



*Il Ministro
dell'Economia e delle Finanze*

NOTA SULLE PROSPETTIVE ECONOMICHE E FINANZIARIE

Nessun vento è favorevole per chi non sa dove andare

Seneca, «Lettere a Lucilio», LXXI

Nel 2006 e nel 2007 i conti pubblici si sono chiusi in maniera più favorevole del previsto. È il risultato di una politica economica che ha rifiutato la logica dei due tempi (prima risanare, poi sviluppare) e ha perseguito con lo stesso respiro un triplice obiettivo: crescita, risanamento, equità.

1. L'uscita dei conti dalla zona di emergenza

L'eredità che era stata lasciata al Governo di questa brevissima legislatura non poteva essere accettata col beneficio di inventario: il Paese è uno solo, chiunque lo governi. Il saldo primario era stato pressoché azzerato, ed era più basso di quello del 1992. Il *deficit* aveva superato il 4 per cento, cancellando il faticoso risanamento culminato con la 'corsa all'euro' del 1997. La quota di debito pubblico sul PIL, in diminuzione dal 1994, aveva ripreso ad aumentare. Il peso della spesa corrente primaria aveva toccato un massimo storico. La procedura di infrazione europea si era aperta. Il rosso dei conti rischiava di riportare l'Italia nella spirale di un *deficit* che si avvita.

Il rimedio non poteva essere una stretta di bilancio indiscriminata perché l'Italia non era - e non è - malata solo di conti pubblici. Nella società si agitavano disuguaglianze e iniquità, e lo sviluppo dell'economia, se pur dava segni di maggiore dinamica, appariva trainato da una forte crescita mondiale più che da forze interne. Era necessaria una manovra composita, che entrasse nell'articolazione delle spese e delle entrate, che operasse contemporaneamente sui diversi fronti della lotta agli sprechi, della restituzione di risorse a settori sottofinanziati (difesa, opere pubbliche, ecc.), del contrasto dell'evasione, della necessità di sgravi e alleggerimenti normativi. L'azione di politica economica doveva quindi mirare non solo a riportare il deficit nell'alveo delle compatibilità, non solo aggiustare la marcia ma rimettere a posto il veicolo, ridare forza al tessuto economico e solidarietà a quello sociale. Ridistribuire il dare e l'avere della società e dell'economia è molto più controverso che metter mano a misure - dolorose ma circoscritte - che usano solo il freno: si vanno a toccare realtà vive della società, contrasti di convenienze e interessi costituiti che si annidano nelle nicchie dell'evasione fiscale, nelle sacche di inefficienza dei pubblici servizi e nei ricettacoli dell'economia protetta.

I provvedimenti presi a metà 2006 a valere su quello stesso anno, così come la Finanziaria 2007, dovevano attuare un rapido cambiamento di rotta, fermare un deterioramento dei conti che in altri tempi avrebbe portato a crisi del cambio e che stava aggravando la sfiducia dei mercati, dell'Unione europea e degli organismi internazionali e nello stesso tempo accentuando il declino della nostra economia.

Già nel 2007 è stato possibile, con due manovre in corso d'anno e con la elaborazione della Finanziaria 2008, tenere conto del fatto che il risanamento dei conti procedeva anche meglio del previsto e utilizzare i frutti del successo su ciascuno dei tre fronti dell'azione intrapresa sin dal 2006: nuovi interventi in campo sociale, accrescimento degli investimenti pubblici, maggiore riduzione del *deficit*.

I risultati sono sotto gli occhi di tutti. L'indebitamento netto della Pubblica amministrazione - la grandezza rilevante per le regole europee - si è più che dimezzato, passando dal 4,2 per cento del 2005 all'1,9 per cento del 2007. L'Italia ha nettamente sorpassato gli obiettivi ai quali era impegnata con l'Unione europea e si avvia a uscire a testa alta dalla procedura di *deficit* eccessivo. Il peso del debito pubblico ha ripreso a calare.

Contrariamente a quanto viene detto, ai risultati ottenuti hanno concorso sia le entrate sia le spese e, per le entrate, il contributo essenziale è venuto dai frutti della lotta all'evasione. L'espansione della spesa primaria - il cui peso si era aggravato di quasi due punti e mezzo di PIL nel quinquennio 2001-2005 - è stata fermata e, anzi, ha cominciato a invertirsi. La pressione fiscale sul contribuente leale non è aumentata. Provvedimenti di semplificazione hanno ridotto gli adempimenti per vaste schiere di imprese e di cittadini. L'aumento della pressione fiscale complessiva che appare nelle statistiche è nato essenzialmente dal recupero dell'evasione che è derivato sia da una più efficace deterrenza sia da una accresciuta adesione spontanea ai doveri fiscali. È nato anche da alcuni interventi miranti a aumentare le coperture pensionistiche future, soprattutto dei lavoratori con lavoro precario.

2. Non solo correzione

Questa Relazione, che chiude anzitempo un disegno concepito per una intera legislatura, dà conto di quel che è stato fatto per perseguire allo stesso tempo equità, sviluppo e risanamento. Bastino qui alcune osservazioni.

Sul punto dell'*equità*, la ripresa dei programmi di edilizia sovvenzionata, l'aumento delle pensioni basse, l'intervento a sollievo di quelle situazioni di povertà che non possono essere sanate con lo strumento fiscale perché già al di sotto delle soglie minime di tassazione (il cosiddetto bonus agli incapienti), le misure fiscali a favore delle donne lavoratrici, la costituzione di fondi specifici per assistere persone e famiglie con difficoltà di inserimento lavorativo e sociale.

Sul punto dello *sviluppo*, oltre alla riduzione del peso dei tributi e contributi sul lavoro (il cosiddetto cuneo fiscale), una riforma della tassazione dei redditi societari che ha portato a uno sgravio importante. Gli imprenditori oggi sanno che qualunque aumento dei profitti sarà tassato, in sede Ires, al 27,5 per cento, un'aliquota internazionalmente competitiva. Le risorse finanziarie per alcune infrastrutture chiave del paese - strade, autostrade, trasporti locali - sono state ricostituite, in alcuni casi con sforzi eccezionali.

Sul punto del *risanamento dei conti*, il Governo ha fatto fronte - nel contesto di una popolazione che invecchia e del conseguente imperativo di aumentare l'età effettiva di pensionamento - a due lasciti della precedente legislatura: l'allungamento brusco dell'età lavorativa inserito in un provvedimento a 'scoppio ritardato' (il cosiddetto 'scalone') e il congelamento di un aspetto essenziale della riforma pensionistica del 1995 quale la revisione dei coefficienti di trasformazione. La soluzione - trovata al termine di un laborioso negoziato - ha anticipato, rendendolo però graduale, il passaggio a un'età pensionabile più elevata e ha finalmente aggiornato i coefficienti, stabilendo l'automaticità delle future revisioni.

3. Il controllo della spesa: un metodo diverso

In prospettiva, l'aspetto forse più importante dell'azione svolta dal Governo Prodi ha riguardato la grande questione della spesa pubblica, il cui controllo si era gravemente allentato nel quinquennio precedente più per gonfiare gli apparati pubblici che per migliorare i servizi al Paese.

Aumentare la spesa è facile, ma tornare indietro è compito assai arduo in ogni Paese. È particolarmente arduo in Italia, dove la spesa, tolta quella per gli interessi sul debito e per prestazioni pensionistiche, non è eccessivamente elevata. Essa è in gran parte concentrata in amministrazioni locali che hanno limitata responsabilità fiscale e presenta una forte concentrazione geografica degli sprechi, sicché ogni contenimento rischia di essere immediatamente percepito come una politica antimeridionalistica.

I dati fondamentali del bilancio e dell'economia dicono che *qualità* e *quantità* della spesa devono rispettivamente *migliorare* e *ridursi* perché la finanza pubblica divenga fattore di sviluppo e di rasserenamento per l'economia e per la società. Devono e *possono*: i lavori compiuti in questi quasi due anni hanno dimostrato che possono. Ma l'esperienza di ogni Paese che abbia fatto più strada del nostro lungo questo impervio cammino mostra che una diffusa presa di coscienza della questione e della vera natura dei rimedi è *conditio sine qua non* per intervenire in modo efficace.

La trita espressione 'tagli alla spesa' doveva cedere il posto a un'azione 'dal basso', che partisse da un'analisi delle procedure, da un esame pacato e profondo di quel 98 per cento del bilancio pubblico su cui non si appunta l'attenzione di chi è ipnotizzato dai pochi flussi oggetto della Finanziaria. Il controllo della spesa non è fatto dalle sciabolate (per lo più verbali) degli impazienti, ma dalla tenacia della buona amministrazione, e, in un'ottica di 'conoscere per deliberare', da un esame previo dei minuti modi di spendere e dell'organizzazione degli uffici, dalla determinazione di scale di priorità, da una riclassificazione delle spese per programmi che dia coerenza agli interventi, dall'individuazione delle migliori pratiche (*best practices*) per farne modelli per l'amministrazione, dalla ricerca paziente delle possibilità - già insite nelle norme esistenti - di mettere in atto mobilità, formazione e ridistribuzioni di compiti e di sedi. Nelle Leggi finanziarie 2007 e 2008, la questione del controllo della spesa viene posta su queste fondamenta, umili ma essenziali. Alcune basi conoscitive e linee di intervento sono già contenute nel Libro verde sulla spesa e nei lavori della Commissione tecnica sulla finanza pubblica; sono strumenti che il Governo Prodi lascia in eredità al futuro esecutivo.

Primi risultati sembrano dar ragione a questa scelta di metodo. La crescita della spesa corrente primaria è stata rallentata nonostante la spendita di una parte delle maggiori risorse affluite con la lotta all'evasione. Una parte cospicua della spesa pubblica viene decisa a livello regionale e locale, e le disposizioni del Patto di stabilità interno e del Patto per la salute, assistite da incentivi e penalità, hanno portato a un significativo rallentamento delle uscite di bilancio.

4. Nuove nubi sull'economia

Il peggioramento del ciclo internazionale seguito alla cosiddetta 'crisi dei mutui' ha rivelato come i miglioramenti innegabili che va registrando il tessuto produttivo italiano siano ancora fragili. Molti produttori si stanno riposizionando su segmenti più elevati di valore aggiunto, e numerose storie di successo rivelano che le sfide della tecnologia e della globalizzazione sono state accettate da una parte del mondo imprenditoriale: lo testimonia il miglioramento della nostra bilancia commerciale. Permangono tuttavia antichi difetti, in termini di ricerca e di capitale umano, e i fermenti

in essere non hanno fatto ancora ‘massa critica’. In passato le turbolenze internazionali investivano l’Italia con maggior impeto rispetto agli altri Paesi, dando al nostro la nomea di ‘vaso di coccio’. Oggi, grazie all’incardinamento nell’area dell’euro, ci sono state risparmiate le turbolenze ‘nominali’ (inflazioni e svalutazioni) legate ai tassi d’interesse e ai tassi di cambio; ma non ci sono state risparmiate le turbolenze ‘reali’ (bassa crescita e stallo della produttività) legate a una specializzazione produttiva troppo esposta alle pressioni concorrenziali della globalizzazione, mentre la fiducia dei consumatori è scalfita dai forti rialzi dei prezzi più visibili (energia e alimentari) e quella dei produttori risente dei timori esterni (minacce di recessione) e di quelli interni (instabilità politica).

È ragionevole ritenere che l’attuale oscurarsi del quadro economico mondiale rifletta qualcosa di più di una pausa congiunturale innescata dalla crisi dei mutui *sub-prime*. Esso riflette il cumularsi di due squilibri di fondo, la cui correzione richiede tempi lunghi e non può essere elusa: la condizione dell’economia americana, che accumula debito estero e soffre di insufficiente risparmio pubblico e privato; il movimento di un terzo del genere umano (Cina e India) dalla povertà verso il benessere, che preme sulle disponibilità e sui prezzi dei prodotti energetici e alimentari. Per l’intera economia del pianeta, il primo fattore genera ristagno, il secondo inflazione.

Il processo di correzione di questi squilibri ha innescato crisi e perdite in quelle parti del sistema finanziario che più avevano contribuito all’eccesso di spesa e di debito. Tale processo è tutt’altro che concluso e la fase negativa apertasi nell’estate 2007 rischia di durare a lungo, mentre i vasi comunicanti della sfiducia amplificano gli effetti reali. Un paese a economia media e aperta come il nostro, con debolezze strutturali di antica data tanto nel settore pubblico quanto in quello privato, con un sistema istituzionale precario, potrebbe più degli altri risentire delle turbolenze che inevitabilmente continueranno ad accompagnare la correzione di questi squilibri di fondo.

5. Il 2008 e oltre: l’economia rallenta, ma i conti tengono e migliorano

Questa Relazione dà conto, in maniera dettagliata e trasparente, dei cambiamenti intercorsi dalle ultime elaborazioni ufficiali, contenute nella Relazione Previsionale e Programmatica presentata lo scorso settembre. Il cambiamento repentino delle prospettive economiche internazionali non può non riflettersi sulle condizioni interne del Paese.

La previsione di crescita italiana viene oggi fortemente ridotta rispetto a solo pochi mesi fa, da 1,5 a 0,6 per cento, per tenere pienamente conto delle recenti informazioni sulla congiuntura internazionale e interna. La previsione è in linea con le stime più aggiornate dei maggiori istituti internazionali.

Le nuove stime per l’anno in corso mettono in luce l’inevitabile - ma complessivamente marginale - impatto del rallentamento ciclico sui conti pubblici. Il deficit è previsto stabilirsi al 2,4 per cento del PIL. Nonostante la crescita sia più che dimezzata è un valore solo leggermente più elevato di quanto atteso a settembre (2,2 per cento). Vale la pena di ricordare che nel 2005, in presenza di una crescita identica a quella ora attesa per questo anno il rapporto tra deficit e PIL si era attestato al 4,2 per cento. Pesano poi sull’anno in corso, e solo su questo, lo slittamento di alcune spese e di alcune minori entrate inizialmente previste per il 2007. Al netto di questi fattori temporanei - destinati a esaurirsi nel 2008 -, dell’impatto negativo del rallentamento dell’economia e dei maggiori tassi d’interesse la cifra di 2,4 equivale a un 1,9.

Due altri importanti fattori inducono a guardare i mesi futuri con ragionevole serenità.

Primo: le stime sono improntate a considerevole prudenza. Per quanto riguarda le *entrate*, incorporano il maggior gettito recuperato negli ultimi due anni con la lotta all'evasione fiscale, ma ipotizzano che venga meno ogni nuovo sostanziale recupero di base imponibile. Questa ipotesi pessimistica è in linea con la prassi utilizzata nel passato, ma proprio l'esperienza degli ultimi due anni mostra che forti aumenti di gettito indotti da maggiore disciplina dei contribuenti (*tax compliance*) sono interamente possibili, se perseguiti con determinazione a livello politico, amministrativo e di comunicazione agli italiani. Per quanto riguarda le *spese*, le stime ipotizzano in via cautelativa che la dinamica dei risultati eccezionali ottenuti nell'ultimo biennio (ad esempio lo straordinario contenimento dei consumi intermedi delle amministrazioni) invece di continuare, si inverta parzialmente. Ebbene, non è scritto né nelle leggi né nel libro del destino che debba essere così; dipende dalla determinazione con cui opereranno il Governo e l'Amministrazione nella nuova legislatura. Gli uffici sono stati, su questo punto, più pessimisti del Ministro.

La grande prudenza delle stime del tendenziale fa ritenere che le sorprese nel corso dell'anno possano essere prevalentemente positive. La Relazione presenta e documenta anche uno scenario alternativo che riflette questa possibilità, così come ne presenta uno di andamento più sfavorevole.

Secondo: allo stato dei fatti, il lieve aumento del deficit previsto per il 2008 appare di natura del tutto transitoria. L'andamento tendenziale per gli anni successivi al 2008, stimato con criteri di uguale prudenza, mostra un profilo fortemente decrescente del deficit, che verrebbe a collocarsi su livelli abbondantemente al di sotto del 2 per cento del PIL. Questo vale anche e soprattutto per il deficit *strutturale*, che prescinde dalle ipotesi che si fanno sulla evoluzione dell'economia. Negli anni 2009-2011 le stime del tendenziale mostrano un deficit in calo strutturale dal 2,2 (2008) all'1,2 (2011) del PIL.

Dalle nuove elaborazioni emerge dunque una conclusione chiara: il rallentamento economico non interrompe il risanamento delle finanze pubbliche operato dal Governo. Quel risultato è solido e destinato a durare. L'Italia rimane saldamente in zona sicurezza ed è sulla via del pareggio nonostante la fine di una congiuntura favorevole.

L'emergere di risorse aggiuntive è un fatto possibile, accaduto con regolarità negli ultimi due anni; ma potrà essere accertato solo nei prossimi mesi con un'attenta lettura dei dati. L'elaborazione – in giugno – del bilancio di assestamento sarà l'occasione per fare il punto.

6. Un dilemma della politica economica?

Il risanamento dei conti non è ancora completato e già il peggioramento del ciclo sembra porre la politica economica di fronte a un dilemma: interrompere lo sforzo in atto pur di sostenere l'economia con tagli fiscali e aumenti di spesa oppure insistere verso il pareggio del bilancio col rischio di indebolire un'economia già debole?

Tre considerazioni di ordine economico inducono a ritenere che questo sia un falso dilemma.

- *La politica economica può influire sulla crescita, oltre che attraverso la finanza pubblica, con misure che accrescono la competitività e il dinamismo del sistema produttivo.* Nelle circostanze dell'Italia di oggi, liberalizzazioni e semplificazioni sono probabilmente al primo posto nella scala delle influenze sull'attività economica. Se perseguite con determinazione e intensità, possono contrastare con efficacia gli impulsi recessivi.

- *La lotta all'evasione può offrire, se continuata, ampie risorse per ridurre la pressione fiscale sui contribuenti in regola.* L'emersione di imponibili che oggi sfuggono al fisco è un processo graduale, lungi dall'essersi esaurito. Si possono dunque ipotizzare elasticità delle entrate al PIL che, se pure non forti come quelle degli ultimi due anni, basterebbero a finanziare la restituzione ai contribuenti leali delle risorse prelevate da quelli sleali. Questa restituzione avrebbe con ogni probabilità maggiori effetti di sostegno dell'economia, attraverso i canali della fiducia e del venir meno di una distorsione alla concorrenza, di quelli deflattivi legati al restringimento dell'area dell'evasione. Allo stesso tempo, questa restituzione non contraddice il cammino verso il risanamento, che è legato alle riduzioni di spesa.

- *Le economie possibili nella spesa primaria sono sufficienti a percorrere il cammino che rimane verso il pareggio dei conti pubblici.* Questo cammino significa recuperare, di qui al 2011, circa due punti di spesa primaria (sul PIL); recuperare, cioè, quelle lievitazioni che hanno rotto gli equilibri di bilancio nella legislatura precedente.

Sul piano *politico* l'impegno del pareggio dei conti pubblici nel 2011 non è negoziabile in sede europea; la nostra stessa opinione pubblica giudicherebbe molto severamente una ricaduta nell'infrazione del Patto di Stabilità. Ma sarebbe un errore considerare quell'impegno come troppo restrittivo sul piano *economico*. Il dilemma tra rigore e sviluppo è falso. Basta guardare a quel che è successo nel 2001-2005, quando la maggiore spesa pubblica si è accompagnata al quinquennio di più lenta crescita nell'Italia del dopoguerra. Le relazioni fra spesa pubblica ed economia sono molto più complesse di quanto possa apparire da una concezione, infondata anche per la teoria economica, che veda la spesa come carbone gettato nella fornace della caldaia produttiva. Nella situazione italiana uno snellimento della spesa che ne migliori la qualità e lasci più risorse a disposizione del settore privato avrebbe effetti di sostegno, non di restrizione.

7. La via del rilancio

Il debito pubblico è ancora superiore al 100 per cento del PIL, il più alto tra i paesi dell'Unione Europea. Ogni italiano, anche se neonato, porta sulle spalle il pagamento di 1300 euro l'anno per interessi; e non possiamo neanche dire che li dobbiamo a noi stessi, perché circa la metà del debito è in mani estere. Le tasse non possono essere aumentate; anzi, per i contribuenti in regola esse devono ridursi. La vendita di cespiti dello Stato o degli Enti territoriali per ridurre il debito è ancora possibile ma la grande stagione delle privatizzazioni è conclusa e gli importi sono ormai limitati. Una famiglia può dar fondo a gioielli e poderi, ma questa non è una soluzione quando le spese continuano a superare le entrate.

La via ineludibile del risanamento passa dunque per la gestione ordinaria e la sfida - oggi più nitida e cogente che mai - sta nel contenere e riqualificare la spesa dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali. Ciò significa compiere una trasformazione profonda delle amministrazioni pubbliche.

Il Libro Verde dello scorso settembre ha messo in luce quanto ampio sia lo spazio per realizzarla. Gli esempi non c'è bisogno di mutuarli dall'estero; anche in Italia, in quasi ogni ramo della Pubblica Amministrazione vi sono isole di eccellenza che indicano come fornire servizi allo stesso tempo migliori e meno costosi. La riclassificazione del bilancio per missioni e programmi, attuata l'anno scorso, fornisce la base conoscitiva per avviare 'leggi di programma' che razionalizzino l'uso delle risorse tagliando i nodi dello scoordinamento, delle sovrapposizioni di competenze e dei 'terreni di caccia' riservati. Allo stesso tempo, il ricorso - nel momento dello

stanziamento delle risorse - a confronti tra stesse tipologie di servizi (ospedali, prefetture, uffici ministeriali, uffici delle amministrazioni locali e via dicendo) potrebbe contribuire ad adeguare le realtà meno virtuose a quelle più efficienti. Il beneficio sarebbe per la spesa pubblica, per i cittadini che utilizzano i servizi, per la crescita economica del Paese.

La riduzione del peso della spesa primaria deve escludere gli investimenti infrastrutturali, che vanno al contrario potenziati. Difficilmente può riguardare le prestazioni sociali, sulle quali sono stati fatti recenti interventi. La necessità di concentrare il controllo sul resto della spesa - quella tradizionalmente legata alla fornitura di servizi pubblici - rende la sfida più severa, dato che si tratta, di qui al 2011, di mantenerla quasi ferma in termini nominali. Nessun contenimento della spesa può prescindere dalle spese di personale, che, in un settore ad alta intensità di lavoro come la Pubblica Amministrazione rappresenta la posta di gran lunga più rilevante. Essa dipende dai contratti, dall'organizzazione del lavoro, dalla distribuzione del personale, dal sistema degli incentivi. Bisogna avere la volontà, spesso mancata in passato, di incidere su tutti e quattro gli aspetti: contenimento salariale, organizzazione senza sovrapposizioni, mobilità funzionale ai servizi richiesti, premi per chi produce di più.

Questa Relazione concentra la propria attenzione sui conti pubblici, dunque su quella parte della politica economica che incide sull'entrata e sulla spesa. Ma se si allarga lo sguardo all'intera gamma delle azioni attraverso cui il settore pubblico influisce sull'andamento dell'economia, allora appare chiaro che il punto di riferimento, l'obiettivo-guida deve consistere nell'innalzare il livello di produttività nel nostro sistema economico. Solo così sarà possibile accelerare la crescita in una società come la nostra, dove la popolazione non aumenta e invecchia.

Fermenti positivi stanno già agendo sull'ordito e sulla trama del tessuto produttivo, ma gli aumenti di produttività si estenderanno a tutti i settori solo se le vie del successo saranno aperte ai soggetti più dinamici da una più libera competizione: perseverare nella liberalizzazione dei mercati incontra resistenza da parte di chi gode di rendite, ma dà benefici immediati a tutti i cittadini sotto forma di minori prezzi. Le pressioni interne della liberalizzazione e quelle esterne della globalizzazione rendono di tanto più necessario migliorare il sistema degli ammortizzatori sociali, per facilitare il passaggio di risorse da settori in declino a settori in espansione. In questa prospettiva, le Finanziarie 2007 e 2008 sono intervenute con strumenti innovativi.

L'obiettivo dell'intera nostra politica economica non può essere altro che il ritorno dell'Italia a una crescita superiore, non inferiore, alla media europea. E tale obiettivo difficilmente può essere raggiunto senza perseguire insieme efficienza nell'uso delle risorse, equità sociale e buona salute dei conti pubblici.

T. Berlusconi

Roma, 12 marzo 2008

PAGINA BIANCA