

realizzino nel corso del 2008, e non vi sono impegni sottoscritti che non abbiano già trovato soluzione, vanno invece considerati alcuni elementi nell'ambito delle prassi consolidate. Esse riguardano prevalentemente i contratti di servizio e di programma del Gruppo FS. Anche se la quantificazione al momento è oggetto di confronto con le società interessate, le risorse aggiuntive potrebbero ammontare a un massimo di 1,5 miliardi.

Rimane la questione del rinnovo contrattuale del pubblico impiego per il biennio 2008-2009. La Legge finanziaria per il 2008 non ha appostato *ex ante* le risorse necessarie per la chiusura dei contratti. La scelta è motivata sia dalla volontà di avere una trattativa con la controparte sindacale che affronti congiuntamente la questione delle risorse finanziarie e delle regole per la loro distribuzione, sia dalla opportunità di chiudere un accordo sull'allungamento a tre anni del periodo contrattuale. Le condizioni dell'attuale quadro istituzionale hanno sospeso il processo di negoziazione; considerato inoltre che le risorse economiche per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego devono – per legge – essere oggetto di apposito stanziamento nell'ambito della Legge finanziaria, allo stato attuale non appaiono prevedibili spese aggiuntive per rinnovi contrattuali del biennio 2008-2009.

Considerando il complesso dei fattori di rischio derivanti dagli elementi di incertezza e dalle spese eventuali risulta che non vi sono, allo stato delle informazioni disponibili, risorse aggiuntive da utilizzare in corso d'anno.

Tendenze e obiettivi per il triennio 2009-2011

Il debito pubblico italiano è ancora superiore al 100 per cento del PIL. Se fosse al livello degli altri paesi dell'area euro, ci sarebbero ogni anno 30 miliardi di minor spesa per interessi, che potrebbero essere destinati a riduzione delle imposte, a investimenti in infrastrutture materiali e immateriali, al finanziamento di politiche sociali, a un più veloce conseguimento del pareggio dei conti pubblici. Il completamento dell'opera di risanamento dei conti entro il 2011 è indispensabile per una rapida discesa del rapporto debito/PIL, per far fronte alle spinte al rialzo della spesa sanitaria e per assistenza indotte dal progressivo invecchiamento della popolazione, per sostenere la crescita economica.

Allo stesso tempo, il nuovo quadro programmatico deve necessariamente tener conto delle condizioni economiche correnti: come nel 2006 e 2007 l'aggiustamento è stato più marcato del previsto, così l'attuale significativo rallentamento suggerisce di non intervenire con una politica che possa ulteriormente appesantire la congiuntura economica nel breve periodo.

In questo contesto, e in pieno accordo con l'interpretazione corrente del Patto di Stabilità e Crescita, gli obiettivi di finanza pubblica vanno stabiliti in termini strutturali, al netto cioè delle misure *una tantum* e degli effetti del ciclo economico. La politica economica dovrà perciò impostare l'aggiustamento strutturale lasciando agire liberamente gli stabilizzatori automatici.

Il quadro tendenziale di finanza pubblica mostra, nel triennio 2009-2011, un progressivo miglioramento dell'indebitamento netto in rapporto al PIL. Esso raggiunge, nell'ultimo anno della proiezione, un valore pari all'1,4 per cento.

Dal punto di vista programmatico, il raggiungimento del pareggio strutturale dei conti pubblici nel 2011 richiede una correzione rispetto al tendenziale a legislazione

vigente pari a circa 0,4 punti di PIL all'anno, ovvero una correzione di circa 20 miliardi complessivi nel triennio 2009-2011.

TAVOLA 1.4: FINANZA PUBBLICA – QUADRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
NUOVO TENDENZIALE A LEGISLAZIONE VIGENTE							
Indebitamento netto	-4,2	-3,4	-1,9	-2,4	-2,1	-1,7	-1,4
Manovra netta 2009-2011 (in valore)					4.500	6.500	9.500
Manovra netta 2009-2011 (in % PIL)					0,3	0,4	0,5
QUADRO PROGRAMMATICO AGGIORNATO							
Indebitamento netto	-4,2	-3,4	-1,9	-2,4	-1,8	-1,0	-0,2
Indebitamento netto strutturale (1)	-4,5	-2,9	-1,6	-2,2	-1,5	-0,7	0,0
Variazione strutturale		-1,6	-1,2	0,6	-0,7	-0,7	-0,7
Debito pubblico	105,8	106,5	104,0	103,0	101,5	98,7	95,0
<i>p.m.: QUADRO PROGRAMMATICO RPP 2007</i>							
Indebitamento netto	-4,2	-4,4	-2,4	-2,2	-1,5	-0,7	0,0
Indebitamento netto strutturale (1)	-4,1	-2,8	-2,3	-2,1	-1,3	-0,6	0,1
Variazione strutturale		-1,3	-0,5	-0,2	-0,8	-0,7	-0,7
Debito pubblico	106,2	106,8	105,0	103,5	101,5	98,5	95,1

1) Strutturale: al netto delle misure una tantum e della componente ciclica.

Agli interventi necessari per effettuare tale correzione andranno aggiunti quelli richiesti per la copertura delle presumibili nuove spese escluse dal tendenziale a legislazione vigente. Le indicazioni preliminari riguardo ad elementi quali il rinnovo del contratto del pubblico impiego e altre spese difficilmente derogabili portano a cifrare le ulteriori spese cui si dovrà probabilmente far fronte a non meno di 3-4 miliardi all'anno, ovvero 10-12 miliardi nel triennio.

Nel complesso, dunque, la politica di bilancio dovrà recuperare risorse per un ammontare che si situa tra i 20 e i 30 miliardi nel triennio 2009-2011. Ciò in assenza di eventuali interventi di alleggerimento fiscale che non si auto-finanzino con i proventi della lotta all'evasione.

Una tale politica traccerebbe un sentiero di discesa più virtuoso del debito pubblico, il quale si collocherebbe alla fine del periodo al 95,0 per cento del PIL.

Sentiero stretto verso il pareggio di Bilancio

Il risanamento dei conti è facilitato dalla crescita economica, ostacolato dalla stagnazione. Oggi l'Italia deve fronteggiare un rallentamento significativo della crescita. La stagnazione del reddito, accompagnata dalla lievitazione dei prezzi delle materie prime e dei prodotti alimentari, colpisce soprattutto gli strati più deboli della popolazione, che già risentono di salari reali fermi da alcuni anni a causa dello stallo della produttività.

In tali circostanze è necessario dare impulso alla crescita della produttività e mantenere la rotta del risanamento dei conti pubblici. Il sentiero per raggiungere il pareggio di bilancio è stretto. Il ventaglio delle scelte è limitato dall'elevatezza della pressione fiscale. Occorre quindi agire su tre fronti congiunti:

- perseverare nel contrasto all'evasione fiscale, proseguendo nella restituzione fiscale;

- contenere la spesa pubblica, migliorandone la qualità;
- rilanciare la produttività anche attraverso una nuova politica dei redditi.

Contrasto all'evasione e l'alleggerimento fiscale

La questione fiscale in Italia presenta una anomalia di fondo: la pressione fiscale aggregata è allineata alla media degli altri paesi europei e il carico fiscale su chi adempie in pieno al dovere di contribuente è anormalmente alto. La ragione di questa anomalia sta nelle proporzioni abnormi dell'evasione ed elusione fiscale italiane. Il carico fiscale effettivo si concentra su una platea limitata di contribuenti. L'economia sommersa raggiunge, secondo le stime ISTAT, circa il 17 per cento del PIL, e le stime disponibili dell'evasione sulle diverse categorie di imposte raggiungono proporzioni ancora maggiori. Sono livelli 2-3 volte superiori a quelli osservati nei maggiori paesi europei e fino a 4 volte superiori a quelli dei paesi più virtuosi. In termini di gettito, si tratta di almeno 7 punti percentuali di PIL, corrispondenti a una perdita di oltre 100 miliardi l'anno. Nonostante i successi ottenuti negli ultimi due anni (come detto, le stime indicano un recupero di gettito dell'ordine di 20 miliardi), riportare l'evasione ai livelli fisiologici prevalenti negli altri paesi vorrebbe dire recuperare alla collettività molte decine di miliardi.

Dati i vincoli di finanza pubblica sopra ricordati, è chiaro che affinché sia possibile attuare una significativa azione di alleggerimento e riequilibrio del carico fiscale è indispensabile proseguire con determinazione l'azione di contrasto all'evasione.

In un contesto produttivo caratterizzato dalla diffusione della piccola impresa, dalla compresenza di settori dinamici e settori stagnanti, la politica tributaria deve al contempo affrontare il tema della semplificazione degli adempimenti fiscali ed evitare di procedere con rapidità eccessiva. Va attentamente valutato il punto di equilibrio su cui il sistema fiscale dovrà posizionare l'impresa marginale, tenendo conto non solo del necessario ritorno alla legalità ma anche della sopportabilità economica.

Nel disegnare una politica di restituzione fiscale dei proventi ottenuti con il contrasto all'evasione, occorre tener presenti due elementi. Primo: portare l'evasione a livelli fisiologici è un obiettivo di medio periodo ed è improbabile che il processo di avvicinamento possa continuare ai ritmi sostenuti dell'ultimo biennio, giacché l'azione di contrasto diventa più difficile man mano che ci si avvicina allo 'zoccolo duro' del fenomeno. Occorre anzi sottolineare quanto sia arduo anche solo preservare i successi fin qui ottenuti che, come l'esperienza insegna, possono essere perduti in poco tempo. Secondo: le difficoltà di stima anche *ex post* dei recuperi del gettito evaso impongono cautela nella definizione delle connesse manovre di restituzione fiscale, per evitare di compromettere l'equilibrio dei conti pubblici.

Contenimento strutturale della spesa

Operare per il contenimento e la riqualificazione della spesa pubblica è azione ardua. Richiede forte volontà politica, continuità d'azione, perseveranza nell'attività di controllo amministrativo, semplificazione e aumento della trasparenza del bilancio dello Stato, collaborazione delle organizzazioni sindacali e dei governi locali. La dimensione della correzione richiesta è tale che si rende necessario coinvolgere tutti i livelli di governo (amministrazioni centrali, locali e territoriali, enti sanitari), predisponendo interventi normativi e sistemi di controllo che diano effetti crescenti nel tempo.

Il contenimento della spesa pubblica nel breve periodo risulta inoltre difficile perché una parte consistente di essa non è sotto il controllo diretto del decisore politico

(interessi sul debito), ha natura obbligatoria e solo di recente ha subito modifiche strutturali (prestazioni sociali) o va salvaguardata per favorire la crescita economica di lungo periodo (investimenti e ricerca).

Se si ipotizzasse di non intervenire sulla spesa per prestazioni sociali né sugli investimenti pubblici e se si tiene conto che la spesa per interessi è fuori del nostro controllo, la correzione strutturale di 20-30 miliardi a regime, sopra delineata, si applicherebbe alla restante spesa corrente: circa 340-350 miliardi, che si ripartiscono tra consumi intermedi (circa la metà), redditi da lavoro (un terzo), altre spese correnti (15 per cento) e contributi alla produzione (circa il 5 per cento). Tale aggregato potrebbe subire solo lievi aumenti in termini nominali, a partire dal 2009. Per valutare quanto sia stringente questa impostazione si consideri che per il prossimo triennio la crescita tendenziale a legislazione vigente di questa componente di spesa è ora stimata attorno al 2 per cento (senza considerare alcune spese cui lo Stato non può sottrarsi) mentre nel quinquennio 2001-2005 la crescita media annua ha superato il 5,0 per cento.

Una correzione della dinamica della spesa corrente può accompagnarsi a un miglioramento della qualità dei servizi pubblici se vengono seguiti simultaneamente due principi guida: il primo è l'allineamento progressivo alle realtà migliori; il secondo è il freno alla dinamica del monte retribuzioni pubbliche⁵. Quanto al primo principio, le analisi contenute nel *Libro verde sulla spesa pubblica* e i lavori svolti dalla Commissione tecnica per la Finanza pubblica mostrano quanto ampie siano, all'interno dei diversi comparti (amministrazioni periferiche dello Stato e Enti locali, università, scuole, tribunali, ecc.) le differenze tra le unità amministrative. Allinearsi progressivamente a *standard* di esercizio concretamente raggiunti dalle unità con migliori prestazioni in termini di efficienza operativa e qualità dei servizi offerti significa migliorare le prestazioni spendendo di meno. Quanto al secondo principio, in nessun paese dove la spesa pubblica sia stata effettivamente frenata si è potuto prescindere da un rallentamento della dinamica del monte retribuzioni pubbliche, che ne costituisce ovunque la componente predominante. Oltre che dai rinnovi contrattuali, la dinamica del monte retributivo dipende anche dalla effettiva gestione delle risorse umane, dal livello dell'occupazione pubblica, dalla struttura organizzativa delle amministrazioni.

Queste azioni possono essere facilitate dalla continuazione dello sforzo per migliorare la programmazione e gestione delle risorse disponibili sul bilancio, rendendolo più flessibile, responsabilizzando maggiormente i centri di spesa, passando a una vera pianificazione pluriennale delle risorse e semplificando la legislazione di spesa. La nuova classificazione del bilancio dello Stato permette di definire una o poche 'leggi di programma', accorpando le norme di finanziamento esistenti, e di allineare programmi di spesa e strutture amministrative attraverso l'individuazione di 'coordinatori' di programma.

⁵ Tali questioni sono ampiamente discusse nel *Libro verde sulla spesa pubblica*, MEF, settembre 2007.

In conclusione, lotta all'evasione, contenimento e riqualificazione della spesa pubblica, alleggerimento fiscale e rilancio della produttività rappresentano gli elementi portanti, tra loro inscindibili, di una politica economica che sia in grado di far crescere stabilmente il Paese in un contesto di sostenibilità finanziaria.