

LUNGA VITA AL RISANAMENTO DEI CONTI PUBBLICI ***basi strutturali all'aggiustamento fiscale/finanziario***

Fabio Pammolli e Nicola C. Salerno (CERM - Roma)

La Banca d'Italia ("Supplemento al Bollettino Statistico", n. 17 dell'11 Marzo *u.s.*) conferma la tendenza positiva degli aggregati di finanza pubblica: al 31 Dicembre 2007, il debito delle Amministrazioni Pubbliche ("AP") è risultato pari al 104, 0 per cento del Pil, contro il 106,5 del 2006. Dal 2004 si era persa la tendenza al riassorbimento. La riduzione è attribuibile interamente al debito delle Amministrazioni Centrali (da 99,2 a 96,7 p.p. di Pil), mentre quelle Locali si sono mantenute stabili al livello 2006 (7,3%). L'andamento del debito rispecchia quello del fabbisogno delle AP, diminuito da 54.380 milioni di Euro nel 2006 (3,7% del Pil) a 30.534 nel 2007 (2,0%), con un abbattimento di circa il 44%.

Se si guarda allo spaccato di incassi/pagamenti, diviene evidente che il riaggiustamento si sta realizzando sul lato degli incassi. Il totale delle entrate (tributarie e diverse) è aumentato da 415.048 milioni di Euro a 437.853 (+5,5%), a fronte di spese, sia correnti che in conto capitale, anch'esse crescenti da 447.576 milioni di Euro a 462.052 (+3,2%). In particolare, la tendenza delle entrate tributarie, +4,8% da 390.938 milioni di Euro a 409.518, è proseguita nel mese di Gennaio 2008, con un incremento rispetto al periodo corrispondente del 2007 superiore al 10,3%.

La natura dell'aggiustamento, guidata dal lato delle entrate, trova conferma nei dati diffusi dall'Istat ("Conti Economici Nazionali 2001-2007", in data 29 Febbraio *u.s.*): A fronte di un saldo primario che, tra il 2006 e il 2007, migliora di 1,8 p.p. di Pil (dall'1,3 al 3,1¹), e di un indebitamento netto che si riduce di 1,5 p.p. (da -3,4 a -1,9), le entrate correnti passano dal 45,6 al 46,9% del Pil, e le uscite correnti dal 44,3 al 44,6. Il tutto con un aumento della pressione fiscale dal 42,1 al 43,3%.

Questa asimmetria nel processo di aggiustamento non può non essere messa in relazione con le basse, e decrescenti, *performance* reali dell'economia italiana: nel 2007 il tasso di crescita del Pil è dell'1,5%, contro l'1,8 del 2006 (Istat); le previsioni per il 2008 e il 2009 avanzate da BankItalia nel Gennaio *u.s.*, rispettivamente dell'1,0 e dell'1,1% ("Bollettino Economico" n. 51)², si ritrovano gravemente riviste al ribasso nella "Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica" appena pubblicata³, dove la previsione per il 2008, 0,6%, arriva a più che dimezzare il dato del 2007. A questo scenario si somma la ricomparsa di tensioni inflazionistiche, radicate nel basso livello concorrenziale che contraddistingue l'Italia soprattutto nei settori a rete (energia elettrica, gas, etc.), delle *public utilities*, dei servizi professionali, bancari/assicurativi e della distribuzione commerciale⁴; l'indice dei prezzi al consumo Febbraio 2008 su Febbraio 2008 si è attestato al 2,9%⁵, mentre quello dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali Gennaio 2008 su Gennaio 2007 al 5,2%⁶.

¹ In precedenza, l'avanzo primario era in caduta continua dal 1996.

² Previsioni, tra l'altro, che, a distanza di un solo mese, risultavano inferiori a quelle riportate nell'ultimo aggiornamento del Programma di Stabilità dell'Italia (Dicembre 2007), dove i due tassi erano rispettivamente dell'1,5 e dell'1,6%.

³ Cfr. <http://www.tesoro.it/web/apri.asp?idDoc=18732>.

⁴ Cfr. Pammolli F., C. Cambini e A. Giannaccari (a cura di), "Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia", ed Il Mulino (2007).

⁵ Cfr. http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/preconprov/20080229_00/testointegrale20080229.pdf.

⁶ Cfr. http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/preprod/20080303_00/testointegrale20080303.pdf.

La “via fiscale” al risanamento -crescita delle entrate per più che compensare la crescita delle uscite- è destinata ad aggravare la posizione dell'Italia nello scenario internazionale tracciato dall'ultima *release* di “*Taxing wages*” dell'Ocse (pubblicata anch'essa l'11 Marzo, come i dati di BankItalia sul Pil⁷):

- l'Italia ha un livello di costo medio del lavoro tra i più bassi in UE, precedendo soltanto Spagna, Irlanda e Portogallo⁸;
- contemporaneamente, è il 5° Paese in area Ocse per ampiezza del cuneo fiscale e contributivo (differenza tra il costo del lavoro e la retribuzione netta)⁹, pari al 45,9%;
- all'interno del cuneo, la contribuzione sociale (pensionistica ed *extra* pensionistica, a carico sia del lavoratore che del datore di lavoro) pesa per quasi il 70%;
- se si raffrontano questi dati con quelli della prima *release* di “*Taxing wages*”, emerge che tra il 2005 e il 2007 il cuneo fiscale è aumentato di 0,5 p.p. (0,3 tra 2006 e 2007).

I dati fiscali/finanziari e quelli reali fanno emergere un quadro critico: se è vero che la “via fiscale” al risanamento ha prodotto risultati positivi e tangibili, riavviando la finanza pubblica su un sentiero virtuoso che era stato abbandonato, è anche vero che, se non si procede rapidamente con interventi strutturali sul lato delle uscite¹⁰, l'eccessivo carico fiscale continuerà a minare le basi per il rilancio degli investimenti e della produttività, e per l'apertura di una nuova fase di crescita economica.

A livello nazionale si sta ripresentando una situazione che caratterizza da anni il rapporto di governo tra Stato, Regioni e Enti Locali, e dalla quale si stenta ad uscire: la programmazione si concentra sui *target* finanziari di breve periodo (i vincoli del Patto Interno, che poi dovrebbero per aggregazione far rispettare il Programma di Stabilità nazionale), trascurando la costruzione delle basi reali che quei risultati di bilancio dovrebbero far acquisire su basi permanenti¹¹.

Su questo quadro di sfondo, due sono le linee di intervento.

In primo luogo, gli interventi strutturali sul lato della spesa. La meritoria azione di efficientamento della spesa pubblica avviata con l'introduzione delle *spending review* per Ministeri e per funzioni non deve distogliere l'attenzione da due priorità che restano aperte da troppo tempo. È necessario riformare la spesa pensionistica e sanitaria, con:

- il definitivo sviluppo dei pilastri privati a capitalizzazione reale, complementari al sistema pubblico di base, e in grado di correggere gli effetti depressivi sulla crescita derivanti dall'eccessivo ricorso al finanziamento a ripartizione in presenza di una popolazione che invecchia¹²;

⁷ Cfr. http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_201185_40233913_1_1_1_1.00.html#table_01.

⁸ Il dato italiano di 36.692 Dollari in parità di potere d'acquisto si confronta con i livelli più elevati in UE, fatti registrare dalla Germania, 59.526, dal Belgio, 57.141, e dall'Austria, 56.630. I dati si riferiscono al profilo reddituale medio di un lavoratore maschio e senza famiglia/figli a carico.

⁹ Dopo Belgio, Ungheria, Germania e Francia.

¹⁰ A pagina 83 del Bollettino Mensile di Marzo 2008 della Banca Centrale Europea si legge, con riferimento all'Italia: “*Moreover, the envisaged return to a sound fiscal position is jeopardised by the risk that real Gdp growth may turn out lower than projected in the programme. In addition, the lack of specified expenditure cuts imposes additional uncertainty on Italy's consolidation prospects*”.

¹¹ Sul punto, cfr. Pammolli F. e N. C. Salerno, “*La sanità in Italia – tra federalismo, regolazione dei mercati e sostenibilità delle finanze pubbliche*”, ed. Arel – Il Mulino, di prossima pubblicazione.

¹² Cfr.: bozza di disegno di legge delega “*Per una riforma delle pensioni e del welfare*”, su www.cermlab.it; e Pammolli F., M. Bambi, L. Magazzini e N. C. Salerno, “*Health care expenditure, welfare system structure, and long term sustainability of public finances*”, *mimeo*.

- l'accelerazione del passaggio a regime del criterio di calcolo contributivo nozionale (le regole "Dini"), con liberalizzazione dell'età di pensionamento al di sopra di una soglia anagrafica minima, omogeneizzazione delle aliquote contributive e allineamento di quelle di computo a quelle di finanziamento, piena cumulabilità dei redditi da pensione/lavoro, piena totalizzazione dei contributi¹³;
- la regolazione efficiente della domanda e dell'offerta di prestazioni sanitarie, ricercando il più possibile la responsabilizzazione individuale di tutti gli attori, siano essi privati o pubblici (a tal fine, essenziale è il coordinamento delle politiche economiche tra Stato e Regioni).

In particolare, la diversificazione multipilastro nelle pensioni e nella sanità renderebbe fattibile il riequilibrio della spesa complessiva per *welfare* verso quegli istituti, gli ammortizzatori del mercato del lavoro e l'assistenza alle famiglie e ai minori, di cui l'Italia è storicamente povera, ma che sono indispensabili per coniugare l'obiettivo di redistribuzione delle risorse con quello dell'efficienza e dello sviluppo.

In secondo luogo, le riforme *pro-concorrenziali* e la regolazione dei mercati. Della rimozione di rendite di posizione e della riduzione di prezzi/tariffe si avvantaggerebbero sia i cittadini consumatori (con aumento del potere di acquisto e della domanda aggregata), che le imprese che utilizzano beni/servizi come *input* produttivi (con una migliore allocazione delle risorse e con un innalzamento dei livelli di produttività): Un impulso positivo, sul lato domanda e sul lato offerta, alla crescita economica e, allo stesso tempo, al risanamento dei conti pubblici.

Brian Coulton, analista responsabile per il *rating* dell'Italia di Fitch, ha ammonito: "[...] se il prossimo Governo dovesse fare passi indietro e annullare gli effetti benefici sui conti pubblici raggiunti negli ultimi due anni, questo sarebbe un fattore estremamente negativo, che preluderebbe al declassamento". Non è pensabile che i risultati di bilancio possano esser ancora puntellati proseguendo con la "via fiscale". E' necessario che la prossima Legislatura si apra con un impegno a rapide riforme strutturali, per il ridisegno del *welfare system* e per la promozione della concorrenza sui mercati di beni e servizi.

12 Marzo 2008

all:

Conti Economici Nazionali (2001-2007), Istat

Supplemento al Bollettino Statistico della Banca d'Italia (n. 17 dell'11 Marzo 2008)

Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica - 2008, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Bollettino Mensile di Marzo 2008, Banca Centrale Europea

CERM - Via G. Poli n. 29 - 00187 ROMA - ITALY
Tel.: 06 - 69.19.09.42 - Fax: 06 - 69.78.87.75
www.cermlab.it

¹³ È l'"interfaccia" migliore tra il sistema pensionistico e il mercato del lavoro, e tra il sistema pensionistico e gli istituti assistenziali/redistributivi del *welfare system*.