

Presentazione del rapporto
L'economia della Toscana

La crescita ai tempi del consolidamento fiscale

di

Fabrizio Saccomanni
Direttore Generale della Banca d'Italia

Firenze, 10 giugno 2011

1. Introduzione

La presentazione del Rapporto sull'Economia della Toscana predisposto dalla nostra Sede di Firenze fornisce l'occasione, come è ormai consolidata tradizione, per collegare l'analisi degli sviluppi regionali al quadro più generale della situazione economica dell'Italia che il Governatore ha illustrato alla nostra assemblea il 31 maggio scorso.

Vorrei cogliere questa opportunità per approfondire due temi che sono centrali nell'analisi delle sfide che l'economia si trova a fronteggiare e che hanno fatto da filo conduttore delle *Considerazioni finali* del Governatore: consolidare le finanze pubbliche e tornare alla crescita.

Si tratta di obiettivi che sono entrambi irrinunciabili, ma che sono visti spesso come inconciliabili.

E' diffusa, infatti, la convinzione che il risanamento delle finanze pubbliche vada a detrimento della crescita e che questa non possa fare a meno dello stimolo del *deficit spending*, ossia della spesa finanziata da maggior debito. Queste convinzioni non sono fondate e comunque queste strade non sono più percorribili. Bisogna dunque trovare il modo per conciliare il risanamento e lo sviluppo; questi, in realtà, possono interagire in un meccanismo virtuoso che è indispensabile riattivare.

Sul fronte della finanza pubblica, approfondirò il tema della riforma dei controlli sulla spesa pubblica, mettendo in luce come sia possibile per quella via realizzare risparmi senza ridurre la qualità dell'intervento pubblico, recuperando risorse da destinare alla riduzione delle imposte o alla riduzione del debito.

Sul fronte della crescita, mi soffermerò sul tema dello sviluppo delle infrastrutture, fattore fondamentale nel determinare il potenziale di crescita dell'economia,

sottolineando come questo obiettivo possa essere conseguito senza aggravii per la finanza pubblica.

Nel titolo del mio intervento, “La crescita ai tempi del consolidamento fiscale”, ho voluto fare un deliberato riferimento al titolo del romanzo di Gabriel Garcia Marquez, “L’amore ai tempi del colera”. In quel romanzo, profondamente ottimista, il protagonista consegue l’obbiettivo della sua vita grazie alla incrollabile determinazione a perseguirlo, malgrado mille avversità e peripezie.

2. Il consolidamento delle finanze pubbliche

Il Governo ha recentemente programmato un percorso di rientro dal disavanzo di bilancio nel prossimo triennio. In coerenza con le regole di bilancio europee, vengono previsti la riduzione dell’indebitamento netto al di sotto della soglia del 3 per cento nel 2012 e il pareggio di bilancio nel 2014. Il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto è previsto scendere a partire dal 2012.

Il raggiungimento di questi obiettivi sconta la ripresa della crescita economica e richiede l’adozione di misure correttive dell’ordine di 2,3 punti percentuali di PIL.

Nelle indicazioni del Governo, il consolidamento del bilancio pubblico si fonderà prevalentemente sul contenimento della spesa. La pressione fiscale è già elevata nel confronto storico e in quello internazionale; il carico è elevatissimo per i contribuenti che assolvono i propri doveri.

Nelle stime del Governo, nel biennio 2011-12 la spesa primaria corrente aumenterà in termini nominali dell’1,1 per cento in media all’anno; per le spese in conto capitale sono previste ulteriori riduzioni dopo quella dello scorso anno, sia nel 2011, sia nel 2012. Nel 2013 e nel 2014, assumendo che la spesa in conto capitale rimanga invariata in

rapporto al prodotto sul livello del 2012, la spesa primaria corrente dovrà ridursi in termini nominali dello 0,5 per cento all'anno per consentire il conseguimento del pareggio di bilancio.

Queste dinamiche della spesa programmata implicano una significativa contrazione della spesa pubblica in termini reali: tra il 2010 e il 2014 la spesa primaria corrente dovrebbe registrare una riduzione di quasi il 7 per cento, quella in conto capitale del 17,2 per cento.

Il percorso delineato dal Governo è ambizioso. Richiede un ampio consenso politico e un grande sforzo tecnico. Non vi sono percorsi alternativi.

Per ridurre la spesa in modo permanente e credibile è necessario rafforzare metodi e strumenti di controllo. Se non si interviene sulle prassi e sulle norme che regolano l'attività delle Amministrazioni pubbliche vi è il rischio che i risparmi non siano strutturali. Tagli non selettivi, come già sperimentato nei primi anni 2000, colpiscono allo stesso modo le spese produttive e quelle improduttive, con effetti particolarmente dannosi in un momento in cui è necessario sostenere la ripresa dell'attività economica.

È opportuno adesso procedere con tagli selettivi; i tagli vanno individuati sulla base di analisi approfondite dei meccanismi che regolano le singole voci di spesa, studiandone le procedure, le norme, le consuetudini. Queste analisi prendono il nome di *spending review*.

Dal 2007 analisi di *spending review* sono state condotte da parte della Commissione tecnica per la finanza pubblica e della Ragioneria generale dello Stato. Queste analisi mostrano che vi sono ampi margini di risparmio in molti comparti di spesa. Ai risparmi di spesa potranno concorrere iniziative concrete per razionalizzare la presenza delle amministrazioni statali sul territorio, per responsabilizzare i dirigenti e per introdurre sistemi di valutazione volti a premiare i dipendenti più meritevoli. Sinora le analisi sulla

spesa sono state fatte solo con riferimento alle Amministrazioni centrali. Sarebbe opportuno estenderle anche agli enti delle amministrazioni locali.

Perché la *spending review* sia efficace è importante che venga ripetuta periodicamente. L'esercizio si deve poter basare su informazioni chiare e confrontabili sulla qualità dei servizi erogati dai diversi enti. Solo così le singole amministrazioni potranno individuare i punti di debolezza del proprio sistema; i cittadini potranno valutare l'azione degli amministratori; lo Stato potrà applicare meccanismi sanzionatori.

Informazioni chiare e confrontabili sulla qualità dei servizi cominciano a essere disponibili in alcuni settori. Cito due esempi rilevanti.

Il Consiglio superiore della magistratura ha individuato una metodologia per la definizione di classi omogenee di carico di lavoro dei magistrati, volta a valutarne la produttività. È attualmente in corso presso alcuni uffici giudiziari la sperimentazione della metodologia, che dovrebbe concludersi nel giugno del 2011.

Il Ministero della Salute, con la collaborazione della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, ha elaborato alcuni indicatori di qualità, efficienza e appropriatezza dell'assistenza sanitaria definiti non solo a livello regionale, ma a livello di singolo ospedale o azienda sanitaria.

Sulla base di questi indicatori è stato possibile verificare, ad esempio, che la Toscana si caratterizza per una performance molto elevata nella gestione della sanità. Nel 2008 il tasso di ospedalizzazione, un indicatore cioè di capacità di gestione della domanda di assistenza, è stato il più basso in Italia: il numero di ricoveri ordinari ogni mille residenti risultava pari per la Toscana al 97,3 per mille, contro una media nazionale del 124,6; il numero dei ricoveri si mantiene basso grazie a una buona offerta di assistenza extra-ospedaliera. L'indicatore di performance della degenza media per i ricoveri chirurgici, un indicatore di efficienza delle prestazioni, è risultato tra i migliori in Italia. Ciò è associato a un ottimo grado di appropriatezza delle cure e a un'alta qualità clinica. Anche per

l'assistenza farmaceutica la Toscana mostra uno standard molto elevato con una spesa lorda pro-capite pari a circa 175 euro contro una media tra regioni di circa 206.

Ridurre la spesa non è facile. Ogni azione di contenimento della spesa pubblica presenta difficoltà politiche e tecniche; si scontra con prassi consolidate e interessi specifici. Il controllo della spesa può dare risultati solo se il Governo la sostiene: non esistono soluzioni tecniche neutrali prive di costi per qualche categoria. L'esperienza recente di altri paesi, come la Germania, indica tuttavia che è possibile ottenere sostanziosi risparmi di spesa senza compromettere il conseguimento degli obiettivi fondamentali dell'azione pubblica.

Un settore dove sono auspicabili in Italia interventi di razionalizzazione della spesa è quello degli enti decentrati. È possibile snellire gli organi di governo e rafforzare i vincoli alla partecipazione degli enti territoriali in società esterne. Questi interventi avrebbero un importante significato segnaletico, al di là dei pur non trascurabili risparmi di spesa.

Una questione aperta riguarda, come è noto, le Province. Abbiamo condotto in Banca studi sull'esperienza delle nuove Province create a metà degli anni novanta, per analizzare gli effetti sul territorio della frammentazione territoriale di un livello di governo.¹ La nascita dei nuovi enti ha consentito di studiare il legame tra l'accresciuto frazionamento territoriale e gli eventuali benefici in termini di sviluppo economico, di capitale umano, di infrastrutture stradali. Risultati preliminari suggeriscono che questo ulteriore frazionamento del territorio non sembra aver generato benefici tangibili per la collettività.

¹ Cfr. G. Barone (2010), "Sull'ampiezza ottimale delle giurisdizioni locali: il caso delle province italiane", lavoro presentato al workshop "Le scelte delle Amministrazioni locali", Roma, 17 dicembre 2010, Banca d'Italia.

L'esigenza di disporre di strutture che agiscano a un livello intermedio tra la Regione e i Comuni è in alcuni casi indubbia, soprattutto in presenza di un elevato numero di Comuni di piccole dimensioni. Ci si deve chiedere, però, se tale esigenza debba essere soddisfatta necessariamente con enti dotati di organi elettivi.

Un contributo al contenimento della spesa pubblica potrebbe derivare da una riduzione dei costi di funzionamento delle istituzioni rappresentative, attraverso uno snellimento del numero di componenti degli organi elettivi (consigli e giunte) e dei relativi apparati burocratici. Attualmente, gli 8.100 Comuni italiani contano nel complesso poco meno di 110.000 consiglieri, 28.000 assessori e 6.000 cariche di vicesindaco; le Province contano poco meno di 3.000 consiglieri e circa 800 assessori. Il numero dei consiglieri è stabilito per legge in proporzione alla dimensione della popolazione; il numero degli assessori è fissato in proporzione a quello dei consiglieri, entro un numero massimo stabilito per legge.

Un primo passo verso lo snellimento dell'ordinamento degli enti locali, peraltro in parte ridimensionato con revisioni successive, è stato compiuto con la legge finanziaria per il 2010; sono state previste norme che riducono il numero di consiglieri e assessori, la cui concreta applicazione avverrà gradualmente in occasione delle elezioni per il rinnovo dei consigli. Nostri studi hanno analizzato il collegamento tra il numero dei componenti dei Consigli e delle Giunte e la performance dei Comuni. Pur nella difficoltà di elaborare indicatori sintetici dell'attività svolta dai Comuni, queste analisi suggeriscono che al crescere del numero di consiglieri e assessori non sono associate performance migliori.²

Anche il fenomeno delle società partecipate dagli enti territoriali potrebbe essere oggetto di una razionalizzazione. La Corte dei Conti, ad esempio, ha rilevato in un'indagine condotta su un campione di 5.928 Comuni e Province negli anni 2005-2007,

² Cfr. G. Barone e G. de Blasio, "Se il piccolo comune ha troppi consiglieri", in www.lavoce.info (04.03.2010).

l'esistenza di 5.860 organismi partecipati.³ La presenza di una quota non trascurabile di enti che evidenziano perdite in ciascuno degli anni analizzati fa supporre come in alcuni casi questi enti potrebbero essere stati utilizzati per eludere i vincoli di finanza pubblica imposti agli enti locali.

L'espansione del numero di società partecipate ha condotto anche a una proliferazione delle posizioni di vertice delle società controllate dagli enti territoriali. In una recente studio di Unioncamere, emergeva come a un campione di oltre 3.600 società partecipate dagli enti territoriali nel 2007 e ancora partecipate nel giugno 2009, corrispondessero quasi 40.000 cariche (oltre 22.000 consiglieri di amministrazione, oltre 13.000 componenti del collegio sindacale, 4.000 cariche diverse).

3. Conciliare il consolidamento con la crescita economica: le infrastrutture

Nel perseguire il consolidamento delle finanze pubbliche sarà importante che gli interventi sulle spese penalizzino il meno possibile le voci che più possono contribuire a sostenere la crescita economica, quali le spese per le infrastrutture. La dotazione di infrastrutture è fattore fondamentale del potenziale di crescita di un'economia.

Su questo tema abbiamo condotto in Banca d'Italia una ricerca, pubblicata lo scorso aprile in un volume intitolato "*Le infrastrutture in Italia: dotazioni, programmazione, realizzazione*". Vorrei dedicare il resto del mio intervento a questo tema.

Nel confronto europeo l'Italia presenta una dotazione di infrastrutture inferiore rispetto ai principali paesi europei, in particolare rispetto alla Germania e al Regno Unito. Alla minore dotazione fisica di infrastrutture non ha fatto tuttavia riscontro negli scorsi decenni una spesa pubblica per investimenti inferiore.

³ Cfr. Corte dei Conti, "Indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte dei Comuni e Province", giugno 2010.

I costi di costruzione delle infrastrutture si sono rivelati in molti casi significativamente superiori a quelli dei principali paesi europei. I costi medi per chilometro dell'alta velocità ferroviaria, ad esempio, sono stati circa tre volte superiori a quelli di Francia e Spagna; il divario in termini di tempi di realizzazione è analogo. Per le autostrade, i costi medi per chilometro sono più che doppi rispetto alla Spagna.

Le infrastrutture sono un caso in cui ben risalta la difficoltà dell'azione pubblica in Italia. La spesa pubblica è da noi, rispetto ai principali paesi europei, più inefficiente, per l'incertezza dei programmi, le carenze nella valutazione dei progetti e nella selezione delle opere, la frammentazione e sovrapposizione di competenze, l'inadeguatezza delle norme che regolano l'affidamento dei lavori e le verifiche sugli avanzamenti. Sono gravi e diffuse la corruzione e le infiltrazioni della criminalità organizzata.

È necessario recuperare efficienza e potenziare la dotazione di infrastrutture. Lo si può fare con misure che non impattano sui conti pubblici.

Questa conclusione è confermata anche dal dibattito di politica economica a livello europeo. In un recente rapporto⁴ preparato per la Commissione europea, il Prof. Mario Monti sostiene che per sviluppare il potenziale di crescita dell'economia europea occorre dotare il mercato unico di infrastrutture adeguate; un'integrazione economica efficiente deve poter contare su una rete di infrastrutture transfrontaliere sufficientemente interconnessa, nel campo dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni elettroniche. Nel rapporto si auspica anche che il potenziamento delle reti venga finanziato attraverso l'uso combinato dei fondi strutturali europei e del partenariato pubblico-privato; in prospettiva il finanziamento potrà essere reperito anche attraverso l'emissione di euro-obbligazioni da parte di istituzioni dell'Unione.

⁴ Cfr. il rapporto al Presidente della Commissione europea J. M. Barroso: "Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea", di Mario Monti (maggio 2010).

Queste raccomandazioni appaiono particolarmente rilevanti per l'Italia dove si riscontrano forti criticità con riferimento sia all'utilizzo delle risorse comunitarie sia al ricorso a quelle private.

Per quanto riguarda i fondi strutturali europei, l'Italia si caratterizza infatti per consistenti ritardi nell'utilizzo delle risorse disponibili. Alla fine del mese di marzo del 2011, solo il 15 per cento del totale della spesa programmata per il periodo 2007-2013 era stata utilizzata dal nostro Paese; Francia e Spagna ne avevano utilizzata il 25 per cento, la Germania il 30. Il confronto con il precedente ciclo di programmazione segnala un peggioramento della capacità di attuazione, soprattutto per i programmi delle regioni meridionali. I fondi europei non ancora spesi ammontano a circa 23 miliardi di euro, a cui va associato il relativo cofinanziamento nazionale.

In particolare, i progetti finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale vengono eseguiti in tempi quasi doppi rispetto a quelli programmati e sfiorano i preventivi del 40 per cento. Sulla performance italiana influiscono soprattutto le carenze di analisi nella fase di progettazione, che spesso determinano la necessità di varianti successive.

Nel ricorso al capitale privato attraverso le operazioni di partenariato pubblico-privato, l'Italia si caratterizza per un uso limitato e, in molti casi, improprio.⁵ Le operazioni di partenariato pubblico-privato sono forme di cooperazione tra enti pubblici e investitori privati finalizzate alla progettazione, costruzione, finanziamento, gestione e

⁵ Cfr. C. Giorgiantonio e V. Giovannello "Infrastrutture e project financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione" e R. Cori, C. Giorgiantonio e I. Paradisi "Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato: un'analisi delle convenzioni di project financing in Italia", nel volume "Le infrastrutture in Italia: dotazioni, programmazione, realizzazione", in Banca d'Italia, "Seminari e convegni" n. 7, aprile 2011.

manutenzione di opere pubbliche, alcune delle quali possono essere finanziate attraverso il ricorso alla Finanza di progetto (*Project financing*).

Forme di partenariato pubblico-privato hanno conosciuto un significativo sviluppo a livello europeo a partire dagli anni novanta. Anche in Italia negli ultimi anni, i bandi di gara per il partenariato pubblico-privato sono aumentati: tra il 2002 e il 2010, il numero dei bandi è cresciuto dall'1 al 4,1 per cento del totale e il loro valore dal 5 al 20 per cento. Si tratta, tuttavia, di un'incidenza ancora limitata. Si registra anche un'elevata mortalità dei progetti: nello stesso periodo, meno della metà delle gare (il 46,3 per cento) è giunta all'aggiudicazione.

In Italia si riscontra, inoltre, un uso improprio dello strumento, che non ha consentito di sfruttare i potenziali vantaggi in termini di efficienza insiti in questa formula contrattuale. I vantaggi tendono a essere più rilevanti nel caso di opere di grandi dimensioni, la cui gestione determini ricavi di mercato che consentono di spostare il finanziamento a carico degli utilizzatori.

In Italia, invece, con alcune eccezioni nei settori delle autostrade, delle metropolitane e degli ospedali, la gran parte degli interventi ha riguardato investimenti locali di limitata entità per la realizzazione di parcheggi, impianti sportivi, cimiteri o opere di edilizia sociale e istituzionale. Si tratta nella maggior parte dei casi di opere la cui gestione non determina direttamente ricavi di mercato e i cui costi finiscono, pertanto, per ricadere sull'Amministrazione pubblica e non sull'utente privato. Le Amministrazioni locali potrebbero, quindi, aver utilizzato il partenariato pubblico-privato per aggirare i vincoli all'indebitamento, piuttosto che per migliorare l'efficienza della spesa pubblica.

Le criticità dell'esperienza italiana sono, in parte, riconducibili a carenze sul piano regolamentare. Per incentivare un maggiore e più appropriato ricorso al partenariato pubblico-privato sarebbero opportuni un impiego più esteso della valutazione *ex ante* della convenienza di tale formula contrattuale, e un maggior coordinamento tra i diversi livelli

decisionali della Pubblica amministrazione. Sarebbe auspicabile avviare anche un'appropriata standardizzazione dei contratti, in modo da favorire il recepimento e la diffusione delle *best practices* internazionali.

Si dovrebbero, infine, introdurre meccanismi idonei ad evitare l'uso improprio dello strumento da parte dell'operatore pubblico. È necessario a questo proposito prevedere presidi stringenti che assicurino la trasparenza e la rendicontazione delle operazioni, il monitoraggio sull'esecuzione dei contratti e l'acquisizione di elevate competenze tecnico-specialistiche da parte delle pubbliche amministrazioni, soprattutto a livello locale.

4. Conclusioni

Spero di aver argomentato in modo convincente che conciliare risanamento e crescita è possibile, ancorchè difficile e faticoso. Vorrei sottolineare in conclusione che il processo può essere più rapido e indolore di quanto non si pensi.

Un programma credibile di risanamento e di riforme avrebbe un immediato impatto positivo sui mercati finanziari, riducendo l'onere del servizio del debito pubblico e il costo del capitale per gli investitori privati, che sono oggi strettamente collegati. La flessione del premio al rischio sugli emittenti italiani avvantaggerebbe anche le banche, che potrebbero finanziarsi a costi più bassi e su scadenze più lunghe; ciò rafforzerebbe la loro capacità di sostenere gli investimenti delle imprese e la creazione di nuovi posti di lavoro. La maggiore crescita, a sua volta, accorcerebbe i tempi di ridimensionamento del debito sovrano rispetto al prodotto interno lordo, confermando la sostenibilità del processo di aggiustamento strutturale anche agli occhi dei mercati finanziari.

Sono scenari che possono sembrare ottimistici, ma sono alla nostra portata.