Ministero dell'Economia e delle Finanze

Intervento del Ministro dell'Economia e delle Finanze

Tommaso Padoa-Schioppa

Lido di Ostia, 5 dicembre 2007

Scuola di Polizia Tributaria

Cerimonia di inaugurazione dell'Anno Accademico 2007/2008

Intervento del Ministro dell'Economia e delle Finanze

Tommaso Padoa-Schioppa

Lido di Ostia, 5 dicembre 2007

Signor Comandante Generale, Autorità, Signore e Signori,

mi è particolarmente gradito il vostro invito alla Scuola Superiore di Polizia Tributaria, un Istituto che contribuisce da oltre ottanta anni alla grande professionalità e allo spirito di servizio di cui giustamente vanno fiere le Fiamme Gialle.

Nel campo di cui intendo parlare oggi, la spesa pubblica in Italia, il vostro Corpo opera in prima linea, anche se con una attività forse meno conosciuta dai cittadini di quella svolta in campo tributario. Eppure i compiti assegnati alla Guardia di Finanza per la tutela della spesa pubblica nazionale e comunitaria non sono di minore importanza, sono indispensabili per contrastare e scoraggiare le azioni dei gruppi criminali e prevenire danni ingenti al Bilancio dello Stato e dell'Unione Europea.

1. Il punto sulla situazione di finanza pubblica

Ora che la manovra di bilancio per il 2008 si appresta a compiere gli ultimi passi in Parlamento il momento è opportuno per fare il punto e soprattutto per guardare, oltre l'approvazione della Legge finanziaria, al percorso che abbiamo di fronte. Nel primo anno di questa legislatura l'Italia ha compiuto un passo notevole verso il risanamento dei conti pubblici, riprendendo un percorso che si era interrotto nei primi cinque anni del decennio. Il disavanzo è stato ridotto a valori poco superiori al 2 per cento. L'efficacia delle misure prese con la Finanziaria per il 2007 e il forte incremento delle entrate, ottenuto anche grazie ai successi sul fronte della lotta all'evasione fiscale, ci hanno permesso – nel corso di questo anno – di rispettare appieno la tabella di marcia del risanamento e nello stesso

tempo di utilizzare un sovrappiù di risorse per ridare fiato agli investimenti pubblici, per intervenire nel campo sociale, per iniziare a ridurre le tasse. Per il 2008 abbiamo varato una Finanziaria molto leggera. In un certo senso abbiamo potuto vivere di rendita sul grande sforzo compiuto l'anno scorso.

Cercherò di illustrare l'azione che si prospetta per i prossimi anni e dimostrare come essa sia, per molti aspetti, diversa da quella delle due manovre predisposte fin qui. Rimane fermo e irrinunciabile l'obiettivo di riportare i conti in pareggio per la fine della legislatura. Solo con un bilancio in pareggio potremo infatti assicurare, negli anni a venire, un alleggerimento sufficientemente rapido del debito pubblico, un fardello che ci sottrae ogni anno risorse ingenti e che grava sul futuro del Paese.

Che strada dovremo battere per annullare il disavanzo? Dovremo, in ogni anno del prossimo triennio, compiere correzioni strutturali di bilancio pari a circa mezzo punto percentuale del PIL rispetto all'andamento a legislazione vigente: circa 7–8 miliardi di euro. Se consideriamo poi alcune spese aggiuntive che lo Stato non può evitare e che non sono incluse nel cosiddetto 'tendenziale a legislazione vigente' (ad esempio spese per infrastrutture, o i contratti di servizio con Poste e Ferrovie, o il rinnovo del contratto per il pubblico impiego), l'ammontare di risorse che dovremo recuperare non sarà inferiore ai 10 miliardi annui. Parliamo dunque di un aggiustamento strutturale che salga dai 10 miliardi del primo anno, ai 20 del secondo per stabilizzarsi a regime sui 30 miliardi nel terzo anno.

Dico subito che non possiamo, non vogliamo far fronte a questo impegno aumentando le tasse. Il carico fiscale che grava sui cittadini e sulle imprese che adempiono al loro dovere è già elevato e dobbiamo prefiggerci, come stiamo facendo, di ridurlo. Le entrate che stiamo recuperando con i successi sul fronte della lotta all'evasione, ai quali il vostro Corpo contribuisce in maniera egregia, le dobbiamo destinare in maniera predominante a ridurre le tasse sulle famiglie e le imprese.

Queste semplici cifre ci fanno capire due cose. Primo: non ci saranno nuovi 'tesoretti' da spendere; le entrate impreviste di cui potremmo disporre dovranno essere destinate in prima istanza al risparmio pubblico e alla restituzione fiscale. Secondo: le risorse che ci mancano dovremo cavarle fuori dal Bilancio pubblico, non dai bilanci di imprese e famiglie. Insomma, non abbiamo altra strada che il contenimento della spesa pubblica.

2. La questione della spesa pubblica

Oltre a dover contenere la spesa, l'Italia deve migliorarne *la qualità*. E' questa, oggi, una delle questioni chiave per l'economia del nostro Paese, forse è *la* questione chiave.

L'Italia soffre da ormai quasi un ventennio di lentezza della crescita economica rispetto ai maggiori paesi avanzati: popolazione stagnante, produttività che non aumenta, perdita di competitività. E' indubbio che tra le ragioni principali del ritardo di crescita vi sia una qualità dei servizi pubblici insufficiente rispetto alla spesa pubblica, rispetto a quanto essi costano ai cittadini e alle imprese. Il settore pubblico rappresenta quasi la metà della nostra economia; esso produce servizi fondamentali per l'economia e per la vita economica e sociale del Paese, dal mantenimento della legalità e dell'ordine pubblico, all'istruzione, alle infrastrutture. Ma è semplicemente impensabile che l'economia possa riprendere slancio se il settore pubblico non aumenta in modo significativo la propria produttività, il rapporto tra quanto spende e quanto rende.

Di fronte a servizi pubblici insoddisfacenti, a infrastrutture carenti, i cittadini si indignano: chiedono migliori servizi da parte dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni. A tale legittima richiesta le parti politiche, le Amministrazioni, i centri di responsabilità a livello centrale e locale rispondono per lo più chiedendo maggiori risorse, maggiori stanziamenti. Ebbene, questo modo di affrontare la questione non può continuare. Non può continuare per il semplice motivo che non ce lo possiamo permettere; abbiamo l'esigenza opposta, quella di risparmiare. Possiamo spostare risorse da un settore verso un altro settore, da un ufficio all'altro, da un'attività verso un'altra attività, ma non possiamo pensare di destinare, in rapporto a quanto produciamo, maggiori risorse al settore pubblico.

Sarebbe sbagliato ritenere che l'unica via per ottenere migliori servizi sia aumentare la spesa: una migliore giustizia è possibile senza maggior spesa in giustizia; una migliore istruzione è possibile senza maggiore spesa in istruzione.

L'unico modo per contenere la spesa e migliorarne la qualità è di aumentare efficacia ed efficienza delle Pubbliche amministrazioni. Le risorse di cui abbiamo bisogno dobbiamo ricuperarle all'interno dello stesso settore pubblico. Non vi è altra via. Ma è una via larga, che possiamo percorrere.

3. Un programma di revisione della spesa in Italia

Tra le ragioni fondamentali che spiegano sia la continua espansione della spesa pubblica sia l'insufficienza della sua qualità, vi è, a mio avviso, la seguente: una scarsa capacità da parte delle Pubbliche amministrazioni di rivedere, di ripensare in maniera continua e sistematica, il proprio modo di operare. Mi spiego con qualche esempio.

In ogni famiglia col passare del tempo – crescono i figli, cambiano i lavori, magari il luogo di residenza – si modificano i bisogni e le priorità: si adeguano di conseguenza i comportamenti, l'organizzazione della vita familiare, si modificano le scelte di consumo, si rinuncia ad alcuni beni per poterne acquistare altri, più necessari e urgenti. Allo stesso modo un'impresa, sotto la pressione di un mondo esterno in costante evoluzione, deve ripensare di continuo la propria organizzazione, rivedere le strutture operative, modificare prassi consolidate, allocare in modo diverso le risorse a disposizione.

Quando osserviamo il settore pubblico, invece, vediamo che i mutamenti necessari avvengono in maniera insufficiente e lenta, in molti casi non avvengono affatto. Al modificarsi delle circostanze, per far fronte a nuovi bisogni, nuove priorità o nuove emergenze si reagisce innanzitutto incrementando le spese. Raramente si dismettono programmi divenuti obsoleti; raramente si cerca di far fronte alle nuove esigenze con un mutamento organizzativo, risparmiando su altri fronti. Si continua spesso a fare nello stesso modo le stesse cose di prima in aggiunta a quelle nuove. Così la spesa cresce e la sua qualità peggiora. E' come se una famiglia continuasse a comprare pannolini, oltre che libri, al figlio divenuto quindicenne. O un'impresa automobilistica continuasse a produrre modelli con l'avviamento a manovella e i freni a tamburo.

Questo atteggiamento si manifesta ogni anno in occasione della manovra di bilancio. Non si guarda alla Legge di bilancio, si guarda alla Legge finanziaria, che in misura marginalissima modifica il Bilancio. Gli sforzi inesorabilmente convergono sulla richiesta di risorse *aggiuntive*. La Finanziaria diventa l'illusoria soluzione di tutti i mali. Si perde di vista che la Legge di bilancio già mette a disposizione delle Amministrazioni risorse enormi, rispetto alle quali quelle attivate con la Finanziaria rappresentano una percentuale irrisoria. Presentando l'ultima Finanziaria in Parlamento, ho detto esattamente questo: occorre allargare lo sguardo dalla Finanziaria all'intero Bilancio; dobbiamo

abbandonare la logica di un approccio 'incrementale'; bisogna valorizzare *ex novo* tutte le risorse iscritte nel Bilancio.

Per muovere lungo questa via abbiamo avviato nel primo anno e mezzo di legislatura diverse iniziative volte a cambiare l'approccio italiano al Bilancio pubblico. La più ambiziosa tra esse è il *programma di revisione della spesa pubblica*. Esso si propone di rendere il riesame dei programmi di spesa parte integrante e ordinaria delle attività della pubblica Amministrazione. E' una pratica che altri paesi hanno introdotto prima di noi: possiamo perciò applicare metodologie già sperimentate con successo, in particolare nei processi detti di *spending review* adottati in Gran Bretagna e, in varie forme, in Australia, Canada, Francia, Olanda e Nuova Zelanda. Come la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica ha illustrato nel Libro Verde che ho presentato in settembre, la revisione della spesa si offre come uno strumento di moderna programmazione delle finanze pubbliche per migliorare sia il processo di decisione delle priorità e di allocazione delle risorse sia la prestazione delle Pubbliche amministrazioni in termini di qualità ed efficienza dei servizi offerti. Uno strumento indispensabile per economizzare risorse e per assicurare che i risparmi non portino a un peggioramento dei servizi offerti.

4. Come attuare il programma

Sono due le politiche necessarie per affrontare l'opera di revisione della spesa: la prima risponde a un principio di *allineamento progressivo alle realtà migliori*; la seconda consiste nel porre un *freno alla dinamica del monte retribuzioni pubbliche*. Sono due politiche complementari, due chiavi necessarie per aprire una stessa porta, quella che promuove la crescita dell'economia e nello stesso tempo risana i conti pubblici.

Che cosa si intende per *allineamento progressivo alle realtà migliori*? E' sotto gli occhi di tutti quanto la situazione delle Pubbliche amministrazioni sia profondamente ineguale. In ogni comparto convivono Amministrazioni, unità operative, uffici pletorici e inefficienti con altri che raggiungono prestazioni di grande rilievo, vere e proprie punte di eccellenza paragonabili ai migliori esempi internazionali. È vero per la sanità come per la scuola, per le università come per le forze dell'ordine, per gli enti locali come per gli organi di governo centrale. La prestazione media del settore pubblico è mediamente insufficiente, ma non tutte le prestazioni lo sono.

Se riusciremo ad avvicinare – dico 'avvicinare', non 'uguagliare' – tutte le Amministrazioni, tutte le unità operative alla qualità e all'efficienza delle migliori, conseguiremo ad un tempo notevoli risparmi di denaro pubblico e notevoli miglioramenti dei servizi resi. È un criterio semplice e realistico; non consiste nel chiedere l'impossibile, chiede di realizzare ciò che si è già dimostrato possibile.

Questo avvicinamento non è facile e non può, ovviamente, essere immediato. Nel settore privato, nei settori ove la concorrenza opera veramente, l'adeguamento alle realtà più efficienti avviene in maniera naturale. Le imprese che non lo fanno escono dal mercato, rimangono le migliori. Gli incentivi e gli stimoli che devono operare nel settore pubblico, e che in Italia è urgente ricostruire, sono di altra natura: tra essi non può mancare la ricostituzione di meccanismi di misurazione delle prestazioni e di effettivo riconoscimento del merito individuale; ma neppure può mancare una rinnovata spinta morale, una rinnovata consapevolezza – in chi percepisce uno stipendio pubblico – di essere al servizio della collettività. È compito delle istituzioni – Governo, Parlamento, Autonomie, alti dirigenti pubblici – creare le condizioni perché l'adeguamento alle realtà migliori possa verificarsi in ogni ambito.

Occorre dunque introdurre, in ciascun settore, norme di progressivo allineamento a standard operativi, riferimenti di prestazione (*benchmark*) tratti dalla osservazione delle Amministrazioni più efficienti che già operano nello stesso settore. Occorre rivedere i criteri di finanziamento, introducendo adeguati incentivi e disincentivi e anche, ove possibile, forme di concorrenza tra le Amministrazioni.

Vi sono campi e settori nei quali spendere meglio significa cambiare l'organizzazione, le strutture operative e le modalità di impiego del personale. Spesso l'inefficienza non nasce da una cattiva volontà degli amministratori o degli impiegati pubblici, dalla scarsa voglia di lavorare: dei fannulloni, che pure esistono, si è parlato anche troppo. Non si è parlato abbastanza di uffici e Amministrazioni che sono pletorici in sé, a prescindere dalla applicazione al lavoro di chi vi è impiegato. Spesso sono inadeguati e obsoleti i modelli organizzativi, le procedure amministrative, la dislocazione delle unità operative sul territorio. Forti, fortissime economie possono essere conseguite nella produzione di servizi pubblici, ampie possibilità di miglioramento sono offerte dalle nuove tecnologie che le strutture ereditate dal passato non riescono a sfruttare. Un esempio per

tutti: è stato calcolato che se il rapporto tra personale impiegato in Prefettura e popolazione della circoscrizione fosse, per le 66 Prefetture con popolazione inferiore a 500.000 abitanti, quello medio delle 35 Prefetture delle circoscrizioni con più di 500.000, al totale delle Prefetture italiane basterebbe un organico complessivo quasi del 30 per cento inferiore. Simili disparità si ritrovano ponendo a confronto realtà interne al mondo dei tribunali, delle università, delle scuole, delle Amministrazioni locali e via dicendo.

Una revisione della spesa pubblica delle dimensioni che la situazione italiana richiede non può essere condotta con successo se non accompagnata da una nuova politica di impiego del personale pubblico. È questa, come dicevo, la seconda chiave necessaria per aprire la porta della crescita economica e del risanamento finanziario. Nei prossimi anni quasi centomila dipendenti pubblici ogni anno andranno in pensione. Abbiamo una grande occasione per poter snellire le strutture e immettere personale qualificato là dove ve ne è più bisogno. Rivedere il sistema di contrattazione, premiare maggiormente il merito, incentivare la mobilità e riqualificare la forza lavoro sono passi obbligati per aumentare la produttività del settore pubblico, per realizzare i cambiamenti organizzativi di cui esso necessita.

5. Che cosa si sta facendo

Numerose iniziative avviate nel Ministero dell'Economia e delle Finanze negli ultimi mesi si collegano al programma di revisione della spesa pubblica. Ne cito alcune.

Innanzitutto, abbiamo trasformato il sistema di classificazione del Bilancio dello Stato. La nuova classificazione suddivide il Bilancio in missioni e programmi di spesa, migliora in modo significativo la leggibilità dei conti pubblici, offre la base conoscitiva indispensabile per qualsiasi attività di revisione della spesa. In prospettiva, essa permette di aumentare la flessibilità del bilancio, lasciando alle Amministrazioni ampia possibilità di utilizzare le risorse nel modo migliore all'interno dei programmi di spesa. Oggi l'incentivo delle Amministrazioni a migliorare l'efficienza e a risparmiare è scarso anche perché i risparmi ottenuti in un campo di attività non possono essere facilmente e rapidamente utilizzati in altri campi.

Abbiamo nello stesso tempo avviato un programma strutturato di revisione della spesa di cinque importanti Ministeri: Giustizia, Istruzione, Infrastrutture, Interni e Trasporti. Essi rappresentano insieme circa un terzo delle spese dello Stato. Al centro di questa operazione vi è l'attività della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (CTFP), presieduta dal professor Gilberto Muraro, che coordina il lavoro di gruppi formati da esperti interni ed esterni ai Ministeri interessati. Il pieno coinvolgimento, la collaborazione attiva delle Amministrazioni è essenziale: è là che si trovano le competenze e la conoscenza dettagliata dei problemi; sono esse che dovranno portare avanti gli interventi che verranno via via identificati. Il lavoro è ancora in una fase istruttoria; non mancano né le difficoltà obiettive né le resistenze mentali. Eppure sono già emerse importanti possibilità di intervento, legate all'organizzazione territoriale delle Amministrazioni, alle procedure operative e all'organizzazione del personale. Prime indicazioni hanno già trovato spazio in norme della Finanziaria, come nel caso della scuola. I risultati definitivi di questo importante lavoro della Commissione Tecnica saranno disponibili la prossima primavera.

Abbiamo anche iniziato, come è giusto, a operare in casa nostra, a fare i compiti a casa, nel nostro Ministero. Il piano di riorganizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze ridefinisce le strutture centrali e periferiche, rivedendo competenze in materia di gestione del personale, della logistica e dei servizi comuni. Il piano prevede soprattutto una sostanziale revisione dell'articolazione territoriale dell'Amministrazione, con la chiusura e l'accorpamento di 40 sedi locali della Ragioneria e altrettante del Tesoro. Farà questo garantendo la qualità dei servizi all'utenza, poiché la maggior parte delle attività viene ormai svolta per mezzo di strumenti informatici e non prevede un contatto diretto con il cittadino. Sarà limitatissimo l'impatto sul personale, per il quale si provvederà, con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, all'assorbimento in altre Amministrazioni nella medesima sede provinciale, in strutture in cui attualmente vi sono forti carenze di organico.

Il piano di riorganizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze è un esempio importante di come sia possibile perseguire un modello di amministrazione flessibile, snella, orientata al servizio e valutata per i risultati realmente conseguiti, con una razionalizzazione dei costi nel rispetto del servizio ai cittadini. E' per questo motivo che il

Governo è determinato a portare il piano all'approvazione parlamentare senza stravolgimenti.

Lo sforzo di razionalizzazione della spesa non si potrà limitare alle Amministrazioni sopra indicate. Con un'importante innovazione di metodo abbiamo chiesto a tutti i Ministeri, nella fase di preparazione della Finanziaria di quest'anno, di ricercare in primo luogo all'interno del proprio bilancio le risorse per far fronte a tutti i nuovi interventi di spesa. L'esercizio ha portato alla luce possibilità di riutilizzo di poste già stanziate in bilancio per quasi 800 milioni di euro.

A queste misure si aggiungono gli interventi previsti nelle Leggi finanziarie 2007 e 2008 in tema di razionalizzazione delle spese per consumi intermedi, di riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale, di snellimento degli organici con funzioni di supporto (*back office*), di contenimento delle spese di manutenzione per gli immobili, di riduzione dei costi della politica.

Infine mi preme sottolineare l'importanza cruciale che assumono in materia di spesa pubblica Regioni, Province e Comuni: da loro dipende ormai circa la metà della spesa delle Pubbliche amministrazioni (se si escludono le spese per interessi e previdenza). Il Governo è impegnato a dare piena attuazione al Titolo V della Costituzione per il conseguimento di un vero federalismo fiscale, un passo di storica importanza per il Paese. Il disegno di legge-delega depositato in Parlamento ha l'obiettivo di determinare, di concerto con le Regioni e le Autonomie locali, i criteri e i principi per l'attuazione delle norme costituzionali, effettuando una profonda revisione del sistema di finanziamento degli Enti territoriali.

Si avvia un processo che permetterà di fissare i fabbisogni di spesa degli enti locali non più sulla base della spesa storica, ma su misure oggettive dei costi standard delle prestazioni erogate. Occorrerà modificare i criteri di determinazione dei trasferimenti statali utilizzando come riferimento i fabbisogni di spesa e i costi sostenuti dalle realtà più efficienti. Anche qui, le forti disparità tra enti territoriali in termini di livello pro-capite e di composizione della spesa mostrano quanto sia ampio lo spazio per spendere meglio. Un graduale allineamento dell'efficienza operativa e delle spese di funzionamento a quelle osservate negli Enti locali più efficienti permetterà di conseguire sostanziali risparmi, senza sacrificare nulla dei servizi resi ai cittadini.

6. Conclusioni

Signor Comandante Generale, Autorità, Signore e Signori,

vincere la sfida della spesa pubblica, così come quella del contrasto all'evasione fiscale, è un obiettivo per la nostra vita civile, non solo per il benessere economico. Può essere raggiunto solo se ogni cittadino ne comprende la necessità e il significato. È un compito di anni, non di mesi o di trimestri. Ho detto in altre occasioni che per rimettere a posto il suo settore pubblico, l'Italia ha bisogno di quindici anni, il tempo di mezza generazione, il tempo che voi – allievi di questa scuola – avete dinanzi a voi. Dovete esserne consapevoli. Dall'esito degli sforzi che stiamo compiendo, dal contributo che voi saprete dare, dipende la via che il nostro Paese imboccherà negli anni a venire: quella dell'eccellenza o quella del mediocre declino. Mi conforta la consapevolezza di poter contare sul sostegno, il valore e l'integrità della Guardia di Finanza.