



Camera dei Deputati

**Esposizione economico-finanziaria
ed esposizione relativa al bilancio di previsione**

Intervento del Ministro dell'Economia e delle Finanze
Tommaso Padoa-Schioppa

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Roma, 3 ottobre 2006

Esposizione economico-finanziaria ed esposizione relativa al bilancio di previsione

Intervento del Ministro dell'Economia e delle Finanze

Tommaso Padoa-Schioppa

Roma, 3 Ottobre 2006

Onorevole Presidente, onorevoli Deputati,

Nel DPEF dello scorso luglio il Governo indicò le proprie scelte di politica economica e sociale e le linee lungo le quali intendeva muoversi con la Manovra finanziaria 2007. Erano linee ambiziose, fondate su un'analisi dei grandi mali dell'economia e della vita sociale italiana: bassa crescita, conti pubblici in disordine, condizioni economiche dei cittadini sempre più diseguali. Tracciavano un percorso arduo, ma necessario per un Paese che voglia uscire da una situazione critica e coltivi l'ambizione dell'eccellenza. Seguire quel percorso significava coniugare tre obiettivi ugualmente meritevoli e strettamente legati: crescita, risanamento ed solidarietà sociale. Detto altrimenti: efficienza, stabilità, equità. Entrambe le Camere hanno approvato l'impostazione del documento e, in particolare i saldi di bilancio intorno ai quali costruire la manovra finanziaria: un passo fondamentale nella nostra procedura di bilancio.

Oggi il Governo presenta alla Camera il complesso degli interventi e delle norme che – menzionando la parte per il tutto – vanno sotto il nome di Legge finanziaria 2007: un nuovo e significativo passo di quel percorso. Non esito ad affermare che questo disegno di legge propone una vera e propria svolta nella vita economica e sociale del Paese: l'uscita dei nostri conti da una zona di pericolo, una redistribuzione del reddito attraverso il sistema fiscale e parafiscale; uno spostamento della pubblica spesa dal mantenimento di apparati amministrativi pesanti a programmi di sviluppo economico e di equità sociale; l'avvio di riforme profonde nei campi del federalismo fiscale, della sanità, della previdenza e dello stato sociale. Si avviano cambiamenti importanti e si getta il seme per più ampie riforme future.

Attraverso la Manovra finanziaria il paese compie uno sforzo straordinario. Il mio predecessore, Giulio Tremonti, ha parlato di ‘un esercizio politico difficilissimo’; ha affermato che ‘una manovra di 35, 30, o anche 20 miliardi da realizzare anche in due anni è enormemente difficile; anche solo 20 miliardi sono una cifra metafisica’. Questa Finanziaria ne ha raccolti, tenendo conto della manovra-bis di fine giugno, più del doppio, confermando che la metafisica – come insegnava Aristotele – è la più reale e concreta delle scienze.

Un’azione di questa dimensione, con interventi importanti sui fronti della spesa pubblica e del funzionamento dello Stato, non avrebbe potuto essere concepita senza intense consultazioni con le principali istituzioni e rappresentanze del Paese: è il risultato di un grande sforzo collettivo e di una intensa cooperazione. In primo luogo cooperazione ai livelli tecnici, amministrativi e politici dei diversi Ministeri che formano il Governo nazionale. In secondo luogo, con il sistema delle autonomie locali, dove la varietà delle maggioranze elette ha reso possibile, di fatto, un’interlocuzione con l’intero arco delle forze politiche. In terzo luogo con le parti sociali, sindacati ed imprese, e con rappresentanti di numerosissimi settori della vita civile ed economica del Paese. Una concertazione intensa, iniziata in maniera riservata già pochi giorni dopo la nascita dell’esecutivo. In quasi ogni incontro ci siamo sentiti ringraziare per una intenzione di ascolto che, ci dicevano, non era stata manifestata da tempo.

La concertazione è stata proficua anche perché ha rispettato la distinzione dei ruoli, riconoscendo al governo la responsabilità ultima delle decisioni. Ho osservato in altre circostanze che la concertazione si differenzia da un contratto perché mentre questo può operare solo se porta due firme, quella riguarda materie in cui la responsabilità ultima - la firma - è solo del governo e del Parlamento. Ma la decisione che scaturisce dal processo concertativo è robusta solo se è evidente che la ricerca di un accordo è stata spinta il più avanti possibile, con impegno e buona fede. Ebbene, credo di poter dire che, per tutte le misure contenute nel disegno di legge finanziaria, questo sia avvenuto.

La legge finanziaria 2007 e i documenti che la accompagnano si compongono di centinaia di pagine e contengono un numero elevatissimo di norme e disposizioni. Sarebbe impossibile illustrarla qui in maniera esaustiva. Mi concentrerò sui punti

salienti, che sono essenzialmente quattro. Innanzitutto, il Governo porta i conti della finanza pubblica fuori dalla zona di pericolo. In secondo luogo, effettua una significativa redistribuzione del reddito a favore delle fasce relativamente povere della popolazione. In terzo luogo, riprende l'irrigazione di campi della spesa pubblica - le infrastrutture, lo sviluppo, il turismo, l'ambiente, la cultura e altri - che nella Legge finanziaria per il 2006 (i cui effetti si esplicano nel 2006-2008) aveva disidratato fino al rischio della desertificazione. Infine, il Governo compie primi passi di un processo di riforma di alcune materie fondamentali, quali il funzionamento degli apparati della pubblica amministrazione, il federalismo fiscale, la sanità, la previdenza.

1. Il risanamento dei conti pubblici

Intorno alla metà degli anni '90 l'Italia stupì l'Europa compiendo un risanamento del bilancio pubblico che portò il disavanzo sotto il 3 per cento in rapporto al PIL (dal 10,4 del 1992) e le permise entrare nel gruppo dei paesi che per primi adottarono l'euro.

Purtroppo, dopo il 2000, molti degli sforzi di allora furono vanificati sicché il Governo nato nel maggio scorso ereditò una situazione di grave squilibrio. Era quasi azzerato l'avanzo primario (cioè la differenza fra entrate e spese al netto degli interessi sul debito), passato dal 5,5 per cento del PIL nel 2000 allo 0,4 per cento nel 2005. Il peggioramento è imputabile solo in parte a difficoltà congiunturali che hanno interessato tutti i paesi europei a partire dalla seconda metà del 2001. Se si esamina la componente strutturale del deficit - quella non dipendente dal ciclo economico - gli attuali livelli sono ritornati a quelli dei primissimi anni '90. Il debito pubblico in rapporto al PIL, dopo un decennio di continua discesa era tornato ad aumentare nel 2005. A oggi, esso rimane molto al di sopra del 100 per cento in rapporto al PIL, un valore superiore a quello di tutti i paesi dell'Unione Europea.

Ma al di là del preoccupante deterioramento dei saldi, noto e certificato dai numeri, si annidava nei conti - e ce ne siamo resi conto meglio al procedere del tentativo di reperire le risorse necessarie alla manovra e poi di distribuire quelle disponibili per incrementi di spesa - anche un'altra eredità, nascosta e forse più maligna. Non solo nell'ultimo quinquennio il disavanzo si è gonfiato, si è da imporre un

severo risanamento. È anche accaduto che i conti pubblici siano divenuti più difficili da risanare. Ciò, per due motivi: in primo luogo è cresciuta a ritmi non sostenibili la componente più 'rigida' e 'strutturale' della spesa (l'incidenza sul PIL della spesa al netto del ciclo è aumentata di circa 2,6 punti percentuali); in secondo luogo sono stati prosciugati, in particolare con l'ultima legge finanziaria della passata legislatura, i canali di irrigazione di molte funzioni pubbliche essenziali, come le spese in conto capitale, i finanziamenti per le infrastrutture, le reti ferroviarie e stradali, gli investimenti in ricerca e sviluppo (i costi più facili da tagliare con un segno di biro sulla carta).

Nonostante queste difficoltà, il governo è riuscito a compiere una manovra che per dimensioni si colloca tra le maggiori degli ultimi lustri. Vengono mobilizzate risorse per 35 miliardi (il 2,3 per cento del PIL). Di questi, poco meno di 15 miliardi (1 per cento del PIL) vengono destinati alla riduzione del deficit di bilancio, mentre circa 20 miliardi vengono destinati ad interventi per le funzioni essenziali dello Stato, per lo sviluppo e l'equità sociale. La riduzione di 5 miliardi dell'importo destinato al risanamento rispetto a quanto indicato dal DPEF in luglio è stata resa possibile dal buon andamento delle entrate di questo anno, che ha superato ampiamente le attese non solo di questo governo, ma anche del precedente e delle principali istituzioni internazionali.

Caratteristica non trascurabile della correzione di bilancio è che essa è pienamente strutturale e duratura. Agisce con effetti permanenti; non, come spesso è avvenuto, ricorrendo a misure che operano una volta sola, *una tantum*. Potremo così mantenere i due impegni presi con l'Unione europea: una correzione strutturale dell'indebitamento netto pari a 1,6 punti percentuali del PIL nel biennio 2006-2007 e portare il rapporto deficit/PIL al 2,8 per cento nel 2007. Il rapporto debito/PIL inizierà a ridursi già a partire dal prossimo anno. Si ricostituisce un avanzo primario del 2 per cento del PIL.

Quanto alla spesa pubblica, va rilevato che la spesa corrente primaria, costantemente cresciuta negli ultimi anni, grazie agli interventi della Finanziaria avrà nel 2007 un profilo stabile rispetto a questo anno e risulterà in discesa a partire dal 2008. Quella in conto capitale, cruciale per l'andamento degli investimenti, avrà invece un profilo moderatamente crescente dal 2007.

Non deve sfuggire la portata economica e politica di questo risultato. L'opera di risanamento dei conti non è certo finita, ma siamo usciti dalla zona rossa, da una emergenza. Il paziente Italia ha lasciato il reparto di terapia intensiva, anche se non è ancora del tutto ristabilito. Il paese e l'agenda del Governo sono liberati dall'assillo della correzione dei conti pubblici, da possibili procedure d'infrazione in Europa e da atteggiamenti punitivi dei mercati finanziari internazionali.

La manovra finanziaria non è stata scritta, però, solo (e, direi, neppure principalmente) per onorare gli impegni europei. Nasce dalla convinzione di tutto il governo – che l'ha unanimemente approvata - che il risanamento dei conti pubblici sia condizione necessaria per intraprendere un sentiero di sviluppo sostenibile. Un bilancio sano – che dia certezza ai cittadini ed alle imprese – è indispensabile perché si formi un clima di fiducia, perché rinasca la voglia di investire sul futuro e perché risorse pubbliche siano orientate alla crescita. È indispensabile, soprattutto, per ridare prospettive ai giovani e ripristinare un patto di solidarietà tra le generazioni.

Essere riusciti nel duplice compito del risanamento strutturale dei conti e del reperimento di oltre 20 miliardi per lo sviluppo e l'equità sociale è motivo di orgoglio per il Governo, e rappresenta il vero risultato del nostro lavoro.

2. Ridistribuzione del reddito e azioni per l'equità sociale.

Come già sottolineato nel DPEF, l'incidenza della povertà relativa, misurata con la metodologia comunitaria, è in Italia al 19 per cento, molto al di sopra della media europea del 15 per cento: siamo tra i paesi europei con più alta disuguaglianza dei redditi. Il dato riflette, in parte, il fatto che il nostro paese dedica una quota relativamente inferiore di risorse al sostegno dei redditi bassi e precari e delle responsabilità familiari, nonché alla fornitura di servizi sociali e abitativi alle famiglie e ai non auto-sufficienti. L'aumento delle occupazioni precarie e l'incremento della volatilità dei redditi familiari hanno aggravato il dualismo del mercato del lavoro e accentuato il senso di vulnerabilità delle famiglie. La bassa crescita dell'economia italiana ha drammaticamente aggravato, nell'ultimo decennio, le situazioni di oggettiva difficoltà in cui si è venuta a trovare una parte significativa dei nostri concittadini.

Il ripristino di una maggiore equità sociale è tra i principali obiettivi che il Governo si è posto fin dal suo esordio. È chiaro che quando si chiede al Paese uno sforzo per risanare dei conti pubblici e per porre mano a riforme necessarie, ma anche faticose, il bisogno di una forte coesione e solidarietà sociale si fa più acuto. Occorre rafforzare il comune senso di appartenenza e di partecipazione. Rendersene conto e dare l'esempio è un compito che spetta in primo luogo a chi sta relativamente bene, a chi appartiene al ceto dirigente del paese. Questo intendeva sicuramente dire il Presidente di Confindustria quando, nelle settimane passate, ha detto 'siamo pronti a fare la nostra parte.' La manovra finanziaria è ispirata alla consapevolezza che l'intera società italiana è chiamata a una prova di buona volontà e di riscatto. Fatico, quindi, a comprendere i motivi di lamentela di chi ha redditi annuali nell'ordine di alcune centinaia di milioni di vecchie lire.

In materia di imposta sul reddito delle persone, la manovra agisce su tre fronti: modifica delle aliquote Irpef; aumento della cosiddetta no tax area per dipendenti, pensionati e autonomi; riforma degli istituti di sostegno alle famiglie e dei carichi familiari. Il risultato è che diminuisce l'imposta per i redditi bassi e medi (fino a circa 35.000 euro) di tutti i lavoratori (dipendenti, pensionati, autonomi). Sottolineo che costoro rappresentano circa il 90 per cento dei contribuenti italiani: il 90 per cento. Emerge dalla manovra una più razionale e corretta progressività complessiva del sistema. Vengono, per esempio, eliminate le cosiddette 'trappole della povertà', cioè il perverso meccanismo per cui a un aumento del reddito guadagnato corrisponde una riduzione del reddito disponibile della famiglia per effetto del passaggio ad un diverso scaglione. Per lavoratori dipendenti e parasubordinati le misure proposte riducono il cuneo fiscale, avvicinando la busta paga alla retribuzione lorda, con benefici che - con riferimento al lavoratore medio (secondo la definizione Ocse) - vanno da 100 euro con coniuge a carico, a 430 euro con un figlio, fino a 800 euro con tre figli.

E' importante sottolineare che l'operazione non è solo redistributiva. Lo Stato finanzia parte della riforma dell'imposta sui redditi personali con risorse derivate da altre fonti. Tra queste - e ciò ha un fondamentale significato di equità sociale - le risorse recuperate attraverso l'azione di contrasto all'elusione ed all'evasione fiscale. A questo riguardo, il Governo introduce col disegno di legge finanziaria una serie di

misure - dalla riforma del catasto al potenziamento degli studi di settore - che si stima porteranno alle casse dello Stato risorse aggiuntive nell'ordine di 8 miliardi di euro.

Un punto mi preme sottolineare a proposito di evasione ed elusione. Seppure tali maggiori risorse per le casse pubbliche verranno contabilizzate come 'entrate' esse sono di una natura completamente diversa dalle entrate derivanti da una modifica di politica tributaria, per esempio un aumento delle aliquote. È falso, oserei dire concettualmente disonesto, considerare i due incrementi dell'entrata allo stesso modo. Il recupero di evasione ed elusione è un fatto di amministrazione, le risorse aggiuntive che ne derivano scaturiscono da una accresciuta efficienza dell'apparato statale, dalla capacità dello Stato di svolgere il proprio compito e di ottenere dai cittadini l'adempimento di un elementare dovere; non comportano nuovi aggravii per chi le tasse le paga già, pongono anzi le premesse per una loro riduzione. A chi afferma che il governo, in questo modo, metta le mani nelle tasche degli italiani, va ricordato che sono i cittadini evasori ad aver messo le mani nelle tasche sia dello Stato sia degli altri cittadini che pagano le tasse, violando così non solo il settimo comandamento ma anche un principio base della convivenza civile. Più passi in avanti faremo in questo campo, soprattutto recuperando un alto senso di responsabilità civica, più sarà possibile – in questa stessa legislatura - ridurre la pressione fiscale.

Vi sono poi azioni che mirano a restringere le aree di precariato: vanno in questa direzione l'aumento dei contributi sociali per i lavoratori parasubordinati, che consente di porre le basi per trattamenti pensionistici relativamente più adeguati e riduce il vantaggio fiscale di cui fruisce questa forma di occupazione. La stessa riduzione del cuneo fiscale alle imprese, selettiva e a vantaggio del lavoro a tempo indeterminato, contribuirà a ridurre l'incentivo a ricorrere a lavoro precario da parte delle imprese.

Col disegno di legge finanziaria si mettono risorse a disposizione di numerosi altri interventi in campo sociale per un ammontare complessivo nell'ordine di 6 miliardi per il triennio, di cui oltre 2 già stanziati per il prossimo anno. Vengono potenziati il fondo occupazione e l'indennità alla disoccupazione. Vengono creati e potenziati diversi fondi a favore dei giovani, delle famiglie e delle pari opportunità. Viene finanziato il rilancio della politica abitativa, agevolando interventi di edilizia residenziale pubblica a favore dei giovani e dei ceti meno abbienti. Vengono rafforzati i

servizi per la famiglia, in particolare lo sviluppo del sistema degli asili nido. Si compiono interventi articolati sulla non autosufficienza, in collaborazione con le autonomie locali.

Forte è l'impegno a favore delle donne e per le pari opportunità. Per esse si introducono incentivi a favore della loro assunzione al lavoro, per la tutela dei loro diritti, e viene istituito un osservatorio per il contrasto della violenza nei loro confronti.

3. Interventi per lo sviluppo

Per la prima volta nella storia dal dopoguerra, la nostra economia presenta una situazione allarmante: il disordine dei conti pubblici si accompagna a uno stallo della crescita. Da ormai un decennio l'Italia è in coda alla comunità europea. Da questa semplice constatazione è cresciuta, nel Governo, la consapevolezza che una politica in due tempi – prima il rigore, poi la crescita – non sarebbe stata appropriata. La manovra finanziaria perciò non solo consegue il rigore, ma libera risorse significative e ne cambia destinazione a favore della crescita.

Un primo intervento è volto a ridurre la differenza tra il costo del lavoro sostenuto dal datore di lavoro e la retribuzione netta effettivamente ricevuta dal lavoratore: il cosiddetto cuneo fiscale e contributivo. In Italia, per un lavoratore-tipo (seguendo la definizione OCSE, un *single* senza figli con reddito al livello del lavoratore medio), il cuneo fiscale e contributivo è pari al 47,6 per cento del costo del lavoro, un valore molto superiore sia alla media OCSE sia alla media UE-15, rispettivamente del 37,3 e del 42,1 per cento. Il governo propone di eliminare dalla base dell'IRAP gli oneri non retributivi, riducendo così tale imposta di circa 2 punti percentuali in termini di retribuzione lorda.

L'intervento sull'IRAP è selettivo: si applica esclusivamente al costo del lavoro dipendente a tempo indeterminato, al fine di favorire un più stabile inserimento dei giovani - e più in generale dei lavoratori precari - nel mondo del lavoro. A ulteriore riduzione del costo del lavoro, la manovra prevede una deduzione dall'imponibile d'impresa in cifra fissa pari a 5.000 e 10.000 euro rispettivamente al centro-nord e al Mezzogiorno per ciascun lavoratore a tempo indeterminato impiegato; vengono così favorite le aziende che operano al Sud.

La riduzione del cuneo dà fiato al sistema imprese. Le imprese sono in effetti il settore più fortemente beneficiario dell'intera manovra, per la consapevolezza che il governo ha del fatto che esse, non altri, sono il motore della crescita e dello sviluppo; da esse dipendono l'innovazione e l'investimento; esse si battono sul fronte della competizione internazionale; da esse dipende che la ripresa congiunturale in atto divenga crescita duratura.

E' ora indispensabile che la riduzione del cuneo si accompagni a una ripresa di crescita della produttività, in assenza della quale la stessa riduzione del cuneo rischierebbe di essere vanificata in breve tempo. Non vi è altra via, per l'Italia, che quella di recuperare terreno sul fronte della produttività. E' per questo che siamo convinti che vi sia bisogno di un nuovo patto sociale incentrato su tale necessità primaria, un patto che investa nello stesso tempo settore pubblico e settore privato.

Come ho detto all'inizio, la manovra finanziaria riprende a irrigare, seppure talvolta solo col metodo 'goccia a goccia', un terreno fortemente disidratato: con sconforto abbiamo constatato che le risorse stanziare per investimenti in infrastrutture, innovazione e ricerca, servizi essenziali quali strade e ferrovie, per la cultura, l'ambiente, la difesa del suolo, il turismo e molti altri campi erano state ridotte, soprattutto con l'ultima legge finanziaria, a livelli semplicemente insostenibili. Vengono quindi destinate o riorientate in tal senso risorse imponenti, che, al netto di quelle necessarie per finanziare la riduzione del cuneo fiscale, ammontano a oltre 20 miliardi nel prossimo triennio, di cui circa 8 miliardi saranno disponibili già dal prossimo anno.

Obiettivo della manovra finanziaria è garantire in primo luogo che riprendano gli investimenti pubblici e, in particolare, i progetti infrastrutturali, indispensabili per elevare il tasso di crescita della produttività nel suo complesso. A tale obiettivo rispondono, per esempio, le risorse aggiuntive stanziare (già coi provvedimenti dello scorso luglio e ora con la manovra finanziaria) per gli investimenti ferroviari e stradali.

Rilevanti sono anche gli investimenti previsti in infrastrutture immateriali e in capitale umano che, nell'economia della conoscenza, sono condizione essenziale per una crescita sostenuta della produttività. In tutte le economie, tali investimenti si collocano a livelli del tutto insoddisfacenti, che possono essere elevati solo da una forte

azione propulsiva dello Stato. Solo la politica economica può colmare il divario tra i costi per chi compie tali investimenti e il fatto che i vantaggi sono spesso goduti da altri: sono significative quelle che gli economisti chiamano esternalità positive. Il problema è particolarmente pronunciato in un sistema industriale come quello italiano, fortemente sbilanciato verso le imprese di più piccola taglia e meno in grado di catturare gli effetti ‘esterni’ degli investimenti in ricerca e formazione.

La legge finanziaria destina quindi ulteriori risorse ad agevolare attività con forti esternalità positive, quali gli investimenti in ricerca e sviluppo e la creazione di reti d’impresa. Essa si propone allo stesso tempo di alleviare i vincoli che, dal lato del mercato finanziario, penalizzano le imprese minori e scoraggiano gli investimenti innovativi, creando a tal fine un fondo per la finanza d’impresa.

Agli strumenti di incentivazione generalizzati, anche di natura fiscale, che manterranno il proprio ruolo di sostegno allo sviluppo diffusivo del sistema delle imprese, il Governo affianca un’azione volta a favorire lo sviluppo di produzioni nei settori ad alto contenuto tecnologico e la riqualificazione e il rafforzamento dei sistemi di piccola e media impresa. Con il Fondo per la Competitività si finanzieranno progetti di innovazione industriale per organizzare, coordinare e finalizzare l’azione di grandi imprese pubbliche e private, di sistemi di PMI (distretti industriali e tecnologici), di soggetti operanti nel sistema della ricerca e dell’innovazione.

Forte è l’impegno che il Governo prende per lo sviluppo del Mezzogiorno, con il rifinanziamento del Fondo per le Aree sottoutilizzate e con l’introduzione di crediti d’imposta per nuovi investimenti. L’impulso specifico per il sistema produttivo del Mezzogiorno verrà realizzato in coerenza con la strategia nazionale per lo sviluppo e la competitività definita nello specifico d.d.l. “Innovazione industriale”.

Significativo è anche il rafforzamento dei fondi destinati alla ricerca industriale e a quella di base, al provvedimento di parziale sblocco delle assunzioni a tempo indeterminato e la definizione di un piano nazionale di assunzione dei ricercatori. Sostanziali risorse vengono messe a disposizione per iniziative nel campo del turismo, del commercio, della cultura, per lo sviluppo del settore agroalimentare.

La qualità dell’ambiente costituisce allo stesso tempo risorsa materiale e immateriale, fattore cruciale per assicurare sostenibilità allo sviluppo. Viene perciò

rafforzato il Fondo per la difesa del suolo e la tutela ambientale; viene creato un Fondo per lo sviluppo sostenibile; viene istituito un Fondo rotativo per l'attuazione del protocollo di Kyoto.

4. Avvio delle riforme degli apparati pubblici

Tra i molti fattori da cui dipendono il tasso di crescita e la competitività di un paese il funzionamento degli apparati pubblici ha un posto preminente. Sono in molti a sostenere che buona parte del differenziale di crescita economica tra paesi sia spiegabile proprio dal funzionamento delle istituzioni.

La qualità del servizio delle amministrazioni ministeriali, della scuola, della sanità, degli enti locali è determinante perché lo Stato sia un propulsore di sviluppo e non un freno. L'Italia è lontana da una condizione di accettabile efficienza: il rapporto del World Economic Forum pubblicato qualche giorno fa ci colloca al 71esimo posto nel mondo per ciò che riguarda l'efficienza della burocrazia pubblica (e al 24esimo posto tra i 25 paesi dell'Unione Europea).

Nella manovra il governo compie passi per il miglioramento di questa miserevole condizione. Passi maggiori di quelli compiuti da molti anni; del tutto insufficienti a coprire la distanza che ci separa dalla condizione di eccellenza cui dobbiamo aspirare. Illustro brevemente questi passi.

Primo, l'amministrazione pubblica. Il disegno di legge finanziaria avvia una riorganizzazione e razionalizzazione di diverse componenti dell'amministrazione pubblica mirando ad un duplice scopo: aumento di efficienza e riduzione di costi. Il contenimento dei grandi capitoli di spesa pubblica italiana non può certo avvenire per decreto: richiede che si ponga mano alle strutture organizzative, alle procedure, ai comportamenti, agli incentivi, allo stile di direzione, al sistema di valori.

Con la manovra si interviene nei campi più importanti dell'apparato amministrativo italiano. Si opera innanzitutto una riduzione degli uffici ministeriali per eliminare duplicazioni funzionali. Sia a livello centrale sia nelle strutture periferiche la riorganizzazione e l'accorpamento degli uffici renderà più semplice al cittadino e alle

imprese il rapporto con la pubblica amministrazione. Si fissa un limite del 15 per cento delle dotazioni organiche per il personale dedicato a funzioni di supporto.

La riorganizzazione riguarda anche un insieme di enti e organismi pubblici che nel tempo si sono stratificati creando duplicazioni nelle funzioni dello Stato. L'eliminazione degli organi collegiali, la soppressione degli enti inutili e l'accorpamento di enti tra loro simili rappresenta una svolta importante.

Poiché sono processi che richiedono tempo, il disegno di legge finanziaria prevede una tempistica congrua – ma certa – che permetta a ciascun Ministro di individuare e concertare con le parti sociali le corrette strategie per la propria riorganizzazione.

Al contempo, le regioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale, la scuola procederanno a una graduale e naturale riduzione degli organici per concorrere agli obiettivi di razionalizzazione e riorganizzazione dell'apparato pubblico. Permettetemi di soffermarmi sul ruolo fondamentale del sistema scolastico. Il disegno di legge finanziaria accompagna l'avvio di un processo di contenimento del personale con un approccio più complessivo per valorizzare l'autonomia scolastica, la flessibilità negli approcci didattici, il collegamento con il territorio.

L'amministrazione fiscale verrà dotata di strumenti adeguati per perseguire l'evasione e l'elusione fiscale. Le norme proposte intervengono in una pluralità di campi e settori economici con l'obiettivo di ridurre drasticamente e strutturalmente questo fenomeno, in modo da utilizzare le risorse recuperate a fini equitativi e di sviluppo. La revisione degli studi di settore; le norme in merito alle deduzioni e detrazioni delle spese sanitarie; le procedure per la riscossione dei compensi dovuti per le attività di lavoro autonomo mediche e paramediche svolte nell'ambito delle strutture sanitarie private; le disposizioni per il recupero di base imponibile intervengono in profondità su meccanismi ormai sedimentati di evasione ed elusione fiscale.

Un forte segno di come la manovra finanziaria incida sull'efficienza dell'amministrazione si trova nella parte dell'articolato relativa al demanio e alla valorizzazione del patrimonio pubblico. Le scelte effettuate danno strumenti adeguati per migliorare l'uso dei beni immobili e dei terreni demaniali, dando alle amministrazioni comunali la possibilità che importanti edifici pubblici siano destinati a

finalità nuove, più consone alle attuali esigenze dei cittadini, capaci di trasformare il volto stesso delle città.

Secondo, gli enti locali e territoriali. L'Italia si trova in una contraddizione: da una parte il federalismo è ormai parte della sua costituzione (il recente referendum non abroga la riforma del Titolo V), ma mancano le disposizioni, gli istituti e le pratiche necessari per la sua attuazione. Anche in questo campo la manovra compie passi importanti.

Gli interventi mirano a superare i vincoli posti in passato alle autonomie, ad avviare un vero federalismo fiscale, che consenta di coniugare libertà di scelta con responsabilità finanziaria. Nello stesso tempo, chiama anche gli enti locali a contribuire al recupero di efficienza delle pubbliche amministrazioni.

Il nuovo Patto di stabilità interno farà riferimento ai saldi di bilancio dei governi locali (solo per le Regioni ciò avverrà, nel primo anno, su base volontaria), abbandonando il metodo dei tetti a singole categorie di spesa, caratteristico di una finanza statale decentrata. I governi regionali, provinciali, comunali avranno ampia libertà di perseguire i loro obiettivi finanziari attraverso il contenimento della spesa o con l'aumento di imposte. A tal fine è stata ampliata l'autonomia fiscale in vari campi, anche attraverso la facoltà di istituire tributi di scopo; i Comuni potranno contribuire alla lotta all'evasione fiscale attraverso la gestione del Catasto degli immobili. Vorrei sottolineare la grande rilevanza istituzionale di questo passo, fortemente voluto dal sistema delle autonomie locali. Si sostituisce un mero decentramento di funzioni e di decisioni prese al centro con un reale sistema di federalismo fiscale. La libertà e la responsabilità degli amministratori locali si rafforzeranno; così anche la robustezza del tessuto democratico.

Terzo, il sistema sanitario nazionale. Anche in campo sanitario il riequilibrio finanziario viene realizzato attraverso interventi di riorganizzazione e riqualificazione della spesa. Il patto della salute, siglato il 22 Settembre scorso con le regioni, individua linee di riforma che permetteranno di contenere e controllare la dinamica della spesa, il grado di efficienza nella gestione delle risorse allocate e il livello della qualità dei servizi offerti. Viene previsto un sistema di monitoraggio basato sul principio del costo

delle pratiche più efficienti e su indicatori del grado di soddisfazione espresso dai cittadini.

Il disegno di legge finanziaria recepisce l'accordo (e nello stesso tempo si avvale degli impegni presi nel patto) stabilendo nell'immediato: la predeterminazione del trasferimento alle Regioni per il triennio 2007-2009 a livelli che garantiscono un rapporto più coerente tra spesa e finanziamento; l'istituzione del fondo transitorio per le regioni a elevato disavanzo che si impegnino con un piano di rientro e di qualificazione della spesa; la conferma e il rafforzamento delle misure di contenimento dei prezzi dei farmaci e delle tariffe; l'aumento delle risorse finalizzate alla riqualificazione tecnologica delle strutture sanitarie e alla omogeneizzazione dei servizi tra le diverse aree del paese; l'introduzione di forme di compartecipazione per modificare comportamenti di consumo non corretti (in particolare per la diagnostica, l'assistenza specialistica ambulatoriale e il pronto soccorso); norme più severe in caso di truffe ai danni del Sistema Sanitario Nazionale.

Quarto, la previdenza. In campo previdenziale, è stata avviato un processo che garantirà la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico assicurando nello stesso tempo prestazioni adeguate alle attuali generazioni di giovani, chiamate - a causa del mutamento demografico in atto - a farsi carico degli oneri connessi con il processo d'invecchiamento della popolazione.

Alla fine di settembre è stata firmata una intesa tra Governo e Sindacati confederali mirante a definire entro marzo del prossimo anno gli interventi normativi da proporre al Parlamento. Il *memorandum* d'intesa prevede flessibilità nella scelta del momento di pensionamento. Scelte volontarie e flessibili saranno assicurate nel rispetto delle compatibilità finanziarie con l'obiettivo di elevare gradualmente la vita lavorativa.

L'avvio definitivo della previdenza complementare sarà anticipato al luglio del prossimo anno: entro tale data i lavoratori saranno chiamati a scegliere la forma attraverso la quale vorranno ricevere il loro salario differito, se attraverso l'erogazione del trattamento di fine rapporto o attraverso una pensione complementare. Nel caso in cui il lavoratore confermi di preferire l'istituto tradizionale, viene stabilito che i fondi accantonati, anziché essere esclusivamente impiegati per il finanziamento del capitale circolante d'impresa, siano per la metà destinati al finanziamento di grandi opere infrastrutturali o di grandi progetti di innovazione tecnologica. In tal modo il risparmio

privato potrà contribuire anche al rilancio della competitività e della crescita economica del Paese.

Su questa misura è però utile un chiarimento.

Il Governo auspica che la previdenza integrativa diventi realtà il più rapidamente possibile e si adopererà a tal fine sin dalle prossime settimane. Solo con un solido secondo pilastro il risparmio previdenziale, le prospettive di sicurezza nella vecchiaia per le giovani generazioni, la struttura del sistema finanziario, gli assetti proprietari del sistema delle imprese potranno trovare l'equilibrio che ancora manca a rendere matura l'economia del Paese.

Il trattamento di fine rapporto è un antico istituto, nato prima della previdenza pubblica; appartiene a un'era in via di superamento. Ha svolto una preziosissima funzione in una fase della storia delle imprese, quando i rapporti tra l'imprenditore e il lavoratore avevano un carattere quasi patriarcale, in un'Italia povera, dove le pensioni ancora non esistevano. In quell'Italia il padrone amministrava denaro del lavoratore.

Chi in questi giorni ha parlato di "rapina" ha dimenticato che il TFR appartiene al lavoratore ed è prestato all'impresa a tasso di favore; ha anche dimenticato che il trasferimento all'INPS avviene per una quota del modesto nuovo flusso di fondi, non per l'ingente *stock* accumulato.

Certo, il trasferimento del TFR comporta per le imprese un aggravio di costo, un aggravio pari alla differenza tra il tasso di favore sostenuto per l'uso del TFR e quello di mercato. Si tratta di una piccola frazione del contributo al conto economico dato dal taglio del cuneo.

5. Controllo, affidabilità e trasparenza dei conti pubblici

Il disegno di legge finanziaria 2007 opera anche un primo svolgimento delle specifiche indicazioni contenute dal DPEF in materia di controllo, affidabilità e trasparenza dei conti pubblici.

L'Alta commissione sul federalismo, che ha esaurito un importante lavoro di analisi quantitativa ed istituzionale del settore, viene trasformata profondamente nei compiti e nella struttura: recependo importanti convergenze politiche e scientifiche, si costituisce una nuova Commissione tecnica per il coordinamento dei rapporti finanziari tra centro e sistema delle autonomie locali: essa dovrà operare come raccordo cruciale

nella analisi, valutazione e monitoraggio dei flussi finanziari centro-periferia, con una particolare attenzione ai problemi di classificazione ed armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche centrali e decentrate, in coerenza con i criteri di contabilità nazionale ed europea.

Siamo poi intervenuti sulle caratteristiche della Commissione di garanzia sull'informazione statistica, potenziandone ruolo, strumenti e funzioni. Tale innovazione apre la strada ad una riflessione sulle modalità tecniche con cui accentuare l'indipendenza funzionale dell'ISTAT dall'Esecutivo.

Nell'ambito della propria autonomia organizzativa, il Parlamento individuerà i modi più efficaci per potenziare le strutture che seguono e controllano gli andamenti di finanza pubblica.

Ma è forse nella stessa struttura del bilancio che il Governo ha iniziato ad introdurre, a legislazione costante, le innovazioni più rilevanti. Sono stati accorpati numerosi capitoli gestionali all'interno delle unità di base, per spese discrezionali. Il bilancio gestionale passa dai 7250 capitoli circa del 2006 ai 4.484 capitoli del 2007, con una diminuzione di circa 2750 capitoli, pur a fronte della costituzione di quattro nuovi stati di previsione, relativi alla creazione di nuovi Dicasteri.

Si apre così, nel concreto, quel processo di riforma della struttura del bilancio dello Stato che dovrà essere svolto, in accordo con le competenti commissioni parlamentari; capisaldi del processo dovrebbero restare la separazione dell'azione di indirizzo politico dalla funzione amministrativa; la responsabilizzazione di bilancio della dirigenza.

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

fin dall'inizio del mio incarico non ho voluto nascondere la situazione molto grave dei nostri conti pubblici. Ho tracciato un paragone tra il 2005 e il 1992, anno drammatico che tutti ricordiamo. Non ho taciuto neppure le buone notizie, tra cui l'andamento positivo delle entrate tributarie che ha reso possibile, alla fine di agosto, annunciare una riduzione di 5 miliardi di euro dell'importo complessivo della manovra e, notizia di oggi, la sentenza della Corte del Lussemburgo che convalida la conformità dell'IRAP alle norme europee.

Con la stessa franchezza devo concludere questo discorso osservando che il grande sforzo compiuto con questa Finanziaria, pur portando i nostri conti fuori dalla zona di pericolo e mettendoci 'a posto' con l'Europa, non è sufficiente. Per due motivi. Il primo è che una situazione di vera salute dei conti pubblici potrà considerarsi raggiunta solo quando il bilancio sarà vicino a una situazione di equilibrio e il debito pubblico sarà sceso a livelli nettamente inferiori al 100 per cento del PIL.

Più importante è il secondo motivo: si chiama 'crescita'. L'Italia ha smesso di crescere, a partire dalla metà degli anni '90, perché la produttività si è fermata e perché il peso del debito, l'onere del suo servizio, assorbe risorse in misura esorbitante.

Affinché lo sforzo di risanamento non esaurisca i suoi effetti, è indispensabile che l'economia ritorni a crescere. Il vero problema dell'economia italiana è lo stallo della crescita, causa - ma in gran parte conseguenza - di apparati pubblici troppo pesanti rispetto al servizio offerto. Se l'Italia ha una crescita insoddisfacente, è anche perché la produttività stessa del servizio è gravemente carente. La bassa produttività delle amministrazioni pubbliche si annida e trova protezione sotto quella stessa corazza che, come lo scudo di Achille composto di cinque strati di metallo, rende molto difficile una rapida correzione. Per riuscire in quest'opera bisogna incidere i diversi strati della corazza: le norme scritte nelle leggi, le clausole del contratto del pubblico impiego, le regole contabili e la struttura del bilancio, l'organizzazione interna dei Ministeri e delle altre amministrazioni, le procedure parlamentari, l'infiacchimento della cultura della sobrietà nell'amministrare la cosa pubblica.

Nelle ultime settimane abbiamo sentito dire che è facilissimo rimettere tutto a posto con qualche colpo maestro o, all'opposto, che il buon andamento del gettito fiscale ha sostanzialmente risolto la situazione rendendo inutili ulteriori manovre. Sono due opinioni fondate sull'ignoranza, mentre occorrono conoscenza approfondita dei problemi e paziente applicazione. Il cammino verso l'eccellenza degli apparati pubblici è ancora lungo, siamo appena all'inizio. Ma siamo usciti dalla zona pericolosa e abbiamo posto solide basi perché la ripresa congiunturale si trasformi in crescita e perché ciò avvenga in una società più equa.