

L'economia italiana vista dall'Europa

Presentazione del "Country Report 2017"

Chiara Goretti – Ufficio Parlamentare di Bilancio

3 marzo 2017

Il Country Report 2017 dell'Italia è un documento ricco, incredibilmente esaustivo, dalle molte sfaccettature. Trasmette una lucida visione di un Paese in lento movimento, ma su un cammino faticoso, difficile, sempre a rischio di interruzione.

Gli squilibri macroeconomici rilevati nello *scoreboard* (alto debito pubblico, insufficiente competitività, disoccupazione elevata) e discusse nel testo (limitata crescita economica e crescenti divari di ricchezza) portano il *Report* a svolgere una discussione aperta, che analizza insieme i problemi dell'economia reale e il disegno delle politiche pubbliche, nell'ambito del vincolo di compatibilità finanziaria. La peculiarità delle problematiche italiane fa emergere quello spirito che ha caratterizzato il semestre europeo sin dalla prima introduzione, inteso come il momento nel quale ciascun paese delinea (e condivide con i partner europei) i propri programmi futuri, in termini di finanza pubblica e di sistema economico nel suo complesso. Semestre che – con la presentazione contestuale del Programma di stabilità e del Piano nazionale delle riforme sollecita i Paesi a tracciare la "rotta" che intende seguire nella composizione tra sostenibilità e crescita, rendendo espliciti i valori che persegue per la propria collettività.

Ho utilizzato la parola "rotta" non a caso. Il contenuto del documento propone una valutazione di quanto fatto, ma il suo tono spinge a proiettarsi nel futuro delle politiche pubbliche, sui risultati attesi e auspicabili in un medio periodo; emerge in modo chiaro la sollecitazione a disegnare un percorso, a indicare alcune certezze.

Concentrandosi sulla parte relativa alla finanza pubblica, il messaggio del *Report* è molto chiaro. *The high public debt-to-GDP ratio remains a major imbalance for the Italian economy.* I motivi della non desiderabilità sono noti: a) una quota importante di risorse prelevate dal sistema economico (4 per cento del PIL nel 2016) è destinata a finanziare il servizio del debito, impedendone un uso alternativo, migliore; b) il debito pubblico è fonte di vulnerabilità per l'economia italiana, per il potenziale

rischio di rifinanziamento che un tale debito implica; c) produce *spillover* negativi per l'intera area dell'euro (per valutarli il *Report* propone una specifica analisi di un certo interesse, forse dai risultati un po' "estremi" che forse richiederebbe un seminario apposito).

Pur chiarendo esplicitamente di non voler trattare la valutazione del rispetto del PSC, emergono alcuni punti importanti sulla tematica del debito italiano. Si riconosce che la crescita del rapporto – a partire dal 2007 – è riconducibile alla crisi (quindi un problema di denominatore) e che i rischi di rifinanziamento sono limitati nel breve periodo grazie alle politiche di liquidità della banca centrale europea. Però si ricorda anche che il deterioramento dell'avanzo primario degli ultimi anni, qualora rimanesse sui livelli attesi per il 2018, incide sui rischi di sostenibilità nel medio periodo, quando ci si potrà aspettare la progressiva riduzione delle politiche monetarie espansive e i tassi di interesse cominceranno a risalire (pagg. 2 e 20).

A meno che – nel frattempo – non vengano adottate misure di consolidamento *growth friendly* e siano attuate riforme strutturali (pag. 2).

Nel valutare il percorso di riduzione del rapporto debito/PIL bisogna quindi avere una duplice prospettiva. Ciò che avviene al numeratore, cioè allo *stock* di debito, e come si muove il denominatore, cioè il PIL e la crescita attesa. Il primo dipende dalle scelte sul saldo di bilancio, e in particolare sull'avanzo primario (variabile sotto il controllo del decisore politico); sul punto il *Report* sottolinea un aspetto interessante: a meno che non si innalzi permanentemente la crescita potenziale o non si riduca la copertura dell'intervento pubblico, può essere difficile comprimere ulteriormente la spesa reale primaria per finanziare la riduzione della pressione fiscale (pag. 26).

Considerazioni note tra coloro che guardano ai numeri del bilancio pubblico. Anche se vi è spazio per processi di razionalizzazione e riorganizzazione – la cd. *spending review* – vi sono esigenze significative negli stessi o in altri settori dell'intervento pubblico, come l'istruzione, l'innovazione, gli investimenti, le misure di riduzione della povertà. Insomma misure che migliorano l'efficienza della PA sono possibili ma le esigenze di ricomposizione qualitativa del bilancio sono altrettanto ampie. Analogo discorso potrebbe essere sviluppato dal lato delle entrate, dove più volte vengono sottolineate le caratteristiche distorsive dell'attuale sistema di prelievo e le esigenze di ricomposizione (la stessa simulazione di impatto distributivo di una

ricomposizione del prelievo dal lavoro al consumo, presentata nel *Report*, è interessante ma viene sviluppata a parità di saldo, pag. 30).

Gli interventi auspicati nel *Report* nella parte relativa alla finanza pubblica, di ricomposizione del prelievo e riallocazione della spesa nei settori prioritari, richiamano i commenti e i rilievi descritti nelle altre sezioni, nelle sezioni che riguardano le debolezze strutturali dell'economia italiana. Criticità che spesso potrebbero essere affrontate con una diversa allocazione delle risorse, a volte richiederebbero un incremento delle risorse loro dedicate. Basti pensare alla giustizia, alle infrastrutture, alla ricerca, alle politiche attive per il lavoro, alla povertà e lotta all'emarginazione.

La lettura del *Report* a volte porta in una spirale perversa, dove il continuo riferimento circolare (in termini economici si direbbe l'endogeneità dei problemi) fa perdere il filo del percorso futuro: dalle politiche pubbliche necessarie per far uscire il Paese dalla situazione di fragilità, allo stringente vincolo di bilancio; dal consolidamento per ridurre il rapporto debito/PIL, alla retroazione restrittiva dei consolidamenti sul PIL, con conseguenti processi *self-defeating*. Insomma, emerge una agenda politica che recentemente un commentatore ha giustamente definito "proibitiva".

Per rimanere concentrati sulla finanza pubblica in senso ampio, è utile affrontare un tema istituzionale piuttosto presente nel *Report*, cioè la riforma del bilancio, l'unica "riforma" che riceve la valutazione di *Substantial Progress* (pag.61). Forse con un sussulto di concretezza, il *Report* stesso chiarisce che le riforme adottate lo scorso anno saranno positive se *consistently implemented*.

È importante allora capire le condizioni che si dovrebbero realizzare affinché le nuove procedure adottate diventino efficaci, agevolando il percorso di revisione della spesa e una migliore composizione nel consolidamento di bilancio.

È forse utile soffermarsi allora su una di queste innovazioni, l'introduzione di accordi per i Ministeri sui *target* di bilancio. È una misura diretta a rafforzare l'approccio *top-down* del processo di formazione del bilancio. La precedente procedura limitava la responsabilizzazione delle amministrazioni di settore, e non ponendo incentivi per riconsiderare la spesa storica, comprometteva la possibilità di decidere correttamente – nell'ambito del vincolo di bilancio delineato dai saldi di riferimento

– le priorità nell’allocazione delle risorse, soprattutto in periodi di contenimento della spesa.

A partire dal corrente anno, entro maggio, un DPCM definisce su base triennale gli obiettivi di spesa per ciascun ministero, coerenti con gli obiettivi per l’intera Amministrazione pubblica fissati nel DEF. Obiettivi rispetto a cui dovranno risultare coerenti le proposte dei ministeri per la formazione del bilancio. Gli obiettivi, programmatici in quanto riflettono le priorità dell’azione pubblica, possono essere formulati in termini di risorse da impiegare o risparmi da ottenere.

L’innovazione è estremamente apprezzabile perché consente di dare una maggiore organicità alle proposte dei ministeri di settore rispetto agli obiettivi di bilancio complessivi e li spinge a riconsiderare il complesso delle richieste di dotazione finanziaria rispetto alle funzioni da svolgere.

Ma presenta un aspetto problematico, quasi di sistema. Una procedura *top-down* prevede la chiusura della fase precedente prima di passare a quella successiva: in sequenza si dovrebbe avere la fissazione del saldo dell’Amministrazione pubblica, poi l’articolazione programmatica tra entrate e spese, poi della spesa per sottosettori, per comparti e per ministeri, per arrivare al valore contenuto nell’accordo tra Ministri. Solo l’articolazione progressiva verso il basso degli obiettivi di spesa farebbe acquisire allo strumento una forte valenza programmatica e produrrebbe i benefici sulla capacità di allocare le risorse sulla base delle priorità politiche. Purtroppo nell’esperienza italiana, per conoscere l’articolazione programmatica tra entrate e spese occorre aspettare il disegno di legge di bilancio; è vero che la legge di contabilità prevede che il DEF indichi le principali misure articolate per entrate e spese, ma tale indicazione risulta di fatto disattesa. In assenza di una sequenza decisionale delle articolazioni progressive della spesa, gli obiettivi definiti per i ministeri risulterebbero “appesi” rispetto al complesso delle priorità politiche, riflettendo numeri che non hanno un adeguato contenuto di coerenza con il complesso degli obiettivi delle Amministrazioni pubbliche. Quale valore potrebbe avere un *target* di spesa negoziato a maggio se poi a settembre il quadro di finanza pubblica e del relativo percorso di consolidamento dovesse cambiare caratteristiche e composizione?

Una seconda argomentazione, strettamente connessa con la precedente, riguarda il ruolo del Parlamento nella sequenza prospettata. Lo schema di decreto identifica in un DPCM l’atto che recepisce l’indicazione degli obiettivi programmatici per ciascun

Ministro di settore. La previsione di un processo endogovernativo che rifletta una assunzione di responsabilità dell'intero Governo è condivisibile, poiché – in presenza di vincolo di bilancio – le risorse sono limitate e le priorità nell'allocazione riflettono necessariamente una scelta politica. Similmente a quanto avviene in molti Paesi, questo schema prefigura un ruolo del Presidente del Consiglio come risolutore di eventuali conflitti nella “negoiazione” tra Ministro dell'Economia e Ministro di settore.

Non è chiaro peraltro quando – nel nuovo disegno istituzionale – il Parlamento si esprimerebbe sulla allocazione sottostante agli accordi con i ministeri. Oggi esso si esprime sul DEF (in aprile) e sulla Nota di aggiornamento del DEF (in settembre), solo in termini di saldi dell'intera Amministrazione pubblica. Se tutto rimanesse come è, il Parlamento verrebbe investito della questione allocativa tra ministeri (affrontata con DPCM, a livello governativo, in maggio) solo con la presentazione del bilancio in ottobre. Nell'ambito dell'esame del quale manterrebbe, ovviamente, l'attuale libertà di proporre modifiche di allocazione delle risorse a parità di saldo, secondo il quadro procedurale vigente.

Insomma, la riforma del bilancio ha una buona possibilità di migliorare effettivamente la formazione del bilancio a due condizioni. Che vi sia un Governo che abbia chiaro – sin da maggio – la “rotta” che vuole seguire nell'anno successivo (più correttamente direi: negli anni successivi, nel medio periodo) e che non la modifichi successivamente, almeno per le principali voci di spesa; che vi sia un Parlamento disposto a esercitare in modo diverso il proprio ruolo sul bilancio, ovvero preventivamente tramite atti di indirizzo sulla composizione e finalità del bilancio, limitando le modifiche dirette proposte in sede di esame del bilancio. In assenza di queste condizioni, gli accordi tra i ministeri si manifesterebbero come un utile esercizio amministrativo, ma certamente non apporterebbero quella componente di innovazione che gli viene riconosciuta nel *Report*.

La definizione anticipata dell'impostazione della politica di bilancio per macroaree per il triennio successivo riflette una prassi diffusa nell'esperienza internazionale e presenta numerosi benefici. Consente di anticipare la formulazione delle singole proposte per l'anno successivo, in modo tale da delineare tempestivamente il pacchetto di misure coerenti con gli obiettivi aggregati. Più tempo per scrivere gli interventi, per verificarne le implicazioni, per prepararne l'attuazione, implicherebbe una migliore qualità delle politiche, oltre ad agevolare l'operatività delle

Amministrazioni pubbliche (basti pensare alla chiusura dei bilanci degli enti diversi dallo Stato). È inoltre molto utile per gli operatori economici (famiglie e imprese) che hanno così modo di stabilizzare le proprie aspettative e incorporare il cambiamento del quadro delle politiche pubbliche nel proprio comportamento.

L'esigenza di rafforzare a livello di singolo paese i *Medium Term Budgetary Framework* (MTBF), cioè le procedure di bilancio che prevedono una capacità di programmazione di medio periodo della spesa, era emersa con particolare forza nella scorsa primavera, sull'onda di un documento presentato dalla presidenza olandese, nell'ambito di un dibattito critico sulle regole di bilancio. Le problematiche connesse con l'utilizzo prevalente di indicatori non osservabili come il saldo strutturale portavano ad auspicare che la sorveglianza europea sulla decisione annuale di bilancio si ancorasse a indicatori semplici, come ad esempio il tasso di evoluzione della spesa per il successivo triennio.

Il *network* delle istituzioni fiscali indipendenti (IFIs) ha iniziato un gruppo di lavoro sulle caratteristiche dei MTBF. Segno della fragilità di un MTBF non è tanto la revisione dei *target* dei saldi di bilancio (il *Report* sembra dare questa chiave di lettura quando ricorda che in Italia è avvenuto di frequente, pag. 27), che – soprattutto in periodi di grande incertezza nell'evoluzione delle grandezze macroeconomiche – possono essere influenzati dalla revisione della dinamica di una qualche variabile esogena. Il principio che il gruppo di lavoro vorrebbe analizzare ed evidenziare, soprattutto nell'esperienza comparata, è la capacità del decisore politico di mantenere la stabilità delle proprie decisioni, soprattutto di spesa, che viene considerata maggiormente sotto il controllo discrezionale dei Governi. In alcuni Paesi, i Governi appena eletti, spesso nell'ambito degli accordi di coalizione, indicano un obiettivo nel medio periodo di sostenibilità e stabilizzazione, che si articola in una dinamica dei principali settori di spesa. Cambiamenti vengono giustificati e riconciliati in generale sulla base di eventi inaspettati, ma tendenzialmente non sulla dinamica della spesa.

Distante da questi modelli è l'esperienza in Italia con le cd. clausole IVA. Nella legislazione italiana vi è, dal 2014, la previsione di un aumento del prelievo IVA (circa 20 miliardi) a decorrere dall'esercizio successivo, grazie al quale i conti italiani evidenziavano un rapido percorso di consolidamento. Poiché però un aumento di prelievo di quella entità avrebbe avuto effetti negativi sulla domanda interna, dal primo esercizio l'aumento è stato disattivato per il primo anno (seppur mantenuto

negli anni successivi). La credibilità dell'intero quadro programmatico (macroeconomico e di saldo) ne viene compromessa: anche se il sistema economico anticipa la disattivazione, i documenti ufficiali – nello stimare gli andamenti tendenziali – ne registrano l'aumento. La Commissione e gli altri previsori non inseriscono invece l'ulteriore gettito nei conti. Ma la questione è più seria che non il criterio di costruzione dei tendenziali. Una pratica di questo genere lascia purtroppo aperta l'ambiguità di quale sarà la "rotta" futura.

Un buon MTBF dovrebbe indicare la "rotta" in un dato momento per i successivi 3-5 anni, definendo il quadro di compatibilità macroeconomico (*sustainability vs stabilisation*), delineando poi le priorità di intervento. Si diceva all'inizio che – nella lettura del *Report* – sembra arrivare una sollecitazione all'Italia per accelerare la fase riformatrice, ma soprattutto un appello a disegnare un percorso, a indicare con chiarezza le priorità del Paese, nel quadro di compatibilità finanziarie date dall'alto debito. Con la riforma del bilancio, come giustamente sottolineato nel *Report*, il quadro istituzionale è ora adatto a favorire questo processo; ora serve l'attuazione, che è principalmente una questione di processo decisionale del *policy-maker*.

L'imminente campagna elettorale potrebbe essere un buon banco di prova. Nei Paesi Bassi i programmi elettorali dei diversi partiti sono sottoposti alla valutazione indipendente del CPB; il dibattito viene così fondato su una dimensione molto concreta della proposta politica, dove la rotta immaginata per il Paese per il medio periodo si accompagna alle priorità settoriali, nel quadro di compatibilità finanziaria aggregata. Perché non immaginare un "esercizio di realtà" simile per il nostro paese?