



*Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica*

## **LIBRO VERDE SULLA SPESA PUBBLICA**

*Spendere meglio: alcune prime indicazioni*

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

**Ministero dell'Economia e delle Finanze**

*Roma, 6 Settembre 2007*

*Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica*

***Libro verde sulla spesa pubblica  
Spendere meglio: alcune prime indicazioni***

Introduzione del Ministro dell'Economia e delle Finanze

**Tommaso Padoa-Schioppa**

*Roma, 6 settembre 2007*

**1.** Il ritorno a una crescita economica prolungata è indispensabile all'Italia per mantenere o raggiungere livelli di benessere, qualità della vita, sicurezza sociale, tutela dell'ambiente, eccellenza tecnica e scientifica, influenza internazionale corrispondenti alla sua ambizione di paese industriale avanzato. Vi sono alcuni segni promettenti che fanno sperare, ma molto resta da fare.

Poiché la nostra popolazione è stabile o in calo, la ripresa congiunturale in atto può trasformarsi in crescita solo se la produttività, che è in stallo da anni, riprende a sua volta ad aumentare con continuità. Ciò deve avvenire nella intera economia, non soltanto nei settori esposti alla concorrenza estera; in particolare, la produttività deve aumentare strutturalmente nel settore pubblico, che è circa la metà del totale e che fornisce ai settori produttivi servizi essenziali quali sicurezza, istruzione, legalità, infrastrutture, trasporto, innovazione. Nella nostra spesa pubblica ciò che lascia a desiderare non è tanto il suo elevato *livello* (circa il 50 per cento del prodotto interno lordo, leggermente superiore alla media europea), quanto la *qualità* insufficiente rispetto ai bisogni del Paese.

Riqualificare la spesa è perciò divenuto un imperativo urgente e ineludibile; per lo Stato, ma anche per Regioni, Province e Comuni. Solo attraverso una forte riqualificazione nell'uso delle risorse che i contribuenti conferiscono alla collettività, governi e amministrazioni possono

sospingere la crescita, elevare il benessere, rinsaldare il loro rapporto di fiducia con la società, offrire una prospettiva ai giovani.

Per rilanciare la sua produttività, il settore pubblico deve imperativamente accrescere il proprio capitale, materiale e immateriale. Oggi, l'insufficienza di strade blocca la mobilità di intere regioni, le università e gli istituti di ricerca mancano di posti per giovani scienziati, il materiale rotabile delle ferrovie è vecchio e insufficiente, le infrastrutture a sostegno del turismo sono carenti, i tecnici e gli ingegneri scarseggiano negli uffici, le forze armate e quelle di polizia faticano a reclutare personale adeguato alla elevata tecnicità delle prestazioni richieste. Sono tutti segni di uno stato di grave sottocapitalizzazione cui è urgente porre rimedio. Nuovi investimenti sono dunque indispensabili.

Senza maggior crescita è arduo anche conseguire maggiore equità sociale, perché la redistribuzione del prodotto esistente non può dare risorse sufficienti a sviluppare l'intervento in campi ancora poco curati. Lo stato sociale italiano stanziava per la sanità e la previdenza un ammontare di risorse pari e talvolta superiore agli altri paesi europei, raggiungendo – soprattutto nella sanità – punte di eccellenza; ma non fa ancora abbastanza per alleviare le situazioni di povertà, l'emarginazione, la disoccupazione dei giovani connessa al lavoro flessibile.

Vediamo segni incoraggianti di una presa di coscienza di questa condizione complessiva; ma vediamo anche il rischio che essa si incanali verso una inqualificata protesta fiscale anziché verso i suoi due più giusti e urgenti obiettivi: maggiore equità nella distribuzione del carico tributario (ottenibile solo con il riassorbimento dell'evasione fiscale) e maggiore efficienza delle pubbliche amministrazioni (ottenibile solo con rinnovato rigore amministrativo e con premi al merito). Non ci dobbiamo stupire se, quando i servizi pubblici non sono soddisfacenti, quei cittadini e quelle imprese che pagano tutte le imposte dovute sentono la pressione fiscale come un peso inaccettabile, troppo gravoso e iniquo. Ciò accade soprattutto quando l'evasione fiscale è, come è in Italia, eccezionalmente elevata (la si stima nell'ordine di 100 miliardi l'anno, circa 7 per cento del PIL). Ecco perché la qualità insoddisfacente della spesa non solo frena la crescita, ma mina anche il rapporto di fiducia tra il cittadino e il potere, tra sfera privata e sfera politica del corpo sociale.

**2.** In condizioni normali, un paese potrebbe far fronte alla impellente necessità di accrescere la sua dotazione di capitale fisico e umano facendo temporaneo ricorso al credito nell'attesa che l'investimento dia i suoi frutti. L'Italia non può farlo. Ha già accumulato un debito enorme, che costa in interessi circa 70 miliardi di euro l'anno e pesa su una giovane generazione del tutto incolpevole. Deve ora ridurre quel peso senza indugio. Proprio negli anni in cui il debito più lievitava, l'Italia ha gravemente impoverito il capitale; e oggi la crescita è lenta anche perché l'accumularsi di quel debito non è stato, purtroppo, accompagnato da un corrispondente aumento degli investimenti in infrastrutture materiali e immateriali.

Le risorse sono scarse e continueranno ad esserlo per gli anni futuri. Dopo cinque anni di interruzione del risanamento, i conti sono stati faticosamente portati fuori dall'emergenza con la Finanziaria per il 2007. Non è in alcun modo pensabile di abbandonare gli obiettivi di pareggio del bilancio e di discesa del debito al di sotto del 100 per cento per la fine della legislatura in corso. Ma è già possibile orientare l'azione di bilancio alla crescita e all'equità sociale.

La difficile sfida consiste dunque nel combinare: *i)* aumento del contributo del bilancio alla crescita; *ii)* progressiva riduzione del carico fiscale sui contribuenti che hanno fatto il loro dovere; *iii)* alleggerimento del peso del debito.

C'è un solo modo per vincere questa sfida: spendere meglio. Vi è un ampio spazio per riuscirci. Alcuni risultati possono essere ottenuti con l'eliminazione dello spreco, la correzione di fenomeni di cattivo costume portati alla luce anche di recente, la riduzione dei costi della politica. Altri, quantitativamente più rilevanti, potranno essere conseguiti solo incidendo sulla organizzazione degli uffici, sulla loro dislocazione territoriale, sulle strutture dell'amministrazione e sulla gestione delle risorse, adeguando le strutture ai nuovi e diversi bisogni, eliminando programmi obsoleti e funzioni anacronistiche. Per fare ciò occorre intervenire sui meccanismi profondi di generazione della spesa, rivedere le priorità in ciascun settore, abbandonare attività ormai superflue, riconsiderare le modalità di definizione dei costi, l'organizzazione della produzione dei servizi resi, sfruttando le possibilità offerte dalle tecnologie.

**3.** Questo 'Libro verde sulla spesa pubblica' è stato preparato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica e vuole essere un primo contributo alla discussione su come spendere

meglio. Ringrazio la Commissione, il suo Presidente Professor Gilberto Muraro e chi ha collaborato con lui per avere redatto, nel poco tempo disponibile, questo impegnativo documento.

Non si offre, qui, un'analisi esaustiva, tanto meno si delineano interventi; questo è un documento di analisi, non ancora un piano di azione. Ma la sommaria raccolta di elementi presentata in queste pagine basta a rendere evidente un fatto fondamentale: *spendere meglio è possibile*. In tutti i settori esaminati, e certamente anche in altri che saranno esaminati in futuro, esistono ampi spazi per realizzare sostanziali risparmi e nello stesso tempo migliorare la qualità dei servizi offerti.

Il lavoro della Commissione tecnica si inserisce nel complesso delle iniziative avviate dal Governo in materia di bilancio e di allocazione delle risorse: bilancio dello Stato riclassificato in missioni e programmi, per renderlo più trasparente e flessibile; avvio di una revisione sistematica della spesa (*spending review*) per riconsiderare le priorità e migliorare efficacia ed efficienza delle strutture; allestimento di strumenti e procedure attraverso cui le amministrazioni rendano conto del loro operato; razionalizzazione del processo di definizione della manovra finanziaria; rinnovo della parte normativa dei contratti del pubblico impiego per consentire maggiore produttività, mobilità, riconoscimento del merito; revisione del sistema di finanziamento delle autonomie locali e attuazione del federalismo fiscale. Mio auspicio è che questo documento possa contribuire a dare ulteriore impulso e vigore a queste iniziative, che è compito di ogni amministrazione progettare e realizzare. Allargare l'orizzonte da un'analisi ancora prevalentemente aneddotica a una revisione sistematica della spesa è l'obiettivo dei prossimi mesi. Creare gli spazi per spendere meglio è un imperativo non più procrastinabile.

**4.** L'intento del Libro verde è di carattere puramente conoscitivo: conoscere per deliberare. Come tale va letto. Ma il Governo, nella sua collegialità e nella responsabilità di ogni suo componente, deve chiedersi come si passi dalla conoscenza all'azione. Mi limito qui a due considerazioni, rilevanti per chi ha funzioni politiche e per chi voglia comprendere la natura della sfida che l'Italia sta affrontando. Esse riguardano le procedure e le motivazioni di una riqualificazione della spesa.

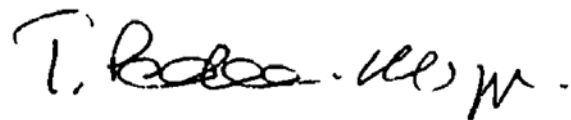
Quanto alle procedure, sottolineo che per vincere la sfida in atto *occorre il concorso di molte volontà*. L'ingente massa di risorse che compone la spesa non è tutta sotto il diretto ed

immediato controllo del potere centrale, tanto meno del solo potere esecutivo. In ogni paese moderno, caratterizzato da democrazia politica, articolazione del governo su più livelli e ampio intervento sociale, modificare la quantità e la qualità della spesa pubblica è operazione di grande difficoltà che richiede procedure complesse. Non è un programma di tempi brevi.

Quanto alle motivazioni, ritengo che l'azione profonda, prolungata, indispensabile per realizzare una vera riqualificazione dei conti pubblici, non possa essere compiuta senza *la spinta congiunta di una passione politica e di una passione amministrativa*. La prima, che deve esprimersi innanzi tutto nel Governo e nel Parlamento, è necessaria per definire chiare priorità e individuare dove far affluire risorse aggiuntive, quali programmi abbandonare perché non prioritari, quali rallentare o ridurre. La logica incrementale attraverso la quale *ogni* programma viene sistematicamente rifinanziato deve essere sostituita da un periodico esame critico delle effettive necessità.

La passione amministrativa, il gusto di fare amministrazione, riguarda i Ministri e le Amministrazioni e consiste nel far funzionare meglio i servizi e l'apparato pubblico. Questo è essenzialmente composto di persone. Amministrare significa perciò occuparsi di come le persone lavorano, dove lavorano, che cosa fanno. Determinate le priorità – e quindi l'allocazione dei mezzi umani e materiali – occorre che le risorse siano utilizzate al meglio con riferimento alla loro funzione specifica. Un insegnante della scuola ha molte differenze rispetto a un magistrato, o un impiegato che si occupa di tassazione, o un ricercatore universitario, o un addetto alle forze di polizia. Riqualificare la spesa significa andare a esaminare settore per settore e trovare per ciascuno le vie appropriate del miglioramento.

Consegno questo documento alla riflessione di ogni cittadino interessato al bene comune e all'impegno di chi opera nel governo e nell'amministrazione della cosa pubblica.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'T. Padoa-Schioppa' followed by a flourish.