte (300 milioni), i costi per la tutela dei piccoli azionisti (150 milioni) e per gli ammortizzatori sociali (1,25 miliardi)", elenca Causi. "Se si aggiungono i debiti verso i fornitori (1,5 miliardi) e si sottrae l'attivo (800 milioni)", continua, "le perdite da socializzare rischiano di arrivare a 3,6 miliardi. Ipotizzando di pagare i fornitori soltanto al 50 per cento, la soluzione escogitata dal governo costerà al contribuente 2,85 miliardi".

Oltre che per i costi, il Pd ha diverse altre ragioni per esprimersi contro, assicura Causi. "La scarsa trasparenza della procedura realizzata, le modalità con cui si è montata una cordata di imprenditori privi di know-how e di capacità industriale nel settore aereo, l'erogazione di un prestito ponte che ha già attivato l'avvio di una procedura comunitaria" i cui esiti "sembrano scontati".

Insomma, conclude Causi, quello di Alitalia è "un vero pasticcio, un pasticcio consumato sull'altare di una gestione tutta e interamente politica e strumentale della crisi".

## Federalismo fiscale

19/07/2009 Il Sole 24 Ore

### Risparmi per tutta l'Italia con il federalismo fiscale

È il primo tentativo di riempire di contenuti concreti, cioè di cifre, la legge delega sul federalismo fiscale approvata dal parlamento nel maggio scorso. Il gruppo della Camera del Partito democratico (Pd), che si è astenuto nel voto finale ma ha contribuito al perfezionamento del testo del governo nell'iter parlamentare, ha commissionato uno studio a tre specialisti di finanza pubblica, Giampaolo Arachi, Vittorio Mapelli e Alberto Zanardi, per valutare, in particolare, gli effetti redistributivi delle misure.

Un argomento politicamente delicato perché con quei flussi si misura lo spostamento di risorse da una regione all'altra o da un comune all'altro. E si verifica se e quanto l'obiettivo di mantenere le risorse là dove sono prodotte, caro soprattutto alla Lega Nord che ne ha fatto il suo cavallo di battaglia politico, si può raggiungere.

"È solo un dato di partenza – spiega Gianclaudio Bressa, vicecapogruppo del Pd alla Camera – ma se non si comincia a ragionare su elementi concreti non si riempie quel guscio di principi che è la legge delega". I risultati dello studio danno comunque indicazioni importanti. "Sembra che i puntelli sulla perequazione – osserva Marco Causi, che rappresenta il Pd in commissione Finanze – funzionino. Le prime analisi fanno vedere che l'applicazione della legge non avrebbe effetti punitivi sul Sud. Si guadagna e si perde sulla base di altri fattori".

L'analisi delinea anche l'esigenza di correttivi all'impianto del federalismo fiscale uscito dal parlamento. "Tra i comuni – aggiunge Causi – si notano divari più accentuati che tra le regioni. Ci sembra necessario introdurre una perequazione a due livelli, nazionale e anche regionale. Inoltre, per molti comuni il salto dal vecchio al nuovo regime sarebbe assai brusco: una transizione di due anni, come previsto dalla legge, sarebbe difficile da gestire".

Gli esperti hanno fatto tre simulazioni che riguardano la spesa sanitaria, pari a circa l'80% delle uscite delle regioni, la spesa regionale per le funzioni non essenziali (circa il 10% del totale) e la spesa dei comuni per le funzioni non essenziali (circa il 20% del totale). Lo studio non copre quindi tutta la spesa né tutti gli enti locali ma è importante perché fornisce le prime indicazioni quantitative sugli effetti delle misure. E consente un confronto su elementi fattuali dopo che la legge è passata nella più totale assenza di valutazioni numeriche sulle conseguenze dei provvedimenti.

<http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Norme%20e%20Tributi/2009/07/federalismo-fiscale-risparmi-italia.shtml?uuid=0f9e0fa6-746b-11de-8153-99a47e66b51f&DocRulesView=Libero>

04/03/2009 ASCA

### Federalismo: PD presenta 130 emendamenti, Irpef resti imposta nazionale

Sono circa 130 gli emendamenti che il gruppo del Pd alla Camera ha presentato al disegno di legge delega sul federalismo fiscale. "Un pacchetto corposo che non è stato presentato per fare ostruzionismo - ha spiegato in una conferenza stampa Marina Sereni, vicecapogruppo del Pd - di certo la nostra non sarà una delega in bianco e dalle risposte del Governo dipenderà anche il nostro atteggiamento". Sono otto gli ambiti in cui sono raggruppati gli emendamenti dei democratici e tra questi spicca la richiesta di eliminazione della riserva di aliquota Irpef che, come evidenziato da Marco Causi, "deve restare un'imposta la cui base imponibile e la cui struttura di progressività deve restare di tipo nazionale". Il Pd ha chiesto alla maggioranza la definizione di un vera e propria road map per l'attuazione della delega: entro tre mesi deve partire il lavoro sulla riforma delle autonomie locali; entro sei mesi - attraverso un ddl del Governo - va avviata la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori ancora privi di questo strumento; entro nove mesi va quantificato l'impatto della riforma; entro dodici mesi dovrà essere emanato il primo dei decreti attuativi, contenente i nuovi criteri di armonizzazione dei bilanci degli enti pubblici.

Tra gli emendamenti del Pd figura anche la richiesta di una migliore descrizione del 'Patto per la convergenza', l'impostazione 'verticale' dei fondi perequativi e maggiori garanzie per i territori a bassa capacità fiscale

09/12/2008 Asca

### Federalismo: PD illustra la sua proposta, DDL del Governo troppo generico

"Il ministro Bossi è attento alla nostra proposta perché è più compito di quella della maggioranza e guarda non solo agli aspetti fiscali, ma lega indissolubilmente la riforma federalista anche alla carta delle autonomie, alla costituzione di una commissione bicamerale di controllo e del Senato federale. È il compimento di un percorso iniziato con il nostro progetto di federalismo poi bocciato dal referendum". È con queste parole che il capogruppo Pd al Senato, Anna Finocchiaro presenta le proposte del partito democratico in tema di riforma federalista. Una riforma che si confronta con quella della maggioranza, "bollata" come "troppo generica" ma soprattutto rea di non affrontare i nodi veri delle questioni, facendo slittare le loro soluzioni a indefiniti tempi futuri, come ha sottolineato il senatore Walter Vitali, relatore di minoranza del provvedimento, nel corso di una conferenza stampa di presentazione cui hanno partecipato, oltre alla capogruppo anche i senatori Mariangela Bastico, Enzo Bianco, Marco Causi.

05/12/2008 Ansa

### Federalismo: proposta PD, 'bicameralina' Per attuazione DDL

Una 'bicameralina' in cui siano presenti, oltre ai parlamentari, anche i rappresentanti delle amministrazioni locali con l'obiettivo di vigilare sull'applicazione del federalismo fiscale. È questo uno dei punti contenuti nella proposta di legge sul federalismo fiscale messa a punto dal Partito Democratico.

Il testo è stato al centro di intensi contatti tra i gruppi del Pd alla Camera e al Senato e il ministro per la Semplificazione normativa Roberto Calderoli che ieri sera, insieme a Umberto Bossi, ne ha parlato al premier Silvio Berlusconi. La pdl, presentata a Palazzo Madama, ha come primi firmatari la capogruppo del Pd Anna Finocchiaro e Walter Vitali, relatore di minoranza del ddl del governo in commissione Affari Costituzionali.

La proposta, che sarà presentata ufficialmente martedì, prende spunto da un documento che il Pd presentò già un mese fa ed è il frutto di un gruppo di lavoro composto tra l'altro da Marina Sereni, vice capogruppo alla Camera, Paolo Fontanelli, ex sindaco di Pisa, e Marco Causi, ex assessore al Comune di Roma e deputato democratico.

‘La pdl - dice Causi - ruota intorno a cinque punti e ha come obiettivo quello di avvicinare lo Stato ai cittadini’. Il primo punto riguarda la perequazione con un fondo fiscale generalizzato e non ridistribuito tra le regioni. Il secondo stabilisce il meccanismo con il quale viene calcolato il fabbisogno standard dei servizi essenziali e fondamentali. La proposta del Pd mira a individuare un fabbisogno standard effettivo, tenendo conto che per arrivare ad un fabbisogno ottimale legato a servizi eccellenti i tempi sono molto più lunghi. La novità è poi quella di legare il calcolo del fabbisogno alla qualità ed alla quantità dei servizi. La proposta è dunque quella di introdurre un patto di convergenza tra i diversi territori nell’offerta dei servizi assistenziali.

Il terzo punto riguarda poi la creazione di un meccanismo esplicito di coordinamento della finanza pubblica. L’obiettivo del Pd è infatti evitare che con l’attuazione del federalismo fiscale non ci sia più sinergia tra le diverse amministrazioni del territorio. Tra le novità, la richiesta che questo meccanismo sia votato dal Parlamento prima dell’approvazione della finanziaria, attraverso un provvedimento che contenga obiettivi triennali da rivedere poi anno per anno con una legge.

Il quarto capitolo concerne la creazione di una commissione bicamerale ribattezzata per l’appunto ‘bicameralina’ con il compito di vigilare nell’applicazione delle norme. La proposta è che la commissione sia integrata da 3 rappresentanti delle amministrazioni locali scelti dalla conferenza delle Regioni (3 sindaci, 3 presidenti di Provincia e 3 di Regione).

L’ultimo punto si concentra sulla creazione di una segreteria tecnica composta da ragionieri, rappresentanti dell’Istat, dell’Isae e di Comuni, Province e Regioni. Nella proposta del Pd, questo strumento sarebbe a disposizione della ‘bicameralina’ per verificare attraverso dati concreti gli effetti del federalismo fiscale.

## Governance pubblica

23/3/2009 La Repubblica

**Mario Pirani: Domani alla Camera sì o no alla nomenclatura**

Domani la Camera voterà la legge delega sul federalismo fiscale. Il testo tornerà, quindi, a Palazzo Madama per la conferma definitiva. È una legge destinata a mutare profondamente regole, strutture, ordinamenti politici, amministrativi e fiscali del nostro Paese. È singolare ma non sorprendente che l’opinione pubblica sia stata a mala pena sfiorata dall’argomento. Anche i mass-media hanno avvertito questa sordità e l’hanno facilitata con il loro disinteresse. Il fatto che non si sia verificata una contrapposizione frontale destra-sinistra ma una convergenza parlamentare su molti punti controversi (una quarantina di emendamenti dell’opposizione sono stati accolti dalla maggioranza, orientata con accortezza dal ministro Calderoli della Lega) ha paradossalmente contribuito a far apparire insipido un problema di rilevantissima importanza. L’organizzazione dello Stato, sia essa centralista, federalista, regionalista o confederale è tema che sembra ormai non coinvolgere una moltitudine di gente ormai sorda ad interessi ed esigenze che esulino dalla cerchia dell’individuo, della famiglia, della corporazione, dell’ambito locale o del gruppo di appartenenza. Un qualche sussulto di interesse è stato suscitato solo dalla decisione di Di Pietro di voler votare a favore e, per contro, dalla dichiarata ostilità dell’Udc e dalla denuncia di Casini sui temuti costi di una operazione di cui l’entità finanziaria si delinea minacciosa quanto priva di schemi previsionali certi. In questa sede, peraltro, non mi è possibile fare discorsi generali e vorrei soffermarmi su un punto ancora in bilico che sarà deciso dal voto in aula in questi due giorni. Chiarisco al lettore che la legge fissa le linee orientative del federalismo, attribuendo al governo la delega per emettere i decreti legislativi e definire i regolamenti attuativi nei vari settori. Una di queste deleghe riguarda i cosiddetti «poteri sostitutivi» e, cioè, quei poteri che lo Stato si riserva di esercitare direttamente qualora la Regione o l’ente locale preposto non si dimostri capace o rifiuti di applicare i principi decisi dal Parlamento. Il punto restato in bilico, che tocca un tema più volte sollevato su questa rubrica, è definito in un emendamento all’art. 18-bis presentato dall’on. Marco Causi, a cui ha aderito tutto il gruppo Pd. Lo riporto integralmente: «I decreti legislativi - di cui all’art.2 - effettuano una ricognizione delle norme esistenti riguardanti le relazioni nelle regioni, comuni, province e città metropolitane fra organi di indirizzo politico e organi a carattere gestionale, interni o esterni all’ente stesso, e propongono eventuali modifiche legislative, da sottoporre al Parlamento, per introdurre o rafforzare criteri di merito professionale e procedure di selezione di tipo pubblico e, ove possibile, concorsuale, per l’assegnazione degli incarichi direttivi». Si tratta di un emendamento che, se approvato, porrebbe le basi legislative per annullare le nomine lottizzate, premessa per allentare la presa dei partiti su quel vastissimo universo pubblico e parapubblico che va dalle Asl alle infinite Società ed Aziende per l’ambiente, gli aeroporti, le fiere, lo sviluppo territoriale e quant’altro la fantasia creativa del mondo politico locale sia riuscita ad inventare per piazzare la nomenclatura. L’introduzione del federalismo potrebbe essere l’occasione per avviare un indispensabile disboscamento e soprattutto non per dare spazio a portaborse senza arte ma non senza parte, e aprire una strada ai più capaci e preparati. È davvero preoccupante e indicativo che su questo punto la maggioranza recalcitri con la scusa di non voler mettere troppa carne al fuoco e il governo, sempre assetato di deleghe, in questo caso voglia rifiutarne una. Sarebbe una bella sorpresa se Di Pietro condizionasse il suo Sì a questo emendamento.

## Cartolarizzazioni

24/02/2009 PD

**Società Scip: Pd, "Grave no di governo e maggioranza su richiesta informazioni"**

"È molto grave che la maggioranza e il governo abbiano rifiutato di accogliere i nostri ordini del giorno con i quali chiediamo una relazione al parlamento sulla liquidazione delle società Scip".

Lo ha denunciato in Aula alla Camera il deputato Pd Marco Causi il quale ha spiegato che "il parlamento ed il paese hanno diritto di sapere quanto costa la liquidazione di queste società create per la vendita del patrimonio immobiliare e quali impatti la chiusura dell’operazione potrà generare sull’equilibrio patrimoniale degli enti di previdenza. Il parlamento e il paese hanno il diritto di essere informati sull’intera evoluzione dell’operazione di cartolarizzazione, ivi compresa l’identità delle controparti, il numero e la natura dei contratti. Con quello che è successo negli ultimi mesi sui mercati finanziari internazionali l’ultima cosa che si può tollerare, da parte di uno Stato sovrano come l’Italia, è l’assenza di trasparenza sulle modalità di gestione di questa operazione finanziaria e sui costi della sua chiusura. Ed è grave che maggioranza e governo abbiano voluto suggellare con un voto contrario la semplice richiesta di una relazione informativa".

## Manovre anti-crisi

18/03/2009 Il sole 24 ore, Radiocor

### **DI incentivi: rimborsi fiscali crediti Ministeri estesi a 2008**

Il rimborso fiscale per i crediti vantati nei confronti dei Ministeri sarà esteso dal 2007 al 2008. Lo prevede un emendamento dei relatori al decreto legge sugli incentivi auto in discussione alla Camera che rivede le norme sui crediti ultradecennali previste dal decreto legge anticrisi.

Inizialmente dichiarato inammissibile, e' stato inoltre ri ammesso l'emendamento di Marco Causi (Pd) in base al quale i fornitori della P.A. potrebbero certificare e fattorizzare i loro crediti.

16/12/2008 AGI

### **DL anticrisi: emendamento PD per liquidare fornitori PA**

Per garantire maggiore liquidità alle imprese, il Pd ha messo a punto un emendamento al decreto anticrisi per trasferire alla Cassa depositi e prestiti il compito di pagare i fornitori delle amministrazioni pubbliche in arretrato con le fatture. Il partito democratico ha stimato che i debiti della Pa ammontino a circa 50 miliardi di euro. "Se almeno una quota di questi crediti fosse liquidabile velocemente, le imprese, e i loro lavoratori, potrebbero guadagnare qualche mese di respiro", ha sottolineato Marco Causi, primo firmatario del testo. Non sempre, ha ricordato, le banche sono disponibili a scontare, e quindi anticipare, alle imprese i crediti vantati verso Stato, Regioni e altri enti pubblici. Ed essenzialmente le ragioni sono due. Primo, non sempre i crediti sono ritenuti certi ed esigibili. Così, ha spiegato Causi, "proponiamo che l'amministrazione, a richiesta dell'impresa, sia tenuta a certificare la validità della fattura emessa, una volta eseguiti tutti i controlli di legge, dal rispetto del contratto di servizio o di fornitura al collaudo dell'opera pubblica". Secondo, non sempre la banca ha sufficiente liquidità. Per questo, il Pd ha pensato di mettere in campo un soggetto che anticipi i fondi. "Nella nostra proposta abbiamo individuato per questo ruolo la Cassa Depositi e Prestiti che viene autorizzata a scontare le fatture certificate a prezzi di mercato fino a un ammontare massimo di 30 miliardi di euro", ha precisato. Quei 30 miliardi, ha sottolineato, sarebbero "ossigeno per le imprese", ma anche "per gli amministratori pubblici che sono oggi assediati dai fornitori e che non possono pagare per effetto dei limiti imposti alle loro erogazioni di cassa". In più sarebbe "ossigeno per il sistema". Quanto alla disponibilità della Cassa depositi e prestiti, per Causi non vi sarebbero certo problemi, visto che "detiene alla tesoreria dello Stato circa 103 miliardi di euro, che le provengono dal risparmio postale" e "viene remunerata dallo Stato a un tasso superiore a quello dei BTP"

17/12/2008 Il Sole 24 Ore

### **Franco Locatelli: Obiettivo liquidità**

Sarebbe davvero curioso che di fronte alla grave recessione che l'Italia sta vivendo la liquidità di cui l'economia reale ha assoluto bisogno continuasse a restare ferma nelle stanze ministeriali solo perché il Tesoro e le banche non riescono a concordare i criteri applicativi del decreto anti-crisi di fine novembre. La crisi che stiamo attraversando è già piena di paradossi. Ma il fatto che non si riesca a sbloccare il decreto che prevede un rafforzamento patrimoniale delle banche in funzione di un maggior sostegno alle imprese è da Guinness dei primati. Di fronte a una recessione che rischia di accompagnarci per buona parte del 2009 il minimo che si richiede a una classe dirigente degna di questo nome è che la velocità delle decisioni sia adeguata alla gravità della situazione. L'adozione del decreto di fine novembre lasciava intravedere una nuova consapevolezza, ma i dissidi tra Governo e banche sulle modalità operative del provvedimento sembrano ora riportarci nella più fitta delle nebbie. Sono passate più di due settimane dall'approvazione del decreto e i suoi effetti non si sono ancora visti ma ciò che invece si vede, come ieri ha segnalato ancora una volta il presidente di Confindustria Emma Marcegaglia, sono preoccupanti segnali di restrizione del credito e di crescente difficoltà delle imprese, soprattutto piccole, ad approvvigionarsi dei finanziamenti di cui hanno bisogno.

Rendere subito operante il decreto del 29 novembre è la prima cosa da fare, ma di fronte a una crisi delle dimensioni di quella attuale non si può rinunciare ad attivare ogni intervento che valga ad apportare liquidità alle imprese e che lo faccia il più rapidamente possibile. Ci sono almeno tre strade percorribili. La prima riguarda i crediti che le imprese vantano presso la Pubblica amministrazione: accelerarne il pagamento sarebbe il massimo ma se la situazione di cassa di molti enti pubblici lascia poche speranze perché non consentono alle imprese di scontare tali crediti presso le banche, secondo il modello già utilizzato nel 2005 per i crediti Iva? Le amministrazioni pubbliche potrebbero certificare il credito verso i propri fornitori, dichiarandone l'ammontare e il titolare e anche l'avvio delle procedure di liquidazione, e una nuova convenzione tra Abi e Confindustria potrebbe permettere alle imprese di portare allo sconto presso le banche il titolo ottenuto dalla Pubblica amministrazione. Per chiudere il cerchio le banche dovrebbero infine poter scambiare tali crediti con titoli liquidi presso la Banca d'Italia nell'ambito della facility già in essere ed eventualmente portarli alla Bce per lo sconto, ottenendo liquidità. Non c'è chi non veda l'utilità di un'operazione del genere che richiede però unità d'intenti e rapidità di esecuzione. Un secondo intervento per accrescere il credito alle imprese potrebbe passare attraverso l'allargamento ad altri strumenti finanziari della possibilità di scambio con titoli liquidi presso la Banca d'Italia. Come? Per esempio abbassando drasticamente la soglia (oggi di 500mila euro) per il risconto dei mutui ipotecari, familiari e commerciali o consentendo alle banche di aggregare i loro crediti commerciali verso le imprese in pool di crediti da collocare presso la Banca d'Italia in cambio di titoli liquidi. Infine si potrebbe ricorrere anche alla Cassa depositi e prestiti. In che senso? Prevedendo che la liquidità per le operazioni di scambio titoli possa essere fornita anche aprendo direttamente l'accesso delle imprese per operazioni di scambio titoli alla Cdp, almeno nel caso in cui manchi il risconto da parte delle banche. Tra l'altro l'eventuale impiego delle disponibilità della Cassa oggi investite in titoli di Stato non avrebbe effetti sul debito pubblico e anzi il loro smobilizzo porterebbe a un calo del debito, ricostituibile allo stesso livello attraverso il collocamento sul mercato da parte del Tesoro di titoli di debito pari agli smobilizzi della Cdp. Di soluzioni per far affluire rapidamente il credito dalle banche alle imprese se ne possono pensare tante ma è buon segnale che, alla Commissione Finanze della Camera, l'onorevole Marco Causi del Pd, un economista che è stato in precedenza assessore al Bilancio nella capitale, abbia presentato un emendamento al decreto governativo per il sostegno all'economia per consentire il risconto dei crediti delle imprese verso la Pubblica amministrazione e alla Cdp di svolgere le operazioni di scambio titoli di cui s'è detto sopra. In tempi di crisi tutto ciò che unisce a sostegno della produzione e della rapidità degli interventi è solo benvenuto.

## Provvedimenti per la stabilità del sistema creditizio

20/11/2008 Italia Oggi

### Verso DL bipartisan salva-banche

Il governo ha dato parere positivo a cinque emendamenti del DL salva-banche presentati dall'opposizione, compreso il limite di intervento per il 2009.

19/11/2008 Il Sole 24 ore Radiocor

### DL salva-banche: commissione Finanze, misure applicabili ai gruppi

Le misure del decreto legge salva-banche in discussione alla Camera saranno applicabili non ai singoli istituti ma ai gruppi bancari. E' una delle novità che saranno inserite nel provvedimento all'esame dell'Aula domani, su proposta della commissione Finanze. La modifica e' stata decisa oggi in comitato dei nove. Con un altro emendamento verrà poi mantenuto il principio del voto capitolario per le popolari.

Altre due misure garantiranno l'esclusione della nomina di amministratori dai diritti di voto del ministero dell'Economia e il parere delle commissioni parlamentari competenti sui decreti attuativi (le Commissioni avranno dieci giorni di tempo per esprimersi). Il Pd mantiene, per ora, l'emendamento sull'introduzione del cosiddetto 'codice etico' ma non e' escluso, spiegano Alberto Fluvi e Marco Causi, che accetti domani di trasformarlo in ordine del giorno con l'impegno del Governo di introdurre la misura nel decreto di mercoledì prossimo.

18/11/2008 AGI

### DL salva banche, sarà limitato al 2009, si a proposte Pd

Su alcune questioni il governo si e' riservato di accogliere gli emendamenti dell'opposizione. Per esempio sulla necessità di rapporti trimestrali al Parlamento sull'applicazione del decreto, anche se invece che un comitato di saggi - come chiesto dal partito democratico - a redigerlo potrebbe essere il ministro dell'Economia. E' possibile che sia accettata anche la richiesta di sottoporre i decreti attuativi al parere della commissione Finanze.

Per ora e' stato respinto, ma non e' detto che non venga accettato almeno nello spirito, il suggerimento di regolamentare il diritto di voto del ministero del Tesoro in qualità di azionista o obbligazionista della banca che ha soccorso. Così come non e' escluso che sia ripristinato il voto capitolario in caso di banche di credito cooperativo. E che le centinaia di enti locali danneggiati dal crack Lehman Brothers possano essere rappresentate nella causa negli Stati Uniti da un unico soggetto.

L'esecutivo, infine, ha assicurato che farà proprie nel prossimo decreto proposte che dovrebbero confluire in ordini del giorno. In particolare, il condizionamento degli aiuti alle banche all'accertamento che non abbiano avviato una stretta creditizia nei confronti delle piccole e medie imprese, e all'impegno a favorire il ripagamento dei mutui a tasso variabile rimodulando i tassi in base all'andamento dell'Euribor.

Su quest'ultimo punto, l'esecutivo ha raccolto l'apprezzamento del partito democratico, come spiegato da Marco Causi. "Reputo positivo che il governo, accogliendo le proposte del Pd, abbia preso l'impegno a introdurre nel prossimo decreto una serie di condizioni cui gli istituti bancari dovranno adeguarsi per garantire il credito alle piccole imprese e trasferire una riduzione dei tassi di interesse a vantaggio di chi ha un mutuo prima casa", ha commentato Causi.

Il voto degli emendamenti in aula a Montecitorio dovrebbe iniziare domani sera o giovedì mattina.

18/11/2008 Il Sole 24 ore Radiocor

### DL salva-banche: sì Governo a odg Pd, codice etico in nuovo decreto

Reputo positivo l'impegno del Governo a introdurre nel prossimo decreto legge una serie di condizioni a cui le banche dovranno adempiere per garantire il credito alle piccole e medie imprese e trasferire la riduzione dei tassi d'interesse a vantaggio dei mutuatari prima-casa grazie all'accoglimento di proposte del Pd". Lo ha riferito Marco Causi (Pd) al termine di una riunione del comitato dei nove sul DL salva-banche in cui il Governo ha accettato di accogliere alcuni emendamenti sotto forma di ordini del giorno e poi trasfondere le norme nel provvedimento di prossima emanazione. Si tratta in particolare di misure che rientrano in quello che il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, ha definito il 'codice etico'. Gli interventi mireranno a garantire il mantenimento del flusso del credito al sistema produttivo, assicurare un 'occhio di riguardo per i mutui prima-casa ed escludere bonus per i vertici delle banche nel primo anno dopo l'intervento dello Stato. Un'altra novità potrà essere l'affidamento al Tesoro della rappresentanza unica di tutte le amministrazioni pubbliche, e forse anche delle associazioni private, nei confronti della Lehman Brothers.

18/11/2008 Ansa

### Crisi: DL Banche

Durante la riunione del Comitato dei nove sul decreto banche sono state discusse anche alcune proposte in vista del nuovo provvedimento che l'Esecutivo ha in cantiere sempre per gli istituti di credito.

Nel pacchetto vi sarebbe la richiesta alle banche, tra l'altro, di garantire il credito alle piccole e medie imprese e abbassare i tassi dei mutui variabili sulle prime case. Il governo, riferisce sempre Causi, ha assicurato che farà propri questi indirizzi.

"Si tratta - dice il deputato del Pd - di una risposta positiva. Mi auguro che nel prossimo testo del governo sia ben specificato il percorso attraverso cui le banche trasmettono l'aiuto alle famiglie e alle imprese".

Nel corso del Comitato dei Nove, infine, si sarebbe molto discusso di come il ministero dell'Economia debba esercitare il diritto di azionista e obbligazionista. Un emendamento del Pd prevede che il Mef emani un regolamento su questa materia. Su quest'ultimo punto però il governo si sarebbe riservato di mettere a punto un parere nei prossimi giorni.

18/11/2008 Dire

### DL salva banche, cassetta attrezzi, in campo solo per il 2009

Tra gli odg di marca Pd sui quali il governo si e' riservato di decidere in senso positivo spicca quello che prevede che la sottoscrizione dell'aumento di capitale delle banche venga fatto "tenendo anche conto della più recente evoluzione del credito a favore delle piccole e medie imprese, al fine di verificare l'assenza di anomalie al confronto con i dati storici di fasi cicliche comparabili". Ma bisognerà anche tenere conto dell'adesione degli istituti di credito "all'obiettivo di facilitare la capacità di

ripagamento dei mutui contratti per l'acquisto dell'abitazione di residenza".

Proprio su questo argomento, Marco Causi del Pd, cofirmatario degli emendamenti democrat, giudica "positivo l'impegno del governo a reintrodurre nel prossimo decreto una serie di condizioni a cui le banche devono adempiere per garantire il credito alle piccole e medie imprese e per trasferire una riduzione dei tassi di interesse a vantaggio dei mutuatari sulla prima casa".

Il sottosegretario all'Economia, Luigi Casero, si è inoltre riservato di valutare le proposte di Pd e Lega, tendenti a salvaguardare il voto capitaro nelle banche popolari in caso di intervento del Tesoro. Allo studio, infine, anche la richiesta dei democratici al ministro dell'Economia per un codice di regole che definisca con trasparenza e omogeneità i propri diritti di voto nei casi di interventi nelle banche.

Il voto dell'aula della Camera dovrebbe cominciare domani sera o la mattina seguente.

4/11/2008 Adnkronos

#### **Finanza: PD, aiuti a banche che vanno incontro a famiglie e imprese**

Non è sufficiente che lo Stato aiuti le banche. Queste, a loro volta, devono andare incontro a famiglie e imprese. E questo può essere fatto abbassando i tassi variabili a cui sono agganciati i pagamenti dei mutui per l'acquisto della prima casa; impegnandosi a non far scattare le ipoteche sulle prime case delle famiglie in difficoltà; aiutando le pmi mantenendo inalterato il trend storico dei flussi di credito erogati e modificando gli schemi retributivi del proprio management. E' questo, in sintesi, l'obiettivo degli emendamenti ai decreti 'salva-banche' presentati dal Pd e illustrati oggi dal ministro ombra dell'Economia, Pier Luigi Bersani; dal responsabile del Mezzogiorno, Sergio d'Antoni; dai deputati Pierpaolo Baretta e da Marco Causi. Tutti interventi, questi, volti ad assicurare la stabilità del sistema creditizio, ma anche a sostenere l'economia reale.

A fronte dei segnali di resa del Governo, che sta dando l'idea che non si possa fare niente di sostanziale per fronteggiare la crisi, noi - afferma Bersani - presentiamo il nostro piano anti crisi. Un piano, fatto di proposte ben precise.

Con il governo, rileva il ministro ombra, noi vogliamo trovare un accordo sulla stabilità del sistema: su questo tema non ci può essere una divisione tra maggioranza e opposizione e noi siamo pronti, sulla base delle nostre proposte, a discutere quelle che saranno le proposte del governo. Dico 'saranno' perché adesso non si sono ancora viste. Sull'economia reale, invece, siamo intenzionati a puntare i piedi perché il governo non sta facendo nulla. Noi qui elenchiamo e mettiamo in emendamenti una serie di misure per famiglie, lavoro, piccole imprese che dovrebbero permettere di fronteggiare una crisi che comincia a prendere una piega molto seria.

4/11/2008 Apcom

#### **Emendamenti Pd: "Su mutui e Pmi istituti diano garanzie"**

Il Pd vuole un accordo con il governo sui provvedimenti per la stabilizzazione del sistema creditizio, ma presentando i suoi emendamenti ai decreti prova a piantare dei paletti per l'intervento dello Stato a favore delle banche in crisi. Il ministro ombra Pd dell'Economia Pier Luigi Bersani, in una conferenza stampa, spiega che "ogni banca che accederà all'intervento dello Stato dovrà impegnarsi in operazioni chiare".

Secondo Bersani il punto essenziale è "la solidarietà fra banche, imprese e famiglie: se la catena si rompe in un punto viene giù il condominio...". Alle banche aiutate dal denaro pubblico il Pd propone di porre quattro condizioni: devono abbassare i mutui a tasso variabile, impegnarsi a non far scattare le ipoteche per le famiglie in difficoltà nel pagamento dei mutui, devono aiutare a loro volta le piccole e medie imprese, mantenendo costante il flusso del credito a questo settore, devono cancellare i bonus e i premi ai loro manager, ancorandoli per il futuro a obiettivi a lungo termine. "Il nostro slogan - spiega il deputato Pd Marco Causi - è che non basta salvare i bilanci delle banche ma tramite l'intervento pubblico l'aiuto deve trasmettersi ai bilanci di imprese e famiglie".

Il Pd propone anche l'estensione degli ammortizzatori sociali anche a quelle fasce di mondo del lavoro che rischiano la disoccupazione ma non sono attualmente coperte dal sistema del welfare; l'estensione dei meccanismi di garanzia del credito a favore delle piccole e medie imprese, il rilancio delle infrastrutture pubbliche facendo ricorso alla Cassa depositi e prestiti. Su tutti questi temi "ricerchiamo assolutamente un punto di intesa con il governo perché non ci sfugge la delicatezza del momento", precisa Bersani, che tuttavia riserva una stoccata al ministro dell'Economia Giulio Tremonti, "che ci dà lezioni di rigore...", colpevole a suo dire di "una grave caduta di stile", per il fatto di "non aver citato Prodi e Padoa-Schioppa", che portano il merito del risanamento delle finanze pubbliche, nel suo intervento di ieri all'Eurogruppo

## **Sicilia**

22/09/2009 AGI

#### **Ferrovie: Causi (PD), su tagli a Sicilia Governo pilatesco**

"La Sicilia ha subito il taglio di ben diciotto treni regionali in Sicilia, molti dei quali riguardano la provincia di Ragusa. Oggi il governo ci ha ricordato che la programmazione dei collegamenti ferroviari a carattere regionale è di competenza delle Regioni. Questo atteggiamento "pilatesco" del Governo ci preoccupa". Lo dice il deputato nazionale Marco Causi (Pd) replicando, nell'aula della Camera, al sottosegretario alle Infrastrutture su una interrogazione sulla soppressione di numerosi treni in Sicilia. "Speriamo che questa posizione del governo non implichi un totale disinteresse da parte dello Stato e del Governo nazionale sul trasporto in Sicilia. Occorre garantire fabbisogni e standard minimi dei servizi essenziali", prosegue Causi.

21/07/2009 IRIS

#### **Ragusa: Aeroporti, Causi (PD) "Soddisfazione per fondi a Comiso"**

"Esprimo grande soddisfazione per questo ulteriore passo avanti dell'aeroporto di Comiso". Lo dice Marco Causi, Deputato del PD, commentando l'approvazione di un emendamento al provvedimento "anticrisi" che prevede finanziamenti statali per l'aeroporto di Comiso (RG). Nel corso della seduta notturna delle Commissioni riunite V e VI (Bilancio e Finanze) è stato approvato un emendamento che inserisce l'aeroporto di Comiso fra gli scali in cui l'ENAV effettuerà interventi di ammodernamento dei sistemi nel periodo 2009-2012.



"L'aeroporto di Comiso è una infrastruttura strategica per lo sviluppo della Sicilia e per l'intero sistema di mobilità nazionale, averlo inserito fra gli scali destinatari di finanziamenti statali rappresenta un atto di grande importanza".

"Grazie all'approvazione di questo emendamento saranno finanziati i sistemi di sicurezza all'interno dell'aeroporto necessari per l'apertura, ormai prossima, dello scalo. L'aver assicurato a Comiso i fondi per la sicurezza fino al 2012 rappresenta, un'ulteriore garanzia per le compagnie aeree interessate allo scalo".

"Raggiunto questo ulteriore risultato, il mio augurio – conclude Causi (PD) – è che si possano superare gli ultimi ostacoli e che si possa in autunno finalmente aprire questa importante infrastruttura tanto attesa dai Siciliani".

24/7/2009 Il Giornale di Ragusa

#### **Il sostegno bi-partisan per l'aeroporto. Pd, Mpa e Pdl: stesso obiettivo**

Il sostegno bi-partisan attorno all'emendamento Minardo. In Commissione, sono arrivati tre documenti analoghi Dopo quello di Nino Minardo, si sono aggiunti quello firmato da Marco Causi, Angelo Capodicasa e Giuseppe Berretta ed un altro su iniziativa dell'Mpa. Alla fine, i provvedimenti si sono unificati ed il voto è stato compatto. E i commenti degli esponenti politici sono unanimi.

"Un territorio unito vince sempre. L'approvazione dell'emendamento in Commissione Bilancio alla Camera ne è la conferma". Il presidente del Consiglio, Giovanni Occhipinti, è soddisfatto: l'emendamento inserisce l'aeroporto di Comiso tra gli scali di interesse nazionale e permetterà anche di avere i soldi statali per la sicurezza. "Adesso possiamo dire che l'aeroporto potrà essere aperto. Non posso non sottolineare il grande lavoro parlamentare dell'onorevole Nino Minardo che si è intestato questa battaglia".

Il vicepresidente della provincia, Girolamo Carpentieri parla di "passo essenziale per l'attivazione dell'aerostadio di Comiso. Giovedì incontrerò il sindaco per programmare l'apertura di un ufficio informazione e assistenza turistica nell'aeroporto".

Da Vittoria, giunge la voce del sindaco, Pippo Nicosia e del suo vice, Gianni Caruano: "Apprendiamo con piacere l'importante risultato ottenuto per il futuro dell'aeroporto di Comiso. La disattenzione per le infrastrutture che il governo nazionale ha regalato alla Sicilia potrebbe essere compensata dall'impegno dei parlamentari del Pd, che sul tema della realizzazione di importanti opere infrastrutturali stanno lavorando sodo, anche al fianco di Mpa e Pdl, con l'unico obiettivo di modernizzare il sistema dei trasporti e di contribuire allo sviluppo economico dell'isola".

E Marco Causi, uno dei firmatari del provvedimento, ha aggiunto: "Aver assicurato a Comiso i fondi per la sicurezza fino al 2012 – afferma Marco Causi - rappresenta una garanzia". Infine, il deputato regionale Pippo Digiacomo che in questi giorni è stato in stretto contatto con i suoi colleghi di Montecitorio: "Adesso l'aeroporto parte davvero. Abbiamo smentito i seminatori di dubbi che hanno remato contro l'aeroporto, che sottolizzavano sull'aeroporto "pubblico o privato", quelli che sostengono che i Vigili del Fuoco vanno pagati dalla società (So.A.Co.), quando invece anche questo sarà un servizio o reso gratuitamente dallo Stato".

28/04/2009 Apcom

#### **Trasporti, Causi(Pd): Soddisfatti in parte da Governo. Si profila una iniqua penalizzazione dell'isola**

"Siamo soddisfatti in parte dalla risposta del Governo. Nella risposta il Ministero delle Infrastrutture minimizza riguardo lo smantellamento del trasporto merci in Sicilia, secondo il Governo si tratta di una mera riorganizzazione". Così dopo che nell'aula della Camera il Governo ha risposto alla loro interpellanza sul futuro del trasporto merci in Sicilia, i deputati Pd Marco Causi ed Angelo Capodicasa,

"Nei fatti, per tutta la Sicilia rimane operativo il solo scalo di Catania Bicocca. Si profila una iniqua penalizzazione della Sicilia. Siamo preoccupati per il futuro dei lavoratori e per gli inevitabili effetti sulla mobilità". "Rischiano la chiusura definitiva gli scali merci di Brancaccio, Comiso, Ragusa, Alcamo, Siracusa, Dittaino e Fiumefreddo. Il rischio - proseguono - è una ulteriore marginalizzazione della Sicilia ed una riduzione dei flussi di traffico passeggeri e merci da e verso il Sud".

"Potremo verificare questi ed altri aspetti nel tavolo di discussione che il sottosegretario alle Infrastrutture Giachino si è impegnato a convocare fra Trenitalia, operatori e Regione Siciliana. La riunione - conclude l'onorevole Causi - sarà l'occasione perché RFI Trenitalia possa rivedere le scelte aziendali e scongiurare così il disimpegno di Ferrovie dello Stato in Sicilia

16/02/2009 ANSA

#### **Porti: Causi (PD), ripristinare scalo danneggiato a Ginostra**

'E' necessario ripristinare il porticciolo di Ginostra, danneggiato nello scorso novembre da una violenta mareggiata'. Lo dice Marco Causi, deputato del Partito Democratico, che insieme ai deputati Angelo Capodicasa ed Enzo Carra - ha presentato un'interpellanza al Ministro delle Infrastrutture per chiedere che vengano realizzati 'interventi straordinari per mettere in sicurezza la struttura portuale di Pertuso nell'isola di Stromboli'.

'A causa dei danni subiti dal porticciolo di Ginostra, il piccolo borgo - aggiunge - viene rifornito con grandi difficoltà, provocando gravi disagi agli abitanti'.

'L'inagibilità del porticciolo rappresenta un grave pregiudizio per la sicurezza dell'isola - conclude Causi (PD) - e rischia di compromettere la, ormai prossima, stagione turistica'.

09/02/2009 AgrigentoWeb.it

#### **Trasporti, Causi (PD): "No a taglio treni pendolari in Sicilia"**

"La soppressione di numerosi treni in Sicilia penalizzerà la mobilità provinciale ed interprovinciale dei pendolari". Lo dice l'on. Marco Causi, deputato del Partito Democratico, che insieme all'on. Angelo Capodicasa - ha presentato un'interpellanza al Ministro delle Infrastrutture per chiedere che intervenga per "scongiurare il taglio di ben diciassette treni in Sicilia, molti dei quali riguardano la provincia di Ragusa".

"La soppressione drastica dei collegamenti, penalizza pesantemente una zona della Sicilia, priva anche di strade adeguate e sicure. E' necessario - continua Causi (PD) - che la Regione stanzi le risorse per garantire un servizio adeguato ai pendolari".

"Una scelta che va riconsiderata - conclude il parlamentare Democratico- anche in vista dell'apertura, ormai prossima dell'aeroporto "Pio La Torre" di Comiso, sono stati infatti soppressi i collegamenti che renderebbero l'aerostazione facilmente raggiungibile da Licata e da Gela, da Caltanissetta e da Siracusa.

02/02/2009 IMG PRESS

#### **IREM, Causi (PD): Governo tuteli lavoratori e imprese italiane all'estero**

"Le proteste contro i lavoratori della Irem organizzate dal sindacato degli operai britannici sono il risultato, fra le altre cose, di un'insufficiente risposta alla crisi economica da parte dei governi Europei e dell'Unione nel suo insieme". Lo dice l'on. Marco Causi, deputato del Partito Democratico che ha presentato un'interrogazione al Ministro degli Affari Esteri per chiedere che il Governo si adoperi per "garantire i diritti dei lavoratori italiani e dell'impresa Irem impegnati presso il cantiere della Lindsey Oil Refinery. Si rischia – continua il parlamentare Democratico - di confondere il caso in questione, relativo alla normale aggiudicazione di una gara di appalto da parte di un'impresa europea, operante su un segmento specializzato e capace di forte competitività, con argomenti che hanno tutt'altra sfera e dimensione, come quelli dei flussi migratori o del "dumping sociale. Si distingue in particolare per questa opera di disinformazione il Capogruppo alla Camera di un partito facente parte della maggioranza di Governo, on. Cota, quando afferma che "hanno ragione gli operai inglesi" e che la "manodopera straniera toglie lavoro ai nostri", dimenticando che gli addetti della Irem SpA non sono emigrati nel Regno Unito, bensì sono impegnati in un normale lavoro in trasferta, insieme a maestranze inglesi e di altri Paesi Europei, all'interno di un progetto di investimento che dovrà concludersi fra pochi mesi. La superficialità e l'approssimazione con cui l'on. Cota, affronta l'argomento è con tutta probabilità da ricondursi al fatto che l'impresa coinvolta ha sede a Priolo, in provincia di Siracusa, probabilmente – conclude Causi (PD) - la sua opinione sarebbe ben diversa se l'impresa in questione fosse lombarda o veneta, e ciò dimostra più di ogni altro ragionamento il potenziale imbarbarimento di cui corriamo il rischio se dovessimo guardare ai fatti del mondo con gli occhiali angusti dell'on. Cota".

23/01/2009 La Sicilia

#### **Vittoria: escalation criminale**

Dopo gli inquietanti episodi che si sono verificati a Vittoria, con l'incendio delle auto dell'assessore comunale ai lavori pubblici, e con varie intimidazioni ad amministratori e funzionari comunali, un gruppo di parlamentari ha presentato un'interrogazione al Governo nazionale per denunciare la preoccupante escalation criminale affinché lo Stato aumenti la sua presenza sul territorio. Per l'on. Marco Causi del Pd "la città di Vittoria ha subito negli ultimi mesi una preoccupante escalation criminale, è necessario che lo Stato rafforzi la propria presenza per sostenere chi è quotidianamente impegnato per la rinascita della città".

Causi, assieme ai colleghi Giuseppe Berretta, Angelo Capodicasa, Enzo Carra, Alessandra Siragusa, ha presentato un'interrogazione al Ministro dell'Interno per chiedere che venga aumentato l'organico delle forze dell'ordine presente in città. "La recrudescenza dei numerosi fatti criminali che si sono verificati in questi mesi, specie quelli diretti ai componenti dell'Amministrazione comunale, impongono che da parte dello Stato vengano segnali efficaci. È necessario innanzitutto che aumenti la presenza delle forze dell'ordine per un più attento controllo del territorio, per ristabilire un clima di sicurezza e serenità". Nell'interrogazione si fa presente che "sindaco, assessori, funzionari comunali sono stati fatto oggetto di intimidazioni, di aggressioni. Tutti gli episodi criminali registrati negli ultimi mesi sono stati denunciati dal sindaco di Vittoria".

23/01/2009 Agi

#### **Ponte Stretto: Capodicasa (PD), sarebbe chiuso 100 giorni anno**

"Uno studio recentemente pubblicato denuncia numerose criticità del progetto del Ponte sullo Stretto: viene messa in discussione la costruibilità e l'economicità dell'opera". Lo dice Angelo Capodicasa, deputato del Pd, che con i colleghi Giuseppe Berretta, Giovanni Burtone, Enzo Carra, Marco Causi, Tonino Russo, ha presentato un'interrogazione al Ministro delle Infrastrutture per chiedere che si "valuti la possibilità di modificare il progetto adottando scelte progettuali maggiormente affidabili e meno costose".

Capodicasa cita Remo Calzona, già coordinatore del comitato tecnico-scientifico della Stretto di Messina, secondo cui a causa del vento il Ponte potrebbe essere chiuso anche cento giorni l'anno, e aggiunge: "Anche alle Ferrovie dello Stato prevedono tale possibilità e manterranno dei traghetti per assicurare l'attraversamento dello Stretto nei giorni in cui il Ponte dovesse essere chiuso per motivi di sicurezza. I siciliani devono sapere se è vero che il Ponte, che viene presentato come la soluzione di tutti i loro problemi, sarà chiuso per cento giorni l'anno". Ma in ogni caso, secondo il deputato pd, "lo studio mette in discussione molti aspetti del progetto e propone soluzioni alternative più sicure e meno costose" e "un'opera di tale entità che richiede anche uno sforzo finanziario tanto notevole non può essere gravata da tante incognite".

18/12/2008 Marsala.it

#### **Agricoltura: Causi(PD), "Dal Governo una politica economica sbagliata e antimeridionale"**

Il Governo segue una politica economica sbagliata ed antimeridionale. L'eliminazione del sistema di agevolazione contributive per i dipendenti di aziende agricole delle aree svantaggiate, rappresenta un duro colpo per l'agricoltura del Mezzogiorno e della Sicilia in particolare: 15.000 addetti rischiano il posto di lavoro o di ritornare nel sommerso" lo dice Marco Causi, deputato del Partito Democratico, che, con un intervento in aula alla Camera dei Deputati, ha chiesto il ripristino degli sgravi fiscali per le aziende agricole delle aree svantaggiate e il ripristino degli aiuti per le produzioni agricole colpite dalla Peronospora nel 2007.

"Siamo nel pieno di una crisi economica di dimensioni storiche, si aiutano le banche, l'edilizia, si dà invece un colpo ad un polmone produttivo ed occupazionale del Meridione e della Sicilia". "Mi auguro – continua Causi (PD) - che dai deputati eletti nel Mezzogiorno venga uno scatto di orgoglio e si difenda un settore produttivo caratterizzato da grande competitività ed innovazione: un vanto per l'economia siciliana".

Il Governo Prodi aveva previsto per i danni della Peronospora 50 milioni di euro per i produttori vitivinicoli siciliani. Per il taglio dell'ICI gli aiuti sono stati eliminati. Adesso il Governo propone 10 milioni per tutto il territorio Nazionale. Il Governo si era impegnato a ripristinare i fondi: una promessa mancata, come per i fondi del FAS.

"Spero che il Governo – conclude il parlamentare democratico - accolga uno dei tanti emendamenti, presentati da deputati siciliani di tutti i partiti, per ripristinare i fondi per i produttori siciliani".

25/11/2008 La Sicilia

#### **Il TAR di Catania blocca le trivelle nel Ragusano**

Ambiente. Accolti tutti i ricorsi del Comune di Vittoria.

Il TAR di Catania blocca le trivelle nel Ragusano. Annullate le autorizzazioni alla Panther Oil.

27/5/2008 [www.camera.it/](http://www.camera.it/) *causi marco; interrogazione a risposta scritta 4-00180*

### **Interrogazione sulle trivellazioni petrolifere a Sciannacaporale**

Al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Premesso che:

come segnalato dagli organi di informazione e dalle locali amministrazioni, le operazioni di trivellazione per ricerche petrolifere, nel territorio della Provincia di Ragusa, suscitano notevoli e giustificate preoccupazioni, in ragione della vicinanza della sorgente Sciannacaporale, afferente al bacino principale del fiume Ippari, utilizzata sin dal 1929 per l'approvvigionamento idrico del Comune di Vittoria;

i 5 pozzi realizzati sulla sorgente Sciannacaporale garantiscono più del 70 per cento dell'approvvigionamento idrico della città di Vittoria;

le perforazioni in prossimità dei pozzi rischiano di creare danni incalcolabili sia per la diminuzione di portata della sorgente, a causa di un ulteriore abbassamento della falda, sia per il possibile inquinamento della stessa dai materiali usati per tali operazioni di trivellazione;

della vicenda è già stato investito il Prefetto di Ragusa che ha convocato un apposito incontro con le amministrazioni interessate;

con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 marzo 2008 è stato prorogato lo stato di emergenza in materia di bonifica e di risanamento ambientale dei suoli, delle falde e dei sedimenti inquinati, nonché in materia di tutela delle acque superficiali e sotterranee e dei cicli di depurazione nella regione siciliana;

per sapere quali siano i dati a disposizione del Governo con riferimento alle possibili conseguenze delle suddette attività di trivellazione sulle falde acquifere utilizzate per l'approvvigionamento idrico del comune di Vittoria.

## **Roma**

28/04/2009 Apcom

### **Campidoglio/Causi: Da giunta Alemanno poca trasparenza su bilancio**

Roma, 28 apr. (Apcom) - "In relazione ai dati forniti dall'assessore al Bilancio del Comune di Roma Castiglione nella conferenza stampa svoltasi stamattina in Campidoglio, è bene ricordare che lo stock del debito del Comune di Roma 'ereditato' l'anno scorso dalla nuova Giunta comunale era, in termini procapite, inferiore a quello di molti Comuni italiani, fra cui Milano e Torino". Lo scrive in una nota il deputato del Pd Marco Causi, già assessore al Bilancio al Comune di Roma nella giunta Veltroni. "Per quanto riguarda ulteriori pagamenti che, nel corso del tempo, il Comune avrebbe dovuto fare (come quelli per gli espropri o per le sentenze) - precisa Causi - l'unica vera scelta della nuova Giunta è la mancanza di trasparenza: in passato, questi pagamenti venivano sottoposti all'approvazione del Consiglio Comunale, dando così piena pubblicità e informazione sui cosiddetti 'debiti fuori bilancio'. "Oggi essi vengono saldati senza alcun procedimento pubblico, grazie alla 'copertura' fornita dalle norme sul commissariamento. E il Campidoglio non ha ancora ottemperato all'indirizzo del Parlamento - continua il deputato - che in un ordine del giorno approvato all'unanimità e accolto dal Governo lo invitava a pubblicare i dati della gestione commissariale in allegato al bilancio ordinario". "Visto che la Fondazione Civicum ha classificato l'ultimo bilancio consuntivo della giunta Veltroni fra i primi tre in Italia per trasparenza e leggibilità, a un anno di distanza si può certamente dire che la città di Roma, con la nuova Giunta comunale, è andata molto indietro in termini di trasparenza e di rendicontabilità delle scelte finanziarie. Fra l'altro - conclude Causi - ha perso anche il documento di bilancio sociale che la Giunta precedente aveva introdotto fin dal 2005".

15/01/2009 [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it)

### **Sindaco di Roma e commissario di Governo modalità di rendicontazione trasparenti delle due gestioni**

La Camera dei Deputati giovedì 15 gennaio 2009, seduta n. 115, ha approvato il seguente Ordine del giorno (9/1972/140 a prima firma Pompili)

La Camera, premesso che:

l'articolo 78 del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, stabilisce una gestione commissariale per tutte le partite di bilancio del Comune di Roma fino alla data del 28 aprile 2008, affidata al Sindaco in carica;

il Governo ha approvato il piano di rientro presentato dal Commissario, che comprende non solo lo stock consolidato del debito comunale, ma anche una serie di altre voci di spesa di varia natura;

l'elenco delle voci inserite nel computo delle passività da ripianare è stato criticato, poiché comprensivo di partite che con tutta evidenza non risultano giuridicamente obbligatorie alla data del 28 aprile 2008 (si veda in proposito l'interpellanza Camera 2/00192 del 27 ottobre 2008);

nell'articolo 18 del presente decreto si interviene ulteriormente, stabilendo le modalità per il calcolo del contributo del Comune di Roma agli obiettivi del patto di stabilità interno per gli anni 2009 e 2010;

la necessità di questo ulteriore intervento è motivata dalla particolare peculiarità del nuovo bilancio ordinario del Comune di Roma, avviato a partire dal 29 aprile del 2008, e dalla necessità di rendere effettivamente spendibili le risorse che il Comune stesso ha acquisito negli anni passati, e in particolare nel 2004 e nel 2006, attraverso i contributi statali per il finanziamento delle nuove linee metropolitane della città;

l'articolo 18 del presente decreto dispone che l'operazione abbia mera natura tecnico-contabile, e che ne sia garantita la neutralità finanziaria in termini di saldi di finanza pubblica;

a questo fine, viene disposta una rimodulazione del piano di rientro della gestione commissariale, da realizzarsi con un apposito accordo fra il Ministero dell'economia e finanze e il Commissario;

poiché tale rimodulazione non dovrà avere effetti sui saldi di finanza pubblica, si può dedurre che l'originario piano di rientro conteneva margini e flessibilità abbastanza consistenti, dando così ragione agli argomenti portati dai presentatori della già

citata interpellanza 2/00192;

impegna il Governo a :

a valutare in modo attento e rigoroso la proposta di riformulazione del piano di rientro della gestione commissariale del bilancio del Comune di Roma;

a valutare l'opportunità di prescrivere al Sindaco di Roma e commissario di Governo modalità di rendicontazione trasparenti delle due gestioni;

a valutare l'opportunità di prescrivere al Sindaco di Roma che gli atti della gestione commissariale vengano pubblicati in allegato agli atti del bilancio ordinario del Comune, con apposite tabelle che rendicontino l'andamento delle spese, in particolare quelle relative ai grandi progetti di investimento, come le metropolitane, cofinanziate dallo Stato.

21/3/2009 La Repubblica

### **Acea, il Governo spinge l'asse con Suez. "Alleanza strategica per la rete, impegno già assunto a livello internazionale"**

I francesi di Suez-Gaz de France trovano un alleato inaspettato nei negoziati con la romana Acea: il governo italiano. Un po' a sorpresa, la risposta del ministero dello Sviluppo Economico ad un'interpellanza del deputato Pd, Marco Causi, ribadisce come l'alleanza con i francesi «è un'opportunità di cooperazione industriale nel settore dei servizi pubblici locali, pur rientrando la decisione finale nelle valutazioni di carattere industriale, che sono di pertinenza delle imprese interessate. In particolare, tale operazione presenta le caratteristiche di un'alleanza strategica che pone le basi per uno sviluppo della rete, dando seguito agli impegni già assunti a livello internazionale». La posizione del ministero guidato da Claudio Scajola è stata illustrata dal sottosegretario Nicola Cosentino che ha spiegato come sia importante comprendere quale sarà il destino della rete del gas di Roma: «La decisione è di rilievo anche considerato che la relativa concessione, in scadenza, dovrà a breve essere messa a gara dal comune di Roma» dice Cosentino. Il sindaco Gianni Alemanno ha bloccato a febbraio la chiusura dell'alleanza giudicandola troppo favorevole ai francesi. Ora le parti si sono affidate alla mediazione di Mediobanca che entro aprile dovrebbe rivedere ed eventualmente correggere i termini dell'accordo. Suez-Gdf è azionista al 10% di Acea, mentre il comune detiene il 51% e può contare sull'ulteriore 7,5% di Francesco Gaetano Caltagirone, tra i primi ad opporsi all'accordo, e considerato il vero autore della scelta del prossimo ad, Marco Staderini (entrerà in carica dal 27 marzo). In particolare ai due soci capitolini non piace l'eventualità che Romana Gas, venduta da Eni a Suez in base a una valutazione di circa un miliardo, sia compresa nell'alleanza. Infatti Acea in questo modo potrebbe crescere offrendo anche le forniture di metano (oltre elettricità e acqua), ma l'apporto fornirebbe ai francesi il diritto ad una quota maggiore nelle società operative e degli utili. «Il governo riconosce che questa è una forte opportunità di sviluppo per Acea - commenta Causi, ex assessore al bilancio con la giunta Veltroni - alla luce di questa importante dichiarazione, un'eventuale scelta del comune di percorrere una strada che porti verso la rottura dell'alleanza risulterebbe ancor più grave ed incomprensibile. Anche perché non ha ancora dimostrato l'esistenza e la convenienza di strategie industriali alternative».

21/03/2009 La Repubblica

### **Acea, dal governo stop ad Alemanno 'Con i francesi alleanza strategica'**

IL Governo sconfessa il sindaco Alemanno su Acea e riduce i margini di manovra del socio di minoranza, Francesco Gaetano Caltagirone, che da settimane spinge per mandare gambe all'aria l'accordo con Suez-Gaz de France. Secondo quanto riferito ieri alla Camera dal sottosegretario all'Economia Nicola Cosentino in risposta all'interpellanza del deputato democratico Marco Causi, non solo la joint-venture è un'opportunità di cooperazione industriale nel settore dei servizi pubblici locali ma presenta le caratteristiche di un'alleanza strategica che pone le basi per uno sviluppo della rete, dando seguito a impegni già assunti a livello internazionale. Un messaggio chiaro. Utile a stoppare ogni spinta autarchica del Campidoglio e a ricondurre l'operazione con i francesi nel solco della ben più complessa triangolazione stabilita con Eni, che cede a Suez-Gdf la rete romana del gas, da girare a sua volta ad Acea, con un preciso scambio di asset e partecipazioni. Una decisione che lo stesso sottosegretario definisce di rilievo, anche considerato che la relativa concessione, in scadenza, dovrà a breve essere messa a gara dal Comune di Roma. Tant'è che il dicastero guidato da Claudio Scajola sta esaminando il regolamento applicativo al fine di valutarne l'estensione alla distribuzione del gas. Una presa di posizione inevitabile anche alla luce dell'ultimo scontro, consumato mercoledì scorso nella sede di piazzale Ostiense, quando il presidente di Gdf-Suez Energia Italia, Jean Francois Carriere, ha lanciato l'aut aut finale ai vertici dell'utility capitolina: O entro aprile si fa l'accordo, o andremo per la nostra strada. Tanto serio da spingere il premier Berlusconi a intervenire in prima persona, incontrando - quello stesso pomeriggio - Caltagirone a Palazzo Grazioli. Allarmato, il Cavaliere, per le ricadute negative che la vicenda avrebbe potuto avere sui rapporti con i cugini d'Oltralpe, partner nelle centrali nucleari e in alcune roccaforti della finanza italiana, da Generali a Mediobanca. Ecco perché le considerazioni del ministero dello Sviluppo Economico riportate ieri in Aula da Cosentino sono significative: dettano al Campidoglio la linea da cui è impossibile derogare. Una risposta che soddisfa, sebbene solo in parte, i deputati del Pd. Conferma ciò che sostenevamo, commenta Causi, l'importanza straordinaria della joint venture industriale tra Acea e Suez-Gdf. Parole, quelle del governo, che fanno risultare ancor più grave e incomprensibile una eventuale scelta del Comune di Roma, azionista di maggioranza di Acea, verso la rottura. Anche perché non ha ancora dimostrato l'esistenza e la convenienza di strategie alternative.

13/03/2009 Il Sole 24 ore Radiocor

### **ACEA: Interpellanza deputati PD Lazio a Tremonti su futuro azienda 'Dopo sbandamento del Comune di Roma'**

"Come il Governo intenda garantire che le decisioni assunte dall'Eni non siano compromesse da scelte adottate al di fuori di una strategia nazionale di sviluppo del settore del gas": lo chiedono Marco Causi e Marina Sereni insieme agli altri deputati del Pd del Lazio in un'interpellanza al ministro dell'Economia, Giulio Tremonti. L'iniziativa, presa "in seguito allo sbandamento del Comune di Roma sul piano industriale di Acea", come si legge in una nota, punta a chiarire, "in caso di insuccesso dell'operazione concordata da Eni con Suez-Gaz de France, quali siano gli oneri e il presumibile danno finanziario e strategico a carico della Società italiana, e conseguentemente per il sistema Paese; quali siano gli scenari industriali alternativi che possano rendere conveniente per Acea un cambiamento così radicale di rotta in termini di strategia industriale; ed infine quale impatto potrebbero avere tali scenari alternativi sulla gestione e sullo sviluppo della rete romana del gas. Le joint venture tra Acea e Suez-Gaz de France - sottolineano i parlamentari democratici - sono a forte rischio in conseguenza di recenti orientamenti assunti dal Comune di Roma, azionista di maggioranza del gruppo Acea, con il rischio di compromettere anche l'accordo già siglato tra Eni e la società francese".

11/03/2009 Adnkronos

**ACEA: Causi (PD), Alemanno riferisca in Consiglio e affronti piano industriale**

‘Tardivamente il sindaco Alemanno fa i complimenti a Mangoni per il lavoro svolto in questi anni, durante i quali il valore del titolo Acea si e’ più che triplicato e il potenziale di generazione delle centrali elettriche di Acea si e’ quasi decuplicato. E allora perchè il Comune di Roma, azionista di maggioranza della società, ha tolto a Mangoni la fiducia?’. Lo ha dichiarato Marco Causi parlamentare del Pd ed ex Assessore al Bilancio del Comune di Roma, che chiede al sindaco di Roma Gianni Alemanno di riferire in Consiglio comunale e affrontare seriamente il piano industriale di Acea.

‘Da quanto e’ possibile ricostruire - prosegue Causi - il dissidio all’interno del Consiglio di amministrazione di Acea nasce sul piano industriale. E cosa pensa di questo il Comune e il suo Sindaco? E’ lui che ha nominato la maggioranza dei componenti di quel Consiglio, così come lui sarà chiamato a nominare il successore di Mangoni. Alemanno non può lavarsene le mani. Voglio ricordare che il piano industriale su cui oggi Acea e’ impegnata, che mette enfasi sulla termovalorizzazione e sulla questione del gas, deriva anche da linee e indirizzi dettati dal Consiglio Comunale di Roma in apposite delibere del 2007. Non si possono modificare indirizzi strategici di tale rilevanza, per di più per una società quotata in borsa, nelle segrete stanze del potere e dei salotti buoni di Roma e nell’indifferenza dell’azionista di maggioranza’. (segue)

28/02/2009 Apcom

**Acea/ Causi: Senza integrazione gas ed elettricità corre rischi**

Senza integrazione fra elettricità e gas "Acea corre rischi". Per fare concorrenza ad aziende come Enel o Eni o alle ex municipalizzate, l’integrazione tra gas ed elettricità è necessaria. L’ex assessore all’Economia, del comune di Roma, Marco Causi, esponente del Pd, interviene in una nota sulla vicenda Acea e sulle ipotesi che parlano di un cambiamento di strategia del Comune di Roma che, secondo indiscrezioni, pare non voglia più perseguire l’obiettivo di integrare all’interno del gruppo Acea la rete romana del gas, che alcuni mesi fa l’Eni ha venduto a Suez-Gaz de France.

Secondo Causi "senza integrazione fra elettricità e gas, Acea corre rischi. I suoi concorrenti, dall’Enel all’Eni alle altre grandi aziende ex municipalizzate del Nord Italia, sono tutti integrati e offrono ai loro clienti sia elettricità che gas. Acea rischia di non tenere il passo della concorrenza, né a Roma né nel resto d’Italia. Per non parlare dei benefici concreti che l’integrazione porterebbe nell’organizzazione del lavoro e della logistica aziendale, con effetti positivi per i cittadini romani: si potrebbe, finalmente, coordinare il lavoro di manutenzione ordinaria e straordinaria delle reti, aprendo meno cantieri e scassando le strade soltanto una, e non più volte.

"Poiché i francesi sono già partner industriali di Acea - aggiunge Causi in una nota - nell’elettricità, l’estensione dell’alleanza anche al gas consentirebbe all’azienda romana di diventare un giocatore ‘globale’ sui servizi pubblici locali, come lo sono le sue consorelle lombarde o emiliane".

Per Causi dunque "non è accettabile, di fronte all’altezza della sfida, alcun comportamento opportunistico e opaco. Nessun piccolo cabotaggio è ammesso su una questione di tale portata. Se il Comune ha intenzione di cambiare la strategia industriale di Acea, il sindaco ha il dovere di dimostrare la convenienza della scelta, di confrontarla con le alternative, di offrire alla città una spiegazione esauriente delle motivazioni. E lo deve fare pubblicamente, in consiglio Comunale, con un’adeguata documentazione".

02/02/2009 Adnkronos

**Roma: Causi (PD), prima area paese per numero imprese**

"I dati anagrafici sulle imprese di fonte Unioncamere-Cerved resi noti oggi da ‘Il Sole 24 Ore’ confermano che l’area romana ha strutturalmente rafforzato, nel corso degli ultimi anni, la sua attrattività. Roma e’ diventata la prima area del paese per numero di imprese, scavalcando Milano in testa alla graduatoria". Lo ha detto, Marco Causi, deputato del Pd

"Fra il 2005 e il 2008 Roma e’ l’area in cui il numero di imprese e’ cresciuto più che in ogni altra città italiana (+45 mila contro +10 mila a Milano). Inoltre, Roma e’ in testa alla classifica dei trasferimenti: il saldo fra imprese arrivate a Roma e imprese partite e’ di 1.601, mentre in generale nelle altre grandi città questo saldo e’ negativo (-1.066 a Milano). Dati così significativi - ha spiegato il deputato del Pd - vanno riportati a fenomeni di lungo periodo, e permettono di commentare lo sviluppo urbano di Roma al di là delle fibrillazioni quotidiane della politica. Si tratta, infatti, di risultati raggiunti durante un quindicennio lungo il quale la comunità cittadina di Roma ha perseguito due importanti obiettivi".

"Primo, quello di diversificare il tessuto produttivo della città, rafforzando alcune tradizionali specializzazioni (turismo, cultura e beni culturali, cinema e audiovisivo, aerospaziale) e - ha continuato Causi - investendo su nuove filiere (ricerca e sviluppo, servizi avanzati alle imprese, informatica e software, piccole e medie imprese dell’artigianato industriale). Secondo, quello di creare un contesto favorevole allo sviluppo e all’attrattività attraverso politiche locali di concertazione e di condivisione, che hanno coinvolto tutti gli attori sociali, nonché attraverso un grande sforzo di investimento nei servizi e nelle infrastrutture pubbliche, in primo luogo le metropolitane. Tutto ciò e’ avvenuto attraverso un progetto e un impegno quotidiano di una classe dirigente diffusa, dalle Università alle imprese, dalle organizzazioni sindacali alla Camera di Commercio e alle istituzioni locali, e in primo luogo al Comune della Città Capitale guidato prima da Rutelli e poi da Veltroni".

01/02/2009 Ansa

**Roma. Causi: "Alemanno dica come spende risorse governo"**

‘Il centrodestra ha ormai pochi argomenti per giustificare il commissariamento del bilancio del Comune. E’ successa infatti una cosa molto semplice: nel decreto anticrisi e’ stato deciso di rimodulare il piano di rientro approvato non più di 3 mesi fa in modo da fare assorbire a quel piano le spese per i cantieri delle metropolitane romane’. Lo dice il deputato del Pd Marco Causi.

‘Ciò significa - aggiunge - che l’esenzione di Roma dal patto di stabilità finanziata da Roma stessa nel piano di rientro, e ciò dovrebbe tranquillizzare i tanti sindacati del nord. E che dovrà essere fatto un nuovo piano di rientro di ammontare uguale a quello di tre mesi fa, perché l’operazione non deve avere impatti sui saldi di finanza pubblica. Si conferma così che col piano di rientro Alemanno si e’ fatto dare ingenti risorse dal governo ottenute gonfiando la conta dei debiti e non invece per il finanziamento dei servizi e degli investimenti necessari alla città’.

Per Causi ‘e’ come se la gestione commissariale del Comune sia seduta su una montagna di soldi, mentre la gestione ordinaria del sindaco Alemanno fa fatica a far fronte alle urgenze della città. Voglio poi ricordare che governo e parlamento hanno approvato un odg in cui invitano Alemanno a pubblicare il rendiconto della gestione commissariale del piano di

rientro, in allegato al bilancio ordinario del Comune.

Corrispondendo a questo - conclude - il sindaco potrà con trasparenza dimostrare come sta utilizzando le risorse ottenute dal governo'.

05/11/2008 [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it)

### **Comune di Roma: Alemanno fa "spoil system"**

La nota diffusa oggi dal Campidoglio in merito alla vicenda dei dirigenti con contratto di diritto privato (cosiddetti "esterni") contiene dati confusi e contraddittori, che necessitano un chiarimento, sperabilmente definitivo. L'amministrazione Veltroni si avvaleva di 35 dirigenti esterni, incaricati di dirigere uffici tecnici e amministrativi. Non si trattava quindi né di consulenti, né di posizioni di staff politico. La legge stabilisce un livello massimo di dirigenti esterni, in quota percentuale agli organici, e l'amministrazione Veltroni stava molto al di sotto del massimo possibile. La nuova Giunta ha licenziato molte di queste persone, e oggi sta coprendo quelle posizioni con nuovo personale, anch'essa ricorrendo, quando lo ritiene necessario, a contratti esterni. E' stata solo propaganda demagogica quando si è sostenuto che licenziando gli "esterni" il Comune avrebbe risparmiato. Infatti, poiché non possono restare scoperte posizioni dirigenti tecniche e amministrative cruciali per l'amministrazione (dal direttore del PRG al direttore del controllo societario delle partecipate, tanto per fare solo due esempi), è chiaro che quelle partite stipendiali vanno mantenute, siano poi esse assegnate a "interni" oppure a "esterni". Non sono i risparmi l'obiettivo della giunta Alemanno, ma soltanto l'applicazione di un pesantissimo "spoil system" esteso non solo, com'è legittimo, agli staff politici, ma anche a tante posizioni professionali di natura strettamente tecnica. Non deve stupire, quindi, che la nuova Giunta faccia ricorso ad esterni. Deve far riflettere, invece, la brutta pratica di mettere in discussione, al modificarsi dell'organo di direzione politica, anche le tecnostrutture, le quali invece dovrebbero essere garanti della continuità dell'amministrazione. Ma il centro-destra non esprime una cultura rispettosa delle istituzioni, e questi brutti comportamenti lo dimostrano, sia a Roma che in tanti casi che stanno avvenendo in queste settimane nei Ministeri e nelle strutture dello Stato centrale.

28/10/2008 [www.marcocausi.it](http://www.marcocausi.it)

### **Il modello Roma esiste: parola di Alemanno**

"Ma allora il 'modello Roma' esiste, non è stata un'invenzione di Veltroni e del centro-sinistra!". E' questo il commento a caldo di Marco Causi, ex assessore al bilancio del Comune di Roma e deputato del PD, alla lettura del nuovo Documento di Programmazione Finanziaria del Comune di Roma.

"Leggo con piacere in questo documento firmato da Gianni Alemanno e reso noto ieri alle parti sociali che, cito testualmente, il valore aggiunto totale prodotto nell'area di Roma è cresciuto, tra il 2000 e il 2007, del 15,9%', che nel 2007 l'economia romana ha fatto segnare un progresso decisamente più consistente, con una variazione reale del 3% rispetto all'1,6% nazionale', che l'occupazione ha fatto registrare da diversi anni tassi di crescita significativi e superiori a quelli registrati nel complesso del paese', che nel 2007 il tasso di natalità delle imprese si è attestato all'8,2% e il tasso di sviluppo imprenditoriale è stato del 2,7%', che il tasso di disoccupazione è diminuito, rispetto al 2004, del 2,3%, arrivando al 4,9% nel 2007', che nel quinquennio 2002-2007 si è registrato un aumento degli arrivi turistici del 36,5% e delle presenze del 38,1%'."

"Non è vero, allora, che raccontavamo frottole, come spesso il centro-destra ci ha accusato" prosegue Causi, "perché negli ultimi mesi la precedente amministrazione è stata imputata di ogni possibile nefandezza, compresa quella di avere in qualche modo "truccato" i dati della crescita romana, inventandosi un ciclo di intenso sviluppo del sistema urbano romano che in realtà non sarebbe mai esistito e che sarebbe stato solo frutto di abilità propagandistica.

E invece, leggendo il primo DPF della Giunta Alemanno, mi posso rincuorare e posso dire a me stesso che i dati (ufficiali) che per anni avevamo, con la precedente giunta Veltroni, monitorato e valutato erano quelli veri e raccontavano un lungo ciclo di sviluppo, cominciato alla metà degli anni '90, che aveva (ed ha) portato Roma a non essere più una capitale burocratica e un po' sonnacchiosa, ma una moderna metropoli innervata da forti spinte all'innovazione e alla crescita, e anche colpita dagli squilibri che una dinamica socio-economica così intensa può provocare, e che la precedente amministrazione aveva esaminato con onestà nei precedenti DPF, lanciando ad esempio i nuovi programmi di social housing che adesso la nuova amministrazione si accinge, speriamo velocemente, a realizzare.

Resta da vedere se la nuova amministrazione comunale sarà in grado, questo ciclo, di farlo continuare, passando finalmente dalla semplice epurazione e annullamento dei progetti ereditati ad una fase in cui farà capire alla città quali sono davvero le sue idee, se ne ha, per lo sviluppo di Roma, con la stessa trasparenza e onestà intellettuale che noi abbiamo dimostrato."

17/07/2008 *L'Unità*

### **Salvo il Museo della Liberazione Approvato alla Camera un emendamento dei deputati Pd Verini e Causi che stralcia definitivamente Via Tasso dall'elenco degli «enti inutili» che Brunetta vuole eliminare**

«Finalmente il Parlamento si è espresso con chiarezza». Con queste parole il presidente del museo della Liberazione di via Tasso Antonio Parisella ha salutato l'approvazione di un emendamento che sancisce lo stralcio definitivo del museo dagli «enti inutili e da sopprimere» stilato dal ministro Brunetta. «È stata premiata una spinta dal basso grazie all'iniziativa del Pd» dichiara Parisella. Ieri mattina infatti le commissioni Bilancio e Finanze della Camera hanno approvato una modifica dell'articolo 26 del decreto legge 112 (il cosiddetto Taglia-enti), proposta dai deputati Pd Walter Verini e Marco Causi, che esclude dalla soppressione gli enti «la cui funzione consiste nella conservazione e nella trasmissione della memoria della Resistenza e delle deportazioni, anche con riferimento alla legge istitutiva della Giornata della Memoria e di quella che istituiva il Giorno del ricordo».

## Attività di indirizzo parlamentare

### Black list e lotta ai paradisi fiscali<sup>1</sup>

La Camera

premessi che:

la lotta ai paradisi fiscali è stata al centro dei più recenti vertici internazionali in materia economica;

tutti i principali Paesi si sono impegnati a indurre con ogni mezzo modifiche alle legislazioni fiscali

dei Paesi «opachi»;

i Ministri delle finanze del G20 hanno stabilito nel documento finale del G20 finanziario di Londra che a partire dal 2010 i paradisi fiscali saranno sanzionati se rifiuteranno di conformarsi alle norme internazionali;

la pubblicazione della lista nera di paradisi fiscali da parte dell'Ocse ha determinato un'immediata reazione degli stati incriminati, che si sono dichiarati pronti ad adeguarsi alle richieste della comunità internazionale. La *black list* ha l'intento di indurre spontaneamente gli Stati non cooperativi ad assicurare lo scambio di informazioni, modificando la propria legislazione interna in materia di segreto bancario;

per uscire dalla *black list*, i Paesi in essa presenti devono rinegoziare accordi di scambio di informazioni con almeno dodici Paesi;

impegna il Governo

a valutare la possibilità di concludere rapidamente la rinegoziazione degli accordi con i paradisi fiscali intenzionati ad uscire dalla *black list* dell'Ocse e a presentare al Parlamento una relazione sui risultati raggiunti relativamente agli accordi in oggetto entro il 31 dicembre 2009.

### Nuove regole internazionali per la finanza e per l'economia<sup>2</sup>

La Camera,

premessi che:

la crisi finanziaria scoppiata negli ultimi diciotto mesi ha messo in luce gravi carenze nei sistemi di sorveglianza e controllo a livello internazionale;

l'evoluzione della crisi e la predisposizione di interventi per la stabilizzazione dei mercati finanziari internazionali richiede non solo per l'immediato, ma anche per il medio e lungo termine, il rafforzamento delle sedi e delle istituzioni multilaterali in cui i governi e le autorità monetarie possano scambiare informazioni, coordinare le politiche di livello nazionale, adottare adeguate misure di livello sovranazionale;

tali istituzioni devono essere messe in condizione di esercitare un lavoro quotidiano ed efficace di controllo, di vigilanza, di assistenza tecnica ai singoli paesi, di intervento attivo nelle situazioni di difficoltà che hanno origine dalla

---

<sup>1</sup> Ordine del Giorno 9/2714/230, venerdì 2 ottobre 2009, seduta n.225

<sup>2</sup> Ordine del Giorno 9/1713/197, giovedì 13 novembre 2008, seduta n.085

trasmissione della crisi finanziaria dai paesi dell'occidente ai paesi di piccola e media dimensione emergenti o in via di sviluppo;  
non sembra che la scelta migliore sia quella di costruire nuove istituzioni, quanto quella di utilizzare quelle esistenti, le quali però vanno sottoposte ad un profondo e radicale processo di riforma e di adeguamento;  
tale processo deve riguardare in primo luogo la partecipazione e la responsabilità che nelle istituzioni finanziarie internazionali dovranno assumere tutti i paesi del mondo, con particolare riguardo alla nuova geografia politica ed economica che si è realizzata nel corso degli ultimi venti anni;  
in secondo luogo deve riguardare le procedure decisionali, l'approccio di politica economica agli interventi di stabilizzazione, la capacità di dare ai governi assistenza e consigli su base indipendente e che tengano conto degli obiettivi di coesione sociale e di accrescimento nel tempo del capitale sociale,

impegna il Governo:

ad elaborare e a presentare nelle adeguate sedi internazionali e a sostenere interventi di riforma delle sedi di coordinamento multilaterali, coinvolgendo in modo sistematico le principali economie emergenti (Cina, India, Brasile, SudAfrica ed altri) nelle riunioni del G7-G8 e in prospettiva dare un ruolo sempre maggiore al G20;

a promuovere interventi di riforma del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, in modo da ridefinirne le funzioni strategiche, la trasparenza e la rendicontazione, le procedure decisionali in coerenza con le priorità riguardanti le politiche per lo sviluppo e la coesione sociale e la lotta alla povertà;

a stimolare interventi di riforma volti a potenziare il ruolo, in termini di poteri formali e di capacità tecniche, dei paesi in via di sviluppo e delle economie emergenti nella governance del Fondo Monetario Internazionale e della banca Mondiale, nonché a migliorare il funzionamento dell'International monetary and financial committee (Imfc), la cui costituzione fu sostenuta dai lavori dell'Interim Committee del Fondo Monetario presieduto, nel 1998, dall'allora Ministro del tesoro italiano Carlo Azeglio Ciampi;

a promuovere l'intensificazione nell'ambito dell'Unione Europea, dell'OCSE e nelle sedi multilaterali competenti di iniziative di contrasto alla competizione fiscale sleale, anche riguardo all'attività dei centri *off shore*;

a incentivare interventi di potenziamento dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro affinché possa supportare con assistenza tecnica e finanziaria la graduale ed effettiva universalizzazione dei diritti di lavoratrici e lavoratori;

a promuovere l'adempimento agli impegni per la lotta alla povertà ed il sostegno allo sviluppo presi dai paesi sviluppati e dai paesi in via di sviluppo con la Millennium Declaration di New York, la conferenza sul finanziamento allo sviluppo di Monterrey e, da ultimo, al G8 di Gleneagles.



## Condizioni per la concessione di aiuti statali alle banche<sup>1</sup>

La Camera,  
premessi che:

il decreto-legge in esame è volto a prevedere la possibilità di un intervento statale a sostegno delle banche che dovessero trovarsi in situazione di instabilità a seguito della seria crisi finanziaria in cui versa il sistema bancario e creditizio mondiale;

è lo stesso titolo del decreto a prevedere che le misure siano finalizzate non solo alla stabilità del sistema creditizio ma anche alla continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori;

le norme del provvedimento in esame autorizzano il Ministero dell'economia e delle finanze a sottoscrivere o garantire aumenti di capitale deliberati da banche italiane che presentino una situazione di inadeguatezza patrimoniale accertata dalla Banca d'Italia;

a fronte di queste disposizioni sembrano però essere assenti misure che realmente garantiscano i cittadini, siano essi piccole e medie imprese, siano essi mutuatari in difficoltà con i pagamenti; nell'attuale fase di emergenza che dall'economia finanziaria, data la dimensione e la diffusione dei soggetti coinvolti, si sta rapidamente estendendo all'economia reale tali misure sono, invece, necessarie per sostenere l'economia ed evitare che la crisi si ripercuota sui soggetti più deboli,

impegna il Governo:

a vigilare e ad adoperarsi in ogni modo, per quanto di sua competenza, affinché le operazioni di cui all'articolo 1 del decreto in esame siano associate all'impegno da parte degli istituti di credito a garantire, attraverso apposite clausole inserite nel programma di stabilizzazione, che:

a) sia mantenuto inalterato il *trend* storico dei flussi di credito erogati alle piccole e medie imprese;

b) sia facilitato il ripagamento dei mutui per l'acquisto della prima casa attraverso il contenimento dei tassi applicati;

c) non si facciano scattare le ipoteche sulle prime case delle famiglie in difficoltà ovvero sia consentito a tali famiglie di alloggiare nelle case che hanno comprato ma che non sono più in grado di pagare;

d) siano modificati gli schemi retributivi del *management*, escludendo inizialmente la corresponsione di premi e *bonus* e rivedendo poi il complessivo schema di incentivazione dei *manager*, ancorandolo non più a obiettivi di breve termine, ma a parametri di lungo periodo; ad inserire i dati relativi agli andamenti delle suddette variabili nella relazione che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetterà trimestralmente al Parlamento.

---

<sup>1</sup> Ordine del Giorno 9/1762/41, lunedì 24 novembre 2008, seduta n.091

## **Cassa Depositi e Prestiti e piccole e medie imprese<sup>1</sup>**

La Camera,  
premessò che:

tutti i Governi dei principali paesi europei e l'amministrazione Obama negli USA stanno usando le politiche di bilancio e fiscali in funzione anticiclica. La dimensione e i contenuti degli interventi variano in rapporto alle specificità nazionali e alle diverse condizioni della finanza pubblica. Però tutti, senza eccezione, hanno cambiato la loro politica di bilancio, chiamandola a contribuire a ridurre il costo sociale della recessione e ad accelerare il suo superamento;

in Italia, invece, una incisiva azione di sostegno e di rilancio dell'economia risulta ancora condizionata dalle scelte di bilancio operate con la manovra triennale dell'estate scorsa (decreto-legge 112 del giugno scorso), quando la crisi non era ancora scoppiata;

servirebbero, invece, politiche autenticamente espansive per sostenere imprese e lavoratori di fronte alla crisi;

con un ritardo di almeno due mesi rispetto alle esigenze del settore industriale, il presente provvedimento offre una prima risposta per il comparto automobilistico, sebbene sia stata esclusa tutta la filiera della componentistica che interessa centinaia di aziende nel Paese, anche piccole, oltre che le multinazionali, ed occupa migliaia di persone;

peraltro, il testo risulta ora impropriamente appesantito dalle disposizioni già recate dal decreto-legge in materia di quote latte, una misura fortemente criticata dalla gran parte degli operatori del settore che rappresenta una sorta di ennesima sanatoria per una minoranza di imprese che hanno reiteratamente disatteso la normativa nazionale e comunitaria;

grazie all'iniziativa del gruppo del Partito Democratico il testo offre ora una soluzione anche alle esigenze delle imprese di altri comparti e dei lavoratori attraverso le misure per il consolidamento del debito delle piccole e medie imprese, uno degli interventi più sentiti e più richiesti da parte di tutto il mondo produttivo, e l'inserimento di un condizionamento virtuoso sul piano economico e sociale che si deve creare tra i benefici degli incentivi e la salvaguardia dei livelli occupazionali;

l'articolo 3, comma 4-bis amplia la tipologia delle diverse forme di finanziamento che possono essere effettuate nell'ambito della gestione separata della Cassa depositi e prestiti S.p.A, ossia quella alimentata da risparmio postale, specificando le diverse forme che possono assumere le operazioni di finanziamento, tra le quali rientrano quelle a favore delle piccole e medie imprese attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito,

impegna il Governo

ad adottare ulteriori iniziative volte a determinare il limite massimo di utilizzo delle risorse della gestione separata della Cassa depositi prestiti, a chiarire che tali risorse sono destinate alla prestazione di garanzie su finanziamenti

---

<sup>1</sup> Ordine del Giorno 9/2187-A/54, lunedì 6 aprile 2009, seduta n.159

concessi dalle banche alle PMI e a favorire le operazioni di consolidamento a medio termine dei debiti a breve, nonché ad adottare tutte le opportune misure per garantire la tutela del risparmio postale.

### **Certificazione dei crediti verso la pubblica amministrazione<sup>1</sup>**

La Camera,  
premessi che:

nella straordinaria situazione di crisi che stiamo affrontando, il tema della liquidità delle imprese assume notevolissima importanza;

molte imprese sono già in difficoltà, o potrebbero esserlo in poche settimane, non solo perché registrano una riduzione dei loro ordinativi, ma anche perché non hanno più un sufficiente accesso al credito;

molte imprese, soprattutto piccole e medie, potrebbero entrare in crisi, e i loro dipendenti e fornitori perdere il lavoro, ben prima dell'impatto della recessione internazionale sulla riduzione dei consumi, ma per il solo effetto della restrizione del credito;

le banche italiane sembrano avviate più delle loro consorelle europee a trasmettere all'economia reale la stretta creditizia;

per mettere un argine a questa situazione è possibile aggredire il problema a partire dai crediti che le imprese fornitrici vantano dalla pubblica amministrazione. Si tratta di circa 50 miliardi di euro. Se almeno una quota di questi crediti fosse liquidabile velocemente, le imprese, e i loro lavoratori, potrebbero guadagnare qualche mese di respiro;

purtroppo non sempre le banche sono disponibili a scontare, e quindi anticipare, alle imprese i crediti vantati verso Stato, regioni e altri enti pubblici, perché non sempre i crediti sono ritenuti certi ed esigibili e perché non sempre la banca ha sufficiente liquidità;

il provvedimento in esame, nel prevedere che, relativamente agli anni 2008 e 2009, le risorse disponibili rispetto ai pagamenti effettuati a valere sull'autorizzazione di spesa per la liquidazione delle istanze di rimborso IVA sulle auto aziendali siano finalizzate all'estinzione di crediti maturati nei confronti dei ministeri alla data del 31 dicembre 2007, risulta assolutamente insufficiente alla finalità della liquidazione dei crediti che le imprese vantano nei confronti della pubblica amministrazione;

la modifica introdotta dalle Commissioni, che prevede che, per l'anno 2009, su istanza del creditore, le regioni e gli enti locali hanno facoltà di certificare, nel rispetto dei limiti del Patto di stabilità interno, l'esigibilità del credito vantato per somministrazione, forniture e appalti ai fini della cessione *pro soluto* a istituti di credito e a società finanziarie del credito medesimo, è apprezzabile ma insufficiente a porre rimedio al problema, anche perché molte regioni ed enti locali hanno già raggiunto i limiti massimi consentiti per attingere all'istituto delle anticipazioni di tesoreria, che i principi contabili europei equiparano alla cessione *pro soluto*,

impegna il Governo

---

<sup>1</sup> Ordine del Giorno 9/1972/122, giovedì 15 gennaio 2009, seduta n.115

a favorire, per quanto di sua competenza, la definizione, anche di carattere normativo, di un sistema che assicuri la possibilità per le amministrazioni di «certificare» la validità della fattura emessa, una volta eseguiti tutti i controlli di legge sul rispetto del contratto di servizio o di fornitura, piuttosto che sul collaudo dell'opera e nel rispetto del patto di stabilità.

### **Obiettivi di finanza pubblica e livelli essenziali delle prestazioni<sup>1</sup>**

La Camera,

impegna il Governo

a tenere conto, nella definizione degli obiettivi programmatici della Decisione di finanza pubblica, dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42 gli obiettivi programmatici.

### **Vendita di azioni di società quotate da parte degli enti locali<sup>2</sup>**

La Camera,

premesso che:

all'articolo 15 del provvedimento in esame è prevista la facoltà per le amministrazioni locali di dismettere azioni di aziende quotate nei mercati regolamentati con forme di trattativa privata,

impegna il Governo:

affinché nel regolamento di attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 15, venga previsto, per le pubbliche amministrazioni che intendano avvalersi di tale facoltà, che l'intero procedimento sia concordato insieme al Ministro dell'economia e delle finanze e che la valutazione delle offerte venga svolta da una Commissione composta a maggioranza da membri designati dallo stesso Ministro dell'economia e delle finanze.

### **Autonomia impositiva dei Comuni<sup>3</sup>**

La Camera,

premesso che:

il decreto-legge in esame, nel prevedere la totale esenzione dal pagamento dell'ICI sulla prima casa, sottrae una fonte di finanziamento essenziale per i comuni;

il 40 per cento della loro principale entrata, che veniva riscossa autonomamente nei mesi di giugno e di dicembre per provvedere al finanziamento dei servizi di prossimità, dipenderà da trasferimenti statali incerti nella dimensione e nei tempi di erogazione effettiva;

---

<sup>1</sup> Ordine del Giorno 9/2555-A/4, mercoledì 11 novembre 2009, seduta n.244

<sup>2</sup> Ordine del Giorno 9/2897/30, mercoledì 18 novembre 2009, seduta n.249

<sup>3</sup> Ordine del Giorno 9/1185/86, giovedì 26 giugno 2008 nella seduta n.024

anche per quanto riguarda l'ammontare del minor gettito, vi sono stime diverse e il Governo non ha aggiornato le valutazioni della relazione tecnica alla finanziaria 2008, che prevedeva un gettito complessivo dell'ICI prima casa di 2,6 miliardi, mentre secondo le stime effettuate dall'ANCI queste ammonterebbe a oltre 3 miliardi di euro;

nel decreto vengono stabiliti soltanto i tempi e le modalità di restituzione dell'acconto relativo al rimborso spettante ai Comuni ma non quelli concernenti il conguaglio;

l'ICI è nata come un primo passo verso l'autonomia impositiva degli enti locali, perché l'idea sottostante era quella di portare il Paese verso un meccanismo che, di fatto, consentisse ai comuni di essere responsabili delle imposte che i cittadini pagano sul patrimonio immobiliare;

la restituzione ai Comuni della mancata entrata sotto forma di un trasferimento erariale costituisce un passo indietro sulla strada del federalismo fiscale e un danno anche in prospettiva, perché il gettito ICI, a differenza dei trasferimenti, poteva garantire un certo andamento crescente nel tempo ha un suo naturale incremento;

una ulteriore battuta d'arresto sulla strada del federalismo fiscale è costituita dal blocco di tutte le altre forme di autonomia impositiva e finanziaria dei Comuni;

dalle anticipazioni disponibili sulla manovra si evince che i comuni subiranno un ulteriore aggravio oltre 1,3 miliardi, mentre complessivamente per gli enti locali sarà di oltre 1,6 miliardi di euro:

questo significa che nell'arco di due anni il mancato gettito ICI sarà integralmente a carico degli enti locali,

impegna il Governo

a valutare l'opportunità di adottare ulteriori iniziative normative, anche nell'ambito della prossima riforma relativa al federalismo fiscale, volte ad attribuire ai comuni altre forme di autonomia impositiva sul patrimonio immobiliare.

## **Finanziamento delle funzioni non fondamentali degli enti locali<sup>1</sup>**

La Camera,  
premessi che:

per quanto riguarda gli enti locali, anche dopo l'esame della Camera permane un'indeterminatezza in merito ai criteri di funzionamento del fondo perequativo per il finanziamento delle spese relative alle funzioni diverse da quelle fondamentali;

mentre la ripartizione del fondo perequativo, per la parte afferente alle funzioni fondamentali, è effettuata sulla base di due indicatori di fabbisogno, un indicatore di fabbisogno finanziario e un indicatore di fabbisogno di infrastrutture, la norma relativa alla ripartizione del fondo perequativo per le funzioni diverse da quelle fondamentali si limita ad affermare che i fondi

---

<sup>1</sup> Ordine del Giorno 9/2105/69, martedì 24 marzo 2009, seduta n.151 (non accolto)

perequativi sono diretti a «ridurre le differenze tra le capacità fiscali» dei singoli enti locali senza chiarire quali sono i tributi da prendere in considerazione per definire tale capacità fiscale;  
in tal senso, vi è un'asimmetria anche rispetto a quanto previsto per le regioni, per le quali risultano invece definiti i criteri relativi alla perequazione delle differenze delle capacità fiscali,

impegna il Governo

ad adottare ulteriori iniziative normative volte a chiarire le modalità del sistema di finanziamento e perequazione delle spese relative alle funzioni diverse da quelle fondamentali esercitate dagli enti locali, specificando quali siano i tributi da prendere in considerazione per definire la capacità fiscale e le modalità di attribuzione delle quote del fondo perequativo.

### **Modalità di riscossione dei tributi locali<sup>1</sup>**

La Camera,  
premesso che:

con l'articolo 36 della legge n. 31 del 2008 il legislatore ha ritenuto di rendere chiarezza su una facoltà essenziale nell'esercizio dei poteri regolamentari degli enti locali in materia di gestione delle proprie entrate: l'utilizzo dello strumento dell'ingiunzione di pagamento ai fini della riscossione coattiva di quote non pagate;

a norma dell'articolo 52, decreto legislativo n. 446 del 1997, i Comuni e le Province godono di ampi poteri di regolamentazione ed organizzazione della gestione delle entrate non solo tributarie.

Diverse norme susseguitesi negli anni hanno poi via via specificato diversi aspetti riguardanti gli strumenti a disposizione per l'accertamento e la riscossione delle entrate locali, anche con riferimento ai soggetti che, a norma degli articoli 52 e 53 del citato decreto legislativo n. 446 del 1997, siano affidatari dei servizi in questione;

talune delle norme via via emanate non considerano, tuttavia, la varietà delle forme di gestione adottabili dagli enti locali (in economia, attraverso consorzi, mediante affidamento a società private o miste iscritte all'Albo ex articolo 53, o interamente possedute e direttamente coordinate, secondo il modello in house, non necessariamente iscritte al predetto Albo);

inoltre, l'abrogazione, intervenuta nel corso del 2007, del comma 6 dell'articolo 52 citato, che menzionava espressamente lo strumento dell'ingiunzione di pagamento - dovuta non a volontà di abolizione dello strumento medesimo, ma ad esigenze di coerenza tecnica e chiarezza normativa - aveva ingenerato la preoccupazione presso gli enti locali e gli operatori del settore di non veder riconosciuta la legittimità di uno strumento ampiamente in uso e, allo stato, unica alternativa alla riscossione coattiva tramite iscrizione a ruolo, forma per legge riservata ai concessionari Equitalia;

---

<sup>1</sup> Ordine del Giorno 9/2561-A/85, lunedì 27 luglio 2009, seduta n.209

l'articolo 36, comma 2, della legge n. 31 del 2008 costituiva pertanto una doverosa conferma dell'articolazione degli strumenti in uso nella riscossione coattiva delle entrate locali, con riferimento espresso a «tutte» le entrate e a tutti i soggetti eventualmente da questi incaricati delle attività di riscossione secondo le previsioni di legge;

l'articolo 15, comma 8-*quinquiesdecies*, del presente provvedimento consente ai Comuni di stabilire, con le forme previste dalla legge per l'adozione dei propri atti, che il contribuente possa estinguere il debito iscritto a ruolo, ovvero per il quale sia stata emessa ingiunzione di pagamento, derivante da sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada, riconoscendo così in modo esplicito e inequivocabile la legittimità della scelta da parte delle amministrazioni locali dello strumento dell'ingiunzione di pagamento quale alternativa dello strumento di iscrizione a ruolo,

impegna il Governo

ad adottare le opportune iniziative, anche interpretative, al fine di chiarire in modo definitivo che il comma 2 dell'articolo 36 della legge 28 febbraio 2008, n. 31, si interpreta nel senso di confermare la facoltà per gli enti locali di attivare le procedure di riscossione coattiva mediante ingiunzione o mediante iscrizione a ruolo, con riferimento a tutte le entrate di propria competenza.

## **Associazioni combattentistiche<sup>1</sup>**

La Camera,  
premessi che:

le associazioni combattentistiche radunano tutti coloro che hanno combattuto o sono reduci di guerra o prigionia e sono sottoposte alla vigilanza del Ministero della difesa e dell'interno;

lo Stato riconosce e sostiene le associazioni combattentistiche attraverso il finanziamento di contributi per il sostegno delle attività svolte ai sensi della legge 31 gennaio 1994, n. 93;

il finanziamento è sempre avvenuto con cadenza triennale ed ha sempre interessato sia le associazioni sottoposte alla vigilanza del Ministero della difesa sia quelle sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'interno;

l'ultimo finanziamento di tale natura è stato disposto con gli articoli 1 e 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 92, in relazione al triennio 2006-2008;

il Ministero della difesa mediante una modifica al decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, all'articolo 14, comma 7-bis, ha provveduto a garantire il finanziamento dei contributi per il triennio 2009-2011 solo alle associazioni da esso vigilate;

il Ministero dell'interno non ha previsto analoga soluzione per le associazioni combattentistiche che ricadono sotto la sua vigilanza creando così una disparità di trattamento ed un grave pregiudizio nella continuità delle azioni di tali associazioni volte alla diffusione della memoria, alla continuazione della ricerca storica e all'assistenza dei soci;

il provvedimento in esame dispone che parte delle maggiori entrate derivanti

---

<sup>1</sup> Ordine del Giorno 9/2936-A/162, mercoledì 16 dicembre 2009, seduta n.259

dallo scudo fiscale vadano ad una serie di misure individuate nell'elenco 1 allegato alla finanziaria, tra le quali è ricompreso il finanziamento della legge n. 93 del 1994 in materia di riconoscimento e finanziamento delle associazioni combattentistiche vigilate dal Ministero della difesa e dal Ministero dell'interno; il rifinanziamento della legge non reca uno stanziamento *ad hoc* per la legge n. 93 del 1994 ma l'elenco indica una cifra complessiva che sarà suddivisa con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri tra tutte le misure ivi contenute (sono 20 le leggi da rifinanziare). Tale cifra è pari a 181 milioni di euro per il 2010, 11 milioni di euro per il 2011 e 60 milioni di euro per il 2012. Al momento, non sappiamo quale sarà l'effettiva entità delle risorse assegnate alla legge n. 93 del 1994;

la legge n. 93 del 1994 finanzia sia le associazioni vigilate dall'Interno sia quelle vigilate dalla Difesa e poiché il finanziamento è relativo all'anno 2010, non sembra essere risolto il problema del mancato finanziamento 2009 per le associazioni combattentistiche vigilate dal Ministero dell'interno,

impegna il Governo

a valutare la possibilità di disporre il finanziamento dei contributi alle associazioni combattentistiche vigilate dal Ministero dell'interno per l'anno 2009 e ad emanare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui in premessa entro il mese di 2010.



## Altri documenti

### La finanza derivata buona e quella cattiva: come distinguere

Giovedì 9 luglio il Governo, per il tramite del Viceministro Giuseppe Vegas, in risposta a un'interrogazione del PD in Commissione Bilancio<sup>1</sup> della Camera dei Deputati sull'uso della finanza derivata da parte dello Stato, ha affermato che "il ricorso a strumenti derivati non desta di per sé preoccupazioni dal punto di vista finanziario e anzi, se correttamente utilizzato, è suscettibile di produrre effetti positivi sulla finanza pubblica". Per la prima volta il Ministero dell'economia e delle finanze, nel testo della risposta, dice la sua sul ricorso alla tanto discussa finanza derivata, sottolineando che per il Tesoro della Repubblica "il portafoglio derivati in essere in termini di nozionale è rappresentato principalmente da operazioni finanziarie *plain vanilla* volte a coprire il rischio tasso e cambio ... La eventuale maggiore spesa per interessi non può dunque essere definita una "perdita", altrimenti si dovrebbe parimenti affermare, ad esempio, che la spesa per la RCA sostenuta dal possessore di un'automobile rappresenta una perdita, quando, invece, altro non è che il costo per la protezione da un rischio".

Per la prima volta, inoltre, il testo della risposta descrive l'operatività in derivati da parte del Tesoro della Repubblica<sup>2</sup>, che ha dimensioni ben più rilevanti di quella di regioni ed enti locali, i quali sono stati tuttavia fortemente assoggettati a scrutinio su queste operazioni da parte delle magistrature contabili (e non solo). Il documento del Ministero è un ottimo "vademecum" per distinguere la finanza derivata fra "buona" e "cattiva".

Rispondendo al Viceministro, Marco Causi ha espresso l'auspicio che il Ministero dell'economia e delle finanze eserciti un adeguato ruolo di coordinamento e di controllo a sostegno di tutte le amministrazioni pubbliche per l'accesso a questi strumenti finanziari, per gestire i quali è necessario essere dotati di personale adeguatamente specializzato.

Ecco, di seguito, il testo dell'interrogazione e quello della risposta.

#### Interrogazione a risposta immediata in Commissione

Al Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Premesso che:

all'attenzione della pubblica opinione sono state portate alcune vicende legate all'utilizzo di strumenti finanziari derivati da parte di Regioni ed enti locali;

la legge finanziaria per il 2002 ha per la prima volta esteso il ricorso a tali strumenti, legittimandone l'utilizzo da parte di regioni ed enti locali, mentre con la finanziaria per il 2007 sono state introdotte regole di carattere restrittivo ed è stato individuato un apposito procedimento di controllo affidato alla Corte dei conti e nello stesso senso si è quindi orientata la legge

---

<sup>1</sup> Interrogazione a risposta immediata 5-01614, 8 luglio 2009, seduta n. 199, primo firmatario Baretta

<sup>2</sup> Attirando l'attenzione della stampa specializzata, vedi articolo di Orazio Carabini su Il Sole 24 Ore del 10 luglio 2009

finanziaria per il 2009;

in recenti dichiarazioni il Presidente dell'ANCI ha ricordato, correttamente, che anche e soprattutto lo Stato si è avvalso di questi contratti finanziari, prima e ancor più degli enti locali. Tuttavia, l'attenzione dell'opinione pubblica e della stampa si è esclusivamente concentrata sui contratti finanziari di quella tipologia stipulati dagli enti locali;

i Governi che si sono succeduti non hanno fornito alcuna informazione sulla gestione attiva del debito da parte dello Stato tramite contratti derivati;

non è quindi possibile risalire alla data di esecuzione delle specifiche operazioni derivate che ogni anno generano ingenti flussi positivi o negativi all'interno della spesa per interessi;

non è, peraltro, possibile comprendere come si effettua la scelta delle controparti - fra le quali un ruolo importante sembra abbia giocato Lehman Brothers - e come si gestisce il relativo rischio;

dall'aggiornamento del programma di stabilità presentato all'Unione europea emerge una perdita 2007 sui derivati pari a 450 milioni;

nel solo mese di febbraio 2008 vi è stato un maggior onere di interessi sul debito pubblico per circa 1.000 milioni connesso alla politica di gestione del debito;

l'Italia è l'unico dei grandi Paesi dell'area dell'euro con una operatività ancora significativa in derivati (in termini di differenziali, i flussi netti sono stati in media di 700 milioni negli ultimi anni);

l'unico altro grande Paese con flussi da derivati paragonabili, pari in media a circa l'1 per cento della spesa per interessi, la Francia, registra una volatilità dei flussi da derivati pari a circa la metà di quella dell'Italia;

a differenza di Francia e Germania, l'Italia è stato peraltro l'unico grande paese a subire un flusso netto negativo da derivati nel 2007, anno nel quale la spesa per interessi aumentava di circa 12 miliardi;

quindi, non è chiaro se le operazioni finanziarie in questione, ed in particolare gli swap di tasso di interesse, siano state poste in essere a fini prudenziali, e cioè per gestire i rischi connessi con le oscillazioni dei tassi di interesse, riducendo l'impatto di aumenti dei tassi sulla spesa per interessi, e siano quindi effettivamente finalizzate alla riduzione del costo finale del debito e alla riduzione dell'esposizione ai rischi di mercato;

l'attuale Governo ha di fatto cancellato l'operazione SCIP2, determinando un onere per l'erario pari a 1,7 miliardi di euro e con una possibilità assai remota, e che comunque non potrà concretizzarsi a breve, di ottenere dagli enti previdenziali la restituzione del corrispettivo da corrispondere a SCIP attraverso un'anticipazione di tesoreria, evidenziando ancora una volta tutte le incognite connesse alle operazioni di cartolarizzazione, alla luce delle criticità registrate in materia di cartolarizzazione degli immobili e dell'esito disastroso della cartolarizzazione dei proventi futuri dei giochi che ha fatto aumentare il debito per 3 miliardi di euro nel 2001;

quali siano l'entità, la tipologia e il valore di mercato delle operazioni in essere, al fine di verificare l'insussistenza di operazioni speculative o contenenti elementi di finanza strutturata, le modalità con le quali si forma il prezzo di tali operazioni, al fine di verificare l'insussistenza di "commissioni occulte" e come si scelgano le controparti e si gestisca il relativo rischio,

anche ai fini della valutazione della necessità di emanare una disciplina generale degli strumenti derivati.

### **La risposta del Governo**

Occorre in primo luogo premettere che l'attività in derivati della Repubblica Italiana nasce già nella metà degli anni '80, quando si incominciò ad emettere in valuta sui mercati internazionali, al fine di coprire il rischio di cambio. La norma che inizialmente disciplinava questa attività (articolo 8 della legge n. 887/1984) venne poi integrata nel 1996 (articolo 2 comma 165/1996), al fine di consentire un'attività non meramente ristretta alla copertura del rischio di cambio. Tuttavia, tale copertura è un filone di attività prudenziale che a tutt'oggi rappresenta una componente molto rilevante della gestione dei portafoglio swap dello Stato.

Infatti, a differenza di altri paesi europei citati nell'interrogazione, che ricorrono all'emissione in valuta in maniera sporadica e limitata (Germania), o addirittura non emettono per nulla in valuta estera (Francia), l'Italia ha fatto ricorso a tale canale di finanziamento, in maniera abbastanza frequente e regolare, perseguendo il duplice obiettivo di ottenere condizioni di funding più vantaggiose<sup>1</sup> e, al tempo stesso, penetrando in nuovi mercati e allargando la propria base di investitori, in modo da assicurare nel tempo la ricettività della domanda alle sempre cospicue necessità di finanziamento dello Stato.

Le operazioni in cross currency swap (derivati di copertura), eseguite contestualmente o non ad una emissione, permettono di essere neutrali alle oscillazioni dell'euro nei confronti delle altre valute. Attraverso questi strumenti è possibile trasformare un'emissione in dollari, per esempio, in un flusso cedolare in euro, eliminando completamente l'esposizione ai tassi d'interesse non domestici e al tasso di cambio. Tuttavia, l'andamento di quest'ultimo negli ultimi anni (soprattutto nei confronti del dollaro), a partire dal 2001 e fino al luglio 2008 (con brevi e modeste inversioni di tendenza nel primo trimestre dei 2004 e nel 2005) ha registrato un consistente e perdurante apprezzamento dell'euro, che ha fatto sì che, per le posizioni debitorie coperte, la spesa per interessi comprensiva degli swap di cambio fosse superiore a quella che vi sarebbe stata senza tale copertura.

Un secondo filone di attività è poi rappresentato da posizioni che tendono ad allungare la durata finanziaria del debito della Repubblica, attraverso l'utilizzo di Interest Rate Swap (IRS) ovvero derivati sui tassi d'interesse, al fine di ridurre l'esposizione al rischio di rifinanziamento. Un IRS è costituito da uno scambio di flussi cedolari a pagare e a ricevere, in particolare nel contratto stipulato ci si impegna a scambiare flussi a tasso fisso con flussi a tasso variabile secondo le condizioni di mercato vigenti al momento della stipula del derivato stesso. Pertanto, in una situazione di mercato con tassi relativamente contenuti risulta economicamente conveniente pagare un tasso fisso per un arco temporale lungo, per esempio 30 anni, e ricevere un tasso

---

<sup>1</sup>Si fa presente che la valutazione di tale convenienza viene sempre fatta all in, ossia considerando la differenza tra quanto sarebbe costata l'emissione di un titolo domestico con analoghe caratteristiche ed il costo complessivo del titolo in valuta riportato sinteticamente in euro con lo swap.

variabile per esempio l'Euribor a 6 mesi. Ma anche queste strutture, le più semplici nel mercato dei derivati, hanno come contropartita la possibilità che, a seconda delle fluttuazioni dei tassi di interesse di mercato, tale "assicurazione" porti talora ad una maggiore spesa per interessi, in quanto il singolo flusso cedolare della cosiddetta "gamba" a pagare risulta più alto di quella a ricevere.

In generale, al momento di stipula di un derivato il valore attuale dei flussi della gamba a pagare e di quella a ricevere sono uguali pertanto il valore del derivato è pari a zero, ovvero nessuna delle due controparti swap deve pagare o ricevere qualcosa all'altra controparte. Con il trascorrere del tempo i movimenti dei tassi d'interesse portano ad avere un mark-to-market, ovvero il differenziale tra il valore attuale della gamba a pagare verso quella a ricevere, non più nullo. Naturalmente, lo stesso tornerà ad essere nullo alla scadenza dell'operazione. Quindi, il portafoglio derivati in essere in termini di nozionale è rappresentato principalmente da operazioni finanziarie plain vanilla volte a coprire il rischio tasso e cambio sulle emissioni in euro ed in valuta, rispondendo quindi alla necessità di protezione da andamenti sfavorevoli dei cambi o dall'eventuale rialzo dei tassi di interesse (allungamento della durata finanziaria del debito).

La eventuale conseguente maggiore spesa per interessi non può dunque essere definita una "perdita", altrimenti si dovrebbe parimenti affermare, ad esempio, che la spesa per la RCA sostenuta dal possessore di un'automobile rappresenta una perdita, quando, invece, altro non è che il costo per la protezione da un rischio.

Pertanto, una gestione accorta nel corso del tempo ha fatto sì parte di questo costo potesse talora essere compensato, cogliendo favorevoli condizioni di mercato, dalla rimodulazione dinamica di posizioni esistenti e, infatti, fino al 2006 l'attività in derivati ha prodotto un beneficio ai saldi di finanza pubblica, come evidenziato nella tabella sottostante, che riporta gli ultimi dati ufficiali trasmessi alla Commissione Europea e certificati da Eurostat in occasione della notifica di aprile scorso, confrontati con quelli di altri paesi europei.

Pertanto, tali dati, come tutti quelli comunicati nell'ambito della procedura di controllo dei disavanzi eccessivi, sono espressi in termini di competenza economica, e non di cassa, come invece sono i dati di fabbisogno mensili, quale quello del febbraio 2008, citato nell'interrogazione in tale specifica occasione, il miliardo di euro di maggiore spesa per interessi di cassa di quel mese si riferisce a scelte di gestione del debito che nulla hanno a che vedere con l'utilizzo dei derivati. Esso consegue, invece, alla scelta di concentrare le date di godimento dei titoli a più lungo termine (10, 15 e 30 anni) nei mesi di febbraio e agosto, al fine di assicurare un'adeguata massa critica al mercato degli stripping(2). Tale scelta produce, col passare del tempo, un maggior pagamento di interessi nei due mesi in cui, appunto, scadono le rispettive cedole e questo è il fenomeno registrato nel febbraio 2008.

(2) Separazione e negoziazione separata di cedole mantello di titoli con cicli cedolari omogenei, operabile sul mercato secondario.

Come anche evidenziato nella tabella sopra riportata, non risulta corretta l'affermazione che l'Italia è l'unico paese europeo ad avere un'attività significativa in derivati: dalle informazioni disponibili, essa è piuttosto

importante e diffusa nella generalità degli stati europei, ma essendo il debito dell'Italia il terzo del mondo e di gran lunga il più alto d'Europa, è evidente che anche i conseguenti flussi prodotti dalle operazioni di swap sono mediamente più importanti (ma sempre molto limitati, se rapportati al Pil o, ancor più, al debito).

Riguardo alla selezione delle controparti, queste vengono scelte, di norma, fra gli Specialisti in titoli di Stato e, comunque, solo con chi rispetti stringenti condizioni di merito di credito. Infatti, in base al merito di credito, misurato dal rating attribuito dalle principali agenzie internazionali, viene determinato l'affidamento di ogni singola controparte, vale a dire il limite dell'esposizione creditizia per ciascuna. Tale esposizione si realizza unicamente nel caso in cui il valore di mercato complessivo delle posizioni in essere con una stessa controparte è positivo. Le singole operazioni vengono assegnate solo a seguito del confronto fra le condizioni praticate da diverse banche e dopo aver verificato che le modalità di pricing adottate coincidano coi risultati prodotti dall'autonoma valutazione dei funzionari del Tesoro (pochi, ma dotati di grande preparazione tecnica e professionalità), i quali a loro volta si avvalgono di tecnologie e modelli di valutazione avanzati, continuamente aggiornati e arricchiti, per rimanere in linea con quelli usati dagli operatori del mercato.

Lehman Brothers era uno Specialista molto qualificato, con grandi capacità professionali e che, almeno nelle relazioni con il Tesoro italiano, aveva tenuto nel tempo una condotta continuativamente caratterizzata da correttezza e competenza, che non poteva in alcun modo lasciar presagire particolari problemi. Peraltro, al di là delle situazioni critiche presenti nella gestione del gruppo che hanno poi portato al fallimento, il fatto che le operazioni in derivati bilaterali in essere con questa controparte (escludendo, dunque tutti i problemi connessi ai titoli Lehman o alle componenti derivate inserite in prodotti strutturati) fossero oltre un milione in tutto il mondo, conferma sia la buona reputazione della banca sia la gravità delle ripercussioni prodotte dal suo fallimento a livello globale.

In ogni caso, l'ultima operazione conclusa con questa controparte risale a inizio giugno 2007, quindi prima dell'inizio della crisi manifestatasi nell'agosto 2007 (la prima, non più in essere da tempo, risale al 1997).

Nello specifico, il fatto che il mark to market delle posizioni Lehman fosse negativo ha permesso di non soffrire alcuna perdita. Infatti si è potuto riassegnare tutte le posizioni in essere senza sostenere alcun onere proprio per il segno che presentavano. Se il mark to market fosse stato positivo si sarebbe invece certamente incorsi in una perdita effettiva, perché un ente fallito non è in grado di onorare interamente i propri impegni.

Infine, merito ai quesiti e perplessità espressa in relazione all'operazione SCIP 2, si precisa quanto segue.

Come noto l'articolo 43 bis del decreto legge n. 207/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 14/2009, ha disposto la chiusura anticipata delle operazioni di cartolarizzazione di immobili degli enti previdenziali trasferiti da questi alla società di cartolarizzazione SCIP srl, in forza di quanto disposto dall'articolo 3 della legge n. 410/2001.

La scelta operata dal legislatore, come peraltro evidenziato nella relazione che

ha accompagnato la proposta di emendamento, si basa sulla constatazione che la crisi del mercato finanziario ha inciso in modo diretto e consistente sul trend del mercato immobiliare, registrando un'ulteriore contrazione dei prezzi di vendita e allontanando gli investitori cui talune porzioni di portafoglio erano destinate (come, ad esempio, le unità ad uso commerciale libere da offrire in asta).

Tale situazione, tradottasi in una contrazione dei proventi delle vendite con ripercussioni sulla struttura dell'operazione, con particolare riguardo alle criticità economico-finanziarie derivanti dall'allungamento dei tempi per il rimborso del debito contratto a suo tempo dalla SCIP al fine di acquisire la proprietà dei beni, ha posto in evidenza la necessità di non riflettere tali oneri sugli enti previdenziali, ovvero sul prezzo differito ad essi spettante a completamento delle vendite.

Con riguardo al quesito inerente l'onere per l'erario pari a 1,7 miliardi di euro per l'erario e la possibilità, remota, e che comunque non potrà concretizzarsi a breve, di ottenere dagli enti previdenziali la restituzione del corrispettivo da corrispondere a SCIP attraverso un'anticipazione di tesoreria vanno chiariti taluni aspetti alla luce del disposto dell'articolo 43 bis.

Comma 7 - Al fine del pagamento del corrispettivo da versare di cui al comma 6 la SCIP; in nome e per conto dei soggetti originariamente proprietari, versa tutte le somme presenti sul conto riscossione intestato alla stessa società presso la tesoreria centrale dello Stato in apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato. La norma prevede che gli enti provvedano a corrispondere alla SCIP, per il riacquisto degli immobili non venduti dalla SCIP, alla data del 29 febbraio, un prezzo che è stato determinato dall'Agenzia del Territorio, con le modalità di cui al comma 4 del predetto articolo 43 bis.

Gli immobili riacquistati dagli enti sono stati valutati, rispettivamente per ciascun portafoglio:

SCIP 1: euro 250.812.765 (totale unità invendute 2.299);

SCIP 2: euro 2.175.339.459,65 (totale unità invendute: 24.823).

Il comma 5 dispone che nessun corrispettivo è dovuto per il portafoglio residuo SCIP 1.

Il comma 6 invece dispone che, a fronte del trasferimento agli enti degli immobili (portafoglio SCIP2) è pagato un corrispettivo pari al valore degli immobili al netto del maggior valore individuato dall'Agenzia dei Territorio, limitato, quindi, solo all'importo necessario all'estinzione del debito SCIP, pari a 1,732.600.037,49 di euro.

Pertanto, come previsto dal su richiamato comma 7 dell'articolo 43 bis, la SCIP ha prelevato dal conto di tesoreria un importo pari ad euro 1.460.438.150,83, e lo ha accreditato all'entrata del bilancio dello Stato a nome e per conto degli Enti. Gli enti hanno provveduto a versare direttamente sul conto di tesoreria della SCIP un importo complessivo pari ad euro 265.885.238, come previsto dal comma 8.

Al fine di consentire alla SCIP di estinguere il proprio debito entro il 27 aprile 2009, data delle scadenze contrattuali, è stata autorizzata un'anticipazione di tesoreria pari all'importo di cui sopra, affluito al bilancio dello Stato. Tale importo unitamente all'importo complessivo versato direttamente dagli enti

ha consentito l'estinzione del debito.

L'anticipazione di tesoreria è stata estinta in data 9 giugno.

Premesso che il tecnicismo dell'anticipazione è previsto dal comma 7, e che solo in forza di detta autorizzazione si è provveduto ad operare, non può sollevarsi alcuna obiezione sulla modalità da parte degli enti di corrispondere il prezzo di riacquisto dei beni, risultati invenduti alla data del 29 febbraio. Si ricorda che al momento del trasferimento della proprietà dagli enti alla SCIP, sia nel 2001 sia nel 2002, il prezzo di acquisto è stato incamerato all'entrata del bilancio dello Stato e poi riassegnato sui conti vincolati degli enti conferenti.

Tale modalità, peraltro, ha consentito di registrare correttamente nei conti nazionali e nello stato patrimoniale degli enti le movimentazioni derivanti dall'alienazione dei beni e l'incameramento dei valori di vendita.

Infine, per quanto riguarda la menzionata operazione di cartolarizzazione dei proventi derivanti dal gioco del lotto e lotterie, si precisa che i titoli sono stati rimborsati nel 2004. I flussi nel tempo acquisiti nel conto di Tesoreria hanno dato luogo a minor fabbisogno per lo Stato, ancorché la natura degli stessi abbia comportato, al momento del lancio dell'operazione un indebitamento pari a 3 miliardi, pari cioè all'ammontare dei titoli emessi dalla società veicolo.

## **Le criticità finanziarie della Regione Lazio e del Comune di Roma: una ricostruzione storica**

Due recenti interpellanze presentate alla Camera dai deputati PD permettono di ricostruire in dettaglio i passaggi storici che hanno determinato la situazione di difficoltà finanziaria in cui versano, da un lato, la Regione Lazio (per effetto della spesa sanitaria) e, dall'altro lato, il Comune di Roma (per effetto del mancato, o incompleto, riconoscimento dei costi dei servizi pubblici connessi al ruolo di Capitale). Queste interpellanze sono riportate di seguito nel loro testo ufficiale: la lettura è, necessariamente, un po' faticosa, ma l'utilità di questi documenti è proprio quella di descrivere i dettagli di situazioni complicate, che si sono sedimentate nel corso degli anni.

### **Finanziamenti per Roma Capitale: come si sono evoluti nel tempo e quali prospettive hanno in base alla più recente legislazione<sup>1</sup>**

Al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze

Premesso che:

da circa 20 anni l'ordinamento giuridico individua un interesse nazionale prioritario negli interventi funzionali all'assolvimento da parte della città di Roma del ruolo di Capitale della Repubblica;

per tale motivo, la legge 396/1990, Roma Capitale della Repubblica, ha previsto un canale di finanziamento specifico per gli interventi infrastrutturali, per la conservazione e valorizzazione del patrimonio archeologico, monumentale e artistico, per l'incremento del sistema dei parchi urbani e suburbani, per la tutela dell'ambiente e del territorio, per il recupero edilizio, il rinnovo urbano e la riqualificazione delle periferie, per l'adeguamento della dotazione dei servizi e delle infrastrutture per la mobilità urbana e metropolitana, per la realizzazione di strutture qualificate per la scienza e la cultura, per la creazione di un polo europeo dell'industria e della comunicazione;

il finanziamento della legge 396/1990 è sempre avvenuto mediante legge finanziaria, prima nelle tabelle C e D, e da ultimo in articolato, come è stato nel caso dell'ultimo finanziamento disposto dal Governo Prodi con la legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) relativo agli anni 2007, 2008 e 2009 per un impegno complessivo di circa 600 milioni di euro (212 milioni di euro per ciascun anno 2007 e 2008 e 170 milioni di euro per il 2009);

dal dicembre 2006 non sono stati autorizzati ulteriori finanziamenti per gli interventi infrastrutturali della capitale della Repubblica ed anche la legge finanziaria per il 2010 (Atto Senato 1790), sede propria per rifinanziare la legge 396/1990, non dispone stanziamenti specifici in relazione agli anni 2010 e seguenti;

al momento la legge 396/1990 non risulta avere stanziamenti di competenza per l'anno 2010, ma solo dei residui e stanziamenti di cassa che riguardano il pregresso e non consentono alcun impegno futuro;

l'articolo 78 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, ha previsto la nomina di un Commissario straordinario del

---

<sup>1</sup> Interpellanza Camera 2-00514, 19 ottobre 2009, seduta n. 234, primo firmatario Causi



Governo, nella figura del Sindaco del Comune di Roma, "per la ricognizione della situazione economico-finanziaria del Comune e delle società da esso partecipate, con esclusione di quelle quotate nei mercati regolamentati, e per la predisposizione ed attuazione di un piano di rientro dall'indebitamento pregresso";

il medesimo articolo ha previsto, nelle more dell'approvazione del piano di rientro, la concessione al comune di Roma di un contributo ordinario di 500 milioni di euro per l'anno 2008, erogato come anticipazione dalla Cassa depositi e prestiti, a valere sul Fondo per gli interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 63, comma 10, del citato decreto legge 112/2008; anche per l'anno 2009 e per le medesime finalità il contributo di 500 milioni di euro è stato concesso, questa volta ricorrendo alle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), dall'articolo 5, comma 3 del decreto legge 154/2008, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, che, inoltre, ha disposto che dall'anno 2010 viene riservato prioritariamente a favore di Roma Capitale un contributo annuale di 500 milioni di euro nell'ambito delle risorse disponibili, quindi demandando ad un successivo provvedimento l'individuazione delle risorse ed il loro stanziamento;

sia il contributo annuale relativo al piano di rientro sia le risorse per finanziare i programmi infrastrutturali di Roma Capitale, devono essere disposti mediante atto legislativo che autorizzi la spesa per l'anno di riferimento in questione; ad oggi la legge finanziaria per il 2010 (Atto Senato 1790) non dispone né la copertura per il contributo annuale né il rifinanziamento della legge per Roma Capitale, il cui ultimo finanziamento, come ricordato, risale al 2006 per gli anni 2007-2009;

come affermato dal Sindaco della città di Roma, i contatti con il Ministero dell'economia e delle finanze sono all'opera al fine di recuperare queste risorse, che hanno estrema importanza per il finanziamento degli investimenti infrastrutturali della città e della sua area metropolitana e per il funzionamento dei servizi urbani della Capitale della Repubblica;

per sapere:

quale sia l'intendimento del Governo in relazione al rifinanziamento degli interventi in conto capitale di cui alla legge 396 del 1990 e in relazione al contributo annuale relativo al piano di rientro del debito.

### **La crisi della finanza sanitaria del Lazio nel 2000-2005 e il piano di rientro: quali prospettive?<sup>1</sup>**

Al Ministro dell'economia e finanze e al Ministro per i rapporti con le Regioni  
Premesso che:

lo squilibrio tra costi e ricavi del sistema sanitario della Regione Lazio ha origini antiche, almeno decennali;

la risposta della Regione Lazio al crescere di tale squilibrio è stata, nella prima metà del presente decennio, da quando lo stato centrale ha smesso di effettuare il ripiano dei disavanzi ex-post a "piè di lista", di natura prevalentemente finanziaria;

---

<sup>1</sup> Interpellanza urgente Camera n. 2/00563, 10 dicembre 2009, n. 256, primo firmatario Veltroni

tale azione ha visto prima la cartolarizzazione degli ospedali, attraverso l'operazione di *sales and lease back* (*San.Im.*), che ha, in cambio di cassa, vincolato 49 strutture fino al 2033 (oltre ovviamente all'appesantimento del conto corrente del bilancio per il pagamento delle rate di restituzione e dei relativi interessi); successivamente, tre operazioni di dilazione di pagamento rispettivamente a 5, 3 e 10 anni (l'ultima nel 2005), che hanno prodotto un peso crescente sul fondo sanitario corrente, disarticolando il rapporto tra competenza e cassa;

in precedenza, per dare copertura al disavanzo 2001, era stata effettuata una anticipazione da parte della Banca di Roma a fronte della destinazione, per 10 anni (dal 2004 al 2014), di una quota pari a 90 milioni, del gettito delle addizionali regionali. A questo si è affiancato, per le strutture convenzionate, prima un sistema di fattorizzazione (fino al 2005) e successivamente (fino al 2008) un meccanismo di pagamento basato su procedure di acconto e saldo, rivelatosi particolarmente difficile da gestire sotto il profilo contabile;

anche per le farmacie era stato adottato uno strumento finanziario specifico (l'operazione *Mercurius* attuata con il veicolo *Kimono finance*), che consentiva la cessione dei crediti futuri; l'operazione è stata messa in crisi dal *downgrading* (da A- a BBB con outlook negativo) della Regione – attualmente è risalito a BBB+ con outlook stabile - da parte di S&P verificatosi a fine 2006 e dal piano di rientro, che ha messo fine a questo genere di operazioni;

soltanto fra il 2005 e il 2006 emerge una chiara consapevolezza politica sulla necessità di intervenire a rimuovere le cause reali e strutturali dello squilibrio fra costi e ricavi del sistema sanitario del Lazio; le soluzioni meramente finanziarie al disallineamento dei conti, infatti, piuttosto che risolvere il problema, lo hanno traslato sul futuro e ne hanno aumentato dimensioni e impatto sulla finanza corrente della Regione;

la nuova giunta regionale, appena insediata, si è peraltro trovata in difficili condizioni di accesso e di comprensione delle diverse informazioni necessarie, e si è trovata nelle condizioni di approvare, praticamente a scatola chiusa, la terza operazione di dilazione di pagamento;

soltanto alla fine del 2006, dopo più di un anno di lavoro, la realtà ha preso il sopravvento sulle ipotesi contabili basate su dati incerti e non adeguatamente verificati, mentre venivano avviati percorsi di controllo, monitoraggio e "governance" dei conti sanitari;

sulla base di questo lavoro la Regione ha potuto sottoscrivere il 28 febbraio 2007 un piano di rientro, ai sensi dell'art. 1 comma 180 della legge 311/2004, con il Ministero della salute e con il Ministero dell'economia e delle finanze;

con le seguenti parole il documento ufficiale dell'Accordo Governo-Regione sul piano di rientro sintetizza i dati dello squilibrio: "nel 2003 il disavanzo d'esercizio passa dai 433 milioni di euro del preconsuntivo ai 735 milioni di euro del consuntivo, con uno scarto di 302 milioni di euro, e nel 2004 dai 426 milioni di euro del preconsuntivo ai 2.048 milioni di euro, con un incremento di 1.622 milioni di euro (...) Il risultato del 2005 (...) risulta essere negativo, dai dati di preconsuntivo, per 1.881 milioni di euro";

la scelta di un approccio prevalentemente finanziario per fronteggiare il crescente squilibrio tra costi e ricavi della sanità laziale è stata accompagnata dalla completa disattenzione, non solo politica ma anche amministrativa,

risalente a ben prima della precedente legislatura regionale, in merito alla struttura dei conti, sia delle aziende sanitarie che del segmento regionale centralizzato;

nell'estate 2005, tutti i bilanci delle aziende sanitarie relativi al 2003 erano ancora aperti; in alcuni casi, come ad esempio quello della ASL Roma C, oggetto di inchieste della magistratura, la mancata chiusura delle situazioni contabili risaliva fino al 2000;

si registrava l'assenza completa di programmazione finanziaria e di ogni forma di budgetizzazione, l'inesistenza di un sistema informativo capace di tracciare un sistema di costi di produzione per una spesa che supera i 10 miliardi annui, lo scollegamento tra le azioni svolte centralmente dalla Regione e le contabilità delle aziende sanitarie;

masse finanziarie ingenti di crediti sanitari sono state in tal modo cedute sui mercati finanziari, sfuggendo alle stesse operazioni di dilazione di pagamento, giungendo, di cessione in cessione, a *factor* aggressivi ed *hedge fund*, con la progressiva riduzione delle possibilità di negoziazione e l'attivazione di pignoramenti a catena che, dalle aziende sanitarie, sono giunti, nel giugno 2008, fino alla cassa della Regione, con il blocco di 551 milioni;

la conoscenza analitica di questi debiti, ottenuta attraverso la riconciliazione del debito effettuata in attuazione del piano di rientro, ha consentito l'individuazione dei soggetti creditori e l'avvio di una trattativa stringente, che si è conclusa nel mese di dicembre 2008, con lo sblocco di grande parte dei fondi pignorati;

una parte dei crediti non sono stati certificati dalle ASL (per circa 140 milioni); in molti casi la ragione è dovuta al fatto che le posizioni si riferiscono a prestazioni effettuate in convenzione in eccesso rispetto ai tetti fissati a suo tempo dal sistema sanitario regionale; tuttavia tali crediti sono stati oggetto di azioni di recupero e di pronunce giurisdizionali che hanno intimato alle aziende sanitarie il pagamento; si tratta quindi di crediti in gran parte esigibili, oggetto di numerose *due diligence*, il cui pagamento consentirebbe di chiudere definitivamente la partita del debito pregresso;

l'amministrazione regionale, nel 2005, non aveva cognizione dell'ampiezza del debito sanitario e solo verso la metà del 2006 si cominciò a percepire l'impossibilità di coprire con le risorse del bilancio regionale lo squilibrio relativo agli anni 2004 e 2005, che complessivamente ammontava a 4 miliardi di euro; dai bilanci delle aziende del 2005, in particolare dagli stati patrimoniali, che nessuno fino ad allora aveva mai analizzato a tutti i livelli di controllo, emergeva un ulteriore extraddebito di notevoli proporzioni. La riconciliazione prevista dal piano di rientro, completata nel marzo 2008, ha quantificato rispetto alle originarie stime di 3,7 miliardi, una sorte per 2,8 miliardi, da integrare con una stima per interessi pari a 300 milioni, per un totale di 3,1 miliardi;

che il debito transatto e non transatto insieme raggiungevano uno stock di dimensioni enormi: 10 miliardi di euro;

l'azione di risanamento si è dispiegata su due fronti, entrambi previsti dal piano di rientro; la prima azione è stata l'estinzione anticipata del debito transatto, attraverso un prestito del Tesoro alla Regione, da restituire in 30 anni, la cui rata viene quantificata in 310 milioni annui; l'azione di estinzione,

molto complessa, viene attuata nel corso del 2008 e rifonde anticipatamente la quota residua di debito transatto, pari a circa 4,0 miliardi, mentre le quote in scadenza relative al 2006 ed al 2007, pari rispettivamente a 1 e 1,5 miliardi, vengono pagate dalla Regione utilizzando risorse del fondo corrente successivamente reintegrate.

la seconda azione è stata la regolazione del debito non transatto, successivamente alla riconciliazione, utilizzando risorse appositamente dedicate: circa 800 milioni del prestito del Tesoro (pari complessivamente a circa 4,8 miliardi), 2,1 miliardi di risorse straordinarie erogate dallo stato (con il decreto legge 23 del 2007) e ulteriori fondi, per circa 1 miliardo, relativi a trasferimenti statali, subordinati al conseguimento degli obiettivi del piano;

nello stesso periodo, per evitare la formazione di nuove masse debitorie, vengono puntualmente coperti i disavanzi sanitari annuali del 2006, 2007, 2008 e infine 2009; dal 2006 non viene più prodotto nuovo debito sanitario poiché sono interamente coperti i singoli disavanzi annuali; questo lavoro ha prodotto risultati notevoli, che sarebbero vanificati con l'interruzione del flusso di trasferimenti dallo Stato alla Regione;

il tempo di pagamento dei crediti sanitari da parte della Regione, indeterminato nel 2005, è sceso progressivamente, per attestarsi intorno ai 400 giorni dalla data di emissione della fattura, creando le premesse per il salto di qualità del 2009, che ha portato il termine di pagamento dei crediti maturati a 180 giorni, delineando il riequilibrio definitivo tra la competenza e la cassa;

il sistema a regime prevede, a partire dal 2009, il pagamento sia dei fornitori di beni e servizi, sia delle strutture convenzionate, entro sei mesi e la liquidazione della fattura rispettivamente entro 120 e 60 giorni; si tratta di una vera e propria rivoluzione delle metodologie adottate fino ad oggi dalla Regione Lazio; le fatture non vengono più inviate direttamente alle Asl ma, in attuazione di accordi volontari tra queste e le strutture sanitarie, sono inserite in un portale e, via web, giungono ad un gruppo centrale regionale che giornalmente le invia telematicamente alle aziende; da questo momento parte il conteggio dei giorni previsti per il completamento del processo di liquidazione, che potrà essere monitorato dal fornitore e dal gruppo regionale che assiste l'azienda sanitaria; è stata avviata la mappatura dei centri di liquidazione di ciascuna Asl per consentire un tempestivo intervento sulla liquidazione tecnica; i fornitori e le strutture accreditate, dopo la registrazione sul web, indicano gli estremi dei contratti di fornitura e, insieme alle fatture, gli ordini di riferimento; i sistemi contabili delle Asl sono stati messi in comunicazione con il portale consentendo il pre-caricamento della fattura ed il rinvio al gruppo regionale del documento liquidato, con economia di tempi e drastica riduzione degli errori;

nel sistema entrano i fornitori di beni e servizi e le strutture convenzionate, per una massa di pagamenti superiore ai 4 miliardi annui e potenzialmente l'intero sistema dei pagamenti sanitari potrebbe essere gestito in questo modo (inserendo anche farmacie e prestazioni specialistiche);

mentre le strutture convenzionate sono state inserite nel sistema fin dal mese di gennaio 2009, per i fornitori di beni e servizi la complessità delle tipologie di fatturazione ha determinato l'avvio tra maggio e luglio del 2009; si è creata quindi una massa di crediti, relativi ai primi mesi dell'anno, una sorta di

appendice, di circa 400 milioni, che è stata liquidata dalle aziende sanitarie parallelamente e di cui è previsto il pagamento entro la fine dell'anno; la sospensione dei trasferimenti potrebbe compromettere il progetto della fatturazione elettronica, in fase di consolidamento;

nella presente legislatura regionale lo squilibrio dei conti della sanità è stato il dato dominante e su questo si sono concentrate le energie della amministrazione, con il conseguimento di alcuni risultati importanti, primo fra tutti la sua riduzione da 2,2 miliardi di euro nel 2006 ad un preconsuntivo 2009 che, in base alle stime effettuate dal sub-commissario e approvate dal Ministero dell'economia e delle finanze, si attesta a 1.350 milioni, con una contrazione del deficit annuale pari quindi a 850 milioni di euro;

la sanità ha drenato risorse dal bilancio regionale, per contribuire alla copertura dei disavanzi dal 2006 al 2008; l'equilibrio tra costi e ricavi è stato conseguito con tre distinte voci: risorse regionali, gettito delle addizionali al massimo livello e contributo straordinario dello stato (il cosiddetto fondino); anche nel 2009 e nel 2010 (primo anno senza il contributo straordinario) il gettito fiscale addizionale dovrà essere integrato da risorse del bilancio regionale per evitare la formazione di nuovo disavanzo;

è necessario disciplinare con maggiore precisione le prerogative del governo e le limitazioni della autonomia regionale in caso di operazioni che hanno le caratteristiche di un salvataggio, in cui rientra il piano di rientro della sanità nel Lazio; in caso contrario, oltre ai conflitti tra le tecnostrutture, si potrebbe verificare uno scontro di natura politica, in caso di maggioranze divergenti alla guida del governo centrale e di quello locale, che va assolutamente evitato, riconducendo la composizione degli interessi in gioco nella sfera istituzionale;

ciò vale in particolare per le risorse derivanti dallo sforzo fiscale addizionale richiesto alla collettività regionale sui tributi propri derivati e sull'imposta sui redditi personali; in parte ciò dipende dalla natura di tali gettiti, anche alla luce dell'articolo 119 della Costituzione e del disegno di legge delega per la sua attuazione, legge n. 42 del 5 maggio 2009; in parte dipende dall'ingente ammontare delle somme in questione, visto che le basi imponibili del Lazio sono seconde in Italia soltanto a quelle della Lombardia;

da questo si deduce che, accanto all'importante ruolo giocato dai trasferimenti statali, un ruolo altrettanto importante è stato svolto ai fini del risanamento dalle addizionali regionali (poco meno di un miliardo di euro all'anno), a testimonianza dello sforzo fiscale che la collettività del Lazio si è accollato; ne segue che eccessivi ritardi nei trasferimenti di tali somme, o di loro adeguati anticipi, rischiano di penalizzare per due volte i cittadini e le imprese del Lazio;

è comunque ineludibile che, in caso di salvataggio, venga imposto un controllo sulle azioni di risanamento e, in qualche modo, si determini una forma di ingerenza nella sfera di competenza del soggetto aiutato;

la Regione ha avuto dal governo centrale un aiuto importante, pari a 2.079 milioni di euro, attraverso il decreto-legge 23 del 2007, interamente erogati;

la prossima legislatura regionale avrà tra i suoi problemi quello di ridurre ulteriormente i costi del sistema sanitario (oltre un miliardo di euro in aggiunta agli 850 milioni annui già risparmiati); un'impresa molto complessa, che richiede una manovra annuale dell'ordine di 200 milioni annui, da attuare con una nuova edizione del piano di rientro, rigorosa e sostenibile;

per consentire il riallineamento tra competenza e cassa nel segmento sanitario è importante ridurre il ritardo temporale con cui viene trasferito il gettito delle imposte regionali destinate al settore; sulla base delle stime del dipartimento delle entrate dovrebbe essere trasferita almeno una quota significativa del gettito relativo sia all'anno precedente che a quello in corso (attualmente lo scarto, per il Lazio, è pari a 2,2 miliardi);

si tratta di risorse regionali e non appare corretta la piena correlazione di tali trasferimenti al raggiungimento degli obiettivi del piano; il ritardo del trasferimento è comune anche alle altre Regioni, ma per il Lazio assume particolare rilievo per l'importanza del gettito addizionale richiesto per sanare lo squilibrio tra costi e ricavi della sanità;

le altre somme, connesse alle quote del Fondo sanitario nazionale corrente ed al contributo straordinario (il cosiddetto fondino), nonché alle quote di annualità pregresse del Fondo sanitario nazionale (la Regione Lazio deve avere complessivamente 1.730 milioni di euro), sono collegate agli adempimenti previsti e al conseguimento degli obiettivi del piano di rientro, valutati dal tavolo di verifica;

il ritardo nei trasferimenti obbliga la Regione (e le aziende sanitarie) al tiraggio della anticipazione straordinaria presso la tesoreria fino al limite massimo, con ingenti oneri per interessi (oltre 100 milioni l'anno);

il rischio del blocco dei pagamenti sanitari da parte della Regione ha un valore particolarmente negativo anche alla luce della attuale fase di crisi per l'insieme delle imprese e del sistema economico regionale;

che il tavolo di verifica ha operato fino ad ora correttamente, fornendo alla Regione Lazio il supporto e gli stimoli necessari per favorire sia il riequilibrio tra costi e ricavi, sia quello tra competenza e cassa, del sistema sanitario regionale;

dalla relazione svolta dal sub commissario al tavolo di verifica del 10 novembre 2009 emerge un notevole sforzo attuato dalla Regione;

in particolare, è stato rispettato il blocco del turn-over al 90%; sono state avviate le procedure di gara per gli acquisti centralizzati, è stata aggiudicata quella per i vaccini ed è imminente il completamento di quella per i farmaci; la spesa farmaceutica convenzionata a carico del sistema sanitario regionale è diminuita del 6% nel periodo gennaio-agosto 2009 al confronto con il corrispondente periodo del 2008; si è proceduto alla revisione dei contratti e delle tariffe per la fornitura di servizi da parte di erogatori privati accreditati, con percentuali di avanzamento molto elevate, nonostante numerosi fornitori abbiano avviato su questo tema un contenzioso in sede amministrativa;

ulteriori elementi conoscitivi in merito ai risultati di altre azioni coerenti con gli obiettivi di risanamento e concordate nel piano di rientro, sottoposti a monitoraggio condiviso fra Stato e Regione, verranno presentati in occasione della prossima riunione del tavolo di verifica, convocata per il 10 dicembre;

che, nonostante questo sforzo, molti obiettivi devono essere ancora pienamente conseguiti;

che è necessario, anche alla luce della nuova gestione commissariale, ricalibrare il piano di rientro, per l'arco della prossima legislatura regionale -:

per sapere:

- se è intenzione del Governo, anche in relazione ai lavori in corso nel tavolo di verifica, anticipare, prima della chiusura dei conti del 2009 e previa concertazione con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, una quota del gettito fiscale di competenza della Regione Lazio, nonché una parte delle quote del Fondo sanitario nazionale, di competenza della regione Lazio, connesse alla attuazione degli obiettivi del Piano di rientro;
- se la somma trasferita sarà di ammontare sufficiente per fronteggiare i pagamenti dei crediti sanitari previsti per la fine del corrente anno e per reintegrare le anticipazioni di tesoreria.