



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

Illustre Sig.
Sen. Prof. Mario Monti
Presidente del Consiglio
dei Ministri

Roma, 16 novembre 2011

Illustre Presidente,

alcuni parlamentari di diversi gruppi che appoggiano il suo Governo su nostra iniziativa, con la collaborazione della Fondazione ASTRID, presieduta dal Prof. Franco Bassanini e assistiti da esperti negli specifici settori, hanno elaborato alcune proposte relative ai temi più delicati dell'agenda politica.

Le proposte sono condensate nei seguenti sei punti:

- 1) riforma delle pensioni di vecchiaia ed anzianità. Il risparmio derivante dovrà favorire in particolare le donne lavoratrici ed i giovani, attraverso politiche di detrazioni fiscali;
- 2) patrimoniale ordinaria volta alla riduzione del carico fiscale delle famiglie, dei lavoratori e delle imprese;
- 3) incentivi agli investimenti privati nel settore delle infrastrutture e misure fiscali a sostegno delle imprese per l'innovazione e la ricerca;
- 4) dismissioni patrimoniali volte alla riduzione del debito;
- 5) riduzione delle spese e dei costi delle Pubbliche amministrazioni;
- 6) riqualificazione ambientale ed energetica del patrimonio edilizio, con particolare riferimento agli investimenti nel settore delle energie rinnovabili.

Riteniamo che queste proposte potranno rappresentare un utile contributo al difficile lavoro che l'attende.

Con i migliori auguri Le inviamo i più cordiali saluti.

Enrico La Loggia

Linda Lanzillotta

Walter Vitali

Con l'adesione di Mario Baldassarri, Paolo Baretta, Renato Cambursano, Marco Causi, Antonio D'Alì, Enrico Morando e Tiziano Treu

Modifica del sistema previdenziale e incentivi per il lavoro di donne e giovani

Il sistema previdenziale pubblico italiano non ha bisogno di “riforme”. Ha bisogno che la riforma approvata nel 1995 – e successivamente completata con altri interventi, fino all’adeguamento automatico dei requisiti di età per il pensionamento all’aumento della longevità – vada più rapidamente a regime.

1. Noi proponiamo che nel 2012, tenendo conto delle finestre mobili, tutte le nuove pensioni vengano calcolate secondo il metodo contributivo, col meccanismo del *pro-rata temporis*. Si deve trattare di una soluzione che non prevede eccezioni: dagli assegni vitalizi dei parlamentari e dei componenti le Assemblee regionali, alle pensioni dei dipendenti degli organi costituzionali (Camera, Senato, Corte Costituzionale, Presidenza della Repubblica, Consigli regionali), alle prestazioni delle Casse “privatizzate”, tutti i trattamenti previdenziali debbono essere definiti secondo il metodo di calcolo contributivo *pro-rata temporis*.

2. Quanto ai requisiti di età per il pensionamento, noi proponiamo che venga ripristinata – in coerenza con l’adozione accelerata del metodo contributivo – la possibilità di scelta del lavoratore, tra un minimo e un massimo. Nella legge del 1995 veniva fissato un intervallo tra 57 e 65 anni. Tenendo conto dell’accresciuta longevità, il requisito minimo dovrebbe essere fissato a 62 anni e quello massimo a 69. Quando l’accesso alla pensione avvenga ad un’età anagrafica inferiore a 65 anni, il metodo di calcolo dovrà essere interamente contributivo, ovvero la prestazione pensionistica spettante secondo le regole attuali dovrà essere ridotta applicando un coefficiente attuariale. Per il periodo fra 65 e 69 anni la prestazione sarà incrementata applicando il relativo coefficiente attuariale. Quanto ai lavori usuranti, constatata la difficoltà di stilare uno specifico elenco e verificate le esperienze di altri Paesi, sembra preferibile introdurre un limite temporale massimo per l’espletamento di funzioni usuranti, con conseguente obbligo in capo al datore di occupare il lavoratore in mansioni meno usuranti. Le rendite pensionistiche di tutti i lavoratori sono indicizzate secondo il sistema in vigore per gli iscritti all’assicurazione generale obbligatorie.

3. Si propone di accelerare la convergenza delle aliquote contributive per tutti gli iscritti al sistema pubblico di previdenza, e per coloro che sono iscritti a sistemi su cui insiste un’implicita garanzia di ultima istanza in capo allo Stato. Questa convergenza, reclamata dalla unificazione di metodi di calcolo e condizioni di accesso, è a sua volta condizione per l’omogeneizzazione di prestazioni, come le indennità di malattia, oggi sperequate (o addirittura assenti) tra diverse categorie di lavoratori.

4. Le misure proposte ai punti 1, 2 e 3 del documento sono finalizzate al tempo stesso ad obiettivi di maggiore crescita del Pil, di migliore coesione sociale e di stabilizzazione della finanza pubblica. Per questo, proponiamo che i risparmi così realizzati vengano impiegati per finanziare una drastica riduzione della pressione fiscale sul lavoro delle donne e dei giovani: sia sul loro reddito da lavoro (dipendente, autonomo, professionale, atipico), sia sul costo sopportato dall’impresa (Irap), avviando immediatamente una seria sperimentazione nelle aree del Meridione d’Italia, dove è più bassa la loro partecipazione alle forze di lavoro.

Patrimoniale ordinaria volta alla riduzione del carico fiscale delle famiglie, dei lavoratori e delle imprese

Pensiamo a una imposta patrimoniale ordinaria a bassa aliquota che si collochi all'interno di un disegno complessivo di riforma del sistema tributario, e che venga attuata contestualmente a una riduzione dell'Irpef (che grava sui redditi di lavoro e pensione) nonché anche del prelievo contributivo (diverso da quella a fini previdenziali) o dell'imposizione sulle imprese. Una patrimoniale ordinaria contribuirebbe al riequilibrio del carico fiscale in termini sia di equità sociale che di efficienza ai fini della crescita. ***Non deve quindi finanziare nuove spese ma ridurre il peso dell'imposizione su famiglie, lavoro, pensioni e imprese.***

A questo scopo, la patrimoniale ordinaria deve fornire a regime un gettito adeguato a ridurre in misura significativa l'Irpef ed eventualmente anche il prelievo contributivo o quello sulle imprese. Per questo, proponiamo di introdurre – contestualmente a una riduzione dell'Irpef sui redditi bassi e medi ed eventualmente anche dei contributi diversi dai contributi previdenziali o dell'imposizione sulle imprese – ***una imposta patrimoniale generalizzata (sulla ricchezza sia finanziaria che immobiliare) ad aliquota bassa e con forme di esenzione per i patrimoni minori.*** Si può inoltre strutturare l'imposta in modo da prevedere forme di progressività che incidano maggiormente sui contribuenti con patrimoni elevati.

Si otterrebbe così, senza aumentare il carico fiscale complessivo, una redistribuzione del carico stesso che ne aumenterebbe l'equità e l'efficienza ai fini della crescita. Inoltre, senza nulla togliere all'urgenza di contrastare l'evasione fiscale con strumenti adeguati, si avrebbe una prima penalizzazione degli evasori, che evadendo le imposte hanno potuto accumulare patrimoni finanziari e immobiliari.

Incentivi agli investimenti privati nel settore delle Infrastrutture e misure fiscali a sostegno delle Imprese per l'innovazione e la ricerca

Gli investimenti pubblici in infrastrutture, ambiente, ricerca e capitale umano e gli investimenti privati in innovazione, ricerca, impianti e macchinari ecc. sono notoriamente tra i fattori rilevanti della crescita e della competitività di un paese.

La crisi ha già prodotto una forte contrazione tanto degli investimenti pubblici (-40% negli ultimi tre anni), per effetto del Patto di stabilità europeo e interno e della scelta del metodo dei "tagli lineari", quanto degli investimenti privati per effetto, in primo luogo, del *credit crunch*. Il vincolo al pareggio di bilancio e l'obiettivo di riduzione del rapporto debito/PIL al 60% ridurrà ulteriormente le risorse pubbliche per investimenti.

Poiché l'incremento del tasso di crescita condiziona la sostenibilità nel medio-lungo termine della operazione di *fiscal consolidation* richiesta dal Patto di stabilità europeo, occorre adottare **tutte le misure utili ad attrarre capitali e finanziamenti privati (e pubblici esteri) nel finanziamento di progetti aventi rilevanti esternalità positive per l'economia italiana, sia pubblici che privati.**

- A) La prima condizione che i mercati chiedono è la certezza delle regole. **Proposta 1:** prevedere con norma di rango costituzionale il divieto di *reformatio in peius* retroattiva delle norme che incidono sulla redditività degli investimenti privati o stranieri. **Proposta 2:** completare il quadro delle autorità indipendenti per dare certezza di regole e tariffe nelle utilities (Autorità dei trasporti, Autorità per l'acqua o estensione delle competenze dell'Autorità elettrica a rifiuti e acqua).
- B) La seconda condizione è un trattamento fiscale non discriminatorio, ma semmai incentivante, per gli investimenti di lungo termine. **Proposta 3:** introdurre *l'allowance for corporate equity*, cioè la deducibilità dalla base imponibile di impresa di un interesse sul capitale proprio calcolato a un tasso predeterminato in modo da equiparare il trattamento fiscale del capitale proprio a quello del capitale di debito. **Proposta 4:** prevedere la deducibilità dal reddito di impresa degli aumenti di capitale proprio accompagnati da un equivalente ammontare di investimenti. **Proposta 5:** per gli investimenti in infrastrutture *greenfield* che producono nuove entrate non previste nel bilancio pluriennale a legislazione vigente concedere un incentivo fiscale, come la retrocessione al concessionario di una quota dell'IVA sui pedaggi autostradali o l'esenzione dal pagamento del canone di concessione, in modo da rendere in tutto o in parte superflua la erogazione di un contributo a fondo perduto. Ciò è stato previsto dalla legge di stabilità per le autostrade, ma va esteso a tutte le infrastrutture *greenfield*. **Proposta 6:** detassare in tutto o in parte le plusvalenze derivanti dallo smobilizzo di *asset* detenuti in portafoglio per un periodo di tempo non inferiore a 5 (o 7) anni. **Proposta 7:** detassare sul modello USA i proventi dei fondi di *venture capital* che sono attualmente quasi assenti in Italia, dunque la minore entrata da coprire sarebbe minima.
- C) La terza condizione è l'allargamento delle categorie di investimenti infrastrutturali "caldi" cioè capaci di generare un tasso di rendimento attraente. A questo scopo sono utili tutte le

proposte sub B. In più: **Proposta 8:** prevedere un piano di attribuzione in concessione a privati di infrastrutture di trasporto pubbliche (es: strade ANAS) con relativo pedaggiamento collegato all'obbligo per il concessionario di effettuare investimenti predeterminati per l'ammodernamento delle medesime (es. superstrada "due mari" Grosseto-Siena-Arezzo-Fano). **Proposta 9:** limitare le infrastrutture a totale o parziale finanziamento pubblico (contributo a fondo perduto) e aumentare le infrastrutture finanziate con capitali privati a fronte del pagamento di un canone di disponibilità da parte della P.A. (scuole, ospedali, ferrovie).

- D) La quarta condizione è la riduzione dei costi impropri derivanti da requisiti tecnici e standard di sicurezza sopra dimensionati rispetto agli standard in uso nei principali Paesi europei (c.d. *overdesign*) o derivanti da varianti di localizzazione e tracciato e opere compensative. **Proposta 10:** laddove esistono regolamenti europei, stabilire che è sempre consentito adeguarsi ad essi dando carattere facoltativo ai requisiti e agli standard più onerosi imposti dalla normativa nazionale (c.d. *goldenplate*); dove non esistono, prevedere una revisione dei requisiti e standard in modo da uniformarli a quelli in uso nei maggiori Paesi europei (per es. Germania, Francia, UK, Benelux). **Proposta 11:** nelle costruzioni ferroviarie limitare i tratti ad alta velocità privilegiando l'alta capacità, e puntare sulla modernizzazione delle linee esistenti applicando soluzioni di *Intelligent Transportation System* (uso delle ICT per velocizzare il traffico sulle infrastrutture esistenti). **Proposta 12:** nei progetti infrastrutturali prevedere per legge un limite invalicabile ma ragionevole agli incrementi di costo derivanti, cumulativamente, da varianti di localizzazione o di tracciato e da opere compensative e mitigative.
- E) La quinta condizione è la semplificazione e velocizzazione dei processi di programmazione e decisione, e delle relative procedure burocratiche. **Proposta 13:** miniriforma dell'art. 117 Cost. distinguendo tra competenza statale per le infrastrutture strategiche e competenza regionale per quelle locali; previsione di una procedura che attribuisca alle Regioni la competenza a definire, entro un termine ragionevolmente breve e con la partecipazione degli enti locali (conferenza di servizi), la localizzazione puntuale e le opere compensative di infrastrutture strategiche, entro i limiti fissati dalla decisione Cipe; superato il termine, prevedere la decisione finale del Consiglio dei Ministri nell'esercizio dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost.
- Proposta 14:** introdurre la procedura e le garanzie del *débat public* francese per la partecipazione e il confronto con gli interessi diffusi nella decisione e localizzazione di infrastrutture (es. positivo col *débat public*: gronda di Genova; es. negativo senza *débat public*: Torino-Lione). **Proposta 15:** ridurre il numero delle stazioni appaltanti a quelle dotate di competenze tecniche adeguate (amministrazioni statali, grandi enti pubblici nazionali, prefetture, regioni, province, capoluoghi di provincia); gli altri enti potranno scegliere tra queste quella da loro preferita.
- F) La sesta e ultima condizione è l'agevolazione della provvista di capitali di debito per il finanziamento degli investimenti. **Proposta 16:** disciplina di sostegno per i *project bonds* con un trattamento fiscale equiparato a quello dei titoli di Stato. **Proposta 17:** potenziamento del

sistema dei fondi e consorzi di garanzia per le imprese. **Proposta 18:** estensione e potenziamento del fondo di garanzia per le opere pubbliche della Cassa Depositi e Prestiti.

Dismissioni patrimoniali volte alla riduzione del debito

La riforma della gestione del patrimonio pubblico è un asse di azione prioritario per il risanamento della finanza pubblica. Noi crediamo si tratti di un'azione che deve avere diverse scansioni temporali e che, per quanto riguarda in particolare la dismissione del patrimonio immobiliare, vada innestata su un'attività amministrativa costante e penetrante la quale, nel corso degli anni, dovrà esercitare effetti positivi strutturali e permanenti sia sul conto economico che sulla riduzione del debito pubblico. Questa azione dovrà basarsi su una piena e leale collaborazione di tutte le amministrazioni centrali e locali proprietarie dei cespiti e dovrà considerare tutte le attività ricomprese nel censimento dei beni effettuato in occasione della costruzione del Conto patrimoniale della pubblica amministrazione (crediti pubblici, concessioni, patrimonio immobiliare, partecipazioni).

Per raggiungere questi impegnativi obiettivi è necessario attribuire tutto il patrimonio da dismettere, sia quello dello Stato che quello di Regioni ed Enti Locali, ad un unico soggetto che operi con procedure adeguate alla straordinarietà delle condizioni di finanza pubblica.

Tale soggetto procederà in via prioritaria alle dismissioni di partecipazioni pubbliche non strategiche. Per quanto riguarda il patrimonio immobiliare, in continuità con le elaborazioni recentemente presentate dal Ministero dell'economia e delle finanze, dovrà fornire un contributo a regime di circa 10 miliardi all'anno al conto economico della P.A., derivante dai risparmi sui canoni passivi e da una migliore gestione dei canoni attivi. Dovrà inoltre fornire un contributo, da distribuire nel corso dei prossimi anni, alla riduzione del debito pubblico che potrà realisticamente oscillare fra 50 e 100 miliardi, derivante dai processi di valorizzazione e cessione.

Riduzione delle spese e dei costi delle Pubbliche amministrazioni

Sia in termini di equilibrio di bilancio, sia in termini di sostegno alla crescita, è determinante ed irrinunciabile l'azione da intraprendere sul fronte dei tagli "verticali" e non "orizzontali" della spesa corrente. Tagli che devono essere riferiti ai valori storici degli anni pregressi e non ai valori tendenziali futuri.

Tra le voci specifiche di spesa si sono individuate: quella relativa agli acquisti di beni e servizi; i sussidi alle imprese (fondi perduti) e i costi della politica. In tale ultima formulazione non sono compresi solo i costi diretti del personale politico ai vari livelli di governo, ma anche quelli degli uffici di diretta collaborazione e quelli derivanti dalla moltiplicazione degli apparati e degli uffici conseguenti alla riforma del Titolo V della II parte della Costituzione e alla mancata razionalizzazione dei livelli istituzionali e amministrativi.

Proponiamo di azzerare il deficit pubblico riducendo la spesa corrente e di tradurre tale impegno in un obiettivo generale di politica economica da realizzare recuperando nella loro pienezza le funzioni assegnate alla "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica" dall'articolo 5 della legge 42/2009.

In tale quadro proponiamo:

- il ripristino del comma 8 dell'art. 5 del decreto 78 del 2010 nel quale si prevedeva che, per la specifica voce "acquisti di beni e servizi", nel 2013 si sarebbe dovuto spendere quanto speso nel 2009 meno il 5%. Quel comma va ripristinato e rafforzato estendendone l'applicazione a tutte le pubbliche amministrazioni e anticipandone l'applicazione al 2012 in un quadro di revisione complessiva della spesa pubblica (*spending review*) previsto dalla legge 148/2011 di conversione in legge del decreto legge 138/2011;
- un taglio mirato e verticale alla voce di spesa "contributi a fondo perduto" per la quale sono stanziati ogni anno circa 40 miliardi di euro tra contributi in conto corrente e contributi in conto capitale. Si tratta di trasformare i fondi perduti in credito di imposta. Non si tratta quindi di togliere il sostegno alle imprese ma di modificarne la forma di erogazione, in quanto il credito di imposta è un sussidio che arriva a chi l'impresa la fa, sta sul mercato ed è in grado poi di riscuoterlo perché continua ad esistere ed operare negli anni. Proponiamo di mantenere l'erogazione dei fondi ad Anas, Ferrovie e Trasporti Pubblici Locali e di trasformare tutti gli altri contributi in credito di imposta. In questo modo, si determina un risparmio annuo di spesa di circa 23 miliardi di euro, al netto di circa 2 miliardi di euro da utilizzare a copertura dei crediti di imposta degli anni successivi (occorre naturalmente raccordare tale previsione con quella analoga prevista nella scheda "Incentivi agli investimenti privati nel settore delle Infrastrutture e misure fiscali a sostegno delle Imprese per l'innovazione e la ricerca");
- un taglio mirato ai costi della politica nella definizione allargata indicata in premessa. La serie storica della finanza pubblica aggregata per settori nei Conti pubblici territoriali segnala una crescita tra il 1996 e il 2009 della voce "Spese per Amministrazione generale" del 103,7% (dai 45,592 miliardi del 1996 ai 92,870 miliardi del 2009), con una crescita maggiore per la spesa centrale (+107,7%) rispetto a quella regionale (+ 88,4%) e locale

(+72,5%). A tutti i livelli di governo tale spesa è cresciuta più del PIL nominale (che dopo la recente revisione ISTAT fa registrare, nello stesso periodo, una crescita pari al 52%). Adeguare la spesa all'indice di crescita nominale del Pil comporterebbe una minore spesa di 23,5 miliardi.

Il nodo politico della nostra proposta consiste nell'avvio di riforme strutturali e permanenti.

Le risorse provenienti da questi tre precisi interventi di veri tagli alla spesa pubblica consentono di azzerare di raggiungere l'azzeramento del deficit nel 2013 senza aumentare le tasse per nessuno e contestualmente di sostenere la crescita dell'economia con interventi strutturali a favore delle famiglie introducendo deduzioni per carichi familiari ed a favore delle imprese dimezzando l'IRAP.

Un azzeramento del deficit attraverso l'aumento delle tasse, invece, frena la crescita e rende fragile ed incerto l'obiettivo di azzerare il deficit. Al contrario tagli di spesa e sostegno alla crescita rafforzano e consolidano l'azzeramento del deficit. Non a caso, al di là del valore specifico, nella nostra ipotesi l'avanzo di bilancio che si profilerebbe per il 2014 sarebbe molto più consistente di quanto ottenibile con soli aumenti di entrate.

Riqualificazione ambientale ed energetica del patrimonio edilizio, con particolare riferimento agli investimenti nel settore delle energie rinnovabili.

Si ritiene indispensabile approntare con urgenza un Piano per la qualificazione ambientale ed energetica del patrimonio edilizio che si fondi sul principio costituzionale il quale riconosce allo Stato il dovere di tutelare e valorizzare l'ambiente al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi ambientali della strategia europea per il 2020, nonché degli obiettivi di finanza pubblica, per sostenere la crescita ed incentivare l'utilizzo di fonti alternative.

A tal fine proponiamo:

- di favorire gli investimenti nel settore delle energie rinnovabili, attraverso una necessaria revisione della normativa in vigore, dando certezza e continuità ad un equilibrato regime degli incentivi ed alla semplificazione delle procedure autorizzative di nuovi impianti;
- di semplificare ulteriormente le procedure autorizzative in materia edilizia, nonché la stabilizzazione degli incentivi fiscali per la riqualificazione degli immobili, prevedendo, anche, la facoltà di ridotte estensioni di cubatura a condizione che vengano utilizzate tecnologie e modalità finalizzate al risparmio energetico.

I comuni, in attuazione di quanto sopra, sono autorizzati a prendere provvedimenti, anche attraverso l'adozione di Piani energetici comunali e la semplificazione delle procedure autorizzative con:

- esonero dagli oneri di urbanizzazione per gli eventuali incrementi di cubatura di cui appresso;
- riduzione ad un terzo per gli oneri relativi a variazioni di destinazione urbanistica previsti nei progetti di adeguamento;
- aliquota IVA agevolata al 4%;
- estensione agli interventi di risparmio ed efficienza energetici delle norme sulle ristrutturazioni edilizie previste dall'articolo 1 della legge n. 449/1997;

- agevolazioni parametrata alla riduzione dei consumi elettrici e termici conseguita per interventi effettuati dalle famiglie e dalle imprese nelle aree di interconnessione;
- rilascio di apposite certificazioni attestanti l'elevato gradiente di efficienza energetica delle unità immobiliari che abbiano ottemperato alle prescrizioni di cui al piano di efficienza energetica;
- altre eventuali agevolazioni fiscali e di valorizzazione patrimoniale prevedibili con legge o in sede di regolamento comunale annesso ai Piani di cui sopra;
- l'individuazione di aree di interconnessione nella logica delle reti intelligenti con autoproduzione ad elevata efficienza energetica e gestione con tecnologia ICT (*Information and Communication Technology*), incluse eventuali azioni sulla mobilità sostenibile.

La possibilità di ricomprendere nei progetti di riqualificazione ambientale l'aumento della cubatura della unità immobiliare interessata potrà essere prevista dai comuni al massimo per il 20% per i progetti di ristrutturazione, estensibile al 30% per i progetti di demolizione e ricostruzione che possono comunque interessare i fabbricati costruiti dopo il 1946 e quelli di costruzione in data anteriore in stato di precaria sicurezza indicati negli appositi piani comunali.

Tutti gli interventi di cui sopra dovranno essere condizionati alla adozione di tecnologie e modalità volte alla massima riduzione del consumo energetico degli edifici o alla utilizzazione di fonti energetiche alternative.

I comuni possono redigere con analoghe incentivazioni progetti di delocalizzazione di fabbricati e quartieri di edilizia popolare ai fini della riqualificazione delle aree sulle quali essi insistono.

Per la realizzazione di tale Piano, lo Stato perseguirà, in tempi brevi, il raggiungimento di un'intesa, da siglare con gli altri livelli di governo, ferma restando la possibilità di attivare le procedure relative all'esercizio del potere sostitutivo per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.