

La manovra Monti: alcune osservazioni

di Nens

Oggetto di questa nota è l'analisi del dl 201/2011, nella versione presentata dal Governo ed emendata alla Camera, nel contesto determinato dalle due manovre del precedente governo (dl 98 e dl 138) e tenendo conto del nuovo quadro macroeconomico.

La situazione dei conti pubblici prima della manovra Monti

Le dimensioni della correzione dei conti complessivamente realizzata con i tre decreti del 2011 sono senza precedenti: circa 50 miliardi nel 2012, circa 75 nel 2013 e oltre 80 nel 2014. L'intervento realizzato con la manovra Monti (dl 201) è sostanzialmente, anche se non completamente, motivato dalla revisione del Conto della P.A. a legislazione vigente prima della manovra stessa, revisione operata dal governo con un'apposita Relazione al Parlamento. A sua volta tale revisione sconta sia gli effetti previsti dell'aumento degli interessi passivi sui titoli del debito pubblico sia il peggioramento del quadro economico, con il Pil reale che dovrebbe ridursi di 0,4 punti percentuali nel 2012, crescere solo di 0,3 punti nel 2013 e di 1 punto nel 2014. Secondo quanto riportato dal governo nella Relazione, lo scostamento dell'indebitamento netto, rispetto alle previsioni contenute nella Nota di aggiornamento al DEF del 22 settembre 2011 (l'ultimo documento di finanza pubblica del governo Berlusconi), sarebbe stato, in assenza di ulteriori manovre, nell'ordine di 14 miliardi nel 2012, di circa 19 nel 2013 e di poco meno di 21 nel 2014. Va notato che queste previsioni danno per scontata la piena efficacia delle misure assunte con le due manovre estive, ivi inclusa la clausola di salvaguardia, e quindi dipendono esclusivamente dal peggioramento del quadro macroeconomico di cui si è detto

Tabella 1: Differenza tra previsioni a legislazione pre manovra Monti tra Relazione al Parlamento (dicembre 2011) e Nota di aggiornamento al DEF (settembre 2011, in mln)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------|---------|---------|---------|
| Differenza saldo primario | 1.473 | -5.943 | -8.467 | -9.371 |
| di cui entrate | 200 | -4871 | -6059 | -7751 |
| di cui spese primarie | -1.273 | 1.072 | 2.408 | 1.620 |
| Differenza interessi passivi | 731 | 8.408 | 10.519 | 11.345 |
| Differenza indebitamento netto (assoluto) | 742 | -14.351 | -18.986 | -20.716 |
| Differenza tasso di crescita PIL nominale* valori assoluti in nota | -0,3%* | -0,9% | -0,4% | -0,2% |
| Differenza indebitamento netto (corretta per incidenza su Pil) | 906 | -14.508 | -19.003 | -20.682 |
| Manovra Monti (dl 201) | 0 | 20.245 | 21.316 | 21.431 |

* Nella Relazione, i tassi di crescita del Pil nominale sono previsti pari all'1,9, all'1,6, 2,2 e 2,7% nel quadriennio contro, rispettivamente, il 2,2, il 2,5 il 2,6 e 2,9% che erano previsti nella Nota di aggiornamento al DEF. Tuttavia, la Relazione si basa sulla revisione del Pil dell'Istat del 2010 che risulta superiore a quello considerato nella Nota di aggiornamento al DEF.

Il peggioramento previsto nei valori assoluti dei saldi di finanza pubblica deriva sia dal minor saldo primario sia dall'incidenza degli interessi passivi. Mentre il 2011 dovrebbe chiudersi con saldi leggermente migliori rispetto a quelli previsti fino a qualche mese fa, il 2012 avrebbe risentito, in assenza della manovra Monti, di un peggioramento di

poco meno 6 miliardi del saldo primario e di maggiori interessi passivi per quasi 8,4 miliardi, con un indebitamento aggiuntivo di 14,5 miliardi (tenendo conto anche della riduzione del tasso di crescita del Pil nominale di 0,9 punti). Lo scostamento rispetto alle previsioni si sarebbe ampliato a 19 miliardi nel 2013 e a quasi 21 miliardi nel 2014, con, rispettivamente, un minor avanzo primario per 8,5 e 9,4 miliardi e maggiori interessi passivi per 10,5 e 11,4 miliardi. Questi scostamenti nelle previsioni appaiono motivati in primis dalle tensioni sui mercati finanziari, da cui origina la previsione di forte incremento degli interessi passivi. La previsione è improntata a grande prudenza, in quanto l'incidenza media degli interessi passivi sullo stock del debito è stimata crescere di ben mezzo punto percentuale in un solo anno (dal 4,4 al 4,9%) sebbene i 250 miliardi di titoli in emissione nel corso del 2012 rappresentino meno di 1/8 dello stock del debito pubblico esistente. Gli scostamenti sugli avanzi primari, invece, derivano quasi esclusivamente da minori imposte, in particolare indirette. Come si può vedere confrontando le ultime due righe della tabella 1, eccetto che per il 2012 l'intervento correttivo realizzato con la manovra Monti ha sostanzialmente ricalcato quelli necessari a centrare i valori di rapporto indebitamento/PIL previsti nel DEF e, in particolare, il pareggio di bilancio del 2013.

Il mix di maggiori entrate e minori spese

Passando all'analisi della composizione della manovra, la tabella 2 presenta la suddivisione tra variazione di entrate, variazione di spese e interventi relativi alla cosiddetta clausola di salvaguardia prevista dall'art. 40 del dl 98/2011, tenendo conto anche della possibilità di variazione delle addizionali già prevista dai dd. ll. 98 e 138/2011, oltre che delle modifiche intervenute con l'emendamento approvato alla Camera. Nella lettura della tabella è bene tenere presente che essa considera gli interventi singolarmente. Ciò è particolarmente rilevante per la clausola di salvaguardia, la cui entità era prevista pari a 20 miliardi nel 2014 con le manovre del governo Berlusconi ed è stata ridotta di 3,6 miliardi (e quindi a 16,4) miliardi dopo il decreto 201

Tabella 2: cfr. tra composizione manovra dl 201/2011 e manovre dd. ll. 98 e 138 /2011 (in mln)

| | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|---|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|
| | dl98+138* | dl 201 | dl98+138* | dl 201 | dl98+138* | dl 201 |
| Variazione netta entrate | 17.469 | 22.204 | 23.644 | 18.489 | 23.554 | 16.930 |
| Variazione netta spese | -6.807 | -2.041 | -14.721 | -5.708 | -16.541 | -8.101 |
| Clausola di salvaguardia | 4.000 | -4.000 | 16.000 | -2.881 | 20.000 | -3.600 |
| Effetto su indebitamento netto | -28.275 | -20.245 | -54.365 | -21.316 | -60.095 | -21.431 |
| * = considera anche le variazioni di addizionale, riducendo l'intervento sulle spese in misura corrispondente | | | | | | |

La manovra Monti realizza un intervento di entità pressoché costante, tra i 20 e i 21 miliardi, in ciascuno degli anni del triennio 2012-2014, con un contributo modesto ma crescente della riduzione della spesa, ed un peso preponderante ma leggermente decrescente delle entrate. Ad una prima lettura della tabella 2, in cui si ignorasse la natura della clausola di salvaguardia, potrebbe sembrare che la composizione della manovra attuata dal governo Monti sia ancora più sbilanciata sulle entrate rispetto alle manovre estive del governo Berlusconi.

In realtà non è proprio così. Va infatti ricordato che, nelle previsioni originarie di quelle manovre, la clausola di salvaguardia, la cui applicazione sarebbe seguita alla probabilissima impossibilità di riordinare la spesa assistenziale nella misura prevista, consisteva comunque in tagli di “agevolazioni” che si sarebbero tradotti in incrementi di imposte e, in particolare, del carico Irpef. In effetti, se si considera il 2014 come anno in cui le diverse manovre entrano a regime, quelle del governo Berlusconi risultano affidarsi per il 72,5% alle entrate, risultante dalla somma del 39,2% di entrate dichiarate e del 33,3% dalla clausola di salvaguardia, mentre quella del governo Monti si affidano alle entrate “solo” per il 53,2%, derivante dal 79% di entrate dichiarate da cui va sottratta la riduzione della clausola di salvaguardia (rispetto all’entità che la stessa avrebbe avuto dopo i dd. ll. 98 e 138) che pesa per il 16,8% sull’intervento complessivo. Tuttavia, questo confronto si basa sulla considerazione individuale di ciascuna manovra, che invece interviene su un quadro definito da quelle già entrate in vigore in precedenza. Ove si considerino gli effetti cumulati delle 3 manovre a regime, ovvero nel 2014, risulta che la riduzione dell’indebitamento netto di 81 miliardi è affidata per poco meno del 70% alle entrate (49,7% di entrate dichiarate e 20,1% alla clausola di salvaguardia, ovvero all’Iva) e per poco più del 30% alla riduzione delle spese.

Tabella 3: cfr. tra composizione manovra di 201/2011 e manovre dd. ll. 98 e 138 /2011

| | 2014 (%) | | 2014 cumulato | |
|------------------------------------|----------|--------|-----------------|--------|
| | dl98+138 | dl 201 | valore assoluto | % |
| Variazione netta entrate | 39,2% | 79,0% | 40.484 | 49,7% |
| Variazione netta spese | 27,5% | 37,8% | -24.642 | -30,2% |
| Clausola di salvaguardia (entrate) | 33,3% | -16,8% | 16.400 | 20,1% |
| Effetto su indebitamento netto | 100,0% | 100,0% | 81.526 | 100,0% |

Va sottolineato che alcune percentuali citate di recente da taluni quotidiani, secondo cui il 90% della manovra Monti consisterebbe in maggiori imposte non sono corrette. E’ probabile che esse siano state calcolate ignorando le riduzioni del carico fiscale attuate con il decreto legge 201 e quindi considerando solo la manovra al lordo di tali riduzioni, il che è evidentemente fuorviante.

Composizione interna degli interventi sulle entrate e sulle spese

Il confronto tra mix di entrate e di spese va tuttavia compiuto non solo dal punto di vista della quantità di interventi, ma anche della loro tipologia. Questo è viepiù importante considerando che le dimensioni delle manovre sono comunque molto diverse.

Per quel che concerne le spese, la differenza tra le due impostazioni è radicale: mentre le manovre del governo Berlusconi prevedevano un taglio delle spese dei ministeri e degli enti locali, la manovra del governo Monti abbandona entrambe queste due strade ed invece punta quasi esclusivamente sulla riduzione della spesa pensionistica. L’ulteriore compressione della spesa degli enti locali, in particolare di quella in conto capitale, avrebbe

avuto effetti ulteriormente depressivi sul ciclo economico. Tuttavia, la riduzione della spesa pensionistica ha anch'essa prevedibili effetti negativi sulla domanda e sulle aspettative. La strada preferibile sarebbe stata, come da molti auspicato, quella di una spending review efficiente della spesa dei Ministeri, anche se è bene avvertire che questa possibilità richiede un'analisi accurata e difficile, da effettuarsi caso per caso e dagli esiti non prevedibili a priori. Anche per quel che concerne le entrate, la differenza tra i due approcci al tax mix è piuttosto netta come evidenzia la tabella 4.

Tabella 4: cfr. tax mix nel 2014 dopo manovre Berlusconi e dopo manovra Monti (include addizionali e clausola di salvaguardia)

| | Dopo manovre Berlusconi | | Dopo manovre Berlusconi e Monti | |
|-----------------------|-------------------------|---------|---------------------------------|--------------------|
| | Valori assoluti | Tax mix | Valori assoluti (cumulati) | Tax mix (cumulato) |
| Imposte sui consumi | 13.541 | 31,1% | 30.988 | 54,5% |
| Imposte sui patrimoni | 7.040 | 16,2% | 18.227 | 32,0% |
| Irpef | 14.730 | 33,8% | 6.097 | 10,7% |
| Ires e Irap | 4.243 | 9,7% | -1.076 | -1,9% |
| Evasione | 3.721 | 8,5% | 3.721 | 6,5% |
| altro | 269 | 0,6% | -1.072 | -1,9% |
| Totale | 43.544 | 100,0% | 56.884 | 100,0% |

Il cambiamento operato dopo la manovra Monti è stato chiaramente nel segno di un forte incremento della quota delle imposte sui consumi, che passa dal 31,1 al 54,5% del totale, e di quella sui patrimoni (immobiliari e finanziari), che passa dal 16,2 al 32%, con una drastica riduzione delle componenti legate alle imposte sui redditi, sia delle persone fisiche (dal 33,8 all'11%) ma soprattutto delle imprese (Ires e Irap) che vedono ridursi il carico fiscale rispetto a quello previsto prima delle 3 manovre.

Per comprendere questi andamenti, bisogna ricordare che nella Tabella 4 è pienamente incluso l'effetto, oltre che delle addizionali, della clausola di salvaguardia. Il fatto che circa il 60% delle "agevolazioni" da tagliare linearmente, secondo quanto prevedevano i dd Il 98 e 138, fossero strumenti di riduzione del carico Irpef spiega i 14,7 miliardi di incremento di questa imposta riportati nella prima colonna, mentre la sua riduzione solo parziale a seguito del decreto 201, che pure ha cancellato il taglio lineare delle agevolazioni, è dovuta all'incremento della quota base dell'addizionale regionale. Il segno negativo relativo all'Ires e all'Irap è il risultato, da un lato, dell'introduzione dell'ACE e della deducibilità della componente Irap sul costo del lavoro dall'Ires (e dall'Irpef), del valore di circa 6 miliardi e, dall'altro lato, dell'imposta sostitutiva (che in realtà rappresenta un ulteriore sconto nel medio periodo) sull'affrancamento dell'avviamento (per circa 2 miliardi) e di altre ipotesi di incremento del carico fiscale previste dalle manovre del governo Berlusconi (ammortamento dei beni gratuitamente devolvibili, Robin tax, Irap banche, cooperative). Infine, il peso delle voci residuali dipende dagli effetti indiretti delle riforme previdenziali realizzate con la riforma Monti.

Dal punto di vista dell'efficienza questo tipo di intervento sul tax mix è condivisibile, posto che, secondo la letteratura scientifica, le imposte sui redditi sono quelle che più fortemente riducono le potenzialità di crescita, mentre, da questo punto di vista, le imposte sui patrimoni sono le meno dannose. Va tuttavia sottolineato che l'intervento sull'Ires e sull'Irap, ovvero uno sgravio di oltre 5 miliardi di euro considerando anche l'incremento di gettito derivante dalla riapertura della possibilità di affrancamento dell'avviamento per le banche, potrebbe rappresentare, più che un

intervento di stimolo alla crescita degli investimenti e dell'occupazione, un mero strumento di difesa dei margini delle imprese (in particolare, delle aziende bancarie). Sempre sul piano dell'efficienza, si nota che nel decreto 201 non ci sono nuove entrate previste dal contrasto dell'evasione. Da un lato questo è un segno positivo, frutto del fatto che non si sono volute azzardare ipotesi minando così la credibilità della manovra, specie considerando che l'articolo 11 consente un sostanziale superamento del segreto bancario ed è dunque potenzialmente molto più efficace di altri strumenti "cifrati" in misura fin troppo ottimistica dal governo Berlusconi. Dall'altro lato, si potevano ben immaginare interventi sull'evasione cui potesse essere attribuito un credibile contributo alla realizzazione degli obiettivi (ad esempio, un'ulteriore stretta sulle compensazioni Iva indebite e gli altri provvedimenti suggeriti da Nens).

Per quanto riguarda, da ultimo, l'equità della manovra realizzata dal lato delle entrate, conviene in particolare concentrarsi sulle imposte patrimoniali, che rappresentano l'elemento di discontinuità più rilevante. Come noto, il patrimonio immobiliare e finanziario risulta tendenzialmente più concentrato rispetto al reddito, e quindi uno spostamento della tassazione dal reddito al patrimonio è di per sé equo. Tuttavia, il patrimonio immobiliare e finanziario non sono evidentemente la stessa cosa. Nella tabella 5, l'intervento realizzato viene analizzato alla luce delle quantificazioni sulla perdita di gettito causata dalle diverse forme di erosione della base imponibile originate dalla mancata piena tassazione dei redditi (effettivi o presunti) conseguiti dai patrimoni finanziari (con esclusione di quelli depositati in conti correnti bancari e conti postali) e immobiliari.

Tab. 5: cfr. recupero erosione imposte sul patrimonio immobiliare e finanziario dopo manovre Berlusconi e Monti (in mld, 2014)

| Imposte sul patrimonio immobiliare | | Imposte sul patrimonio finanziario | |
|------------------------------------|-------|--|-------|
| Imu lorda | 22,1 | Passaggio da 12,5% a 20% aliq su rendite finanziarie (decreto 138) | 2,2 |
| Ici attuale | 9,2 | Imposta di bollo su strumenti finanziari, decreto 201 al lordo ddll 98 e 138 | 3,8 |
| Recupero Imu su Ici | 12,9 | Incremento tassazione | 6,0 |
| Erosione precedente | 25 | Erosione precedente (allegato C-bis) | 15,5 |
| Recupero erosione Ici | 51,7% | Recupero erosione | 38,8% |

Per quanto riguarda le imposte sul patrimonio immobiliare viene qui considerato il solo intervento di introduzione dell'Imu, confrontato con l'Ici attuale, senza considerare l'abrogazione della tassazione in Irpef. L'erosione, in questo caso, derivava prima di tutto dal fatto che le rendite catastali non erano adeguate al valore di mercato e, in secondo luogo, dal fatto che la prima casa non era tassata ai fini Ici. Come si può vedere, il passaggio dall'Ici all'Imu determinerebbe un recupero di quasi il 52% di quella erosione stimata, sebbene una parte di questo maggior gettito serva a coprire il gettito Irpef perso. Si noti che, dei 12,9 miliardi di recupero di gettito, 3,8 derivano dalla tassazione della prima casa (al netto della detrazione attualmente prevista di 200 euro, mentre le detrazioni aggiuntive per i figli cessano nel 2013) e 9,1 dalla tassazione delle seconde abitazioni, dei negozi, degli uffici, e degli altri immobili e terreni. Considerando che vi sono circa 18 milioni di famiglie proprietarie della propria abitazione l'aggravio medio per famiglia dovrebbe essere di poco superiore ai 200 euro annui, una cifra che sembra sopportabile. Tuttavia, rimane il fatto che è presumibile che il patrimonio immobiliare sia meno concentrato di quello finanziario, ad eccezione dei conti correnti bancari e dei conti postali, e, da questo punto di vista, il fatto che il recupero di erosione (rispetto a quella

stimata nell'allegato C-bis del decreto 98/2011) sia inferiore, anche dopo l'emendamento alla Camera, al 40% desta non poche perplessità sul piano dell'equità. A queste vanno aggiunte le perplessità concernenti il maggior carico fiscale sulle locazioni che saranno colpite dalla nuova Imu con probabili effetti di traslazione del carico fiscale dai proprietari ai conduttori, mediamente appartenenti alle fasce povere della popolazione.

Il quadro macroeconomico dopo la manovra Monti

I principali timori riguardano la crescita, sia per fattori internazionali sia per fattori interni. La debolezza della domanda internazionale e i problemi di liquidità del sistema finanziario, combinati con l'effetto recessivo delle manovre di contenimento dei disavanzi pubblici realizzate in diversi paesi europei si aggiungono ai fattori di fragilità del nostro sistema produttivo. Le previsioni macroeconomiche da cui originano le stime governative riportate in precedenza (cfr. tabella 1) non tengono conto, inoltre, degli effetti recessivi derivanti dalla stessa manovra realizzata con il decreto legge 201, cumulata con quelle precedenti. Il timore è che le manovre restrittive che agiscono su un'economia in grande difficoltà generino un effetto di avvistamento, realizzando, tra i molti equilibri multipli possibili in questo contesto di grande incertezza, maggiore recessione e ulteriore peggioramento dei conti pubblici sia attraverso i minori gettiti fiscali sia attraverso il peggioramento degli spread e quindi l'aumento dei tassi di interesse. Su quest'ultimo aspetto, va ricordato quanto recentemente sottolineato dal capoeconomista del Fondo Monetario Internazionale, Olivier Blanchard, secondo il quale esiste una sorta di schizofrenia dei mercati finanziari, i quali, dopo una prima valutazione positiva delle manovre di consolidamento dei conti pubblici, tendono a reagire negativamente a queste manovre quando ne realizzano la portata recessiva.

Con queste premesse, nella successiva tabella 6 si riporta l'esito di un confronto tra quattro possibili scenari. Oltre a quello governativo, si definisce scenario intermedio quello che sconta una sorta di credit crunch lieve, in cui BCE ed autorità monetarie riescono a far rientrare la crisi di fiducia dei mercati, ed in cui nel primo semestre del 2012 tutti gli stati sovrani in cerca di liquidità riescono a rifinanziarsi a tassi sostenibili. Viene inoltre considerato uno scenario pessimistico in si prevedono delle vere e proprie crisi di liquidità per gli stati sovrani e nel quale la sopravvivenza dell'euro viene messa implicitamente in discussione. Infine, lo scenario catastrofico è quello in cui l'Italia subisce un contraccolpo pesante dal fallimento dell'euro, con una riduzione del Pil reale di oltre 4 punti nel 2012 e di quasi 2 punti nel 2013. Per ciascuno di questi scenari, le previsioni sull'indebitamento netto sono corrette tenendo conto della retroazione del calo del Pil sulle entrate fiscali.

Tabella 6: saldi di finanza pubblica in quattro diversi scenari

| Scenari | | 2012 | 2013 |
|--|---------------------|---------|---------|
| Scenario governo (Pil -0,4 2012,0,3 2013) | Pil (mld) | 1612,3 | 1648,5 |
| | indebitamento (mln) | -19.402 | 640 |
| | indebitamento/Pil | -1,2% | 0,0% |
| Scenario intermedio (Pil -1,7 2012,0,3 2013) | Pil (mld) | 1592,5 | 1627,8 |
| | indebitamento (mln) | -26.254 | -25.973 |
| | indebitamento/Pil | -1,6% | -1,6% |
| Scenario pessimistico (Pil -2,7 2012,-0,9 2013) | Pil (mld) | 1576,7 | 1592,2 |
| | indebitamento (mln) | -31.749 | -39.054 |
| | indebitamento/Pil | -2,0% | -2,5% |
| Scenario catastrofico (Pil -4,4 2012,-1,7 2013) | Pil (mld) | 1533,8 | 1518,3 |
| | indebitamento (mln) | -46.586 | -85.526 |
| | indebitamento/Pil | -3,0% | -5,6% |

Osservazioni conclusive

La domanda cui sarà necessario rispondere nei prossimi mesi è la seguente: è opportuno che ad una previsione di peggioramento dei saldi di finanza pubblica si risponda con una nuova manovra di correzione dei conti? La risposta non può che essere negativa. Per le ragioni dianzi ricordate, l'economia italiana non è in grado di reggere ulteriori aumenti della pressione fiscale e riduzioni del reddito disponibile dei lavoratori pubblici e privati. Inoltre, le manovre restrittive hanno un effetto di peggioramento delle aspettative che può azzerare quello espansivo dei provvedimenti di riduzione del carico fiscale delle imprese e le altre eventuali misure per la crescita adottate dal governo Monti. In effetti, quando si fanno le valutazioni sui saldi di finanza pubblica bisognerebbe considerare non solo il loro valore nominale ma anche il loro valore strutturale, ovvero calcolato tenendo conto dell'output gap. Va cioè considerato che, a causa del double dip che l'economia italiana attraversa tra il 2008 e il 2013, il Pil nominale è sensibilmente al di sotto del Pil potenziale che, nel medio periodo, indica le effettive capacità di produzione del sistema economico. Questa prospettiva non è particolarmente innovativa, posto che è la stessa Commissione Europea a richiedere che nei patti di stabilità dei singoli Paesi venga fornito il dato relativo all'output gap e la conseguente correzione dell'indebitamento strutturale. Se, ad esempio, si utilizzano le stime dell'output gap presentate nel Patto di stabilità del 2011, con le manovre realizzate tra luglio e dicembre l'indebitamento netto sarebbe già inferiore ad un punto percentuale nel 2012 e addirittura positivo (indicando un risparmio netto) nel 2013.

Quanto sopra va posto come argine logico ad ulteriori richieste, da qualunque parti provenienti, di manovre correttive da realizzare nella prima metà del 2012. In effetti, anche ricordando l'argomento della schizofrenia dei mercati di cui si è detto, queste manovre non risulterebbero giustificate da nessun punto di vista, né da quello dell'economia reale né da quello della finanza pubblica, che del resto sono imprescindibilmente legate. Con le manovre realizzate nel corso del 2011 l'Italia ha ampiamente fatto la sua parte: la recessione mette alla prova una volta per tutte le ragioni di una politica europea, e non sono possibili scorciatoie, che peraltro sarebbero gravide di ulteriori e pesanti effetti sociali ed economici.