

Per dimezzare la distanza tra spesa sociale in Italia e media europea servono risorse aggiuntive per almeno tredici miliardi. Il prossimo Governo rischia però di dover governare all'insegna del risanamento finanziario: Come riuscirà a disporre di un punto di Pil da destinare a riforme del welfare? E' difficile, ma possibile. A patto però di definire in modo chiaro le priorità, prima fra tutte quella fra riduzione della pressione fiscale e aumento della spesa sociale. Ma anche l'Europa dovrebbe riprendere la strada indicata dai progetti Delors.

In cerca di spazi per una riforma del welfare

Paolo Bosi

La distanza ancora esistente tra la quota sul Pil della **spesa sociale italiana** e la media europea è di circa due punti. Nel nostro paese mancano, per fare qualche esempio, ammortizzatori sociali funzionanti, una politica strutturata di sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto alla povertà, una rete adeguata di servizi sociali per l'infanzia l'handicap e gli anziani. Il Governo della prossima legislatura avrà la possibilità di finanziare una ragionevole riforma del welfare state, che utilizzi risorse aggiuntive nella misura di **1 punto di Pil** (circa 13 miliardi di euro), contribuendo così a ridurre alla metà questa distanza ?

Le condizioni di finanza pubblica non sembrano incoraggianti. Un esercizio aritmetico, anche se approssimato, può essere utile per verificare se le diverse proposte di riforma, o le innumerevoli promesse, che leggeremo nei programmi di governo nelle prossime settimane possono essere coerenti con i dati aggregati di finanza pubblica.

Un bilancio pubblico fuori controllo

Secondo molti osservatori il bilancio pubblico è di nuovo fuori controllo. Le cause non sono facilmente leggibili. Non è vero che nella legislatura che sta per concludersi sia stata ridotta la **pressione tributaria** in modo significativo. Si tratta al massimo di un punto di Pil. Alla tenuta del prelievo, nonostante i tagli all'Irpef, hanno contribuito significativamente le entrate in conto capitale una tantum (condoni, che rendono molto più incerte le prospettive di recuperare gettito, in futuro, attraverso misure di contrasto all'evasione fiscale). La **spesa pubblica primaria** è aumentata: stipendi pubblici, acquisti di beni e servizi e altre cause non associabili a ragioni facilmente identificabili. Si è in generale allentato il freno ed è quindi legittima la domanda se la finanza pubblica fosse o no stata durevolmente sotto controllo anche in un passato più lontano. È probabile che in parte non sia stato così e che quindi gli effetti di oggi siano anche il frutto di pressioni che vengono da più lontano. Anche il risanamento del 1992 e del 1997 è stato in parte artificiale. **(1)** Tendenze di questo tipo non sono però solo dell'Italia. Lo stesso sembra accadere in altri paesi europei (Francia, Germania, ora anche Regno Unito), anche se per cause diverse. Ciò non può che spingere a una **riflessione sul Patto di stabilità** e crescita e sui vincoli europei, che devono essere ridiscussi in modo meno episodico.

Dato il quadro della finanza pubblica, il prossimo Governo rischia di dover governare all'insegna del **risanamento finanziario** e di non potere quindi investire in riforme che comportino costi per il bilancio pubblico. C'è una via d'uscita?

Le previsioni del Governo

Alla fine di dicembre è stato presentato un aggiornamento del Programma di stabilità dell'Italia, illustrato nei giorni scorsi a Bruxelles e ritenuto congruo, seppure soggetto a elementi di incertezza. Da esso si evince che nel 2005: il rapporto debito/Pil è tornato a crescere; l'avanzo primario si è ridotto a 0,6 punti; il disavanzo è al 4,3 per cento ed eccede di più di un punto il vincolo del Patto. La legge finanziaria per il periodo 2006-08 sembra avere messo in atto correttivi che dovrebbero portare già nel 2007 al rientro del disavanzo (2,8 per cento) e al raggiungimento di valori sensibilmente decrescenti del rapporto debito/Pil fino a un valore implicito, se le politiche intraprese verranno confermate, di 101,8 per cento nel 2009, e del 99,8 per cento nel 2010. Questo quadro sarebbe coerente con una pressione fiscale moderatamente in declino, nella misura di un punto: da 40,9 a 39,8 per cento. (vedi tabella 1)

La domanda a cui è difficile dare una risposta è se le misure prese siano davvero adeguate a realizzare questi obiettivi. I dubbi sollevati sono molti. In ogni caso il programma presentato evidenzia che una politica di risanamento graduale, ma incisiva, comporta un aumento di circa due punti dell'avanzo primario. Nella proposta del Governo, dove si immagina di tagliare ancora di un punto la pressione tributaria, è implicito che ciò venga realizzato con **riduzioni di 3 punti della spesa**. L'attuazione di una politica di questo tipo risulta quindi difficilmente compatibile con un processo di riforma del welfare che comporti un innalzamento della spesa sociale.

Una prospettiva diversa

Ma guardiamo anche ad altre fonti di dati: ad esempio le previsioni di Prometeia, che si spingono fino al 2008 (vedi tabella 2). Offrono un'interpretazione assai meno rosea del futuro e della realizzabilità delle indicazioni contenute nella legge finanziaria. Altri [centri di ricerca](#) sembrano fornire previsioni ancora più pessimistiche sulla dinamica del

rapporto debito/Pil. La ragione principale è che le misure prese non hanno **carattere strutturale** e non vi è coerenza tra recuperi di evasione e condoni già ammessi che impediscono tali recuperi negli anni a venire. In ogni caso, ai nostri fini, si può osservare che una politica che si limiti a mantenere **costante il rapporto debito/Pil** al livello di 109, risulta essere coerente con un avanzo primario variabile, ma in media intorno allo 0,7 per cento. La pressione tributaria nelle previsioni di Prometeia è in lieve declino.

Cosa significano per noi questi dati? Almeno questo: se si vuole disporre di un punto di Pil da destinare a riforme del welfare, **senza modificare il livello delle altre spese**, è necessario un aumento dello stesso importo della pressione tributaria, a condizione che sia possibile trattare con l'Unione Europea un sentiero di politica fiscale in deroga rispetto a quello che l'Europa desidererebbe imporci (e che è quello previsto, anche se con molto beneficio di inventario, dal Governo). Se si vuole invece ottenere un punto di Pil per le riforme e **anche** un aggiustamento fiscale più significativo di quello che si accontenta di mantenere inalterato il rapporto debito/Pil, la pressione fiscale deve essere elevata di almeno 2 punti.

Una parte non piccola di questo gettito aggiuntivo potrebbe essere realizzata in modo sinergico con la riforma del welfare, ad esempio elevando le aliquote contributive previdenziali di tutte le forme di **lavoro autonomo** sino a equipararle a quelle del lavoro dipendente. Ma anche altri strumenti tributari dovrebbero essere messi in campo. Tutto ciò appare difficile, ma possibile. Il Governo futuro si troverà però di fronte a scelte che impongono di definire in modo chiaro delle **priorità**, prima fra tutte quella fra riduzione della pressione fiscale e aumento della spesa sociale, ovvero fra aumento della spesa sociale e taglio di altre voci di spesa che vanno però accuratamente individuate. **(2)** La soluzione di mantenere costante il rapporto debito/Pil lascia più spazio di manovra, ed è perciò preferibile a quella che punta da subito a un risanamento finanziario più incisivo, sempre che non sorgano problemi sul fronte della spesa per interessi dovuti al deterioramento del rating del debito. Sarà però molto importante vedere in che misura una tale soluzione sarà consentita e quale investimento politico si intenda fare su quel terreno, tenendo conto del panorama desolante che l'**Europa** di oggi offre sul fronte del rilancio della domanda. Se vi sarà la volontà di affrontare a livello europeo le problematiche relative alla componente della spesa in conto capitale (infrastrutture), secondo le linee da tempo indicate nei progetti Delors, riprese anche da Majocchi e altri in Italia, incluso lo stesso Tremonti, si lascerà spazio a livello nazionale per politiche sociali.

(1) Effetto tassi di interesse e molti aggiustamenti contabili e una tantum, il ricorso ai quali si è accentuato negli anni recenti.

(2) La valutazione di chi scrive, circa l'impiego prioritario delle risorse da destinare alle politiche sociali, è illustrata in P. Bosi, *Spazi finanziari per una riforma del welfare state dei servizi* disponibile sul sito www.Capp.unimo.it

Previsioni di finanza pubblica del Governo - Aggiornamento al PSC del dicembre 2005 (in grassetto: dati ufficiali; altri dati: stime)

Governo	04	05	06	07	08	09	10
Debito/Pil	106.5	108.5	108.0	106.1	104.4	101.8	99.8
Saldo (+dis.)	3.2	4.3	3.5	2.8	2.1	1.3	1.5
Saldo primario (+dis.)	-1.9	-0.6	-1.3	-1.9	-2.6	-3.2	-3.0
Int/Debito	4.8	4.6	4.4	4.4	4.5	4.5	4.5
Crescita Pil monetario	3.9	2.4	3.7	3.8	3.7	3.9	3.5
Pressione fiscale	41.3	40.9	40.8	40.2	40.0	39.8	..

Previsioni di finanza pubblica – Rapporto Prometeia dicembre 2005 (in grassetto: dati Prometeia, altri dati: stime)

Prometeia	04	05	06	07	08	09	10
------------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Debito/Pil	106.5	108.8	108.8	108.9	109.0	109.0	109.0
Saldo (+dis.)	3.2	4.3	4.9	4.1	3.7	3.8	3.8
Saldo primario (+dis.)	-1.8	-0.6	-0.1	-0.6	-0.9	-0.7	-0.7
Int/Debito	4.9	4.8	4.7	4.7	4.6	4.5	4.5
Crescita Pil monetario	3.9	2.2	4.1	4.0	3.6	3.8	3.8
Pressione fiscale	41.7	41.4	40.8	40.9	41.1