

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. LVII
n. 1-A/bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE **(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

(RELATORE Nicola ROSSI)

Comunicata alla Presidenza l'8 luglio 2008

SUL

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-
FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA
PUBBLICA PER GLI ANNI 2009-2013

(Articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni)

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
e dal Ministro dell'economia e delle finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA 24 GIUGNO 2008

ONOREVOLI SENATORI. -

1. LA CRESCITA INTERNAZIONALE E LE TENSIONI SUI PREZZI DELLE MATERIE DI BASE.

Dopo un 2007 ancora caratterizzato da una robusta crescita dell'economia mondiale, nel corso del 2008 quest'ultima si è indebolita nelle principali aree industrializzate, rimanendo peraltro ancora elevata nelle economie emergenti.

Il rallentamento dell'economia mondiale registrato fin dalla seconda metà del 2007 e, in maniera più accentuata, nei primi mesi del 2008 ha interessato in primo luogo gli Stati Uniti e ha fatto sentire poi i suoi effetti anche nell'area dell'euro. A livello mondiale la crescita del Pil dovrebbe attestarsi immediatamente al di sotto del 4 per cento tanto nel 2008 quanto nel 2009 con una significativa decelerazione rispetto al 2007 (+5 per cento). Nello stesso biennio, la crescita del commercio mondiale dovrebbe collocarsi fra il 6 per cento ed il 6,5 per cento.

Tanto nel 2008 quanto nel 2009, il forte rallentamento dell'economia statunitense (il cui Pil è atteso crescere meno dell'1 per cento in ambedue gli anni a fronte del 2,2 per cento registrato nel 2007) ha più che controbilanciato i ritmi di crescita, ancora sostenuti, delle economie emergenti. Fra queste l'economia cinese è attesa crescere del 10 per cento circa nel 2008 e nel 2009 (a fronte del 12 per cento circa del 2007) e quella indiana dell'8 per cento circa (a fronte del 9 per cento del 2007).

2. L'AREA DELL'EURO.

Il rallentamento dell'attività economica interessa, nel 2008, anche l'area dell'euro che registra un marcato deterioramento del clima di fiducia di famiglie e imprese.

Nell'area dell'euro la crescita dovrebbe essere cifrabile nell'1,7 per cento nel 2008 e nell'1,5 per cento nel 2009 (con una decelerazione evidente rispetto al 2,6 per cento del 2007). Solo dal 2010 il tasso di crescita del Pil nell'area dell'euro dovrebbe nuovamente avvicinarsi verso il 2 per cento. A partire dall'estate 2007 marcato è stato il deterioramento del clima di fiducia delle famiglie delle imprese.

3. LA CRISI FINANZIARIA, I CORSI PETROLIFERI E DEI PRODOTTI ALIMENTARI.

Queste tendenze riflettono il manifestarsi e l'evolversi della crisi finanziaria intervenuta fin dall'estate del 2007, da un lato, e, dall'altro, le forti tensioni che hanno segnato i mercati del greggio e dei prodotti alimentari.

L'evoluzione dell'economia mondiale è stata dunque segnata significativamente, in primo luogo, dalla crisi dei mutui *subprime* e degli strumenti finanziari di credito emersa nell'agosto 2007 negli Stati Uniti e solo in parte diffusasi da allora nelle altre economie industrializzate, a partire da quelle dell'area dell'euro. A quella crisi – contrastata peraltro dalla Riserva Federale – ha fatto seguito un irrigidimento delle condizioni di credito ed una rapida correzione dei prezzi delle abitazioni che, a sua volta, ha indotto una debolezza dei consumi privati ed una contrazione degli investimenti in costruzioni residenziali.

Parallelamente, si manifestavano sui mercati dei prodotti petroliferi le conseguenze, dal lato dell'offerta, di un lungo periodo di stasi degli investimenti nel settore e, dal lato della domanda, della crescita della stessa indotta dalla rapido movimento delle economie emergenti. Il greggio, quotato intorno ai 65 dollari al barile nella media del 2006, raggiungeva i 73 dollari nella media del 2007 per poi crescere ulteriormente fino a superare i 140 dollari al barile a cavallo fra il primo ed il secondo semestre 2008, rendendo così probabile immaginare una media annua non lontana dai 120 dollari al barile. La crescita della domanda – associata ad eventi climatici, da un lato, ed alla crescente diversificazione delle culture a fini energetici, dall'altro, – interessava anche i mercati dei prodotti alimentari soprattutto a partire dall'inizio del 2008. I prezzi delle materie prime non energetiche crescevano del 17 per cento circa nel 2006, del 26 per cento circa nel 2007 e dovrebbero registrare una ulteriore crescita, superiore al 30 per cento, nel 2008.

4. I FATTORI DI RISCHIO.

Sull'ampiezza e sulla durata della crisi finanziaria permangono elementi significativi di incertezza. Al di là dei fenomeni speculativi, le radici delle tendenze dei corsi petroliferi e dei prezzi dei prodotti alimentari hanno natura strutturale e non congiunturale.

L'intervento straordinario e congiunto delle autorità monetarie ha certamente evitato che la crisi finanziaria travolgesse le economie dei principali Paesi industrializzati, ed in particolare l'economia statunitense. Al tempo stesso, non è dato sapere se quell'intervento può considerarsi in qualche misura conclusivo. Al contrario, l'incertezza circa la diffusione e la profondità della crisi suggerisce, per un verso, di mantenere alta la guardia e, per altro verso, di guardare alla evoluzione futura delle principali economie in termini ancora prudenziali.

Sui mercati dei prodotti petroliferi e dei prodotti alimentari è lecito presumere che le tendenze di fondo al rialzo delle quotazioni continueranno a permanere. Su queste tendenze si sono innestati nel corso della prima parte del 2008 fenomeni di carattere speculativo capaci di magnificare l'impatto delle spinte di carattere strutturale ma destinati ad esaurirsi nel breve periodo.

5. LE SFIDE PER L'ECONOMIA ITALIANA.

In questo quadro globale, l'economia italiana si trova di fronte alla necessità di assorbire l'impatto delle tendenze dei prezzi delle materie prime e dei prodotti alimentari senza incidere sul tenore di vita delle fasce di popolazione già provate dall'evoluzione dei redditi da lavoro nel corso dell'ultimo quindicennio, ma anche senza ripristinare – esplicitamente o implicitamente – meccanismi di indicizzazione di cui i lavoratori sarebbero i primi a pagare le conseguenze. Contestualmente, l'economia italiana non può non affrontare la fase di decelerazione della crescita, non già minando gli equilibri di bilancio ma sostenendo la crescita della produttività totale dei fattori intervenendo sui nodi strutturali dell'economia e della società italiana.

Ormai da tempo l'economia italiana cresce meno della media delle economie dell'area dell'euro. Questa tendenza si è confermata nel 2007 che ha visto il tasso di crescita del Pil attestarsi un punto percentuale al di sotto del tasso di crescita dell'area dell'euro, come peraltro già nel 2006. È importante sottolineare come a questo risultato è del tutto estranea la crisi dei mercati finanziari che, al contrario, sembrerebbe ad oggi aver inciso solo marginalmente – in termini diretti – sull'andamento dell'economia italiana. Ben più significativo appare, invece, l'impatto dei crescenti corsi del greggio e l'apprezzamento dell'euro nei confronti delle principali valute. Quale che sia l'impatto di questi ultimi fattori, rimane però comunque vero che la debolezza della crescita italiana è, prima d'ogni altra cosa, frutto dei ritardi strutturali della nostra economia e della nostra società che si traducono in tassi di crescita stentati (in alcuni anni addirittura negativi) della produttività totale dei fattori.

Pur se le indicazioni disponibili appaiono ancora, in qualche misura, non del tutto univoche, è lecito immaginare che nel 2008 la tendenza accennata tornerà a confermarsi. Il tasso di crescita del Pil dovrebbe infatti essere compreso fra lo 0,3 e lo 0,5 per cento (ancora una volta ben al di sotto del tasso di crescita delle economie dell'area dell'euro) ed associarsi ad una ripresa del tasso di crescita dei prezzi al consumo (prossimo al 3,5 per cento) derivante dalla componente importata (*in primis*, prodotti petroliferi ed alimentari).

Di fronte ad un nuovo fenomeno di inflazione importata e a trent'anni di distanza dalla prima crisi petrolifera l'Italia non può e non deve immaginare di ripristinare – direttamente o indirettamente – forme di indicizzazione meritoriamente sopresse ormai da vent'anni. Esse non

farebbero che rendere ancora più oneroso ed iniquo il prelievo implicito in ogni fenomeno di inflazione importata. Al tempo stesso, dopo quindici anni di moderati incrementi salariali, non è ipotizzabile una nuova stagione di moderazione salariale che si traduca in una compressione ulteriore degli *standard* di vita di ampie fasce della popolazione.

Andamenti moderati del costo del lavoro – in grado di sostenere la penetrazione dei prodotti italiani in mercati che, come si è visto, continuano a crescere a ritmi molto significativi – sono invece compatibili con profili crescenti dei livelli retributivi solo in presenza di tassi di crescita significativi della produttività. A sua volta, questi ultimi risentono ormai da tempo delle esitazioni con cui si è dato corso ai processi di liberalizzazione in particolare nel comparto dei servizi, delle resistenze a ridefinire il perimetro delle attività di carattere pubblico anche a livello locale, degli oneri conseguenti ad un funzionamento spesso inefficiente ed inefficace dei pubblici uffici.

6. LA LOGICA DEL DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA.

Gli equilibri macroeconomici del Documento di programmazione economico-finanziaria poggiano, invece, su una crescita nel quinquennio 2009-2013 dei salari reali inferiore alla crescita della produttività e quindi su una ulteriore compressione degli *standard* di vita di larghe fasce della popolazione. A ciò si aggiunga che alcune misure anche condivisibili indicate nel Documento (dalla liberalizzazione dei servizi pubblici locali ai provvedimenti in tema di università, da quelli relativi all'utilizzo dei fondi europei nel Mezzogiorno a quelli in tema di riforma della pubblica amministrazione) appaiono monche e prive del coraggio necessario per rivelarsi realmente efficaci ai fini di una crescita dei livelli di produttività.

In questo contesto, la strategia delineata dal Documento di programmazione economico-finanziaria è ben nota e, sotto molti punti di vista, obbligata. In breve, essa ipotizza che l'imposta implicita nel fenomeno di inflazione importata che caratterizza la fase economica attuale possa essere assorbita dal sistema economico italiano attraverso un contenimento del tasso di crescita del costo del lavoro per unità di prodotto (che si ipotizza prossimo all'1,3 per cento nella media del quinquennio 2009-2013) tale da consentire una ripresa dei ritmi di crescita delle esportazioni (che passerebbero dal 2 per cento circa del 2008 al 4,5 per cento del 2013) e sosterebbero così il prodotto interno lordo il cui tasso di crescita non andrebbe, peraltro, oltre l'1,5 per cento verso la fine del quinquennio 2009-2013. Naturalmente, sarebbe l'espansione del commercio internazionale (e cioè, in chiaro, la globalizzazione) ad offrire il necessario spazio sui mercati internazionali ai prodotti italiani.

Come si è detto, il costo del lavoro per unità di prodotto crescerebbe, nella media del quinquennio 2009-2013, ad un tasso di crescita vicino all'1,3 per cento a ragione di una crescita del costo del lavoro di poco superiore al 2 per cento e di una crescita della produttività nell'intorno dello

0,7 per cento. Data l'evoluzione dei prezzi al consumo (il cui tasso di crescita si attesterebbe intorno all'1,8 per cento nella media del quinquennio come del resto accadrebbe al delatore del Pil) i salari reali crescerebbero meno della produttività per circa 0,5 punti percentuali all'anno e quindi per 2-3 punti percentuali nel complesso del quinquennio.

Il Documento delinea quindi una strategia di politica economica mirata a riprodurre le condizioni già prevalenti nel mercato del lavoro nella seconda metà degli anni Novanta e cioè una crescita delle retribuzioni reali significativamente inferiore alla crescita della produttività e quindi una discesa della quota dei redditi da lavoro sul valore aggiunto. Ma non è possibile non porsi la domanda circa la «sostenibilità» di una linea di politica economica intesa a porre sulle spalle dei redditi da lavoro l'onere dell'aggiustamento dopo un quindicennio in cui quegli stessi redditi da lavoro hanno conosciuto ritmi di crescita prossimi al mezzo punto percentuale ed inferiori – nel complesso del quindicennio – agli incrementi della produttività. Ritmi di crescita, peraltro, interamente dovuti agli incrementi concessi a livello aziendale ed alla mutata composizione della forza lavoro e non già all'aumento dei minimi contrattuali cresciuti, sull'intero periodo, meno dei prezzi al consumo.

La dubbia sostenibilità della linea di politica economica contenuta nel Documento viene sottolineata dalla seconda grande scelta presente nello stesso Documento: quella di accettare tassi di crescita della produttività ancora molto lontani dai tassi di crescita del prodotto potenziale dell'economia europea e pari a solo una piccola frazione di quelli sperimentati negli ultimi anni dalle principali economie dell'area dell'euro. Non a caso. La crescita stentata della produttività è infatti figlia delle tante scelte «dimizzate» presenti nel Documento e nei provvedimenti che lo accompagnano. Scelte che trascurano tutte una verità scolpita nelle vicende di quest'ultimo quindicennio di storia italiana: riforme timide non producono impatti minori ma pur sempre positivi sulla capacità competitiva del Paese. Semplicemente non producono alcun impatto: anzi finiscono per esaltare il solo costo sociale delle riforme.

Alcuni esempi. La liberalizzazione dei servizi pubblici, non diversamente da quanto accaduto in passato, si ferma davanti alla partecipazione di minoranza di un privato nelle società di gestione. È facile prevedere che sarà quella partecipazione il cavallo di Troia che consentirà al settore pubblico di mantenere una presenza indebita in ambiti ai quali potrebbe invece rinunciare e questo soprattutto in aree del Paese in cui, invece, quello stesso settore pubblico è assente – spesso del tutto – lì dove non dovrebbe esserlo in base al dettato costituzionale: nell'amministrazione della giustizia e nel mantenimento dell'ordine pubblico, nella offerta di servizi sanitari o educativi.

La coraggiosa ipotesi di consentire ad alcune università di scegliere un diverso modello organizzativo – privata del suo elemento essenziale: la sostituzione del finanziamento dei docenti con il finanziamento degli studenti – si rivela null'altro che una modalità per trasferire parti del patrimonio dello Stato ad istituzioni universitarie che vogliono simultanea-

mente godere dell'organizzazione privatistica e del finanziamento statale. Una combinazione vista fin già troppe volte nell'ordinamento italiano.

La presa d'atto dello spreco macroscopico che da anni ha luogo nel Mezzogiorno d'Italia nell'utilizzo dei fondi europei e la conseguente decisione di riaccorpate i fondi e di concentrarli su poche priorità – decisione di grande saggezza se riferita all'intero volume di risorse coinvolto dal Programma 2007-2013 – si rivela in realtà una decisione del tutto vuota. Riaccorpate i fondi nazionali e concentrarli significa non vedere – o peggio, vedere ma non poter fare nulla – che è nei Programmi operativi regionali che si annida la fonte del problema e che quei programmi avrebbero avuto bisogno di essere riscritti senza esitazioni.

La scelta di fare della pubblica amministrazione e della sua riforma uno degli elementi caratterizzanti l'azione del Governo è meritoria e poggia sulle spalle del lavoro compiuto dal Parlamento nelle passate legislature, ma ciò non toglie che anche in questo campo non si possa fare di più e meglio proprio a partire dall'esperienza dei precedenti tentativi di riforma.

Infine, la volontà di intervenire anche sulla spesa in conto capitale al fine di modificare le tendenze della finanza pubblica è difficilmente condivisibile nel momento in cui non si interviene sulla sola posta dei contributi in conto capitale ma si procede anche a tagliare gli investimenti fissi del settore pubblico.

7. EQUILIBRI A RISCHIO.

In questo contesto, se si esclude l'ipotesi peraltro non molto probabile, di una ripresa vigorosa della crescita nei principali Paesi industrializzati e di conseguenza nel nostro Paese, le scelte del Governo appaiono economicamente e/o socialmente insostenibili e sembrano prefigurare due possibili esiti.

Il Documento descrive dunque una linea di politica economica con ogni probabilità insostenibile o, peggio, «appesa» al verificarsi di eventi favorevoli oggi non particolarmente probabili. Una crescita mondiale più sostenuta di quella implicita nelle stime del Documento, una evoluzione delle entrate più favorevole di quella – certamente prudentiale – implicita nella proiezione delle entrate, e così via.

Ma una linea di politica economica che lega il proprio successo al verificarsi di eventi non previsti e forse nemmeno probabili non è una linea di politica economica bensì una linea di condotta molto più adatta al «tavolo verde».

Tralasciando dunque eventi non previsti né, per il momento, probabili due sono i possibili esiti di una linea di politica economica siffatta. Il primo – ben noto nella storia economica italiana – porta ad un progressivo indebolimento degli equilibri di finanza pubblica nel tentativo illusorio di utilizzare il bilancio pubblico per rendere sostenibile ciò che non lo è. Il secondo – forse già in atto – porta, invece, ad un progressivo indeboli-

mento degli equilibri sociali e, di conseguenza, a tensioni politiche spesso difficilmente governabili. Gli impegni assunti in sede europea e che il Governo ha voluto formalmente confermare portano a pensare che si voglia fare quanto necessario e quanto dovuto per evitare il primo esito. Non bastano a scongiurare il secondo.

8. SALVARE IL SOLDATO TREMONTI.

Al contrario, lo stesso conseguimento degli obiettivi del Documento richiederebbe ben altro coraggio sia sul versante delle retribuzioni nette che su quello della produttività.

Come si è osservato, le ipotesi di base su cui poggia il Documento sono in buona misura condivise e, di conseguenza, lo sono alcune delle scelte di politica economica fra cui, certamente, quella relativa alla disciplina di bilancio. Ma le scelte contenute nel Documento sono in primo luogo insufficienti e rinunciarie. Mantenere fermi gli obiettivi – tutt'altro che ambiziosi – presenti nel Documento richiederebbe invece (1) di sostenere la crescita delle retribuzioni nette, a parità di crescita del costo del lavoro, attraverso un significativo programma di riduzione della pressione fiscale sui redditi bassi e medi finanziato da provvedimenti di contenimento della spesa corrente; (2) di intervenire sulle tendenze di spesa non già attraverso una politica di tagli lineari di dubbia efficacia, o attraverso una irrealistica applicazione del patto di stabilità interna o anche attraverso un drastico taglio degli investimenti pubblici, bensì mediante una diffusa adozione di criteri di *benchmarking* nella pubblica amministrazione; (3) di non limitarsi alla sola enunciazione dei provvedimenti di carattere strutturale ma di definire questi ultimi compiutamente, senza timore di incidere sulle tante posizioni di rendita che ancora contraddistinguono l'economia e la società italiane.

9. UN MESSAGGIO NON PERVENUTO.

Nelle ultime ore il Governo, per bocca dei suoi esponenti più autorevoli, si è affrettato ad ipotizzare misure intese a sostenere il potere dei segmenti più deboli della società e/o ad alleviarne le condizioni di vita. Non si poteva avere conferma migliore e più significativa del fatto che la linea di politica economica contenuta nel Documento non costituiva e non poteva costituire quel messaggio di speranza che il Paese attendeva e per il quale si era recato a votare nelle ultime elezioni politiche.

Nicola Rossi, *relatore*