

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il DPEF prende a riferimento un arco temporale ampio, che arriva fino al 2011. Il DPEF quest'anno è infatti quinquennale, un vero e proprio manifesto economico di legislatura. Insieme al DL n. 223 delinea la politica economica del Governo Prodi.

Il Governo ha trasmesso un documento chiaro ed argomentato come non accadeva da anni. Realistico nei dati e nelle analisi, un documento che traccia il quadro di un paese reale che deve affrontare molte difficoltà ma che con spirito unitario ce la può fare.

Le politiche delineate sono quelle necessarie per il rilancio del nostro sistema-paese. Sono fissati gli obiettivi di medio periodo non solo economici, ma anche di qualità sociale ed ambientale. Il DPEF individua le strategie per tornare a crescere, per riposizionare il nostro paese nel mutato quadro europeo e globale. La portata riformista del DPEF 2007-2011 è ambiziosa.

Il Governo intende operare lungo tre direttrici: crescita, risanamento dei conti, equità sociale e territoriale, che sono tra di loro sinergiche. La politica dei due tempi (prima i sacrifici e poi le riforme) è del tutto superata, risanamento ed equità devono camminare insieme, non solo per creare il necessario consenso ma anche per la stessa efficacia del programma economico del governo.

Tutte le misure descritte sono di natura strutturale: i problemi non si possono più rinviare. Esse si ispirano all'impianto della Strategia di Lisbona.

L'Italia, come ha già dimostrato negli anni che hanno preceduto l'adesione alla moneta unica europea, possiede le energie e le risorse umane per poter affrontare e

vincere questa sfida ripristinando la coesione nazionale sulla base della giustizia sociale e valorizzando, in particolare, le potenzialità dei giovani e delle donne a cui sono dedicati molti dei provvedimenti in programma.

Altro elemento decisivo della strategia del DPEF è il metodo proposto per conseguire gli obiettivi.

Si ritorna alla concertazione con le parti sociali ed i territori. I sacrifici dovranno avere precise contropartite nelle riforme settoriali ed essere preceduti da misure di equità fiscale. Non ci saranno solo tagli, ma si opererà con la razionalizzazione e la riforma della spesa e delle strutture delle pubbliche amministrazioni riqualificando la funzione della sfera pubblica. Il rapporto con le autonomie locali sarà rafforzato da un costante confronto sugli obiettivi e da una concreta collaborazione sugli strumenti, in particolare nelle politiche per l'equità, che, nel DPEF all'esame del Parlamento, sono condizione indispensabile al processo di risanamento finanziario e al rilancio della crescita.

1. L'importanza del DPEF.

Non spetta al DPEF elencare puntualmente e dettagliatamente le singole misure che saranno adottate nel prosieguo della legislatura così come nell'ambito della prossima manovra finanziaria. L'esame del DPEF non deve sovrapporsi alla sessione di bilancio, non ne costituisce un'anticipazione, che sarebbe del tutto impropria, quanto piuttosto la premessa in quanto volto a indicare la direzione che si intende intraprendere.

L'avvio dell'esame è stato preceduto, come di consueto, da un ciclo di audizioni svolto congiuntamente con l'omologa Commissione del Senato.

Le audizioni hanno consentito di acquisire utili elementi di valutazione e di giudizio. Non può tuttavia nascondersi l'impressione di una certa ritualità che va scapito della proficuità di un appuntamento, qual è appunto l'esame del DPEF, che dovrebbe invece assumere importanza centrale nel confronto sulle grandi problematiche connesse alla politica economica e finanziaria.

In questa occasione è stato possibile sperimentare soltanto in misura assai limitata qualche innovazione nell'organizzazione delle audizioni. In futuro, ed eventualmente già in occasione della prossima sessione di bilancio, potremo procedere con più decisione in modo da valorizzare una fase, quella delle audizioni, che non risponde soltanto ad esigenze di istruttoria, ma costituisce anche un'occasione esemplare di apertura e di dialogo, all'interno del Parlamento, con le diverse organizzazioni rappresentative del mondo economico e sociale.

Il Parlamento deve saper approfittare dell'indiscutibile vantaggio di essere la sede istituzionale più aperta al confronto con le più varie espressioni organizzate della società civile, in cui le diverse istanze possono, anche per la flessibilità delle procedure, concorrere proficuamente al processo decisionale.

Per questo motivo, tutte le innovazioni utili allo scopo, soprattutto quando si tratti di argomenti di interesse generale, come nel caso del DPEF che riguarda le prospettive economiche e finanziarie, devono essere sperimentate senza pregiudizi.

In questo modo riusciremo a rivitalizzare l'esame del DPEF al quale il legislatore intendeva appunto attribuire la funzione di catalizzatore di una discussione a largo spettro in cui si intersecano le problematiche relative alla finanza pubblica con quelle che riguardano l'economia reale. Un'occasione per affrontare in termini complessivi e generali questioni che rischiano altrimenti di essere discusse in

termini frammentari, per la difficoltà tipica del nostro paese di ragionare secondo una logica di programmazione coerente e organica.

L'utilità di una occasione come quella dell'esame del DPEF risulta rafforzata nell'attuale situazione in cui la consapevolezza che il nostro paese si trova davanti alla necessità di affrontare con coraggio i nodi e gli aspetti più critici che l'hanno condotto in una condizione di grave difficoltà costituisce un dato che accomuna indifferentemente tutte le forze politiche, sia di maggioranza che di opposizione.

La crisi del sistema italiano è un dato su cui convengono, oltre che le analisi degli studiosi e degli esperti, anche le organizzazioni rappresentative del sistema produttivo e quelle sindacali.

È altrettanto diffusa la volontà di non accettare passivamente la prospettiva di progressivo deterioramento della situazione e di non subire inerzialmente la tendenza al ridimensionamento del tasso di crescita, il cui esito ultimo non potrebbe che essere la progressiva marginalizzazione del nostro paese.

2. Lo scenario macroeconomico.

L'economia internazionale.

Il contesto internazionale in cui si inquadra la strategia di risanamento e crescita dell'economia italiana presenta importanti elementi di criticità e vincoli di carattere sia economico che geopolitico a livello globale.

Nonostante l'economia mondiale abbia registrato un tasso di crescita elevato (4,7 per cento) nel 2005 e nel primo semestre dell'anno in corso, la possibilità di migliorare ulteriormente la dinamica economica e la redistribuzione delle risorse appare condizionata da quotazioni del petrolio molto elevate e dal forte rincaro di altre materie prime. L'aumento del prezzo del greggio dipende sia da fattori « strutturali »

— quali la forte domanda da parte dei paesi emergenti e la difficoltà nell'aumentare la capacità produttiva nel breve periodo — che da tensioni geopolitiche nei principali paesi produttori. La forte ascesa dei prezzi nel mercato immobiliare in molti paesi e l'aumento dell'indebitamento delle famiglie assorbono risparmio per investimenti produttivi e comprime i consumi; la globalizzazione dei mercati, i cambiamenti nella divisione internazionale del lavoro e gli aumenti dei prezzi delle materie prime creano squilibri commerciali finanziati dai consistenti flussi di risparmio internazionale, creando sfasamenti tra risparmio disponibile ed investimenti necessari nelle diverse aree.

La crescita mondiale continua ad essere trainata dai paesi emergenti — in particolare quelli asiatici — e dagli Stati Uniti. L'economia italiana dovrebbe però beneficiare dei confortanti segnali di ripresa dei paesi dell'Unione, in particolare dell'area euro, grazie al recupero del settore industriale e alla positiva dinamica nel commercio mondiale: i maggiori beneficiari della ripresa in atto dovrebbero perciò essere le imprese, grazie all'attuazione di politiche volte al recupero di produttività e di competitività, mentre ancora debole appare l'indice di fiducia dei consumatori.

L'economia italiana: il quadro tendenziale.

Il DPEF 2007-2011 individua, già nel 2006, incoraggianti segnali di ripresa della nostra economia: alla fine dell'anno la crescita del PIL reale in Italia dovrebbe attestarsi intorno all'1,5 per cento, un buon risultato soprattutto se confrontato con la crescita nulla registrata nel 2005.

La crescita appare sostenuta principalmente dalla domanda interna, in particolare dalla ripresa degli investimenti, e dai consumi delle famiglie, che dovrebbero crescere dell'1,3 per cento, dopo la sostanziale stagnazione registrata nel 2005 (+0,1 per cento), mentre si attende un deciso

rallentamento della dinamica della spesa delle amministrazioni pubbliche.

La crescita dell'Italia nel 2006 risulta comunque inferiore a quella dell'area euro, che, in base alle previsioni di numerosi organismi internazionali, dovrebbe attestarsi tra il 2 ed il 2,2 per cento.

Una ripresa che non ha ancora ricadute positive sul mercato del lavoro: il DPEF 2007-2011 prevede, per il 2006, soltanto una leggera riduzione del tasso di disoccupazione (7,6 per cento, rispetto al 7,7 per cento del 2005); il tasso di inflazione dovrebbe attestarsi, a fine 2006, intorno al 2,2 per cento, a fronte di un tasso di inflazione programmata dell'1,7 per cento, fissato nel Documento di programmazione dell'anno scorso.

Gli obiettivi programmatici.

Il quadro programmatico del Governo indica per il 2007 una crescita reale del PIL pari all'1,2 per cento contestuale all'aggiustamento strutturale dei conti pubblici richiesto a livello europeo: la manovra di finanza pubblica per il 2007 dovrebbe infatti determinare una restrizione della spesa delle pubbliche amministrazioni, necessaria al risanamento, più che compensata dalla prevista espansione degli investimenti, grazie agli effetti degli interventi programmati, e dal miglioramento del saldo commerciale con l'estero.

Importanti gli interventi « strutturali » previsti dal DPEF per il rilancio dell'economia e il riequilibrio della finanza pubblica: in particolare il DPEF prevede per il 2007 — grazie alle misure programmate — un forte rallentamento della crescita del costo del lavoro rispetto al tendenziale (+1,4 per cento anziché +2,2 per cento).

Gli effetti positivi del risanamento finanziario e delle strategie di crescita delineate nel DPEF dovrebbero esplicarsi appieno negli anni successivi al 2007.

Nel 2008 la crescita del PIL in termini reali dovrebbe registrare un aumento di 0,3 punti percentuali rispetto all'andamento tendenziale e di 0,4 punti percentuali negli anni successivi fino al 2011. Gli

interventi per la crescita avranno ricadute positive principalmente sugli investimenti (+1,1 per cento nel quadro programmatico rispetto al tendenziale nel 2008, +1,4 per cento nel 2009, + 1,2 per cento nel 2010 e +1,1 per cento nel 2011) e sui consumi delle famiglie (+0,1 per cento nel quadro programmatico rispetto al tendenziale nel 2008, +0,3 per cento negli anni successivi) con implicazioni positive sull'occupazione, che dovrebbe registrare incrementi crescenti a partire dal 2008. Per il PIL potenziale si prevede un *trend* di crescita continua; così come ci si attende che la differenza tra PIL potenziale e PIL reale vada progressivamente attenuandosi.

3. Le difficoltà del sistema-Paese.

Il DPEF nella sua analisi fa riferimento agli elementi di criticità del nostro sistema-paese:

il calo della produttività e della competitività;

le difficoltà dei conti pubblici;

l'aumento delle disparità sociali.

L'Italia continua a perdere competitività, la quota delle nostre esportazioni sul commercio mondiale si è ridotta ed è adesso di circa un punto più bassa che un decennio fa. Anche la crescita dell'occupazione sembra entrare in una fase di decelerazione. Il Mezzogiorno è tornato dopo 7 anni a crescere meno del resto del paese. A determinare tale rallentamento anche la forte riduzione del tasso di crescita dei consumi interni dovuta al decremento dei redditi delle classi popolari.

L'Italia è il malato d'Europa. Negli ultimi cinque anni la produttività in Germania è aumentata del 10 per cento, in Francia del 12 per cento; in Italia è diminuita di quasi un punto e mezzo.

L'euro non è dunque la ragione del nostro declino. Anzi, l'adozione dell'euro

ha eliminato alcuni fattori distorti di crescita, come le svalutazioni.

È sulla base dei dati relativi al 2005 che sono stati assunti gli impegni europei nel quadro della procedura di deficit eccessivi che si è aperta l'estate scorsa. Per effetto di quella procedura l'Italia ha negoziato con l'Unione europea un piano di rientro i cui elementi essenziali sono: un indebitamento netto al di sotto del 4 per cento nel 2006 e del 3 per cento nel 2007; una correzione dei conti strutturali di almeno 1,6 punti percentuali di PIL nel biennio 2006-2007; un rapporto debito/PIL in diminuzione in modo sufficiente, e in avvicinamento al livello di riferimento (60 per cento del PIL) ad una velocità soddisfacente.

Non si può non sottolineare il peso delle rendite e l'enorme redistribuzione alla rovescia del reddito e della ricchezza realizzatasi nell'ultimo ventennio a detrimento del lavoro dipendente.

La nostra è diventata « una Repubblica basata sul patrimonio », più che sul lavoro.

Rispetto alla metà degli anni '90, la manovra correttiva è più difficile in quanto i tassi di interesse — sia pure lentamente — stanno risalendo. Indispensabile, dunque, intervenire strutturalmente, ma con equità, sulla spesa.

Il documento al nostro esame prende le mosse da questa consapevolezza.

Esso indica chiaramente la necessità di denunciare i fattori che hanno determinato le condizioni di difficoltà dell'economia italiana e l'esigenza di porvi mano, di reagire con coraggio e determinazione.

L'obiettivo deve essere quello di ritrovare la strada di una più solida crescita dell'economia. Questo può avvenire soltanto se si perverrà ad un consistente rilancio della capacità del sistema produttivo di confrontarsi sui mercati internazionali offrendo prodotti nuovi e a più elevato valore aggiunto a costi concorrenziali.

Il sistema produttivo italiano è sottoposto ad una pressione fortissima derivante, in primo luogo, dall'irruzione di

concorrenti che possono avvalersi di costi di produzione incomparabilmente inferiori. L'industria italiana registra, infatti, a differenza di quelle tedesche o francesi, una prevalenza nella specializzazione in comparti a minore contenuto tecnologico ed a più basso valore aggiunto, nei quali è più agevole l'ingresso di nuovi competitori.

La stessa limitata dimensione media delle imprese italiane non favorisce la realizzazione di quegli investimenti in tecnologie avanzate indispensabili per conseguire più elevati livelli di produttività. Si è almeno in parte perduta la capacità, che in passato era stata uno dei punti di forza del modello di sviluppo italiano, di innovare, di compensare grazie al diffuso spirito di iniziativa e alla capacità creativa, l'assenza di materie prime.

A ciò si aggiunge la persistente difficoltà del comparto bancario a garantire sbocchi pienamente soddisfacenti, in termini di prospettive di investimento, al risparmio che tuttora si realizza in misura massiccia nel nostro paese. Questa difficoltà costituisce soltanto una delle forme attraverso le quali si manifesta la non sufficiente capacità del mercato di conseguire adeguati livelli di incontro tra offerta e domanda.

Tale limite costituisce, d'altra parte, uno dei fattori storicamente all'origine di una spesa pubblica di ingenti dimensioni, qual è quella che caratterizza il nostro Paese. La difficoltà di governare gli andamenti della spesa non discende soltanto dall'effetto di fenomeni inerziali. Accanto ad essi non deve essere trascurato quel ruolo di supplenza che troppo spesso la mano pubblica è stata costretta a svolgere nel nostro Paese.

Si è innescato, con il tempo, una sorta di circolo vizioso in cui aumenta la difficoltà del settore privato a crescere e rafforzarsi non soltanto dal punto di vista patrimoniale ma anche e soprattutto nella capacità di competere in un'economia globalizzata e, allo stesso tempo, si accentua la rigidità della spesa pubblica, con conseguente difficoltà di incidere sulla sua composizione in modo da privilegiare le

destinazioni in grado di produrre effetti virtuosi sull'economia.

La sensazione di uno stallo, di una condizione di sostanziale paralisi dell'economia italiana è chiaramente manifestata nei comportamenti dei consumatori che non registrano ancora, a differenza di quanto accade anche in altri paesi europei, quella marcata inversione di tendenza che può favorire una inversione del ciclo. Né si registra una forte ripresa degli investimenti, tale da sostenere adeguatamente la domanda complessiva.

Si diceva in precedenza che il documento manifesta piena consapevolezza del fatto che è questo il tema centrale che il nostro paese è chiamato ad affrontare e che una soluzione dei problemi che ne discendono non può che richiedere la contestuale attivazione di più strumenti di intervento e il coinvolgimento dei diversi attori interessati, a partire dalle forze sociali.

La serietà dell'impostazione può dedursi dalla chiarezza con la quale si afferma che se il governo dell'economia e l'inversione degli andamenti tendenziali non sono certo nella piena disponibilità delle istituzioni governative e delle decisioni che esse possono assumere, non potrebbe tuttavia ammettersi un comportamento passivo che rinunci ad attivare gli strumenti a disposizione della politica economica.

Il peso delle rendite e l'iniqua distribuzione del reddito.

Una Repubblica fondata sulle rendite e non più sul lavoro. Non è la tesi di qualche esponente della sinistra ma l'opinione di un economista e polemista di destra, Geminello Alvi.

D'altronde i dati parlano chiaro. La quota di reddito nazionale che va al lavoro si è ridotta negli ultimi 20 anni dal 50 al 40 per cento e quella della rendita è aumentata dal 20 al 30 per cento, con i profitti oscillanti intorno al 30 per cento.

La parola rendita viene usata sia per indicare il reddito da investimenti sicuri (rendita finanziaria e immobiliare) sia il reddito ottenuto sfruttando posizioni di mercato protetto. La seconda ha a che fare con le corporazioni e i monopoli, pubblici e privati. La differenza tra profitto e rendita è quindi nel contesto in cui si

producono: il primo si realizza in un mercato competitivo, la seconda in un mercato poco competitivo come quello immobiliare, degli ordini professionali chiusi, dei pedaggi autostradali o delle tariffe delle utilities, sicuramente rilevante nel sistema italiano.

Inoltre, come è noto, le rendite da capitale sono tassate con aliquota fissa del 12,5 per cento, gli utili d'impresa con l'aliquota del 33 per cento, che, aggiunta all'Irap, porta la tassazione quasi al 50 per cento sugli utili.

Di conseguenza, c'è stata negli ultimi anni una massiccia redistribuzione di reddito dai settori esposti alla concorrenza ai settori che operano al riparo della concorrenza. Per esempio il valore aggiunto del manifatturiero è calato dal 22,6 per cento del totale nel 2000 al 20,9 per cento nel 2004.

In Italia il rapporto tra patrimonio e PIL alla fine del 2004 è stato stimato dalla Banca d'Italia nell'ordine di 9,5 volte il reddito disponibile delle famiglie, mentre nel 2000 il rapporto era pari a 8. Negli altri paesi europei questo rapporto è di 3 a 1. La maggiore ricchezza viene soprattutto da una lunga epoca di bassi tassi di interesse, che ha consentito consistenti rivalutazioni tanto delle attività finanziarie quanto di quelle immobiliari. La ricchezza media corrente nel 2000 era di 274mila euro per famiglia. Nel 2004 (soprattutto grazie alla crescita dei valori immobiliari e malgrado le delusioni della borsa) può stimarsi pari a 321mila euro.

Per quanto riguarda le attività finanziarie, alla fine del 2004 la loro consistenza lorda era pari a 9.600 miliardi (il doppio di quella del 1995) e a 7,1 volte il PIL. La ricchezza finanziaria netta è cresciuta dell'8,3 per cento nel 2004, soprattutto in seguito all'incremento dei corsi delle azioni; si è situata su un livello di 2.700 miliardi, pari a 2,9 volte il reddito disponibile. Inoltre, l'incremento della ricchezza è anche legato al boom immobiliare: dei 2.506 miliardi di aumento della ricchezza fra il 2000 e il 2004, 1.920 sono dovuti alla rivalutazione del mattone. Circa un 60 per cento della ricchezza degli italiani è fatta di mattoni; un altro 9 per cento di beni durevoli; liquidi, titoli e fondi invece ne compongono appena più di un quarto.

Il problema è che la ricchezza è assai più concentrata del reddito: sempre secondo la Banca d'Italia, nel 2002 l'indice di disuguaglianza della ricchezza era pari a 0,619 (per il reddito 0,327), il che significa che il 10 per cento più ricco possedeva il 45,1 per cento della ricchezza totale contro una percentuale del 26,5 di reddito.

Nel 1972 ai redditi da lavoro spettava il 59,2 per cento del reddito complessivo. La quota dei redditi da lavoro dipendente è regredita, ora è circa la stessa del 1951, dell'Italia prima del miracolo economico.

L'andamento delle retribuzioni dal 1992 è stato deludente. Nel 1997 i salari avevano perso circa l'8 per cento del loro potere di acquisto e nel 2004 erano ancora del 3 per cento al di sotto

del livello del 1992. La pressione fiscale delle imposte dirette sui redditi da lavoro dipendente sale dal 15 per cento del 1996 al 17,4 per cento del 2001. Quattro volte quanto cresce quella sui redditi non da lavoro dipendente.

Dai conti nazionali dell'Istat si desume che i redditi unitari dei dipendenti nel decennio 1993-2003 sono aumentati del 35 per cento contro un aumento del Pil del 61 per cento, cioè sono aumentati al pari dell'inflazione. I redditi da capitale, che in Italia sono soprattutto da rendite, sono invece aumentati dell'87 per cento, cioè molto più del PIL.

Un'enorme mole di reddito è stata dunque trasferita dai salari alle rendite (ma anche ai profitti) durante gli anni '90 e 2000.

Questa situazione non incide solo in termini di equità sociale ma mina anche l'efficienza del nostro sistema-paese. Non solo per l'aspetto concorrenziale ma anche perché la riduzione della quota di reddito a disposizione del lavoro dipendente comprime i consumi. Tra il 2000 e il 2005 l'inflazione è aumentata di almeno 9 punti, mentre le vendite, che sono aumentate del 4 per cento in valore, in realtà si sono ridotte del 5 per cento. Si è generato nel nostro paese il paradosso della ricchezza che cresce (ma non per tutti o per tutti in ugual misura) e dei consumi che calano: un calo dei guadagni della grande massa a favore delle minoranze privilegiate che produce bolle immobiliari e di borsa.

La questione salariale è dunque parte centrale dell'operazione di rilancio della domanda interna.

4. La finanza pubblica.

Il quadro di finanza pubblica per il 2006.

Il DPEF 2007-2011 rivede l'obiettivo di indebitamento netto per il 2006, fissandolo al 4 per cento del PIL, in linea con le stime dei principali organismi internazionali.

Infine, per quanto attiene al rapporto debito pubblico/PIL, la previsione per il 2006 è pari al 107,7 per cento nelle nuove previsioni del DPEF 2007-2011, che segnalano un netto peggioramento rispetto al valore di consuntivo per il 2005 (106,4 per cento). Come noto, nel Documento di programmazione dello scorso anno, presentato dal precedente Governo nel luglio 2005, l'obiettivo di indebitamento netto per il 2006 veniva indicato al 3,8 per cento, correlato ad una ipotesi di crescita del PIL dell'1,5 per cento; valore confermato dalla Relazione trimestrale di cassa, nell'aprile 2006, che correggeva al ribasso

la stima di crescita del PIL dall'1,5 all'1,3 per cento.

La «volatilità» dei dati di finanza pubblica forniti dal precedente Governo ha reso necessario istituire una Commissione, con l'incarico di effettuare una ricognizione sulla situazione dei conti pubblici nel 2006 (cosiddetta *due diligence*). La verifica dei conti, conclusa il 6 giugno scorso, ha comportato una revisione delle stime di indebitamento netto per il 2006 contenute nella Relazione trimestrale di cassa, indicando un nuovo valore del rapporto deficit/PIL, stimato intorno al 4,1 per cento, nonostante un gettito tributario superiore alle previsioni. La ricognizione svolta ha messo in evidenza i numerosi fattori di criticità – in termini di efficacia – connessi all'attuazione della manovra di finanza pubblica per il 2006, criticità che potrebbero determinare ulteriori peggioramenti dell'indebitamento netto nel 2006.

Accertato il quadro degli andamenti di finanza pubblica, per rispettare gli impegni assunti in sede europea, il Governo ha adottato il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 di correzione strutturale del deficit (cosiddetta *manovra-bis*), il cui impatto correttivo per l'anno in corso è di circa 1.400 mln di euro (0,1 per cento del PIL). A partire dal 2007, la *manovra-bis* dovrebbe invece determinare effetti strutturali in misura pari allo 0,5 per cento all'anno. Per intervenire tempestivamente sulla dinamica della spesa della PA, il Governo è intervenuto, contestualmente, con una direttiva sul coordinamento del-

l'azione amministrativa al fine del controllo e del monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica.

Nella stima di indebitamento netto per il 2006, fissata dal DPEF 2007-2011 al 4,0 per cento del PIL, si tiene conto sia degli effetti della *manovra-bis* (decreto-legge n. 223/2006) sia dei rischi di efficacia della manovra, segnalati dalla *due diligence*, e in particolare il peggioramento di circa 2 mld della previsione di entrata connessa al venir meno del gettito della pianificazione fiscale, introdotta dall'ultima legge finanziaria.

Il quadro tendenziale di finanza pubblica.

Il quadro tendenziale di finanza pubblica per gli anni 2007-2011, è stato costruito sulla base della legislazione vigente in relazione all'evoluzione attesa per l'anno 2006. Gli andamenti stimati delle entrate e delle spese delle Amministrazioni pubbliche nel quadriennio 2007-2011 evidenziano il permanere di un rapporto tendenziale deficit/PIL ancora su valori elevati. L'indebitamento netto tendenziale in rapporto al PIL si mantiene intorno al 4,1 per cento fino al 2009 e diminuisce lievemente nel biennio successivo.

Il Documento indica come il complesso delle politiche proposte innalzerà gradualmente il potenziale di crescita sino all'1,7 per cento verso la fine del periodo di previsione.

Conto della P.A. a legislazione vigente (importi in milioni di euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ENTRATE	629.117	661.426	677.669	698.106	720.201	742.118	764.431
pressione fiscale	40,6% PIL	41,2% PIL	41,0% PIL	40,9% PIL	40,9% PIL	40,8% PIL	40,7% PIL
SPESE	687.291	720.765	739.020	762.750	785.595	807.375	829.810
di cui: Interessi passivi	64.549	67.125	73.130	77.790	82.400	86.580	91.170
SALDO PRIMARIO	0,4% PIL	0,5% PIL	0,8% PIL	0,8% PIL	1,1% PIL	1,3% PIL	1,5% PIL
INDEBITAMENTO NETTO	-4,1% PIL	-4,0% PIL	-4,1% PIL	-4,1% PIL	-4,1% PIL	-3,9% PIL	-3,8% PIL
PIL	1.417.241	1.466.835	1.513.890	1.564.628	1.613.443	1.666.941	1.721.828

La manovra e il quadro programmatico 2007-2011.

Il quadro programmatico mantiene invariato il calendario degli impegni presi con l'Unione europea.

Il DPEF prevede perciò un rientro del rapporto indebitamento netto su PIL al di sotto del 3 per cento nel 2007 e ulteriori correzioni strutturali di mezzo punto percentuale di PIL per ciascuno degli anni successivi. Il Governo si riserva però di valutare con più precisione il percorso di rientro in relazione al profilo temporale degli effetti strutturali delle misure che verranno effettivamente adottate, anche perché il recupero di maggiori entrate che possono derivare dalla lotta all'evasione/elusione e da una maggior equità fiscale distribuendo meglio la pressione tributaria tra rendite, profitti e redditi da lavoro dipendente, può determinare un diverso equilibrio della manovra tra entrate e riduzioni di spese.

La legge finanziaria per il 2007 disporrà interventi il cui importo compless-

sivo viene quantificato in circa 20 miliardi di euro (1,3 per cento del PIL), al netto di nuove spese volte a obiettivi di sviluppo e di equità, che si stimano in circa 15 miliardi di euro (1,0 per cento del PIL).

L'ammontare « lordo » di risorse da reperire dovrebbe essere dunque dell'ordine di 35 miliardi di euro e del 2,3 per cento del PIL (alle quali si aggiungono le risorse della manovra correttiva 2006).

Ma il Governo potrà integrare, ove necessario, con la presentazione di una Nota di aggiornamento del Documento nel mese di settembre, il quadro degli elementi di ordine quantitativo concernenti, in particolare, l'entità e la composizione della manovra da realizzare per il 2007, per quanto concerne tanto gli interventi correttivi che quelli rivolti alla crescita ed all'equità sociale e territoriale.

Il livello del saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sarà superiore a 29,5 miliardi di euro per il 2007, 19,5 per il 2008 e 10,5 per il 2009.

	2006	2007		2008		2009		2010		2011	
		Dpef prog	Dpef tend	Dpef prog	Dpef tend	Dpef prog	Dpef tend	Dpef prog	Dpef tend	Dpef prog	Dpef tend
Indebitamento PA/PIL	-4,0	-2,8	-4,1	-2,2	-4,1	-1,6	-4,1	-0,8	-3,9	-0,1	-3,8
Saldo primario/PIL	0,5	2,1	0,8	2,7	0,8	3,4	1,1	4,1	1,3	4,9	1,5
Spesa per interessi/PIL	4,6	4,8	4,8	4,9	5,0	5,0	5,1	5,0	5,2	5,0	5,3
Debito/PIL	107,7	107,5	108,5	107,0	109,5	105,1	110,0	102,6	110,2	99,7	110,5
PIL nominale (mld -)	1.467	1.508	1.514	1.556	1.565	1.607	1.613	1.657	1.669	1.710	1.722

Per la parte di contenimento del disavanzo tendenziale essa interesserà anche il lato della spesa e consisterà in provvedimenti di carattere strutturale, inquadrati in articolati disegni di riforma, che interverranno sui quattro grandi comparti della spesa pubblica (pubblico impiego, previdenza, sanità, finanza territoriale).

Nello stesso tempo, la manovra comprenderà misure per accrescere la competitività attraverso il rafforzamento dei mercati, la riduzione del cuneo fiscale, l'aumento dell'efficienza della spesa pubblica. Infine, e contemporaneamente, de-

stinerà risorse a creare condizioni di maggiore equità, anche attraverso una redistribuzione del carico fiscale.

Continuerà, a tal fine, l'intenso lavoro di interlocuzione e di concertazione con i rappresentanti degli enti territoriali, da un lato, con le parti sociali, dall'altro.

Il costo del lavoro, in conseguenza della riduzione del cuneo contributivo, risulterà in forte decelerazione. L'inflazione al consumo dovrebbe quindi attestarsi sostanzialmente in linea con l'obiettivo programmatico del 2,0 per cento per il 2007.

La dinamica delle retribuzioni risulterà moderata, in linea con l'inflazione programmata e con il recupero della produttività indotta dal miglioramento del ciclo. Il deflatore dei consumi scenderà leggermente dall'1,8 per cento del 2008 all'1,7 per cento del 2011, a fronte di tassi programmati di inflazione pari all'1,7 per cento nel 2008 e a 1,5 per cento nel successivo triennio.

La crescita sarà sostenuta dalla domanda interna, in particolare dagli investimenti, e da un orientamento più favorevole dei consumi delle famiglie che beneficeranno degli effetti delle politiche di liberalizzazione e, quindi, minori pressioni inflazionistiche interne.

L'occupazione è prevista aumentare dello 0,7-0,8 per cento riflettendo gli effetti del ciclo economico. Il tasso di disoccupazione è previsto ridursi progressivamente attestandosi, nel 2011, al 6,8 per cento (oggi è al 7,6 per cento); nello stesso anno, il tasso di occupazione (15-64 anni) si collocherebbe intorno al 60 per cento (oggi è pari al 58,0 per cento).

5. Il rilancio del nostro Paese è possibile.

Vengono quindi chiaramente indicate le leve per la crescita ed il rilancio del nostro Paese cui si intende fare ricorso che possono riassumersi:

a) nella realizzazione di riforme a « costo zero » volte ad aumentare la crescita potenziale dell'economia, in primo luogo attraverso la promozione della concorrenza;

b) nella conduzione di una coerente politica di contenimento della spesa pubblica, senza trascurare i fattori che ne sono all'origine e che ne determinano gli andamenti;

c) nella realizzazione di una politica tributaria ispirata ad una più equa distribuzione del carico fiscale e ad una più efficace lotta all'evasione.

Il Documento riassume efficacemente questi obiettivi nell'enfasi posta sulla necessità di affrontare coerentemente e contestualmente i temi dello sviluppo, del risanamento e dell'equità.

Il recupero di più elevati tassi di crescita può infatti realizzarsi anche attraverso una più equa distribuzione delle risorse e, in ogni caso, deve servire per correggere gli squilibri che su questo terreno si sono fatti più marcati negli ultimi anni.

I dati ufficiali dimostrano che si è verificato un non irrilevante trasferimento della ricchezza ai danni dei percettori di redditi fissi. Uno sviluppo più equo può evitare di innescare tensioni e conflittualità sociali e ridurre l'area della precarietà.

Allo stesso tempo, l'obiettivo del risanamento è strettamente intrecciato a quello dello sviluppo, in primo luogo perché le correzioni da apportare agli andamenti critici della finanza pubblica dovranno essere realizzate in modo da non deprimere le già limitate prospettive di crescita dell'economia e, in secondo luogo, perché l'onere di concorrere al risanamento della finanza pubblica deve essere ripartito tra le diverse componenti sociali in maniera da incrementare il reddito disponibile delle fasce di popolazione meno abbienti. Lo sviluppo va, infatti, inteso anche in termini qualitativi oltre che quantitativi.

Si tratta di un obiettivo non facile da perseguire che non può essere realizzato con ricette miracolistiche ma che richiede un impegno serio e duraturo nel tempo.

Quanto allo sviluppo, il documento segnala la necessità di garantire più elevati tassi di crescita della produttività. Ciò può avvenire, più ancora che realizzando massicci investimenti in capitali fissi, privilegiando il rafforzamento del capitale umano attraverso il contributo che può assicurare l'economia della conoscenza che costituisce la frontiera sulla quale si debbono attestare i paesi più avanzati per i quali si pone inevitabilmente il problema di fronteggiare la fase di maturità di alcuni comparti industriali.

Quanto al risanamento, il Documento giustamente pone l'accento sulla necessità di una politica finanziaria stabile e coerente nel tempo.

Il risanamento non può realizzarsi nel brevissimo termine ma richiede comportamenti coerenti che consentano ai mercati, agli investitori istituzionali, alle autorità comunitarie ma soprattutto ai cittadini italiani di percepire in maniera inequivoca l'affidabilità e la prevedibilità delle politiche di bilancio.

Il quadro programmatico mantiene invariato il calendario degli impegni presi con l'Unione europea. Il Governo si riserva però di valutare con più precisione il percorso di rientro in relazione al profilo temporale degli effetti strutturali delle misure che verranno effettivamente adottate.

La chiarezza degli obiettivi e la coerenza dei comportamenti sono i presupposti imprescindibili per politiche finanziarie credibili e affidabili. L'alternarsi di messaggi contraddittori con la prevalenza, a seconda delle circostanze, di segnali esageratamente ottimistici ovvero di improvvise drammatizzazioni, che ha contraddistinto la scorsa legislatura, ha arrecato un grave pregiudizio alla reputazione del Paese, alimentando sospetti e critiche.

È apparsa evidentemente assai ingenua la convinzione per cui la ripetizione quasi ossessiva di messaggi che si volevano tranquillizzanti per cui « tutto andava bene », avrebbe risolto i problemi e sarebbe stata di per sé sufficiente ad innescare aspettative di ripresa. Salvo scoprire che il Paese si era avviato in una spirale assai preoccupante, con un costante rallentamento della crescita e la conseguente crescente difficoltà di rimettere a posto i conti pubblici.

L'esperienza degli anni scorsi rappresenta, da questo punto di vista, un caso di scuola della tesi per cui politiche inefficaci o percepite come scarsamente coerenti sul versante del risanamento non forniscono alcun aiuto allo sviluppo ma anzi inducono gli attori economici alla paralisi, a differire le scelte di consumo e di investimento nel timore che l'aggravamento delle condizioni finanziarie costringa, in

ultima istanza, a dolorose e improvvise correzioni, con effetti depressivi sia sulla domanda che sull'offerta.

È quindi preferibile rappresentare con la massima onestà intellettuale all'opinione pubblica la serietà della situazione e delineare un percorso coerente e sostenibile di risanamento. Questo approccio non è doveroso soltanto in relazione agli obblighi derivanti dalla partecipazione all'UEM ma soprattutto nei confronti dei cittadini italiani che devono trovare nel Governo un riferimento affidabile.

Insomma, l'incoerenza e il continuo cambiamento di direzione non sono fattori positivi, e comunque sono tutt'altra cosa rispetto alla flessibilità e alla capacità di adattamento che devono caratterizzare la politica economica in modo da consentirle di rispondere agli *input* e di svolgere, entro una certa misura, anche una funzione anticiclica.

È ovvio che non si intende addebitare quanto è avvenuto nella precedente Legislatura l'esclusiva responsabilità della situazione in cui il Paese si trova.

Vi sono problemi di carattere strutturale, in parte comuni a tutti i maggiori paesi europei, in parte riconducibili alle caratteristiche proprie del sistema produttivo italiano.

Tra i dati comuni, vi è sicuramente la difficoltà di aggiornare il modello sociale europeo alla luce delle evoluzioni demografiche e in relazione ai vincoli e alle compatibilità finanziarie.

La cosiddetta Strategia di Lisbona e i limitati risultati fino ad ora raggiunti in proposito sono a questo riguardo eloquenti.

Costituiscono problemi tipicamente italiani il più basso livello di attività; la prevalenza di imprese di piccola dimensione, più esposte alla concorrenza dell'economia globalizzata; la debolezza e la parziale inefficienza della infrastrutturazione, sia mobile che immobile, ivi comprese le amministrazioni pubbliche; il peso costituito dalla rendite assicurate da un sistema a forte valenza corporativa, con difese e barriere all'ingresso, che sottrae risorse agli investimenti e all'innovazione.

La responsabilità del precedente Governo è piuttosto quella di non aver voluto affrontare questi temi, di aver coltivato l'idea, rivelatasi del tutto illusoria, che un generico ottimismo fosse sufficiente a risolvere problemi che avrebbero invece richiesto politiche coraggiose.

Il timore dell'impopolarità ha costretto il Governo precedente alla sostanziale inerzia.

Le privatizzazioni degli anni '90.

Il DPEF dà grande importanza al processo di privatizzazioni realizzato a partire dal 1992. Si afferma, infatti, che le privatizzazioni effettuate in questi anni hanno avuto molteplici effetti positivi, tra i quali, in particolare:

crescita dei mercati finanziari e dei prodotti;

crescita dell'economia, in quanto la migliore allocazione degli asset favorisce lo sviluppo;

miglioramento della finanza pubblica, sia in misura diretta (riduzione dello *stock* di debito) che indiretta (sequenza «virtuosa»: allocazione più efficiente degli attivi — crescita economica — maggiore avanzo primario — diminuzione del debito).

Indubbiamente, se misurate in termini quantitativi, le privatizzazioni italiane sono state imponenti: le operazioni realizzate tra il 1994 ed il 2005 ammontano in valore corrente ad oltre 96 miliardi di euro ed hanno comportato il completo «disimpegno» dello Stato dal settore bancario, assicurativo, delle telecomunicazioni e dei tabacchi, con un consistente ridimensionamento nei settori strategici dell'energia (ENI ed ENEL) e della difesa (Finmeccanica). Nel complesso le operazioni realizzate nei 12 anni considerati sono state 46 e hanno riguardato nel complesso 28 aziende. L'Italia è stata il secondo paese al mondo per l'entità delle privatizzazioni, dietro al solo Giappone.

Eppure anche per colmare gli squilibri della finanza pubblica, nel settore dei servizi non finanziari esse sono state realizzate prima che i relativi mercati fossero sufficientemente liberalizzati e/o senza che le nuove società da privatizzare fossero «liberate» dai fattori di rendita (per esempio, dalla proprietà della rete). Così, troppo spesso le privatizzazioni hanno comportato il passaggio da un monopolio pubblico a un quasi monopolio privato o semi-privato, fornendo l'opportunità a gran parte delle residue grandi imprese private italiane di rifugiarsi in questi mercati protetti, allentando l'impegno nel loro principale ramo di attività. Inoltre molte attività di servizio, pur se lambite dalle liberalizzazioni,

continuano a operare in modo inefficiente in mercati protetti.

I processi di privatizzazione e il conseguente parziale abbandono della vocazione industriale di parte delle grandi imprese in favore dell'ingresso in settori protetti hanno prodotto almeno tre effetti negativi:

1. La creazione di un intreccio di interessi e di situazioni di fatto che rendono più difficili gli interventi di liberalizzazione nei servizi di pubblica utilità e negli altri settori interessati.

2. La sottrazione di risorse finanziarie e organizzative alle attività rilevanti ed esposte alla concorrenza nei mercati internazionali delle imprese acquirenti, accentuando la perdita di competitività dell'economia italiana.

3. Il finanziamento delle operazioni da parte degli acquirenti mediante un ampio ricorso al debito che è stato poi caricato sulle società acquisite le quali, fulcro delle attività di «ricerca e sviluppo» del paese al tempo delle partecipazioni statali, hanno fronteggiato il loro abnorme indebitamento riducendo drasticamente gli investimenti in innovazione e trasformandosi in canali di distribuzione di redditizi servizi.

Ne deriva che, soprattutto a causa dell'abbandono di ogni politica di liberalizzazione nei cinque anni del governo Berlusconi, le politiche di privatizzazione degli anni '90 non sono riuscite a eliminare le rendite ma hanno piuttosto avuto l'effetto paradossale di concentrarle nelle mani di una più ristretta oligarchia.

Ecco perché è necessario attuare processi di liberalizzazione — come si è giustamente iniziato a fare con il «pacchetto Bersani» — e di regolamentazione. L'apertura alla concorrenza dei mercati protetti di molti servizi può essere, nel breve termine, molto difficile, ma se ne trarrebbero vantaggi, nel medio periodo, per gli aggregati sociali a basso reddito e per le imprese essenziali allo sviluppo economico del paese. L'abbassamento delle rendite in molti servizi alle imprese e alle famiglie avrebbe, infatti, l'esito di ridurre i prezzi dei servizi erogati, oggi fra i più elevati in Europa, e di permettere così sia forme di redistribuzione del reddito a favore delle fasce meno abbienti sia un abbassamento dei costi per le imprese utilizzatrici.

6. Politiche per la crescita.

Per quanto riguarda l'economia privata, il Documento afferma con molta onestà che non è nella disponibilità delle istituzioni pubbliche la possibilità di decidere da sole una inversione di tendenza ma, piuttosto, di creare le condizioni favorevoli alla crescita, posto che spetta alle parti

sociali, alle imprese e alle famiglie, cogliere le opportunità che possono essere garantite da mercati più aperti e concorrenziali, da una regolazione più efficace, da una fiscalità equilibrata e razionale nel riparto del carico.

Il Documento si pone obiettivi tutt'altro che asfittici. È evidente che l'obiettivo di una politica economica che promuova la concorrenza e punti ad aumentare il tasso di crescita potenziale dell'economia può incontrare forti resistenze, come dimostra la cronaca di questi giorni con riferimento al decreto sulle liberalizzazioni.

D'altra parte, proprio l'assenza di una chiara e coerente politica nello scorso quinquennio costringe l'attuale maggioranza e il Governo a farsi carico di decisioni difficili ma necessarie.

Una seria politica di promozione della concorrenza risponde soltanto all'obiettivo di tutelare più efficacemente i consumatori e di offrire più ampi spazi di azione alle imprese innovative ovvero a quelle di più recente creazione che attualmente scontano, nel momento in cui si affacciano sul mercato, le difficoltà di far fronte ad assetti molto rigidi che consentono limitati spazi di azione e di sviluppo.

Si tratta soprattutto di assicurare un miglioramento dell'efficienza dei servizi resi e promuovere una riduzione dei prezzi anche se ciò può andare a parziale scapito della redditività di soggetti che operano in condizioni di monopolio o di quasi monopolio.

È evidente che in questa prospettiva una politica della concorrenza non può intendersi in chiave di esasperato liberismo in quanto risponde ad un obiettivo di più equa distribuzione delle risorse attraverso la compressione della quota di reddito destinata alla rendita e la liberazione di disponibilità che potranno essere più utilmente essere impiegate nel rilancio dei consumi e degli investimenti.

Analoghe considerazioni valgono con riferimento alla esigenza, chiaramente sottolineata nel documento, di privilegiare gli obiettivi del rafforzamento dei fattori produttivi, con particolare riferimento al fattore lavoro, attraverso il potenziamento

del capitale umano e il rafforzamento della ricerca.

Il Documento segnala a questo proposito che i vincoli di bilancio non consentono di ipotizzare un consistente incremento della quota di risorse pubbliche da destinare allo scopo. Si tratta, piuttosto, di favorire una maggiore competizione tra le università ed i centri di ricerca e di premiare la qualità delle attività svolte.

Per quanto riguarda le dimensioni delle imprese e la loro internazionalizzazione, il Documento non manca di segnalare il rischio insito in un sistema di incentivi, qual è quello attualmente vigente, che è fondato sulla soglia dimensionale e che tende di fatto a scoraggiare la crescita. È quindi evidente la necessità di ripensare e di rimodulare le forme di incentivazione per eliminare gli elementi distorsivi che possono rallentare la necessaria crescita dimensionale delle imprese italiane.

Il DPEF constata che a contribuire alla bassa crescita in Italia è anche l'andamento del mercato del lavoro: effettivamente, siamo ancora molto lontani da Lisbona, l'obiettivo che conta per chiudere il divario in reddito pro capite rispetto agli Stati Uniti. Il tasso di occupazione è ora al 57,9 per cento: secondo i parametri di Lisbona, dovremmo arrivare al 70 per cento entro il 2010, ma sembra un obiettivo decisamente lontano, considerato che nel 2002 era il 57,1 per cento.

Per rilanciare l'economia italiana il DPEF si propone di aumentare l'occupazione e la produttività, principali cause della bassa crescita.

Le linee di intervento.

Per l'occupazione, si progetta un piano straordinario per i diritti e l'occupazione delle donne, dei giovani ed in genere della famiglia.

Per la produttività e la competitività, l'azione del sarà articolata lungo tre linee di intervento:

contesto, attraverso infrastrutture materiali e immateriali (chiarezza del di-