

Lettera

Club Ambrosetti - The European House

La presente Lettera rientra nelle attività di Ambrosetti Club. Tuttavia i suoi contenuti possono non coincidere con le opinioni di tutti i numerosi membri del Club stesso.

Il debito pubblico: il dovere di governare

IL QUADRO DI RIFERIMENTO⁽¹⁾

Globalizzazione significa competizione tra sistemi territoriali. Si tratta di una competizione a livello mondiale nella quale i Paesi che fanno meglio acquisiscono peso crescente.

Ogni Paese è di fronte a sfide strategiche senza precedenti che richiedono, innanzitutto, di decidere chi si vuol diventare/essere, entro quando e la traduzione di tale decisione in obiettivi concreti e misurabili, in scelte strategiche per conseguirli ed in incisive azioni realizzative.

L'Italia affronta la sfida della competizione globale con un *handicap* enorme che ne vincola scelte e comportamenti: si tratta di un pesantissimo debito pubblico.

IL DEBITO PUBBLICO ITALIANO

L'entità del debito pubblico italiano ed il suo progressivo formarsi negli ultimi 40 anni sono indicati nel prospetto riportato sulle due pagine centrali.

È facile notare che tutti i governi hanno lasciato un debito superiore, in termini assoluti, a quello ereditato, con la sola eccezione di quelli che, per la loro durata brevissima, non hanno... fatto in tempo ad incrementarlo. Alcuni governi hanno accresciuto il debito del 50% o più, nonostante una loro durata relativamente breve rispetto a quella istituzionale della legislatura. L'evoluzione storica del debito pubblico non è stata invece sempre progressivamente negativa se ci si riferisce al rapporto debito/PIL. Si è comunque arrivati alla situazione attuale in cui il rapporto debito/PIL del nostro Paese supera il 100%, rispetto ad una media europea di poco superiore al 60%⁽²⁾.

Nella convinzione generale, il concetto di debito si associa ad una logica inequivocabile: dovrebbe risultare sempre chiaro chi paga e quando.

Nel caso del debito pubblico, debitori sono i cittadini del Paese, ma non risulta chiaro quale generazione debba pagare. L'attuale? Una generazione successiva? E se si tratta di una generazione successiva, da dove si può ricavare la sua disponibilità a farsi carico del debito?

Tra i vari motivi che hanno contribuito ad originare un debito così colossale si possono certamente annoverare:

- l'uso del debito per finanziare spese correnti, anziché, come dovrebbe essere, investimenti per lo sviluppo tali da generare una crescita del reddito per poter rimborsare, nel tempo, tale debito;
- lo scarso rigore di molte Pubbliche Amministrazioni, con conseguenti sprechi;
- l'accettazione generalmente passiva da parte della pubblica opinione di tali sprechi, dimenticando che solo la Società Civile può assicurare un controllo efficace del comportamento delle pubbliche Istituzioni, come molti Paesi insegnano;
- gli enormi costi della politica, molto superiori a quelli dei Paesi con cui usiamo confrontarci. Si è calcolato che in Italia sono 150 mila gli eletti, con remunerazioni significative. Ad essi si aggiungono i diretti collaboratori che portano ad una stima di circa 400 mila persone che fanno il politico di mestiere;
- la frequente confusione tra solidarietà e assistenzialismo;
- l'imposizione fiscale determinata dalla Pubblica Amministrazione in modo indipendente dal dovere di assicurare servizi equivalenti;
- la diffusa evasione fiscale.

LE CONSEGUENZE DEL NOSTRO DEBITO PUBBLICO

In un'epoca di competizione territoriale sempre più spinta, un debito pubblico della portata di quello italiano origina conseguenze pesantissime, con pressioni altrettanto pesanti per un rientro urgente a livelli fisiologici. Fra le tante conseguenze ricordiamo:

- la scarsità di risorse per finanziare le scelte strategiche e gli investimenti per lo sviluppo (ricerca, scuola, infrastrutture, sostegno all'economia) di cui il Paese ha bisogno perché il debito assorbe una parte significativa delle risorse (circa 5 punti di PIL per gli interessi, contro una media europea di 3 punti);

⁽¹⁾ Per maggiori dettagli vedere la Lettera n°1 - Settembre 2006.

⁽²⁾ L'esistenza di un debito pubblico non è di per sé un fenomeno patologico, come non lo è l'esistenza di un debito in un'impresa o

per un privato. I problemi di politica economica si manifestano quando il debito pubblico cresce in rapporto al prodotto giungendo ad un livello eccessivo.

Evoluzione del debito pubblico in Italia (dal 1965 al 2006)

Anno di riferimento	Governo in carica	Ministri di riferimento in carica nell'anno	Debito pubblico (Milioni di Euro)	Aumento debito vs anno precedente	Rapporto debito/PIL
1965	Moro	Finanze: Tremelloni - Bilancio: Pieraccini	7.555	15,66%	35,02%
1966	Moro	Finanze: Tremelloni - Bilancio: Pieraccini Finanze: Preti - Bilancio: Pieraccini	8.775	16,15%	37,54%
1967	Moro	Finanze: Preti - Bilancio: Pieraccini	9.626	9,70%	37,39%
1968	Moro Leone Rumor	Finanze: Preti - Bilancio: Pieraccini Finanze: Aggradi - Bilancio: Colombo Finanze: Reale - Bilancio: Preti	11.117	15,49%	39,84%
1969	Rumor	Finanze: Reale - Bilancio: Preti Finanze: Bosco - Bilancio: Caron	12.390	11,45%	40,22%
1970	Rumor Colombo	Finanze: Bosco - Bilancio: Caron Finanze: Preti - Bilancio: Giolitti Finanze: Preti - Bilancio: Giolitti	14.350	15,82%	40,68%
1971	Colombo	Finanze: Preti - Bilancio: Giolitti	17.650	23,00%	45,86%
1972	Colombo Andreotti Andreotti	Finanze: Preti - Bilancio: Giolitti Finanze: Pella - Bilancio: Taviani Finanze: Valsecchi - Bilancio: Taviani	21.695	22,92%	51,46%
1973	Andreotti Rumor	Finanze: Valsecchi - Bilancio: Taviani Finanze: Colombo - Bilancio: Giolitti	27.105	24,94%	53,23%
1974	Rumor Rumor Moro	Finanze: Colombo - Bilancio: Giolitti Finanze: Tanassi - Bilancio: Giolitti Finanze: Visentini - Bilancio: Andreotti	32.971	21,64%	51,04%
1975	Moro	Finanze: Visentini - Bilancio: Andreotti	42.869	30,02%	57,94%
1976	Moro Andreotti	Finanze: Visentini - Bilancio: Andreotti Finanze: Stammati - Bilancio: Andreotti Finanze: Pandolfi - Bilancio: Morlino	52.498	22,46%	56,40%
1977	Andreotti	Finanze: Pandolfi - Bilancio: Morlino	63.877	21,68%	56,47%
1978	Andreotti	Finanze: Pandolfi - Bilancio: Morlino Finanze: Malfatti - Bilancio: Morlino	81.324	27,31%	61,12%
1979	Andreotti Andreotti Cossiga	Finanze: Malfatti - Bilancio: Morlino Finanze: Malfatti - Bilancio: La Malfa Finanze: Reviglio - Bilancio: Andreatta	97.837	20,31%	60,11%
1980	Cossiga Cossiga Forlani	Finanze: Reviglio - Bilancio: Andreatta Finanze: Reviglio - Bilancio: La Malfa Finanze: Reviglio - Bilancio: La Malfa	117.131	19,72%	57,59%
1981	Forlani Spadolini	Finanze: Reviglio - Bilancio: La Malfa Finanze: Formica - Bilancio: La Malfa	145.246	24,00%	59,61%
1982	Spadolini Spadolini Fanfani	Finanze: Formica - Bilancio: La Malfa Finanze: Formica - Bilancio: La Malfa Finanze: Forte - Bilancio: Bodrato	185.489	27,71%	64,50%
1983	Fanfani Craxi	Finanze: Forte - Bilancio: Bodrato Finanze: Visentini - Bilancio: Longo	234.181	26,25%	69,93%
1984	Craxi	Finanze: Visentini - Bilancio: Longo/Romita	284.825	21,63%	74,40%
1985	Craxi	Finanze: Visentini - Bilancio: Romita	346.005	21,48%	80,50%
1986	Craxi	Finanze: Visentini - Bilancio: Romita	401.498	16,04%	84,50%
1987	Craxi Fanfani Goria	Finanze: Visentini - Bilancio: Romita Finanze: Guarino - Bilancio: Goria Finanze: Gava - Bilancio: Colombo	460.418	14,68%	88,60%
1988	Goria De Mita	Finanze: Gava - Bilancio: Colombo Finanze: Colombo - Bilancio: Fanfani	522.731	13,53%	90,50%
1989	De Mita Andreotti	Finanze: Colombo - Bilancio: Fanfani Finanze: Formica - Bilancio: C. Pomicino	589.995	12,87%	93,10%
1990	Andreotti	Finanze: Formica - Bilancio: C. Pomicino	663.831	12,51%	94,70%
1991	Andreotti Andreotti	Finanze: Formica - Bilancio: C. Pomicino Finanze: Formica - Bilancio: C. Pomicino	750.798	13,10%	98,00%
1992	Andreotti Amato	Finanze: Formica - Bilancio: C. Pomicino Finanze: Goria - Bilancio: Reviglio	847.596	12,89%	105,20%
1993	Amato Ciampi	Finanze: Goria - Bilancio: Reviglio Finanze: Gallo - Bilancio: Spaventa	959.111	13,16%	115,60%
1994	Ciampi Berlusconi	Finanze: Gallo - Bilancio: Spaventa Finanze: Tremonti - Bilancio: Pagliarini	1.006.672	11,21%	121,50%
1995	Dini	Finanze: Fantozzi - Bilancio: Masera	1.148.570	7,68%	121,20%
1996	Dini Prodi	Finanze: Fantozzi - Bilancio: Masera/Arcelli Finanze: Visco - Bilancio: Ciampi	1.210.697	5,41%	120,60%
1997	Prodi	Finanze: Visco - Bilancio: Ciampi	1.238.126	2,27%	118,10%
1998	Prodi D'Alema	Finanze: Visco - Bilancio: Ciampi Finanze: Visco - Bilancio: Ciampi	1.254.511	1,32%	114,90%
1999	D'Alema D'Alema	Finanze: Visco - Bilancio: Ciampi/Amato Finanze: Visco - Bilancio: Amato	1.282.032	2,19%	113,70%
2000	D'Alema Amato	Finanze: Visco - Bilancio: Amato Finanze: Del Turco - Bilancio: Visco	1.300.106	1,41%	109,20%
2001	Amato Berlusconi	Finanze: Del Turco - Bilancio: Visco Economia e Finanze: Tremonti	1.357.376	4,41%	108,70%
2002	Berlusconi	Economia e Finanze: Tremonti	1.367.169	0,72%	105,55%
2003	Berlusconi	Economia e Finanze: Tremonti	1.392.285	1,84%	104,26%
2004	Berlusconi	Economia e Finanze: Tremonti/Siniscalco	1.442.994	3,64%	103,90%
2005	Berlusconi Berlusconi	Economia e Finanze: Siniscalco Economia e Finanze: Tremonti	1.510.826	4,70%	106,60%
2006	Berlusconi Prodi	Economia e Finanze: Tremonti Economia e Finanze: Padoa-Schioppa	1.601.483	6,00%	107,60%

Fonti: anni 1965-1969: dati OECD-Historical Statistics Database; anni 1970-1983 dati ISTAT non revisionati; anni 1984-2005: dati del Ministero del Tesoro revisionati; anno 2006: Banca d'Italia, Base informativa pubblica (al 30 settembre). I dati delle serie storiche non sono di fonte omogenea e quindi non sono direttamente confrontabili lungo il corso del tempo, anche a causa delle revisioni delle modalità di calcolo che hanno interessato solo alcuni periodi storici. N.B. L'entità del debito pubblico alla fine del 2006 significa orientativamente una quota di 28.000 euro a carico di ogni cittadino.

- le attenzioni assorbite prevalentemente dalle valutazioni delle agenzie di *rating* (che possono incidere direttamente sull'onerosità del debito) più che dalla configurazione di scelte strategiche alternative;
- lo squilibrio tra ciò che pagano i contribuenti e la quantità/qualità dei servizi che ricevono, con conseguenti perdite di credibilità da parte della Pubblica Amministrazione ed influenze negative sui comportamenti;
- la condanna ad un'elevata pressione fiscale, a causa della penuria di risorse conseguente ad una gravosissima spesa pubblica, vale a dire la condanna ad andare verso la direzione opposta a quella richiesta dalla competizione territoriale. Piaccia o non piaccia si è nell'epoca anche della competizione fiscale, come dimostrano i comportamenti di molti Paesi, a cominciare dal Regno Unito. Risulta una contraddizione profonda da una parte auspicare più concorrenza e dall'altra parte ignorare la competizione fiscale, illudendosi che investitori ed operatori possano essere disponibili a contribuire dove non conviene;
- la creazione di benefici a vantaggio di investitori esteri, che attualmente detengono più della metà del debito pubblico italiano.

L'enorme debito pubblico attuale rappresenta quindi un pesante onere scaricato dai Governi che hanno causato spese in eccesso sulle generazioni presenti e future.

In sintesi, enorme debito pubblico, alte tasse, infrastrutture pesantemente carenti e, più in generale, servizi scadenti non rappresentano un "bel vivere" e sono fattori per i quali il Paese continua a perdere competitività.

IL DOVERE DI GOVERNARE: COSA FARE

"Governare" significa letteralmente reggere il timone.

Nella fattispecie, significa reggere le sorti di un popolo, avere la direzione politica ed amministrativa di uno Stato. Il timone serve per assicurare la rotta verso la direzione desiderata. Quale sia la direzione necessaria, e non solo desiderata, per il nostro Paese in un'epoca di competizione territoriale e con un debito pubblico così vincolante dovrebbe essere molto chiaro.

Appare inderogabile un congruo ridimensionamento del debito pubblico, attraverso impegni e programmi concreti: di quanto, come, entro quando. Ma in una realtà tanto "divisa" come quella della politica italiana, ciò risulta particolarmente difficile per le pretese contrapposte di partiti ideologicamente distanti anche all'interno delle stesse coalizioni politiche.

Le possibili vie di uscita sembrano due:

- una larga intesa trasversale *bipartisan*, nel responsabile riconoscimento delle necessità prioritarie del Paese;
- impegni *pre* e non *post* elettorali che ogni parte politica si assume sui problemi veramente prioritari del Paese. L'opinione pubblica deve svolgere un ruolo fondamentale a questo riguardo, pretendendo indicazioni chiare e responsabili su una serie di punti che non possono e non devono essere lasciati alla discrezionalità dei partiti ad elezioni avvenute.

La prima delle due alternative appare, nella situazione attuale, molto difficile, con conseguente necessità di un forte richiamo al senso del Paese.

La seconda è in grado di creare le necessarie premesse di impegno e responsabilità. Se gli impegni e le responsabilità in termini veramente concreti si rinviano a giochi politici ed elettorali già fatti, in un contesto come quello italiano qualsiasi governo che voglia incidere corre il rischio di risultare stritolato.

LA TERAPIA DELLA NORMALITÀ

Paradossalmente una situazione così grave e complessa può essere risanata con una terapia elementare: quella della normalità e della trasparenza o, se si preferisce, quella cosiddetta del *buon padre di famiglia*.

Ogni Istituzione riscopra e rispetti la sua missione ed il suo ruolo in un Paese moderno e rispettabile, in una Società Civile. Usando il buon senso, facendo ordine, rispettando i propri diritti e soprattutto i propri doveri, eliminando le astrusità, combattendo le patologie. In sintesi, diventando normali. Il termine responsabilità è autoesplicativo perché significa dover *rispondere*. Chi ha responsabilità di governo a cosa deve rispondere se non alla risoluzione dei problemi più importanti ed al conseguimento degli obiettivi relativi?

Chiunque sia al governo deve preoccuparsi, nel risolvere i problemi più urgenti e più importanti, di conquistare credibilità. Altrimenti, si predica nel vuoto e ci si affanna in sabbie mobili. Nessun buon padre di famiglia si aspetterebbe di ottenere qualcosa di significativo attraverso cattivi esempi che si originano da sprechi che caratterizzano le Istituzioni di diretta responsabilità.

Occorre ridimensionare, alleggerire, dare segni concreti di rapporto corretto tra le Istituzioni che rappresentano il Paese ed i cittadini. Sembra positiva e coerente, a questo riguardo, l'opera attivata dal Governatore Draghi ai fini dello snellimento delle strutture della Banca d'Italia.

Il Paese ha risorse straordinarie, forse uniche al mondo. Bisogna saper farle emergere ed attivarle. La trasparenza può, senza particolari costi e sacrifici, giocare un ruolo fondamentale.

In particolare, ogni responsabile di Istituzioni, a cominciare da quelle più importanti, dopo un primo periodo di presa di coscienza (ad esempio uno o pochissimi mesi) dovrebbe effettuare una dichiarazione pubblica e responsabile con la quale

- espliciti la missione e gli obiettivi fondamentali dell'Istituzione;
- dichiararsi responsabilmente ciò che, nella situazione in essere (risorse umane incluse), è strettamente coerente con le esigenze, in termini di efficacia e di efficienza;
- dichiararsi, altrettanto responsabilmente, ciò che rappresenta un problema, chiarendo il perché ed i modi, costi e tempi della soluzione.

Un approccio siffatto dovrà essere accompagnato da adeguati meccanismi di supporto sociale per le persone che venissero coinvolte.

Senza sviluppo il futuro è grigio, senza sviluppo diventano difficili o impossibili gli stessi meccanismi di supporto sociale.

Probabilmente la misura precitata potrà acquistare maggiore efficacia lasciando liberi gli Amministratori pubblici di adottarla oppure no (con una dichiarazione *pre* elettorale in caso di nuove elezioni), con l'impegno però, se non adottata, di dichiarare il perché. L'Amministratore pubblico che dovesse essere colto in dichiarazioni non veritiere dovrebbe essere interdetto a vita da pubbliche responsabilità. Qualsiasi soluzione non potrebbe rivelarsi in concreto tale se rappresentasse un cane che abbaia ma... senza denti.

Il vero grado di democrazia di un Paese è rappresentato dal livello di controllo sociale del comportamento pubblico. La trasparenza è un dovere essenziale nella democrazia. Non si tratta di creare nuovi partiti ma di

assicurarsi diagnosi e strategie configurate a monte e condivise da un'adeguata maggioranza. La competizione elettorale può poi svilupparsi su altri aspetti importanti che si aggiungono a quelli relativi agli interessi fondamentali e prioritari del Paese. Occorre che l'opinione pubblica, individualmente e nelle sue forme di rappresentanza nella Società Civile (datori di lavoro e lavoratori), assicuri il suo ruolo in modo concreto e responsabile.

I senatori a vita, a cui si fa spesso riferimento, potrebbero svolgere il ruolo di Garanti, garanti della traspa-

renza, della esplicitazione degli interessi e dei problemi prioritari del Paese, di tutto quanto possa promuovere il ruolo precitato da parte dei cittadini. Naturalmente, il Presidente della Repubblica dovrebbe avere un ruolo fondamentale a questo riguardo.

Perché quanto ora configurato si possa validamente realizzare, sono comunque necessari:

- un Piano Paese che costituisca un comun denominatore impegnativo, *pre* elettorale;
- un sistema decisionale logico e coerente con le sfide di questa epoca.

Senza un sistema decisionale valido non si va da nessuna parte.

Quello attuale è uno dei problemi più vincolanti del nostro Paese perché caratterizzato da diritti di veto diffusi e, comunque, da poteri dissociati da coerenti responsabilità.

Si originano evidenti contraddizioni. Da una parte si tende a bloccare quasi

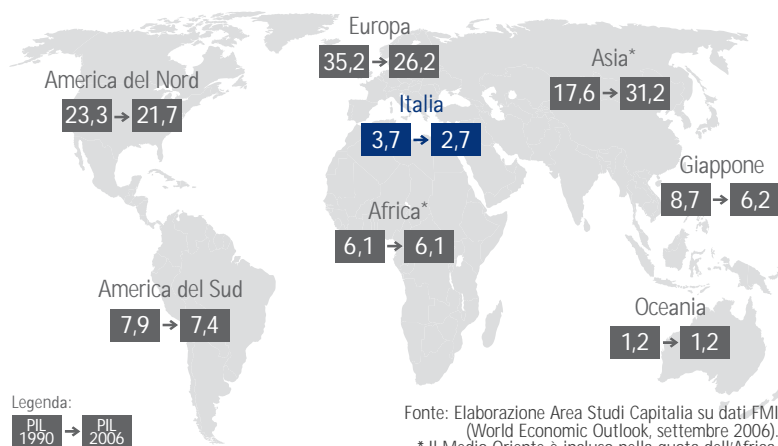
tutto; dall'altra ci si lamenta per la stagnazione dell'economia, per i conseguenti riflessi sociali, per la riduzione dei flussi turistici e così via.

CONCLUSIONE

Negli ultimi 15 anni l'Europa è scesa dal 35,2% al 26,2% del PIL mondiale. Nello stesso periodo, il PIL italiano è sceso dal 3,7% al 2,7%, perdendo così peso anche in Europa.

Possiamo ancora aspettare ad affrontare e risolvere i veri problemi?

Evoluzione 1990-2006 del PIL mondiale per aree (%)



Legenda:

PIL 1990 → PIL 2006

Fonte: Elaborazione Area Studi Capitalia su dati FMI (World Economic Outlook, settembre 2006).

* Il Medio Oriente è incluso nella quota dell'Africa.

La presente Lettera ha beneficiato di contributi di Matteo Arpe, Paolo Savona, Domenico Siniscalco, Luigi Spaventa, Giacomo Vaciago, Cesare Salvi-Massimo Villone ("Il costo della democrazia"). La formulazione dei contenuti è di esclusiva responsabilità di Ambrosetti-The European House.

Nel prossimo numero sarà trattato il tema "La cultura territoriale".

La lettera Club Ambrosetti-The European House si avvale di diagnosi, di ipotesi e di terapie che si originano nell'ambito delle attività del Club e, più in generale, nelle attività professionali del Gruppo Ambrosetti - The European House. Siamo consapevoli di disporre di un osservatorio di informazioni e di una rete di relazioni, anche internazionali, particolarmente privilegiati ma allo stesso tempo sappiamo di non essere "depositari del verbo". Al fine di essere utili al nostro Paese e all'Europa, obiettivo verso il quale ci sentiamo molto impegnati, auspichiamo vivamente che ai contenuti di ogni Lettera faccia seguito una grande quantità di suggerimenti critici, sia sostanziali che formali, da parte dei destinatari. Si prega di indirizzare i suggerimenti a letteraclub@ambrosetti.it. Ringraziamo in anticipo per la preziosissima collaborazione.

Chiunque fosse interessato alle attività di Ambrosetti Club è pregato di contattare Silvia Lovati all'indirizzo e-mail club@ambrosetti.it o al seguente numero di telefono +39 02 46753 1.

ANNO II
NUMERO 5
Lettera Club
Ambrosetti - The
European House
© Ambrosetti, 2007
Tutti i diritti
sono riservati.
DIRETTORE
RESPONSABILE
Irene Consigliere
Progetto grafico
e impaginazione:
Officina

REDAZIONE:
Via F. Albani, 21
20149 Milano
Tel. +39 02 46753 1
Fax +39 02 46753 333
Per informazioni:
letteraclub@ambrosetti.it
Registrazione presso
il Tribunale di Milano
N° 493 del 20.07.06

 **Ambrosetti**
The European House