



*Il Ministro
dell'Economia e delle Finanze*

NOTA SULLE PROSPETTIVE ECONOMICHE E FINANZIARIE

I buoni risultati economici e finanziari del 2006 e il positivo giudizio dell'Unione europea, del Fondo monetario internazionale e dei mercati sulla Legge finanziaria 2007 confermano che l'Italia è uscita dall'emergenza dei conti pubblici. Nello stesso tempo essi inducono molti a ritenere scomparsi i vincoli finora esistenti all'azione del Governo; secondo questi le risorse sarebbero divenute improvvisamente tanto abbondanti da permettere ampi incrementi di spesa e rapide riduzioni d'imposta.

Rispetto a un anno fa non si tratta più di evitare un pericolo imminente, ma di governare un successo. Per farlo saggiamente occorre che il dibattito sulla politica economica e finanziaria resti ancorato alla realtà e nello stesso tempo eviti il corto respiro. La valutazione delle risorse disponibili e le ipotesi di nuove iniziative devono essere vagliate simultaneamente, alla luce di stime accurate della finanza pubblica e del sistema economico. Guai se quello che ci sta davanti divenisse il passaggio dallo scampato pericolo all'occasione perduta.

Questi sono i motivi che mi hanno indotto ad anticipare i tempi della tradizionale presentazione di un quadro aggiornato degli andamenti e delle previsioni riguardanti l'economia e i conti pubblici. Con l'occasione la Relazione trimestrale di cassa e l'aggiornamento della Relazione previsionale e programmatica vengono unificati in unico documento, elaborato congiuntamente dai diversi dipartimenti del Ministero. Questa nota integra l'analisi contenuta nel documento svolgendo, per punti, qualche considerazione di fondo.

1. Risultati del 2006 e prospettive per il 2007 e oltre.

Occorre, innanzi tutto, valutare i risultati del 2006 e le prospettive per il 2007 e oltre. Dall'analisi risulta che l'economia italiana ha ripreso a espandersi. Durante la lunghissima stagnazione - durata 48 mesi e culminata nel febbraio del 2005 - il sistema produttivo si è ristrutturato e ha rafforzato la sua capacità competitiva. Da questo processo hanno tratto particolare beneficio le esportazioni, il cui andamento sul finire del 2006 ha superato le previsioni di tutti gli istituti di ricerca, nazionali e internazionali.

E tuttavia la fragilità dell'economia italiana non è eliminata, ma è solo attenuata. Il rallentamento della produzione industriale italiana e la recente caduta delle borse mostrano quanto siano incerte la nostra condizione e la cornice internazionale. Soprattutto, il nostro modello di specializzazione, basato su beni manufatti tradizionali, non si è ancora sufficientemente esteso e arricchito. La ripresa ciclica non è ancora divenuta crescita duratura. Le più recenti valutazioni prevedono un modesto rallentamento nel 2008 e nel 2009 rispetto agli andamenti osservati nel 2006 e previsti

per l'anno in corso. Quelle previsioni possono essere superate, ma tassi di sviluppo stabilmente e nettamente superiori potranno essere ottenuti solamente se la trasformazione della nostra economia saprà andare in profondità: espansione in settori nuovi, sviluppo di un'efficiente economia di servizi, formazione di grandi imprese, evoluzione del mercato del lavoro, sviluppo di una reale capacità di innovazione. Solo così l'Italia potrà far fronte alla pressante concorrenza dei Paesi emergenti e anzi trarre vantaggio dalla loro stessa crescita.

L'obiettivo è ambizioso, ma è raggiungibile; richiede uno sforzo congiunto di imprenditori, lavoratori e Governo, che dovrà orientare e dare significato ai prossimi appuntamenti della concertazione. Al Governo spetta il compito di garantire il quadro della riconquistata stabilità macroeconomica, di migliorare la qualità dei beni pubblici primari (giustizia, sicurezza, legalità, istruzione), di sviluppare le infrastrutture e la ricerca, di migliorare il funzionamento dei mercati, di rendere lo stato sociale coerente con la nuova realtà del lavoro.

La finanza pubblica ha tratto notevole beneficio dalla ripresa economica, dal contenimento delle spese e dalla lotta all'evasione avviati nell'estate scorsa. Il Governo ha eliminato i rischi di una crescita incontrollata delle spese e nello stesso tempo ha permesso la prosecuzione di opere pubbliche da tempo intraprese; ha avviato una valutazione dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica che - se condotta con determinazione - libererà risorse finanziarie e umane da destinare a maggiore crescita e maggiore equità sociale. Il contrasto dell'evasione e i mutamenti in atto da alcuni anni nel settore produttivo e della distribuzione hanno determinato un maggior gettito strutturale. La duplice azione sulle entrate e sulle spese ha portato il deficit delle Amministrazioni pubbliche sotto la soglia del 3 per cento già nel 2006. Il debito pubblico, però, calerà rispetto al reddito nazionale solo se proseguirà il rigore finanziario; preoccupa il fatto che il fabbisogno di cassa delle Amministrazioni pubbliche - che determina l'evoluzione del debito pubblico - sia risultato, nel 2006, superiore di oltre un punto percentuale di Pil all'indebitamento netto. Nel 2006 il debito pubblico è ancora aumentato rispetto al Pil.

Si è parlato di sopravvalutazione dei rischi, di allarmismo, di sovradimensionamento della manovra correttiva. Queste critiche sono già state analiticamente confutate e non vale, a risuscitarle, il fatto che il 2006 abbia avuto andamenti migliori del previsto. Quegli andamenti nascono da una buona congiuntura internazionale e, almeno in parte, proprio dall'azione svolta dal Governo nei primi mesi del suo mandato. Il quadro fornito dalle stime succedutesi nel corso dell'anno passato - compiute prima dal Governo uscente, poi da questo - è stato conforme a un corretto uso delle metodologie di previsione e delle informazioni di volta in volta disponibili; è stato in linea con quello fornito da tutti gli istituti di ricerca italiani ed esteri, dalla Commissione europea, dalla Banca centrale europea, dal Fondo monetario internazionale, dall'Ocse.

Epperò, il fatto che le stime di tutti si siano rivelate errate per difetto e che l'emergenza dei conti sia stata superata consentono, nella presente congiuntura, di prendere qualche rischio 'di ottimismo' maggiore di quello che era ragionevole assumere all'indomani della formazione del Governo.

Ebbene, la valutazione aggiornata che si può compiere oggi sulla base di tale criterio ci dice che le cosiddette risorse aggiuntive ci sono. Una quota di esse ha carattere congiunturale, un'altra ha carattere strutturale; stimare la ripartizione tra le due componenti è, in questo momento, impossibile. La prima di esse non può, ovviamente,

essere impiegata per programmi che accrescano durevolmente il disavanzo. La seconda, quella che ha carattere strutturale, deve essere oggetto di un chiaro dibattito per deciderne l'uso migliore.

Prima conclusione: una stima ottimistica porta a farci ritenere che le entrate aggiuntive su cui si può contare durevolmente - al fine della riduzione del deficit e di altri utilizzi - siano dell'ordine di 8-10 miliardi annui, corrispondenti a 0,5-0,7 punti del Pil.

2. Obiettivi e i vincoli della politica economica e di bilancio.

Si devono, in secondo luogo, considerare gli obiettivi e i vincoli della politica economica in generale e di quella di bilancio in particolare. *Obiettivi* sono la crescita e l'equità sociale; il risanamento – il terzo elemento della strategia di politica economica del Governo – è invece un *vincolo*, quello che assicura che crescita ed equità siano sostenibili. Gli obiettivi da perseguire devono essere, si badi, *vera* crescita e *vera* equità, non effimero stimolo congiunturale o trasferimento di risorse a ceti che, pur non benestanti, non costituiscono vere aree di sofferenza sociale.

La sfida principale è trasformare in *crescita* duratura la ripresa ciclica in atto. In quello che è il secondo anno consecutivo di espansione occorre, di tutta evidenza, agire sull'offerta, non sulla domanda. Servono interventi che elevino la capacità e la qualità, anche ambientale, di produrre nuova ricchezza attraverso il miglioramento delle infrastrutture materiali e immateriali (ivi incluse quelle sociali), lo stimolo alla ricerca applicata, l'innalzamento del capitale umano e il miglioramento dell'azione amministrativa e giudiziaria dello Stato. Ciò che veramente serve è non tanto operare attraverso l'entrata o la spesa quanto attraverso la regolamentazione e l'amministrazione: maggiore concorrenza, semplificazione di procedimenti burocratici, accorciamento dei tempi della giustizia, legalità, qualità dell'istruzione.

Equità significa agire sulle situazioni di vero disagio e povertà, e in altri campi dello stato sociale che Italia sono ancora carenti. Un esempio: i sussidi di disoccupazione in Italia esistono solo per chi vive nel mondo dell'impiego a tempo indeterminato e per ciò stesso escludono la gran parte dei giovani, che vivono nel mondo del lavoro intermittente.

Vincolo è la sostenibilità finanziaria. Prima ancora che Bruxelles, l'impone il fatto che senza equilibrio dei conti non ci sono né crescita né equità. Il vincolo è duplice e riguarda sia il disavanzo sia il debito. Entro fine legislatura dobbiamo annullare il disavanzo strutturale di bilancio, ricostituire un avanzo primario dell'ordine del 5 per cento, portare il debito pubblico al di sotto del 100 per cento del Pil.

L'impegno sottoscritto dal Governo nell'ambito della procedura di deficit eccessivi prevista dal Patto di Stabilità e di Crescita è di raggiungere un rapporto indebitamento:Pil del 2,8 per cento a fine 2007 e di effettuare, attraverso la Legge finanziaria 2008, una correzione strutturale del disavanzo di 0,5 punti percentuali del Pil. La raccomandazione recentemente approvata dal Consiglio Ecofin è che eventuali migliori risultati di finanza pubblica siano destinati a una più rapida e pronunciata riduzione del disavanzo. Questo è quanto Germania e Francia hanno fatto per uscire dalla sorveglianza speciale prevista per chi viola il Patto ed è difficile che l'Italia possa discostarsi da tali comportamenti senza aprire una seria tensione con l'Unione europea.

Seconda conclusione: nell'ipotesi più restrittiva, tutte le risorse disponibili dovranno - sia nel 2007 sia nel 2008 - essere destinate a più rapido raggiungimento

del pareggio di bilancio; una ipotesi espansiva, la cui praticabilità deve essere verificata a Bruxelles, è che parte delle maggiori risorse menzionate al punto 1 qui sopra possa essere utilizzata per riduzioni di entrata o incrementi di spesa. In entrambi i casi dovrà essere compiuta per il 2008 una nuova correzione strutturale del disavanzo nella misura dello 0,5 per cento del Pil nel 2008: ciò corrisponde a 7,5 miliardi.

3. Ipotesi di maggiori spese o di riduzioni di entrate.

Occorre, in terzo luogo, un inventario completo e impegnativo delle ipotesi di maggiori spese o di riduzioni di entrate. Tale inventario non viene compiuto in questa sede; sarà il lavoro delle prossime settimane. È lavoro complesso perché comprende misure molto diverse per attendibilità delle stime, per grado di urgenza, per la conformità con impegni assunti, per le sedi e i tempi della loro determinazione. Assai diversificato è anche l'effettivo contributo che misure alternative possono dare alle politiche di sviluppo e di equità. Alcune delle richieste sono discusse ai diversi tavoli di concertazione con le parti sociali; ciò vale in particolare per il pubblico impiego e per le questioni riguardanti previdenza e lavoro. Altre sono frutto di una determinazione del Governo non preceduta da pratiche di concertazione.

Dal lato delle *entrate*, vi è innanzi tutto l'impegno (iscritto nella Legge finanziaria stessa) di utilizzare l'incremento strutturale del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale per ridurre le aliquote e così ridistribuire il carico dell'imposta tra i contribuenti. Più recentemente si è parlato di riduzione dell'ICI gravante sulla prima casa (l'abolizione determinerebbe oneri permanenti dell'ordine di 3 miliardi l'anno) e di riduzione della fiscalità netta a carico delle famiglie numerose (imposte e assegni familiari). In materia di redditi derivanti dal possesso di attività finanziarie si parla, in terzo luogo, di forme di esenzione rispetto al disegno di unificazione dell'aliquota (l'effetto a regime è stimato in 2 miliardi all'anno).

Dal lato delle *spese*, le richieste e le misure eventuali sono molto più numerose, tanto da poter generare, complessivamente, oneri per decine di miliardi. Gli interventi spaziano dalla previdenza e assistenza sociale agli impegni internazionali per la cooperazione e lo sviluppo; da ulteriori spese per infrastrutture a sostegni alla ricerca e all'università; dalle risorse da assegnare a quelle amministrazioni dello Stato il cui funzionamento - alla luce dei risultati dell'analisi dell'efficienza organizzativa appena avviata - potrebbe essere pregiudicato dalle norme di accantonamento disposte con la Legge finanziaria, alla richiesta che gli investimenti effettuati da enti locali con bilancio in avanzo siano esclusi dalle norme sul patto di stabilità interno.

Una riflessione particolarmente approfondita è necessaria per la previdenza e l'assistenza, sia per la potenziale onerosità degli interventi sia per gli aspetti di negoziato con le parti sociali sia, ancora, per la diversità del contributo che interventi oggi in discussione possono dare all'equità intergenerazionale e allo sviluppo.

Terza conclusione: anche nell'ipotesi che potessero essere interamente destinate ad altro uso che l'accorciamento dei tempi per raggiungere un bilancio 'vicino al pareggio' (una ipotesi, come si è detto, molto difficile da negoziare a Bruxelles) le risorse aggiuntive resterebbero pur sempre di gran lunga inferiori alla somma degli interventi prospettati o immaginati.

4. Disponibilità e richieste: spendere meglio.

Si impone, dunque, una difficile conciliazione tra disponibilità di risorse e pressione sulle risorse. Per compierla correttamente si devono tenere presenti tre considerazioni.

In primo luogo, è da escludere che il Governo possa compiere in primavera una manovra *espansiva* del disavanzo per poi, già in luglio, attraverso il DPEF, dover proporre una manovra *restrittiva*.

In secondo luogo, è assai difficile che, attraverso la prossima Legge finanziaria, il Governo possa compiere – come fece nel 2006 - un manovra ‘lorda’ di importo molto superiore alla manovra ‘netta’.

In terzo luogo, è da escludere l'imposizione di nuovi tributi o l'inasprimento delle aliquote di quelli esistenti; in prospettiva, anzi, si renderà necessario impiegare risorse per ridurre la pressione fiscale rispetto agli attuali livelli. La pressione fiscale nell'anno in corso si avvicinerà ai valori raggiunti nei primi anni Novanta, quando minore era l'integrazione dei mercati internazionali e quindi minori i vincoli a una autonoma politica finanziaria.

Non ci si può nascondere che si tratta di tre considerazioni molto stringenti. Superare anche una sola di esse appare tecnicamente arduo e politicamente azzardato.

Una qualunque misura che impegnasse parte delle disponibilità al di fuori di una decisione complessiva sui ‘sì’ e sui ‘no’ implicherebbe che il controllo dei conti, e dunque la politica economica stessa, è sfuggito di mano. Si comprometterebbe gravemente sia il risultato di risanamento conseguito fin qui sia la possibilità di dar corso ad altre ipotesi di intervento per far fronte a rischi esistenti.

Il solo modo per rendere meno difficile la conciliazione tra disponibilità e richieste è di accrescere le disponibilità attraverso significative economie di spese. Questa è, in effetti, la via maestra indicata già nel luglio scorso dal DPEF e imboccata con la Legge finanziaria. Invertendo la tendenza degli anni recenti, la Legge finanziaria ha arrestato la dinamica della spesa corrente e ridato impulso a quella per investimenti; ha effettuato contenimenti nettamente superiori a quelli compiuti da molti anni. Le correzioni apportate nel campo della spesa sono state giudicate insufficienti dalla critica, ma hanno suscitato fortissime resistenze di vari settori interessati e di sedi politiche e parlamentari. Il Governo sembrò far meno del teoricamente auspicabile e più del politicamente tollerabile.

Oggi è divenuto impossibile accordare richieste e disponibilità senza attingere risorse allo ‘spendere meglio’. Ma per spendere meglio occorrono azioni molto energiche in campi quali gli organici delle amministrazioni centrali e locali, i contratti del pubblico impiego, la struttura organizzativa dello Stato al centro e in periferia.

Quarta conclusione: per conciliare richieste e disponibilità è indispensabile che le decisioni sull'uso delle maggiori risorse vengano prese considerando simultaneamente le diverse ipotesi (a cominciare da eventuali riduzioni di imposta) circa il loro utilizzo. Risorse ulteriori possono provenire solo da misure di contenimento delle spese.

5. Calendario e metodo.

Oggi si può guardare al futuro con rinnovato ottimismo. È in atto una ripresa; si tratta di trasformarla in crescita duratura. Si è allentata la morsa sui conti pubblici; si

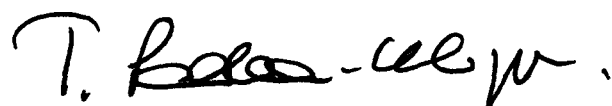
tratta di utilizzare al meglio il piccolo spazio creatosi. Occorre non sprecare l'occasione con azioni dal respiro corto.

Questa nota non prospetta le priorità e le scelte di merito che il Governo dovrà compiere nei prossimi mesi nella sua collegialità. Essa si limita a tracciare il quadro delle compatibilità e a indicare un metodo di lavoro.

L'evidente divario tra disponibilità e richieste imporrà una selezione molto rigorosa delle richieste da accogliere e una fortissima determinazione nel tener ferma le decisioni prese sulle richieste da *non* accogliere. Il Governo ha già avviato questo lavoro e lo compirà nel prossimo futuro.

L'unico modo per conciliare le disponibilità e le richieste è che i 'no' e i 'sì' siano decisi contemporaneamente, attraverso un unico processo di valutazione delle priorità. Per questo il calendario annuale della politica economica comprende momenti nei quali 'si fa il bilancio', o lo si rivede.

Quinta conclusione: le due scadenze nelle quali l'esercizio di 'fare il bilancio' verrà compiuto saranno le scadenze istituzionali previste dalla legislazione vigente: il bilancio di assestamento (giugno), per l'anno in corso; il DPEF (luglio) e la Legge finanziaria (settembre) per il 2008 e per quelli successivi.



Roma, 15 marzo 2007.

Sintesi e principali conclusioni

La finanza pubblica nel 2006 ha tratto notevole beneficio sia dalla ripresa economica in atto sia dall'azione di contenimento delle spese e di lotta all'evasione fiscale. Il miglioramento dei conti pubblici ha superato gli stessi ambiziosi obiettivi posti dal Governo.

Allo stesso tempo, il risanamento dei conti non è ancora compiuto e ulteriori sforzi sono necessari per riprendere il sentiero di riduzione del debito pubblico in linea con il piano di risanamento stabilito con lo scorso DPEF. Il piano prevede l'azzeramento del deficit e la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL al di sotto del 100 per cento per la fine della legislatura.

L'Italia è ancora sotto procedura di deficit eccessivo. Sulla base della Raccomandazione del Consiglio ECOFIN di luglio 2005, si è impegnata a riportare in modo credibile e sostenibile il rapporto deficit/PIL sotto al 3 per cento nel 2007. L'Opinione del Consiglio del 27 febbraio 2007 sul Programma di Stabilità italiano per il 2007 invita l'Italia ad assicurare, una volta chiusa la procedura, progressi adeguati a raggiungere l'obiettivo del pareggio di bilancio entro il 2011 e una riduzione soddisfacente del rapporto tra debito pubblico e PIL.

Occorrerà quindi, in sede di preparazione del nuovo Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, definire tempistica ed entità degli ulteriori passi necessari, tenendo conto sia dello sforzo notevole che il Paese ha già sostenuto nel primo scorcio della legislatura sia della necessità di non abbandonare gli obiettivi di equità e sviluppo, per poter garantire un futuro di maggiore e più solida crescita economica.

L'economia italiana nel 2006

Dopo un quinquennio di sostanziale stagnazione (un incremento medio annuo del PIL di 0,7 per cento nel periodo 2001-2005), nel 2006 l'economia italiana ha mostrato una forte ripresa. L'aumento del PIL è risultato pari all'1,9 per cento, superiore alla stima contenuta nella

Relazione Previsionale e Programmatica di settembre (1,6 per cento) e agli scenari elaborati dalle principali istituzioni nazionali ed internazionali. Il dato annuo incorpora l'andamento particolarmente favorevole del quarto trimestre.

Il risultato a consuntivo comunicato dall'ISTAT registra il consolidamento della ripresa dell'economia italiana cominciata nel corso dei primi mesi del 2005. Pone fine a un periodo sfavorevole di durata anomala rispetto alla media delle fasi discendenti del ciclo italiane: solo tra la primavera del 1980 e quella del 1983 si registrò un'altra fase negativa così lunga, caratterizzata da una crisi competitiva dell'industria italiana e da un conseguente processo di ristrutturazione.

Dal lato dell'offerta, l'accelerazione dell'attività economica ha riflesso miglioramenti in tutti i macro settori, con l'unica eccezione dell'agricoltura. Il risultato più rilevante è rappresentato dalla ripresa dell'industria in senso stretto, il cui valore aggiunto è cresciuto del 2,5 per cento nel 2006 dopo essersi contratto di circa l'1 per cento all'anno nel quinquennio precedente. E' il segnale principale che è in corso una fase di ristrutturazione delle imprese industriali italiane. Si osserva un riposizionamento verso i settori a media tecnologia e ad alta qualità e una scrematura delle imprese meno efficienti. Non è ancora sufficientemente chiaro in che misura il processo di ristrutturazione si sia completato. In ogni caso, non sembra che abbia modificato il modello di specializzazione produttiva dell'economia italiana.

Dal lato della spesa, la crescita nel 2006 è stata sostenuta dalla buona dinamica della domanda interna. Grazie al forte incremento delle esportazioni in volume, anche la domanda estera netta è tornata a fornire un contributo positivo. La quota di mercato in volume ha continuato a declinare, ma in modo meno marcato rispetto agli anni precedenti.

La dinamica delle esportazioni superiore alle attese spiega la maggior parte delle sottostime sull'andamento complessivo dell'economia. L'accelerazione (+5,3 per cento, il miglior risultato dal 2000) ha risentito del miglior andamento del commercio mondiale e dell'economia europea, in particolare di quella tedesca, i cui consumi interni hanno sostenuto le esportazioni italiane nei settori tradizionali (tessile, meccanica, automobili). Seppur non si osservi una modifica del modello di specializzazione del paese, il marcato aumento dei prezzi