



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

RELAZIONE UNIFICATA SULL'ECONOMIA E LA FINANZA PUBBLICA

Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza pubblica *per il 2008*

12 MARZO 2008

E' possibile scaricare la
RELAZIONE UNIFICATA SULL'ECONOMIA
E LA FINANZA PUBBLICA

dai Siti Internet: www.mef.gov.it
www.dt.tesoro.it

Versione Sintetica

RELAZIONE UNIFICATA SULL'ECONOMIA
E LA FINANZA PUBBLICA

Presentata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Tommaso Padoa-Schioppa

XX marzo 2008

Premessa

Anche quest'anno, consolidando la prassi aperta nel 2007, il Ministero dell'Economia e delle Finanze presenta alle Camere, in un'unica Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza pubblica (RUEF), le due relazioni sulla stima del fabbisogno dei conti pubblici e sull'andamento (stime e previsioni) dell'economia (art. 30, comma 1, della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni).

L'innovazione, accolta con favore dalle Camere, si iscrive in quella linea di semplificazione e trasparenza che il Governo ha cercato di applicare alla intera serie dei documenti di finanza pubblica. La RUEF cerca di saldare, al meglio delle conoscenze, quadro macroeconomico e previsioni di finanza pubblica. Tutti i dati di gestione e previsione dell'economia, delle entrate e delle spese fanno infatti capo a un'unica compagine ministeriale e all'indirizzo politico di un solo Ministro responsabile.

La RUEF di quest'anno contiene due innovazioni. In primo luogo, presenta attorno al quadro 'tendenziale' che contiene la previsione centrale dei conti pubblici e del rapporto deficit PIL, due scenari ipotetici, che scontano, alternativamente, la realizzazione in senso positivo o negativo delle principali incertezze che gravano sul 'tendenziale'; si recepisce così una buona pratica delle tecniche di previsione e si aiuta il lettore a porre in prospettiva lo scenario centrale. In secondo luogo, sviluppando quanto nel 2007 era contenuto nella nota introduttiva firmata dal Ministro, la RUEF reca prime considerazioni di ordine programmatico riguardo ai grandi settori di spesa e alle azioni ipotizzabili per continuare il cammino verso il pareggio dei conti pubblici.

Con la RUEF il Ministero dell'Economia e delle Finanze intende fornire un quadro evolutivo dello scenario che prepari al meglio l'elaborazione, la discussione e l'esame parlamentare del prossimo DPEF, il primo della nuova Legislatura.

INDICE

NOTA DEL MINISTRO

1. SINTESI E PRINCIPALI CONCLUSIONI

2. ECONOMIA

2.1 CONGIUNTURA INTERNAZIONALE

2.2 ECONOMIA ITALIANA

2.2.1 Domanda interna

2.2.2 Commercio con l'estero

2.2.3 Mercato del Lavoro

2.2.4 Prezzi

Riquadro Dinamiche dei redditi e della produttività in Italia

Riquadro Revisioni di contabilità nazionale e confronto previsioni

3. FINANZA PUBBLICA

3.1 AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

3.1.1 Risultati per il 2007

Riquadro Gli effetti della revisione metodologica dei criteri di imputazione della sentenza IVA sugli autoveicoli

3.1.2 Tendenze per il 2008 e anni successivi

Riquadro Il profilo dell'indebitamento strutturale

Riquadro Risultati della lotta all'evasione

Riquadro Disciplina della previdenza complementare e TFR

4. RISANAMENTO, EQUITÀ, SVILUPPO: INTERVENTI STRUTTURALI NEL 2006-2007

4.1 PROCEDURE E STRUMENTI PER IL CONTROLLO DELLA SPESA

Riquadro Procedure di bilancio e regole europee

4.2 PIANI DI RIENTRO DELLA SPESA SANITARIA

4.3 INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE

4.4 SPESA PUBBLICA PER INVESTIMENTI

Riquadro Ferrovie dello Stato

4.5 INVESTIMENTI E SVILUPPO NEL MEZZOGIORNO

5. CONTI CONSOLIDATI DI CASSA

(IL CAPITOLO 5 SARÀ PRESENTATO SEPARATAMENTE NEI PROSSIMI GIORNI)

5.1 PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

5.1.1 Politica di emissione ed evoluzione dello stock di debito

5.2 SETTORE PUBBLICO

5.2.1 Risultati per il 2007 e stime per il 2008

5.3 SETTORE STATALE

5.3.1 Risultati per il 2007 e stime per il 2008

5.3.2 Modalità di copertura del Fabbisogno per il 2007

5.4 ALTRI ENTI DEL SETTORE PUBBLICO

5.4.1 Enti previdenziali

5.4.2 Regioni

5.4.3 Sanità

5.4.4 Comuni e Province

5.4.5 Altri Enti pubblici consolidati

APPENDICI

APPENDICE A: IL BILANCIO DELLO STATO

APPENDICE B: IL DEBITO DEL SETTORE STATALE

INDICE DELLE TAVOLE

- Tavola 1.1 Sintesi Quadro macroeconomico
- Tavola 1.2 Conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche
- Tavola 1.3 Indebitamento netto della PA
- Tavola 1.4 Finanza pubblica – Quadro tendenziale e programmatico
- Tavola 2.1 Quadro macroeconomico internazionale
- Tavola 2.2 Prezzi internazionali
- Tavola 2.3 Quadro macroeconomico tendenziale a legislazione vigente
- Tavola 2.4 Prezzi controllati nel paniere NIC
- Tavola 3.1 Conto economico della PA a legislazione vigente – Scostamento con previsioni
- Tavola 3.2 Spesa primaria corrente
- Tavola 3.3 Entrate tributarie erariali
- Tavola 3.4 Revisioni dell'indebitamento netto per il 2008
- Tavola 3.5 Conto economico della PA a legislazione vigente (in milioni di euro)
- Tavola 3.6 Conto economico della PA a legislazione vigente (in % di PIL)
- Tavola 3.7 Scenari di Finanza pubblica
- Tavola 4.1 Le 34 missioni del bilancio – risorse per il 2008
- Tavola 4.2 Spesa sanitaria 2001-2007
- Tavola 4.3 Pensioni, lavoro, famiglia e sostegno al disagio 2007-2011
- Tavola 4.4 Spese per investimenti fissi lordi e contributi agli investimenti fissi lordi della PA
- Tavola 4.5 Stanziamenti, impegni e pagamenti del bilancio dello stato per investimenti fissi lordi e contributi agli investimenti della PA
- Tavola 4.6 Stanziamenti di bilancio autorizzati per gli anni 2007 e successivi per interventi infrastrutturali a carattere pluriennale
- Tavola 4.7 Finanziamenti per tipologie di intervento
- Tavola 4.8 Risorse destinate al Mezzogiorno dal QSN 2007-2013 (Fondi strutturali con cofinanziamento e FAS)

INDICE DELLE FIGURE

- Figura 2.1 Tassi di cambio bilaterali
- Figura 2.2 Saldi normalizzati dell'interscambio commerciale
- Figura 2.3 Volume delle esportazioni per area geografica
- Figura 2.4 Volume delle esportazioni per settori ATECO
- Figura 2.5 Tasso di cambio effettivo reale: confronto internazionale
- Figura 2.6 Livelli dell'occupazione e tasso di disoccupazione
- Figura 2.7 Materie prime in euro - Prezzi alla produzione - Prezzi al consumo
- Figura 2.8 Differenziali Italia – Area euro misurati sull'indice armonizzato e sull'inflazione di fondo ('core')

- Figura 4.1 Spesa delle Amministrazioni pubbliche per investimenti fissi lordi (in percentuale del PIL)
- Figura 4.2 Spesa delle Amministrazioni pubbliche per investimenti fissi lordi (tassi di crescita)
- Figura 4.3 Spesa per investimenti della PA: composizione funzionale e ripartizione per ente istituzionale
- Figura 4.4 Composizione funzionale della Spesa per investimenti delle Amministrazioni Centrali e Locali



*Il Ministro
dell'Economia e delle Finanze*

NOTA SULLE PROSPETTIVE ECONOMICHE E FINANZIARIE

Nessun vento è favorevole per chi non sa dove andare

Seneca, «Lettere a Lucilio», LXXI

Nel 2006 e nel 2007 i conti pubblici si sono chiusi in maniera più favorevole del previsto. È il risultato di una politica economica che ha rifiutato la logica dei due tempi (prima risanare, poi sviluppare) e ha perseguito con lo stesso respiro un triplice obiettivo: crescita, risanamento, equità.

1. L'uscita dei conti dalla zona di emergenza

L'eredità che era stata lasciata al Governo di questa brevissima legislatura non poteva essere accettata col beneficio di inventario: il Paese è uno solo, chiunque lo governi. Il saldo primario era stato pressoché azzerato, ed era più basso di quello del 1992. Il *deficit* aveva superato il 4 per cento, cancellando il faticoso risanamento culminato con la 'corsa all'euro' del 1997. La quota di debito pubblico sul PIL, in diminuzione dal 1994, aveva ripreso ad aumentare. Il peso della spesa corrente primaria aveva toccato un massimo storico. La procedura di infrazione europea si era aperta. Il rosso dei conti rischiava di riportare l'Italia nella spirale di un *deficit* che si avvita.

Il rimedio non poteva essere una stretta di bilancio indiscriminata perché l'Italia non era - e non è - malata solo di conti pubblici. Nella società si agitavano disuguaglianze e iniquità, e lo sviluppo dell'economia, se pur dava segni di maggiore dinamica, appariva trainato da una forte crescita mondiale più che da forze interne. Era necessaria una manovra composita, che entrasse nell'articolazione delle spese e delle entrate, che operasse contemporaneamente sui diversi fronti della lotta agli sprechi, della restituzione di risorse a settori sottofinanziati (difesa, opere pubbliche, ecc.), del contrasto dell'evasione, della necessità di sgravi e alleggerimenti normativi. L'azione di politica economica doveva quindi mirare non solo a riportare il deficit nell'alveo delle compatibilità, non solo aggiustare la marcia ma rimettere a posto il veicolo, ridare forza al tessuto economico e solidarietà a quello sociale. Ridistribuire il dare e l'aver della società e dell'economia è molto più controverso che metter mano a misure - dolorose ma circoscritte - che usano solo il freno: si vanno a toccare realtà vive della società, contrasti di convenienze e interessi costituiti che si annidano nelle nicchie dell'evasione fiscale, nelle sacche di inefficienza dei pubblici servizi e nei ricettacoli dell'economia protetta.

I provvedimenti presi a metà 2006 a valere su quello stesso anno, così come la Finanziaria 2007, dovevano attuare un rapido cambiamento di rotta, fermare un deterioramento dei conti che in altri tempi avrebbe portato a crisi del cambio e che stava aggravando la sfiducia dei mercati, dell'Unione europea e degli organismi internazionali e nello stesso tempo accentuando il declino della nostra economia.

Già nel 2007 è stato possibile, con due manovre in corso d'anno e con la elaborazione della Finanziaria 2008, tenere conto del fatto che il risanamento dei conti procedeva anche meglio del previsto e utilizzare i frutti del successo su ciascuno dei tre fronti dell'azione intrapresa sin dal 2006: nuovi interventi in campo sociale, accrescimento degli investimenti pubblici, maggiore riduzione del *deficit*.

I risultati sono sotto gli occhi di tutti. L'indebitamento netto della Pubblica amministrazione - la grandezza rilevante per le regole europee - si è più che dimezzato, passando dal 4,2 per cento del 2005 all'1,9 per cento del 2007. L'Italia ha nettamente sorpassato gli obiettivi ai quali era impegnata con l'Unione europea e si avvia a uscire a testa alta dalla procedura di *deficit* eccessivo. Il peso del debito pubblico ha ripreso a calare.

Contrariamente a quanto viene detto, ai risultati ottenuti hanno concorso sia le entrate sia le spese e, per le entrate, il contributo essenziale è venuto dai frutti della lotta all'evasione. L'espansione della spesa primaria - il cui peso si era aggravato di quasi due punti e mezzo di PIL nel quinquennio 2001-2005 - è stata fermata e, anzi, ha cominciato a invertirsi. La pressione fiscale sul contribuente leale non è aumentata. Provvedimenti di semplificazione hanno ridotto gli adempimenti per vaste schiere di imprese e di cittadini. L'aumento della pressione fiscale complessiva che appare nelle statistiche è nato essenzialmente dal recupero dell'evasione che è derivato sia da una più efficace deterrenza sia da una accresciuta adesione spontanea ai doveri fiscali. È nato anche da alcuni interventi miranti a aumentare le coperture pensionistiche future, soprattutto dei lavoratori con lavoro precario.

2. Non solo correzione

Questa Relazione, che chiude anzitempo un disegno concepito per una intera legislatura, dà conto di quel che è stato fatto per perseguire allo stesso tempo equità, sviluppo e risanamento. Bastino qui alcune osservazioni.

Sul punto dell'*equità*, la ripresa dei programmi di edilizia sovvenzionata, l'aumento delle pensioni basse, l'intervento a sollievo di quelle situazioni di povertà che non possono essere sanate con lo strumento fiscale perché già al di sotto delle soglie minime di tassazione (il cosiddetto bonus agli incapienti), le misure fiscali a favore delle donne lavoratrici, la costituzione di fondi specifici per assistere persone e famiglie con difficoltà di inserimento lavorativo e sociale.

Sul punto dello *sviluppo*, oltre alla riduzione del peso dei tributi e contributi sul lavoro (il cosiddetto cuneo fiscale), una riforma della tassazione dei redditi societari che ha portato a uno sgravio importante. Gli imprenditori oggi sanno che qualunque aumento dei profitti sarà tassato, in sede Ires, al 27,5 per cento, un'aliquota internazionalmente competitiva. Le risorse finanziarie per alcune infrastrutture chiave del paese - strade, autostrade, trasporti locali - sono state ricostituite, in alcuni casi con sforzi eccezionali.

Sul punto del *risanamento dei conti*, il Governo ha fatto fronte - nel contesto di una popolazione che invecchia e del conseguente imperativo di aumentare l'età effettiva di pensionamento - a due lasciti della precedente legislatura: l'allungamento brusco dell'età lavorativa inserito in un provvedimento a 'scoppio ritardato' (il cosiddetto 'scalone') e il congelamento di un aspetto essenziale della riforma pensionistica del 1995 quale la revisione dei coefficienti di trasformazione. La soluzione - trovata al termine di un laborioso negoziato - ha anticipato, rendendolo però graduale, il passaggio a un'età pensionabile più elevata e ha finalmente aggiornato i coefficienti, stabilendo l'automaticità delle future revisioni.

3. Il controllo della spesa: un metodo diverso

In prospettiva, l'aspetto forse più importante dell'azione svolta dal Governo Prodi ha riguardato la grande questione della spesa pubblica, il cui controllo si era gravemente allentato nel quinquennio precedente più per gonfiare gli apparati pubblici che per migliorare i servizi al Paese.

Aumentare la spesa è facile, ma tornare indietro è compito assai arduo in ogni Paese. È particolarmente arduo in Italia, dove la spesa, tolta quella per gli interessi sul debito e per prestazioni pensionistiche, non è eccessivamente elevata. Essa è in gran parte concentrata in amministrazioni locali che hanno limitata responsabilità fiscale e presenta una forte concentrazione geografica degli sprechi, sicché ogni contenimento rischia di essere immediatamente percepito come una politica antimeridionalistica.

I dati fondamentali del bilancio e dell'economia dicono che *qualità* e *quantità* della spesa devono rispettivamente *migliorare* e *ridursi* perché la finanza pubblica divenga fattore di sviluppo e di rasserenamento per l'economia e per la società. Devono e *possono*: i lavori compiuti in questi quasi due anni hanno dimostrato che possono. Ma l'esperienza di ogni Paese che abbia fatto più strada del nostro lungo questo impervio cammino mostra che una diffusa presa di coscienza della questione e della vera natura dei rimedi è *conditio sine qua non* per intervenire in modo efficace.

La trita espressione 'tagli alla spesa' doveva cedere il posto a un'azione 'dal basso', che partisse da un'analisi delle procedure, da un esame pacato e profondo di quel 98 per cento del bilancio pubblico su cui non si appunta l'attenzione di chi è ipnotizzato dai pochi flussi oggetto della Finanziaria. Il controllo della spesa non è fatto dalle sciabolate (per lo più verbali) degli impazienti, ma dalla tenacia della buona amministrazione, e, in un'ottica di 'conoscere per deliberare', da un esame previo dei minuti modi di spendere e dell'organizzazione degli uffici, dalla determinazione di scale di priorità, da una riclassificazione delle spese per programmi che dia coerenza agli interventi, dall'individuazione delle migliori pratiche (*best practices*) per farne modelli per l'amministrazione, dalla ricerca paziente delle possibilità - già insite nelle norme esistenti - di mettere in atto mobilità, formazione e ridistribuzioni di compiti e di sedi. Nelle Leggi finanziarie 2007 e 2008, la questione del controllo della spesa viene posta su queste fondamenta, umili ma essenziali. Alcune basi conoscitive e linee di intervento sono già contenute nel Libro verde sulla spesa e nei lavori della Commissione tecnica sulla finanza pubblica; sono strumenti che il Governo Prodi lascia in eredità al futuro esecutivo.

Primi risultati sembrano dar ragione a questa scelta di metodo. La crescita della spesa corrente primaria è stata rallentata nonostante la spendita di una parte delle maggiori risorse affluite con la lotta all'evasione. Una parte cospicua della spesa pubblica viene decisa a livello regionale e locale, e le disposizioni del Patto di stabilità interno e del Patto per la salute, assistite da incentivi e penalità, hanno portato a un significativo rallentamento delle uscite di bilancio.

4. Nuove nubi sull'economia

Il peggioramento del ciclo internazionale seguito alla cosiddetta 'crisi dei mutui' ha rivelato come i miglioramenti innegabili che va registrando il tessuto produttivo italiano siano ancora fragili. Molti produttori si stanno riposizionando su segmenti più elevati di valore aggiunto, e numerose storie di successo rivelano che le sfide della tecnologia e della globalizzazione sono state accettate da una parte del mondo imprenditoriale: lo testimonia il miglioramento della nostra bilancia commerciale. Permangono tuttavia antichi difetti, in termini di ricerca e di capitale umano, e i fermenti

in essere non hanno fatto ancora 'massa critica'. In passato le turbolenze internazionali investivano l'Italia con maggior impeto rispetto agli altri Paesi, dando al nostro la nomea di 'vaso di coccio'. Oggi, grazie all'incardinamento nell'area dell'euro, ci sono state risparmiate le turbolenze 'nominali' (inflazioni e svalutazioni) legate ai tassi d'interesse e ai tassi di cambio; ma non ci sono state risparmiate le turbolenze 'reali' (bassa crescita e stallo della produttività) legate a una specializzazione produttiva troppo esposta alle pressioni concorrenziali della globalizzazione, mentre la fiducia dei consumatori è scalfita dai forti rialzi dei prezzi più visibili (energia e alimentari) e quella dei produttori risente dei timori esterni (minacce di recessione) e di quelli interni (instabilità politica).

È ragionevole ritenere che l'attuale oscurarsi del quadro economico mondiale rifletta qualcosa di più di una pausa congiunturale innescata dalla crisi dei mutui *sub-prime*. Esso riflette il cumularsi di due squilibri di fondo, la cui correzione richiede tempi lunghi e non può essere elusa: la condizione dell'economia americana, che accumula debito estero e soffre di insufficiente risparmio pubblico e privato; il movimento di un terzo del genere umano (Cina e India) dalla povertà verso il benessere, che preme sulle disponibilità e sui prezzi dei prodotti energetici e alimentari. Per l'intera economia del pianeta, il primo fattore genera ristagno, il secondo inflazione.

Il processo di correzione di questi squilibri ha innescato crisi e perdite in quelle parti del sistema finanziario che più avevano contribuito all'eccesso di spesa e di debito. Tale processo è tutt'altro che concluso e la fase negativa apertasi nell'estate 2007 rischia di durare a lungo, mentre i vasi comunicanti della sfiducia amplificano gli effetti reali. Un paese a economia media e aperta come il nostro, con debolezze strutturali di antica data tanto nel settore pubblico quanto in quello privato, con un sistema istituzionale precario, potrebbe più degli altri risentire delle turbolenze che inevitabilmente continueranno ad accompagnare la correzione di questi squilibri di fondo.

5. Il 2008 e oltre: l'economia rallenta, ma i conti tengono e migliorano

Questa Relazione dà conto, in maniera dettagliata e trasparente, dei cambiamenti intercorsi dalle ultime elaborazioni ufficiali, contenute nella Relazione Previsionale e Programmatica presentata lo scorso settembre. Il cambiamento repentino delle prospettive economiche internazionali non può non riflettersi sulle condizioni interne del Paese.

La previsione di crescita italiana viene oggi fortemente ridotta rispetto a solo pochi mesi fa, da 1,5 a 0,6 per cento, per tenere pienamente conto delle recenti informazioni sulla congiuntura internazionale e interna. La previsione è in linea con le stime più aggiornate dei maggiori istituti internazionali.

Le nuove stime per l'anno in corso mettono in luce l'inevitabile - ma complessivamente marginale - impatto del rallentamento ciclico sui conti pubblici. Il deficit è previsto stabilirsi al 2,4 per cento del PIL. Nonostante la crescita sia più che dimezzata è un valore solo leggermente più elevato di quanto atteso a settembre (2,2 per cento). Vale la pena di ricordare che nel 2005, in presenza di una crescita identica a quella ora attesa per questo anno il rapporto tra deficit e PIL si era attestato al 4,2 per cento. Pesano poi sull'anno in corso, e solo su questo, lo slittamento di alcune spese e di alcune minori entrate inizialmente previste per il 2007. Al netto di questi fattori temporanei - destinati a esaurirsi nel 2008 -, dell'impatto negativo del rallentamento dell'economia e dei maggiori tassi d'interesse la cifra di 2,4 equivale a un 1,9.

Due altri importanti fattori inducono a guardare i mesi futuri con ragionevole serenità.

Primo: le stime sono improntate a considerevole prudenza. Per quanto riguarda le *entrate*, incorporano il maggior gettito recuperato negli ultimi due anni con la lotta all'evasione fiscale, ma ipotizzano che venga meno ogni nuovo sostanziale recupero di base imponibile. Questa ipotesi pessimistica è in linea con la prassi utilizzata nel passato, ma proprio l'esperienza degli ultimi due anni mostra che forti aumenti di gettito indotti da maggiore disciplina dei contribuenti (*tax compliance*) sono interamente possibili, se perseguiti con determinazione a livello politico, amministrativo e di comunicazione agli italiani. Per quanto riguarda le *spese*, le stime ipotizzano in via cautelativa che la dinamica dei risultati eccezionali ottenuti nell'ultimo biennio (ad esempio lo straordinario contenimento dei consumi intermedi delle amministrazioni) invece di continuare, si inverta parzialmente. Ebbene, non è scritto né nelle leggi né nel libro del destino che debba essere così; dipende dalla determinazione con cui opereranno il Governo e l'Amministrazione nella nuova legislatura. Gli uffici sono stati, su questo punto, più pessimisti del Ministro.

La grande prudenza delle stime del tendenziale fa ritenere che le sorprese nel corso dell'anno possano essere prevalentemente positive. La Relazione presenta e documenta anche uno scenario alternativo che riflette questa possibilità, così come ne presenta uno di andamento più sfavorevole.

Secondo: allo stato dei fatti, il lieve aumento del deficit previsto per il 2008 appare di natura del tutto transitoria. L'andamento tendenziale per gli anni successivi al 2008, stimato con criteri di uguale prudenza, mostra un profilo fortemente decrescente del deficit, che verrebbe a collocarsi su livelli abbondantemente al di sotto del 2 per cento del PIL. Questo vale anche e soprattutto per il deficit *strutturale*, che prescinde dalle ipotesi che si fanno sulla evoluzione dell'economia. Negli anni 2009-2011 le stime del tendenziale mostrano un deficit in calo strutturale dal 2,2 (2008) all'1,2 (2011) del PIL.

Dalle nuove elaborazioni emerge dunque una conclusione chiara: il rallentamento economico non interrompe il risanamento delle finanze pubbliche operato dal Governo. Quel risultato è solido e destinato a durare. L'Italia rimane saldamente in zona sicurezza ed è sulla via del pareggio nonostante la fine di una congiuntura favorevole.

L'emergere di risorse aggiuntive è un fatto possibile, accaduto con regolarità negli ultimi due anni; ma potrà essere accertato solo nei prossimi mesi con un'attenta lettura dei dati. L'elaborazione – in giugno – del bilancio di assestamento sarà l'occasione per fare il punto.

6. Un dilemma della politica economica?

Il risanamento dei conti non è ancora completato e già il peggioramento del ciclo sembra porre la politica economica di fronte a un dilemma: interrompere lo sforzo in atto pur di sostenere l'economia con tagli fiscali e aumenti di spesa oppure insistere verso il pareggio del bilancio col rischio di indebolire un'economia già debole?

Tre considerazioni di ordine economico inducono a ritenere che questo sia un falso dilemma.

- *La politica economica può influire sulla crescita, oltre che attraverso la finanza pubblica, con misure che accrescono la competitività e il dinamismo del sistema produttivo.* Nelle circostanze dell'Italia di oggi, liberalizzazioni e semplificazioni sono probabilmente al primo posto nella scala delle influenze sull'attività economica. Se perseguite con determinazione e intensità, possono contrastare con efficacia gli impulsi recessivi.

- *La lotta all'evasione può offrire, se continuata, ampie risorse per ridurre la pressione fiscale sui contribuenti in regola.* L'emersione di imponibili che oggi sfuggono al fisco è un processo graduale, lungi dall'essersi esaurito. Si possono dunque ipotizzare elasticità delle entrate al PIL che, se pure non forti come quelle degli ultimi due anni, basterebbero a finanziare la restituzione ai contribuenti leali delle risorse prelevate da quelli sleali. Questa restituzione avrebbe con ogni probabilità maggiori effetti di sostegno dell'economia, attraverso i canali della fiducia e del venir meno di una distorsione alla concorrenza, di quelli deflattivi legati al restringimento dell'area dell'evasione. Allo stesso tempo, questa restituzione non contraddice il cammino verso il risanamento, che è legato alle riduzioni di spesa.
- *Le economie possibili nella spesa primaria sono sufficienti a percorrere il cammino che rimane verso il pareggio dei conti pubblici.* Questo cammino significa recuperare, di qui al 2011, circa due punti di spesa primaria (sul PIL); recuperare, cioè, quelle lievitazioni che hanno rotto gli equilibri di bilancio nella legislatura precedente.

Sul piano *politico* l'impegno del pareggio dei conti pubblici nel 2011 non è negoziabile in sede europea; la nostra stessa opinione pubblica giudicherebbe molto severamente una ricaduta nell'infrazione del Patto di Stabilità. Ma sarebbe un errore considerare quell'impegno come troppo restrittivo sul piano *economico*. Il dilemma tra rigore e sviluppo è falso. Basta guardare a quel che è successo nel 2001-2005, quando la maggiore spesa pubblica si è accompagnata al quinquennio di più lenta crescita nell'Italia del dopoguerra. Le relazioni fra spesa pubblica ed economia sono molto più complesse di quanto possa apparire da una concezione, infondata anche per la teoria economica, che veda la spesa come carbone gettato nella fornace della caldaia produttiva. Nella situazione italiana uno snellimento della spesa che ne migliori la qualità e lasci più risorse a disposizione del settore privato avrebbe effetti di sostegno, non di restrizione.

7. La via del rilancio

Il debito pubblico è ancora superiore al 100 per cento del PIL, il più alto tra i paesi dell'Unione Europea. Ogni italiano, anche se neonato, porta sulle spalle il pagamento di 1300 euro l'anno per interessi; e non possiamo neanche dire che li dobbiamo a noi stessi, perché circa la metà del debito è in mani estere. Le tasse non possono essere aumentate; anzi, per i contribuenti in regola esse devono ridursi. La vendita di cespiti dello Stato o degli Enti territoriali per ridurre il debito è ancora possibile ma la grande stagione delle privatizzazioni è conclusa e gli importi sono ormai limitati. Una famiglia può dar fondo a gioielli e poderi, ma questa non è una soluzione quando le spese continuano a superare le entrate.

La via ineludibile del risanamento passa dunque per la gestione ordinaria e la sfida - oggi più nitida e cogente che mai - sta nel contenere e riqualificare la spesa dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali. Ciò significa compiere una trasformazione profonda delle amministrazioni pubbliche.

Il Libro Verde dello scorso settembre ha messo in luce quanto ampio sia lo spazio per realizzarla. Gli esempi non c'è bisogno di mutuarli dall'estero; anche in Italia, in quasi ogni ramo della Pubblica Amministrazione vi sono isole di eccellenza che indicano come fornire servizi allo stesso tempo migliori e meno costosi. La riclassificazione del bilancio per missioni e programmi, attuata l'anno scorso, fornisce la base conoscitiva per avviare 'leggi di programma' che razionalizzino l'uso delle risorse tagliando i nodi dello scoordinamento, delle sovrapposizioni di competenze e dei 'terreni di caccia' riservati. Allo stesso tempo, il ricorso - nel momento dello

stanziamento delle risorse - a confronti tra stesse tipologie di servizi (ospedali, prefetture, uffici ministeriali, uffici delle amministrazioni locali e via dicendo) potrebbe contribuire ad adeguare le realtà meno virtuose a quelle più efficienti. Il beneficio sarebbe per la spesa pubblica, per i cittadini che utilizzano i servizi, per la crescita economica del Paese.

La riduzione del peso della spesa primaria deve escludere gli investimenti infrastrutturali, che vanno al contrario potenziati. Difficilmente può riguardare le prestazioni sociali, sulle quali sono stati fatti recenti interventi. La necessità di concentrare il controllo sul resto della spesa - quella tradizionalmente legata alla fornitura di servizi pubblici - rende la sfida più severa, dato che si tratta, di qui al 2011, di mantenerla quasi ferma in termini nominali. Nessun contenimento della spesa può prescindere dalle spese di personale, che, in un settore ad alta intensità di lavoro come la Pubblica Amministrazione rappresenta la posta di gran lunga più rilevante. Essa dipende dai contratti, dall'organizzazione del lavoro, dalla distribuzione del personale, dal sistema degli incentivi. Bisogna avere la volontà, spesso mancata in passato, di incidere su tutti e quattro gli aspetti: contenimento salariale, organizzazione senza sovrapposizioni, mobilità funzionale ai servizi richiesti, premi per chi produce di più.

Questa Relazione concentra la propria attenzione sui conti pubblici, dunque su quella parte della politica economica che incide sull'entrata e sulla spesa. Ma se si allarga lo sguardo all'intera gamma delle azioni attraverso cui il settore pubblico influisce sull'andamento dell'economia, allora appare chiaro che il punto di riferimento, l'obiettivo-guida deve consistere nell'innalzare il livello di produttività nel nostro sistema economico. Solo così sarà possibile accelerare la crescita in una società come la nostra, dove la popolazione non aumenta e invecchia.

Fermenti positivi stanno già agendo sull'ordito e sulla trama del tessuto produttivo, ma gli aumenti di produttività si estenderanno a tutti i settori solo se le vie del successo saranno aperte ai soggetti più dinamici da una più libera competizione: perseverare nella liberalizzazione dei mercati incontra resistenza da parte di chi gode di rendite, ma dà benefici immediati a tutti i cittadini sotto forma di minori prezzi. Le pressioni interne della liberalizzazione e quelle esterne della globalizzazione rendono di tanto più necessario migliorare il sistema degli ammortizzatori sociali, per facilitare il passaggio di risorse da settori in declino a settori in espansione. In questa prospettiva, le Finanziarie 2007 e 2008 sono intervenute con strumenti innovativi.

L'obiettivo dell'intera nostra politica economica non può essere altro che il ritorno dell'Italia a una crescita superiore, non inferiore, alla media europea. E tale obiettivo difficilmente può essere raggiunto senza perseguire insieme efficienza nell'uso delle risorse, equità sociale e buona salute dei conti pubblici.

T. Padoa-Schioppa

Roma, 12 marzo 2008

1. SINTESI E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Nell'arco di una delle più brevi legislature della storia della Repubblica, l'Italia si accinge a uscire dalla procedura di *deficit* eccessivo avviata nel 2005 dal Consiglio ECOFIN, rispettando pienamente i tempi di rientro concordati in sede europea e superando gli obiettivi ai quali si era impegnata.

Nel 2007, il disavanzo pubblico è stato pari all'1,9 per cento del PIL, in calo di 1,5 punti rispetto al 2006 ed al livello più basso del decennio in corso. Al risultato hanno contribuito il buon andamento delle entrate, il contenimento delle spese primarie correnti, alcuni slittamenti a quest'anno di minori entrate e maggiori spese inizialmente previste nel 2007. Nel biennio 2006-2007 il *deficit* strutturale (al netto cioè delle misure *una tantum* e degli effetti del ciclo economico) si è ridotto di quasi 3 punti di PIL. Per osservare un contenimento strutturale di tali dimensioni bisogna tornare al periodo 1995-1997.

L'avanzo primario, al 3,1 per cento del PIL, è tornato ai livelli di inizio decennio consentendo di ricollocare il debito pubblico su un sentiero di riduzione del proprio peso relativo. Si è quindi invertita la tendenza all'aumento riavviatasi nel 2005, senza peraltro ricorrere a operazioni di tipo straordinario.

L'opera di risanamento dei conti pubblici è stata perseguita parallelamente all'azione di sostegno allo sviluppo e per l'equità sociale.

Per il 2008 il *deficit* pubblico viene rivisto in leggero peggioramento, al 2,4 per cento del PIL rispetto al 2,2 per cento stimato a settembre. E' l'effetto del significativo rallentamento della crescita economica e degli slittamenti citati. Al netto di questi fattori, il rapporto tra *deficit* e PIL nel 2008 risulterebbe pari all'1,9 per cento, in miglioramento rispetto alle precedenti stime di settembre. Dopo il 2008 il disavanzo tendenziale torna a calare rispetto al PIL, segno che l'azione di miglioramento dei conti ha natura strutturale e non transitoria.

Il risanamento non è ancora completato. L'obiettivo del pareggio strutturale dei conti pubblici nel 2011 è un traguardo indispensabile per ottenere una soddisfacente riduzione del debito pubblico, liberare risorse e assicurare uno sviluppo sostenibile in un contesto demografico sfavorevole. È anche un obiettivo non negoziabile in sede europea¹.

Per raggiungere il pareggio sarà necessario compiere nel triennio 2009-2011 un'ulteriore correzione del disavanzo tendenziale a legislazione vigente di circa mezzo punto di PIL all'anno, intorno ai 20 miliardi nel triennio, nettamente inferiore a quella realizzata in due anni dal Governo uscente. Essa dovrebbe essere attuata attraverso il contenimento della spesa corrente primaria per evitare che la pressione fiscale aumenti e per poter continuare a ridurre il carico fiscale sui contribuenti leali utilizzando le ulteriori risorse recuperate attraverso l'azione di contrasto all'evasione fiscale.

Al fine di evitare ripercussioni negative sull'erogazione dei servizi pubblici, il contenimento delle erogazioni dovrà essere accompagnato da un aumento della qualità e

¹ Va anzi ricordato che la data del 2011 è stata accettata dal Consiglio ECOFIN di Berlino come una eccezione rispetto all'impegno degli altri paesi di anticipare al 2010 il pareggio di bilancio.

dell'efficienza della spesa. E' auspicabile che proseguano a tal fine l'azione di profondo rinnovamento del bilancio pubblico, l'analisi e revisione della spesa, il graduale allineamento alle migliori pratiche di gestione amministrativa. L'andamento della spesa per il pubblico impiego, che costituisce quasi un terzo della spesa corrente primaria, dovrà essere reso coerente con gli obiettivi finanziari, senza per questo rinunciare a interventi mirati a migliorarne la produttività anche attraverso ulteriori meccanismi di incentivazione.

Il Prodotto Interno Lordo è cresciuto nel 2007 dell'1,5 per cento in termini reali. Per l'anno in corso si prevede un tasso di crescita allo 0,6 per cento, fortemente rivisto al ribasso rispetto alle ultime stime ufficiali dello scorso settembre. L'evoluzione negativa della congiuntura internazionale, manifestatasi con chiarezza nell'ultimo scorcio dell'anno passato, si riflette sull'economia italiana in misura maggiore che negli altri paesi europei.

Si conferma che alcuni nodi strutturali restano irrisolti e si traducono innanzitutto in una insufficiente crescita della produttività. Il rallentamento economico può essere di breve durata a patto che il Paese agisca prontamente per mettere a frutto le proprie potenzialità, continuando sulla strada delle riforme per aprire i mercati e aumentare la concorrenza, per accrescere la produttività del settore privato e di quello pubblico, per alleggerire il peso del fisco sui contribuenti leali, sostenendo redditi e consumi delle famiglie.

Quadro macroeconomico

Dopo la forte accelerazione del 2006, l'economia italiana è cresciuta a un tasso superiore al potenziale per il secondo anno consecutivo: nel 2007 il PIL è aumentato dell'1,5 per cento, meno di quanto stimassero la Relazione Previsionale e Programmatica pubblicata a settembre (1,9 per cento) e il DPEF reso noto a giugno (2 per cento).

Le prospettive dell'economia italiana risentono dell'elevata incertezza che attualmente caratterizza lo scenario internazionale, e in particolare quello dei mercati finanziari. Le turbolenze emerse nell'agosto scorso a seguito della crisi dei mutui *sub-prime* statunitensi non si sono ancora dissipate. La volatilità dei mercati azionari internazionali, dopo essersi ridotta nei mesi autunnali, è significativamente risalita all'inizio dell'anno. Il prezzo del petrolio è fortemente aumentato nella seconda metà del 2007, con picchi che hanno superato i 100 dollari al barile nelle ultime settimane.

La recente turbolenza finanziaria internazionale potrebbe produrre effetti indiretti sull'economia italiana che si aggiungerebbero ai fattori negativi esterni già presenti. Si ricordano in particolare: (i) il notevole rialzo nei prezzi dei prodotti energetici in una situazione di forte dipendenza dalle importazioni dall'estero; (ii) l'apprezzamento dell'euro nei confronti delle principali valute; (iii) l'aumento dei tassi di interesse avvenuto negli ultimi due anni; e (iv) le tensioni internazionali sui prezzi dei prodotti alimentari che, unitamente a quelle sui petroliferi, hanno recentemente spinto verso l'alto l'inflazione.

Nel 2008, la crescita reale italiana è ora prevista allo 0,6, largamente al di sotto dell'1,5 per cento stimato nella RPP a settembre. Nel medio periodo, il profilo di crescita risulterebbe lievemente inferiore a quanto proiettato in precedenza: la crescita media nel triennio successivo risulterebbe pari a 1,5 per cento contro l'1,7 per cento precedente.

TAVOLA 1.1: SINTESI QUADRO MACROECONOMICO

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MACRO ITALIA (VOLUMI)							
PIL	0,6	1,8	1,5	0,6	1,2	1,5	1,7
Importazioni	2,2	5,9	4,4	3,0	3,7	4,0	4,4
Consumi finali nazionali	1,2	1,0	1,4	0,8	1,1	1,4	1,6
- Spesa delle famiglie residenti	0,9	1,1	1,4	0,9	1,4	1,7	1,8
- Spesa della P.A. e I.S.P.	1,9	0,9	1,3	0,7	0,5	0,7	1,0
Investimenti fissi lordi	0,7	2,5	1,2	0,7	1,4	1,7	1,9
- Macchinari, attrezzature e vari	0,9	3,5	0,2	0,4	1,8	2,3	2,8
- Costruzioni	0,5	1,5	2,2	1,0	1,0	1,0	1,0
Esportazioni	1,0	6,2	5,0	2,9	3,7	4,1	4,5
<i>p.m. Saldo corrente bil. pag. in % PIL</i>	-1,5	-2,6	-2,2	-2,1	-1,7	-1,3	-1,1
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL							
Esportazioni nette	-0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Scorte	-0,2	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,0	1,3	1,4	0,8	1,2	1,5	1,7
PREZZI							
Deflatore importazioni	6,2	7,6	2,3	3,5	2,1	1,9	1,9
Deflatore esportazioni	4,0	4,5	3,6	3,3	3,1	2,7	2,2
Deflatore PIL	2,1	1,7	2,3	2,9	2,1	2,0	1,9
Pil nominale	2,6	3,6	3,8	3,6	3,3	3,5	3,6
Deflatore consumi	2,3	2,7	2,2	2,7	2,1	1,9	1,8
Inflazione (programmata)	1,6	1,7	2,0	1,7	1,5	1,5	1,5
LAVORO							
Costo del lavoro	3,2	2,5	1,9	4,1	1,8	2,1	2,1
Produttività (misurata su PIL)	0,4	0,1	0,5	0,1	0,6	0,9	1,0
CLUP (misurato su PIL)	2,8	2,3	1,5	4,0	1,2	1,2	1,1
Occupazione (ULA)	0,2	1,7	1,0	0,5	0,6	0,6	0,7
Tasso di disoccupazione	7,7	6,8	5,9	5,7	5,6	5,5	5,3
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,4	58,4	59,1	59,5	59,9	60,4	60,9
<i>p.m. PIL nominale (val. assoluti in milioni di €)</i>	1.428.375	1.479.981	1.535.541	1.590.366	1.642.717	1.700.769	1.761.518

Finanza pubblica nel 2007

L'ISTAT stima che nel 2007 l'*indebitamento netto* sia stato pari a 29,2 miliardi, l'1,9 per cento del PIL. È il valore più basso del decennio, di 0,9 punti inferiore all'iniziale obiettivo concordato in sede europea e di 0,5 punti inferiore alle previsioni di settembre².

Per il biennio 2006-2007, la riduzione complessiva del rapporto tra *deficit* e PIL è stata di 2,3 punti di PIL (Tavola 1.4). In termini strutturali l'aggiustamento è stato di 2,9 punti di PIL.

Al netto delle misure *una tantum*, il rapporto tra *deficit* e PIL passa dal 3,0 per cento del 2006 all'1,7 per cento del 2007. Se si esclude anche l'impatto del ciclo economico, esso passa dal 2,9 per cento all'1,6 per cento del PIL.

² L'obiettivo concordato con l'Unione Europea è contenuto nell'aggiornamento al Programma di Stabilità italiano consegnato a novembre 2006.

TAVOLA 1.2: CONTO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	2006		2007		2008		2009	2010	2011
	Consuntivo	Consuntivo	RPP	RUEF	RPP	RUEF	RUEF	RUEF	RUEF
Totale entrate	679.840	724.246	722.260	746.458	749.145	767.556	794.837	821.102	
% PIL	45,9	47,2	46,8	46,9	46,7	46,7	46,7	46,6	
- tributarie	433.714	459.888	458.254	470.810	472.487	484.004	503.636	521.389	
% PIL	29,3	29,9	29,7	29,6	29,4	29,5	29,6	29,6	
Totale spese	729.474	753.425	758.618	785.181	784.554	802.432	823.893	846.630	
% PIL	49,3	49,1	49,1	49,4	48,9	48,8	48,4	48,1	
- correnti	655.466	684.932	691.023	719.384	722.002	731.681	753.590	775.234	
% PIL	44,3	44,6	44,8	45,2	45,0	44,5	44,3	44,0	
- correnti netto interessi	587.222	608.206	616.489	640.077	643.702	650.700	671.101	690.431	
% PIL	39,7	39,6	39,9	40,2	40,1	39,6	39,5	39,2	
- interessi passivi	68.244	76.726	74.534	79.307	78.300	80.981	82.489	84.803	
% PIL	4,6	5,0	4,8	5,0	4,9	4,9	4,9	4,8	
Saldo primario	18.610	47.547	38.176	40.584	42.891	46.105	53.433	59.275	
% PIL	1,3	3,1	2,5	2,6	2,7	2,8	3,1	3,4	
Saldo di parte corrente	19.900	34.700	26.677	22.264	22.376	30.323	35.652	40.332	
% PIL	1,3	2,3	1,7	1,4	1,4	1,8	2,1	2,3	
Indebitamento netto	-49.634	-29.179	-36.358	-38.723	-35.409	-34.876	-29.056	-25.528	
% PIL	-3,4	-1,9	-2,4	-2,4	-2,2	-2,1	-1,7	-1,4	
Indebitamento netto tendenziale al netto una tantum in % PIL	-3,0	-1,7	-2,6	-2,5	-1,9	-2,2	-1,7	-1,5	
Indebitamento netto tendenziale corretto per il ciclo e al netto una tantum in % PIL	-2,9	-1,6	-2,3	-2,2	-1,7	-1,7	-1,4	-1,2	
Debito pubblico tendenziale in % PIL	106,5	104,0	105,0	103,0	103,1	101,8	99,6	97,1	
PIL nominale	1.479.981	1.535.540	1.543.823	1.590.366	1.605.043	1.642.717	1.700.769	1.761.518	

Le *entrate* sono aumentate per il secondo anno consecutivo a un ritmo superiore alla dinamica del PIL nominale e dei principali aggregati economici. La pressione fiscale ha raggiunto il 43,3 per cento del PIL.³

L'aumento del dato sulla *pressione fiscale* aggregata negli ultimi due anni riflette soprattutto i successi ottenuti sul fronte del contrasto all'evasione fiscale. Pur con le cautele necessarie quando si effettuano valutazioni di questo tipo, si stima che nel biennio 2006-2007 la variazione di entrate non attribuibile all'andamento del ciclo economico e alle misure fiscali ammonti a più di 1 punto di PIL (oltre 20 miliardi)⁴. Questo incremento è attribuibile principalmente all'azione di contrasto all'evasione e all'aumento spontaneo dell'adesione fiscale (*tax compliance*) da parte dei contribuenti.

Poiché la stima dell'economia sommersa è già inclusa nel PIL, il recupero di entrate si traduce meccanicamente in un aumento della pressione fiscale aggregata misurata dal rapporto del gettito fiscale sul PIL. Tale aumento ha ovviamente natura diversa rispetto a quello risultante da variazioni della politica tributaria (ad esempio, da un incremento delle aliquote legali di prelievo). Non rappresenta un aumento della pressione fiscale sui

³ La pressione fiscale si ridurrebbe al 42,5 per cento del PIL se si escludessero dalle entrate le detrazioni concesse agli 'incapienti' e l'eliminazione dell'acconto versato dai concessionari della riscossione che, nel rispetto di principi contabili, sono stati contabilizzati come maggiori spese e se si escludessero anche i versamenti del TFR effettuati all'INPS che non rappresentano un aggravio per il contribuente.

⁴ Si veda la Relazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze al Parlamento sui risultati della lotta all'evasione fiscale del 2007.

cittadini e le imprese che assolvono pienamente ai loro obblighi fiscali, ma riflette semplicemente le maggiori entrate versate da coloro che vi assolvevano in parte o per nulla.

Oltre alla ripresa economica e al recupero dell'evasione, hanno influito sull'andamento delle entrate fiscali e contributive l'emersione di lavoro nero, l'aumento delle garanzie pensionistiche per alcune categorie di lavoratori con contratti di lavoro flessibile, l'applicazione degli automatismi previsti per le Regioni non in linea con gli obiettivi del Patto per la Salute e la scelta autonoma di alcuni Comuni di aumentare i prelievi locali - anziché ridurre la spesa - per rispettare il Patto di Stabilità Interno .

La crescita della *spesa corrente al netto degli interessi* mostra per il secondo anno consecutivo un rallentamento rispetto al passato. Essa è stata del 3,6 per cento (3,4 medio annuo nel biennio 2006-2007), più contenuta rispetto agli anni precedenti (5,1 per cento all'anno in media nel quinquennio 2001-2005). In termini reali la crescita è stata pari all'1,4 per cento nell'ultimo biennio (inferiore quindi alla crescita del PIL) mentre nel quinquennio precedente era stata del 2,2 per cento.

Hanno contribuito a tale notevole risultato le misure specifiche contenute nelle ultime Leggi finanziarie, un rigoroso controllo amministrativo delle erogazioni, lo slittamento di parte dei rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici.

Osservando le principali componenti della spesa pubblica, la dinamica dei redditi nel *pubblico impiego* è risultata contenuta (1,1 per cento). Essa riflette in primo luogo il mancato rinnovo nell'anno di parte dei contratti del settore pubblico relativi al biennio 2006-07 (da finalizzare nel 2008, anno per cui si prevede quindi un netto aumento). Ha contribuito anche il calo del numero di dipendenti pubblici, stimato nell'ordine dello 0,5 per cento, per effetto delle disposizioni limitative del *turnover*, delle misure di razionalizzazione nella scuola e del contenimento dell'occupazione nella sanità e negli enti locali.

Dopo la forte frenata del 2006, i *consumi intermedi* hanno avuto una dinamica ancora moderata, soprattutto grazie al contenimento della parte riconducibile alla sanità. La spesa sanitaria complessiva è aumentata di meno dell'1 per cento su base annua, confermando sostanzialmente gli obiettivi del Patto per la Salute. Depurando l'andamento da alcuni effetti contabili – in gran parte legati al meccanismo di contabilizzazione degli oneri contrattuali – la variazione media annua nel biennio 2006-2007 risulterebbe di circa il 4,0 per cento rispetto a circa il 6,5 per cento nel periodo 2001-2005. Ciò testimonia l'efficacia delle misure di rafforzamento degli strumenti di responsabilizzazione regionale e delle norme previste dal Patto per la Salute, tra cui l'effetto disincentivante degli automatismi fiscali in caso di mancata copertura dei disavanzi nel settore sanitario.

La spesa per *interessi* sul debito pubblico è risultata in forte crescita, passando dal 4,6 al 5,0 per cento del PIL, per effetto dell'aumento dei tassi di interesse nell'area dell'euro.

Le condizioni strutturali della finanza pubblica raggiunte attraverso l'azione di contenimento del *deficit* nel biennio 2006-2007 permettono di affrontare la difficile fase congiunturale utilizzando pienamente gli stabilizzatori automatici.

Quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2008

Per il 2008, il quadro di finanza pubblica incorpora la correzione al ribasso delle stime di crescita reale dell'economia italiana, dall'1,5 per cento (del settembre 2007) all'attuale 0,6 per cento. Pertanto, sulla base delle stime sulla sensibilità del *deficit* pubblico al ciclo economico e delle previsioni di crescita, si ha un aumento del *deficit* di circa 0,5 punti percentuali del PIL dovuto esclusivamente alla congiuntura economica.

Nonostante ciò, l'indebitamento netto è stimato al 2,4 per cento del PIL, solo 0,2 punti in più della precedente stima di settembre.

L'attuale previsione riflette diversi fattori. Dal lato delle *entrate*, essa incorpora l'aumento di gettito dovuto alla maggiore *tax compliance* dell'ultimo biennio, ma non, prudenzialmente, eventuali ulteriori recuperi di base imponibile. Il trascinarsi strutturale delle maggiori entrate registrate nell'ultimo trimestre del 2007 dovrebbe in parte compensare la riduzione dovuta al rallentamento ciclico dell'economia e alla scelta di molte imprese di posticipare al saldo 2008 le detrazioni IRAP (cuneo fiscale) per il 2007. Il tasso di crescita stimato per l'anno in corso è anche affetto dalla riduzione dell'ICI decisa con la Finanziaria per il 2008. Dal lato della *spesa*, lo slittamento – dal 2007 al 2008 – di alcune poste interessate dal decreto legge di settembre è compensato da una revisione al ribasso dell'andamento tendenziale delle spese correnti primarie.

La spesa primaria corrente viene influenzata dalla previsione di chiusura di tutti i contratti pubblici ancora aperti, in gran parte relativi al biennio 2006-07 con alcune code della stagione contrattuale 2002-2005. Le previsioni relative ai redditi da lavoro dipendente scontano gli effetti di tali rinnovi e del pagamento dei relativi importi per arretrati, assumendo inoltre una lieve riduzione (-0,1 per cento) dell'occupazione. Complessivamente, la previsione di crescita dei redditi da lavoro dipendente per l'anno 2008 è pari al 6,3 per cento.

Si conferma la stima relativa all'indebitamento netto strutturale, che si attesterebbe per l'anno in corso intorno al 2,2 per cento del PIL. Rispetto al 2007, vi sarebbe un peggioramento di circa 0,5 punti di PIL. Tale andamento è pressoché interamente dovuto ai menzionati slittamenti al 2008 di maggiori spese e di minori entrate che, pur se contabilmente classificati come 'strutturali', hanno natura non ricorrente. Al netto di essi, l'indebitamento strutturale tendenziale risulterebbe nel 2008 allo stesso livello del 2007 (si veda il paragrafo 3.1.2).

Non si tratta quindi di un reale peggioramento strutturale, in quanto queste variazioni non si ripresenteranno negli anni successivi nel 2008. Gli andamenti tendenziali previsti per gli anni successivi, mostrano infatti una progressiva discesa del rapporto tra *deficit* e PIL, anche in termini strutturali, verso livelli abbondantemente inferiori al 2 per cento.

Incertezze delle previsioni e spese eventuali per il 2008

La stima del quadro tendenziale di entrate e spese è soggetta, con gradi diversi per ciascuna voce, ad elementi di *incertezza*. Essa mira ad essere la migliore previsione possibile con le informazioni disponibili al momento e la corretta rappresentazione della legislazione vigente, ma può essere soggetta a revisione alla luce di nuove informazioni che possono affluire nel corso dell'anno.

A fronte di questo tendenziale, si possono costruire due scenari alternativi che esplicitino e cerchino di misurare gli elementi di incertezza. In un caso (scenario di *continuità*) si assume che si manifestino sorprese positive con una continuazione anche per l'anno in corso di alcune delle tendenze emerse nel biennio 2006-2007. Nell'altro caso (scenario di *rimbalzo*) si assume invece che vi sia un'inversione delle medesime tendenze, più consistente di quella inversione già incorporata, per motivi prudenziali, nel tendenziale a legislazione vigente.

Lo scenario di *continuità* ipotizza in particolare:

- un recupero di gettito derivante dalla lotta all'evasione;
- una dinamica dei redditi da lavoro dipendente più in linea con quanto osservato negli ultimi cinque anni per la componente non connessa a rinnovi contrattuali;
- una minore spesa per interessi a fronte di un'evoluzione più favorevole dei tassi;
- una più contenuta capacità di spesa per investimenti, in linea con quanto osservato nel passato in particolare per ANAS.

Lo scenario di *rimbalzo* ipotizza in particolare:

- un appesantimento della spesa per interessi;
- un andamento dei consumi intermedi che ritorni sui livelli dei primi anni del decennio.

TAVOLA 1.3: INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA

	'Continuità'	Legislazione vigente	'Rimbalzo'
Entrate totali	47,2	46,9	46,9
Spesa totale	49,2	49,4	49,5
Indebitamento netto	-2,0	-2,4	-2,6

In entrambi gli scenari si mantiene invariato il quadro macroeconomico assunto (si veda il paragrafo 3.1.2 per la descrizione della costruzione degli scenari). Si considerano quindi solo variazioni che impattano sul *deficit* strutturale, al netto cioè degli effetti del ciclo economico.

L'insieme di questi elementi, sia dal lato delle entrate che della spesa, porterebbe il rapporto tra *deficit* e PIL nel 2008 al 2,0 per cento nello scenario di *continuità* e al 2,6 per cento in quello di *rimbalzo*.

Una seconda tipologia di elementi da considerare è quella delle *spese eventuali*. Utilizzando la tassonomia già presentata nel DPEF 2008-2011, tali spese (o riduzioni di imposte) possono venire classificate in tre gruppi principali: (i) gli impegni sottoscritti, che hanno una ragionevole certezza di venire realizzati; (ii) le prassi consolidate, su cui l'ammontare è meno certo, ma che presumibilmente e almeno in parte troveranno attuazione; (iii) le ipotesi di nuove iniziative. Se è da escludere allo stato attuale che vi siano ipotesi di nuove iniziative sufficientemente elaborate da poter ritenere che si

realizzino nel corso del 2008, e non vi sono impegni sottoscritti che non abbiano già trovato soluzione, vanno invece considerati alcuni elementi nell'ambito delle prassi consolidate. Esse riguardano prevalentemente i contratti di servizio e di programma del Gruppo FS. Anche se la quantificazione al momento è oggetto di confronto con le società interessate, le risorse aggiuntive potrebbero ammontare a un massimo di 1,5 miliardi.

Rimane la questione del rinnovo contrattuale del pubblico impiego per il biennio 2008-2009. La Legge finanziaria per il 2008 non ha appostato *ex ante* le risorse necessarie per la chiusura dei contratti. La scelta è motivata sia dalla volontà di avere una trattativa con la controparte sindacale che affronti congiuntamente la questione delle risorse finanziarie e delle regole per la loro distribuzione, sia dalla opportunità di chiudere un accordo sull'allungamento a tre anni del periodo contrattuale. Le condizioni dell'attuale quadro istituzionale hanno sospeso il processo di negoziazione; considerato inoltre che le risorse economiche per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego devono – per legge – essere oggetto di apposito stanziamento nell'ambito della Legge finanziaria, allo stato attuale non appaiono prevedibili spese aggiuntive per rinnovi contrattuali del biennio 2008-2009.

Considerando il complesso dei fattori di rischio derivanti dagli elementi di incertezza e dalle spese eventuali risulta che non vi sono, allo stato delle informazioni disponibili, risorse aggiuntive da utilizzare in corso d'anno.

Tendenze e obiettivi per il triennio 2009-2011

Il debito pubblico italiano è ancora superiore al 100 per cento del PIL. Se fosse al livello degli altri paesi dell'area euro, ci sarebbero ogni anno 30 miliardi di minor spesa per interessi, che potrebbero essere destinati a riduzione delle imposte, a investimenti in infrastrutture materiali e immateriali, al finanziamento di politiche sociali, a un più veloce conseguimento del pareggio dei conti pubblici. Il completamento dell'opera di risanamento dei conti entro il 2011 è indispensabile per una rapida discesa del rapporto debito/PIL, per far fronte alle spinte al rialzo della spesa sanitaria e per assistenza indotte dal progressivo invecchiamento della popolazione, per sostenere la crescita economica.

Allo stesso tempo, il nuovo quadro programmatico deve necessariamente tener conto delle condizioni economiche correnti: come nel 2006 e 2007 l'aggiustamento è stato più marcato del previsto, così l'attuale significativo rallentamento suggerisce di non intervenire con una politica che possa ulteriormente appesantire la congiuntura economica nel breve periodo.

In questo contesto, e in pieno accordo con l'interpretazione corrente del Patto di Stabilità e Crescita, gli obiettivi di finanza pubblica vanno stabiliti in termini strutturali, al netto cioè delle misure *una tantum* e degli effetti del ciclo economico. La politica economica dovrà perciò impostare l'aggiustamento strutturale lasciando agire liberamente gli stabilizzatori automatici.

Il quadro tendenziale di finanza pubblica mostra, nel triennio 2009-2011, un progressivo miglioramento dell'indebitamento netto in rapporto al PIL. Esso raggiunge, nell'ultimo anno della proiezione, un valore pari all'1,4 per cento.

Dal punto di vista programmatico, il raggiungimento del pareggio strutturale dei conti pubblici nel 2011 richiede una correzione rispetto al tendenziale a legislazione

vigente pari a circa 0,4 punti di PIL all'anno, ovvero una correzione di circa 20 miliardi complessivi nel triennio 2009-2011.

TAVOLA 1.4: FINANZA PUBBLICA – QUADRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
NUOVO TENDENZIALE A LEGISLAZIONE VIGENTE							
Indebitamento netto	-4,2	-3,4	-1,9	-2,4	-2,1	-1,7	-1,4
Manovra netta 2009-2011 (in valore)					4.500	6.500	9.500
Manovra netta 2009-2011 (in % PIL)					0,3	0,4	0,5
QUADRO PROGRAMMATICO AGGIORNATO							
Indebitamento netto	-4,2	-3,4	-1,9	-2,4	-1,8	-1,0	-0,2
Indebitamento netto strutturale (1)	-4,5	-2,9	-1,6	-2,2	-1,5	-0,7	0,0
Variazione strutturale		-1,6	-1,2	0,6	-0,7	-0,7	-0,7
Debito pubblico	105,8	106,5	104,0	103,0	101,5	98,7	95,0
<i>p.m.: QUADRO PROGRAMMATICO RPP 2007</i>							
Indebitamento netto	-4,2	-4,4	-2,4	-2,2	-1,5	-0,7	0,0
Indebitamento netto strutturale (1)	-4,1	-2,8	-2,3	-2,1	-1,3	-0,6	0,1
Variazione strutturale		1,3	0,5	0,2	0,8	0,7	0,7
Debito pubblico	106,2	106,8	105,0	103,5	101,5	98,5	95,1

1) Strutturale: al netto delle misure una tantum e della componente ciclica.

Agli interventi necessari per effettuare tale correzione andranno aggiunti quelli richiesti per la copertura delle presumibili nuove spese escluse dal tendenziale a legislazione vigente. Le indicazioni preliminari riguardo ad elementi quali il rinnovo del contratto del pubblico impiego e altre spese difficilmente derogabili portano a cifrare le ulteriori spese cui si dovrà probabilmente far fronte a non meno di 3-4 miliardi all'anno, ovvero 10-12 miliardi nel triennio.

Nel complesso, dunque, la politica di bilancio dovrà recuperare risorse per un ammontare che si situa tra i 20 e i 30 miliardi nel triennio 2009-2011. Ciò in assenza di eventuali interventi di alleggerimento fiscale che non si auto-finanzino con i proventi della lotta all'evasione.

Una tale politica traccerebbe un sentiero di discesa più virtuoso del debito pubblico, il quale si collocherebbe alla fine del periodo al 95,0 per cento del PIL.

Sentiero stretto verso il pareggio di Bilancio

Il risanamento dei conti è facilitato dalla crescita economica, ostacolato dalla stagnazione. Oggi l'Italia deve fronteggiare un rallentamento significativo della crescita. La stagnazione del reddito, accompagnata dalla lievitazione dei prezzi delle materie prime e dei prodotti alimentari, colpisce soprattutto gli strati più deboli della popolazione, che già risentono di salari reali fermi da alcuni anni a causa dello stallo della produttività.

In tali circostanze è necessario dare impulso alla crescita della produttività e mantenere la rotta del risanamento dei conti pubblici. Il sentiero per raggiungere il pareggio di bilancio è stretto. Il ventaglio delle scelte è limitato dall'elevatezza della pressione fiscale. Occorre quindi agire su tre fronti congiunti:

- perseverare nel contrasto all'evasione fiscale, proseguendo nella restituzione fiscale;

- contenere la spesa pubblica, migliorandone la qualità;
- rilanciare la produttività anche attraverso una nuova politica dei redditi.

Contrasto all'evasione e l'alleggerimento fiscale

La questione fiscale in Italia presenta una anomalia di fondo: la pressione fiscale aggregata è allineata alla media degli altri paesi europei e il carico fiscale su chi adempie in pieno al dovere di contribuente è anormalmente alto. La ragione di questa anomalia sta nelle proporzioni abnormi dell'evasione ed elusione fiscale italiane. Il carico fiscale effettivo si concentra su una platea limitata di contribuenti. L'economia sommersa raggiunge, secondo le stime ISTAT, circa il 17 per cento del PIL, e le stime disponibili dell'evasione sulle diverse categorie di imposte raggiungono proporzioni ancora maggiori. Sono livelli 2-3 volte superiori a quelli osservati nei maggiori paesi europei e fino a 4 volte superiori a quelli dei paesi più virtuosi. In termini di gettito, si tratta di almeno 7 punti percentuali di PIL, corrispondenti a una perdita di oltre 100 miliardi l'anno. Nonostante i successi ottenuti negli ultimi due anni (come detto, le stime indicano un recupero di gettito dell'ordine di 20 miliardi), riportare l'evasione ai livelli fisiologici prevalenti negli altri paesi vorrebbe dire recuperare alla collettività molte decine di miliardi.

Dati i vincoli di finanza pubblica sopra ricordati, è chiaro che affinché sia possibile attuare una significativa azione di alleggerimento e riequilibrio del carico fiscale è indispensabile proseguire con determinazione l'azione di contrasto all'evasione.

In un contesto produttivo caratterizzato dalla diffusione della piccola impresa, dalla compresenza di settori dinamici e settori stagnanti, la politica tributaria deve al contempo affrontare il tema della semplificazione degli adempimenti fiscali ed evitare di procedere con rapidità eccessiva. Va attentamente valutato il punto di equilibrio su cui il sistema fiscale dovrà posizionare l'impresa marginale, tenendo conto non solo del necessario ritorno alla legalità ma anche della sopportabilità economica.

Nel disegnare una politica di restituzione fiscale dei proventi ottenuti con il contrasto all'evasione, occorre tener presenti due elementi. Primo: portare l'evasione a livelli fisiologici è un obiettivo di medio periodo ed è improbabile che il processo di avvicinamento possa continuare ai ritmi sostenuti dell'ultimo biennio, giacché l'azione di contrasto diventa più difficile man mano che ci si avvicina allo 'zoccolo duro' del fenomeno. Occorre anzi sottolineare quanto sia arduo anche solo preservare i successi fin qui ottenuti che, come l'esperienza insegna, possono essere perduti in poco tempo. Secondo: le difficoltà di stima anche *ex post* dei recuperi del gettito evaso impongono cautela nella definizione delle connesse manovre di restituzione fiscale, per evitare di compromettere l'equilibrio dei conti pubblici.

Contenimento strutturale della spesa

Operare per il contenimento e la riqualificazione della spesa pubblica è azione ardua. Richiede forte volontà politica, continuità d'azione, perseveranza nell'attività di controllo amministrativo, semplificazione e aumento della trasparenza del bilancio dello Stato, collaborazione delle organizzazioni sindacali e dei governi locali. La dimensione della correzione richiesta è tale che si rende necessario coinvolgere tutti i livelli di governo (amministrazioni centrali, locali e territoriali, enti sanitari), predisponendo interventi normativi e sistemi di controllo che diano effetti crescenti nel tempo.

Il contenimento della spesa pubblica nel breve periodo risulta inoltre difficile perché una parte consistente di essa non è sotto il controllo diretto del decisore politico

(interessi sul debito), ha natura obbligatoria e solo di recente ha subito modifiche strutturali (prestazioni sociali) o va salvaguardata per favorire la crescita economica di lungo periodo (investimenti e ricerca).

Se si ipotizzasse di non intervenire sulla spesa per prestazioni sociali né sugli investimenti pubblici e se si tiene conto che la spesa per interessi è fuori del nostro controllo, la correzione strutturale di 20-30 miliardi a regime, sopra delineata, si applicherebbe alla restante spesa corrente: circa 340-350 miliardi, che si ripartiscono tra consumi intermedi (circa la metà), redditi da lavoro (un terzo), altre spese correnti (15 per cento) e contributi alla produzione (circa il 5 per cento). Tale aggregato potrebbe subire solo lievi aumenti in termini nominali, a partire dal 2009. Per valutare quanto sia stringente questa impostazione si consideri che per il prossimo triennio la crescita tendenziale a legislazione vigente di questa componente di spesa è ora stimata attorno al 2 per cento (senza considerare alcune spese cui lo Stato non può sottrarsi) mentre nel quinquennio 2001-2005 la crescita media annua ha superato il 5,0 per cento.

Una correzione della dinamica della spesa corrente può accompagnarsi a un miglioramento della qualità dei servizi pubblici se vengono seguiti simultaneamente due principi guida: il primo è l'allineamento progressivo alle realtà migliori; il secondo è il freno alla dinamica del monte retribuzioni pubbliche⁵. Quanto al primo principio, le analisi contenute nel *Libro verde sulla spesa pubblica* e i lavori svolti dalla Commissione tecnica per la Finanza pubblica mostrano quanto ampie siano, all'interno dei diversi comparti (amministrazioni periferiche dello Stato e Enti locali, università, scuole, tribunali, ecc.) le differenze tra le unità amministrative. Allinearsi progressivamente a *standard* di esercizio concretamente raggiunti dalle unità con migliori prestazioni in termini di efficienza operativa e qualità dei servizi offerti significa migliorare le prestazioni spendendo di meno. Quanto al secondo principio, in nessun paese dove la spesa pubblica sia stata effettivamente frenata si è potuto prescindere da un rallentamento della dinamica del monte retribuzioni pubbliche, che ne costituisce ovunque la componente predominante. Oltre che dai rinnovi contrattuali, la dinamica del monte retributivo dipende anche dalla effettiva gestione delle risorse umane, dal livello dell'occupazione pubblica, dalla struttura organizzativa delle amministrazioni.

Queste azioni possono essere facilitate dalla continuazione dello sforzo per migliorare la programmazione e gestione delle risorse disponibili sul bilancio, rendendolo più flessibile, responsabilizzando maggiormente i centri di spesa, passando a una vera pianificazione pluriennale delle risorse e semplificando la legislazione di spesa. La nuova classificazione del bilancio dello Stato permette di definire una o poche 'leggi di programma', accorpando le norme di finanziamento esistenti, e di allineare programmi di spesa e strutture amministrative attraverso l'individuazione di 'coordinatori' di programma.

⁵ Tali questioni sono ampiamente discusse nel *Libro verde sulla spesa pubblica*, MEF, settembre 2007.

In conclusione, lotta all'evasione, contenimento e riqualificazione della spesa pubblica, alleggerimento fiscale e rilancio della produttività rappresentano gli elementi portanti, tra loro inscindibili, di una politica economica che sia in grado di far crescere stabilmente il Paese in un contesto di sostenibilità finanziaria.

2. ECONOMIA

2.1 CONGIUNTURA INTERNAZIONALE

Nel 2007, l'economia mondiale ha registrato tassi di crescita del PIL ancora sostenuti, grazie soprattutto al forte sviluppo della Cina (11,4 per cento per l'anno), della Russia (8,1 per cento) e dell'India (circa 9,0 per cento).

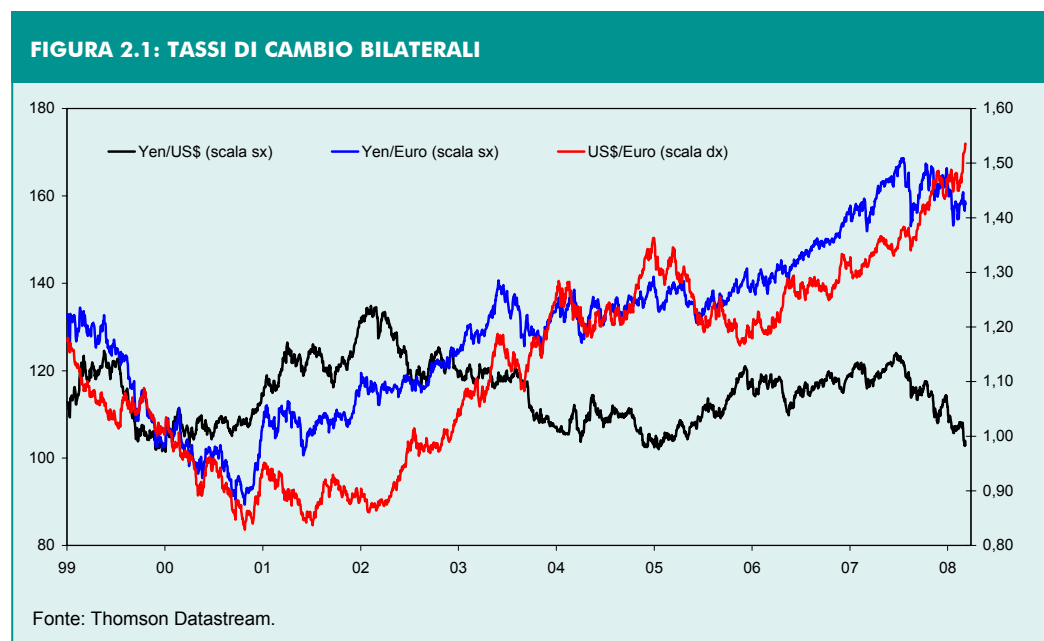
Il forte sviluppo di questi paesi ha contribuito a spingere al rialzo le quotazioni del petrolio, che hanno raggiunto i 72,5 dollari al barile in media d'anno. Anche i prezzi dei beni alimentari sono aumentati per la maggiore domanda dei paesi emergenti, l'aumento dei costi di trasporto e per l'impiego di alcune varietà di cereali nella produzione di biocarburanti. Ciò ha generato pressioni inflazionistiche che si sono manifestate soprattutto nell'ultima parte del 2007.

A partire da agosto lo scenario economico è stato turbato dalla crisi dei mutui *sub-prime* statunitensi che ha contribuito al progressivo rallentamento della crescita economica. Questo evento ha avuto effetti economico-finanziari a livello internazionale. Le banche centrali sono intervenute tempestivamente per immettere liquidità sui mercati finanziari.

Il tasso di crescita dell'economia mondiale è stimato essersi attestato al 4,9 per cento nel 2007, in marginale flessione rispetto al 2006. Anche per il commercio mondiale si ritiene vi sia stata una decelerazione nel 2007 (6,9 per cento contro il 9,3 per cento nel 2006).

Il prodotto interno lordo degli Stati Uniti è cresciuto del 2,2 per cento nel 2007, con una riduzione di 0,7 punti percentuali rispetto all'anno precedente a causa di tre fattori principali: la contrazione dell'attività nel settore delle costruzioni residenziali, le implicazioni sulla domanda interna della debolezza del mercato immobiliare e la crisi dei mutui *sub-prime*. A seguito di quest'ultimo evento, si è verificata una forte restrizione nell'erogazione di credito per l'acquisto di abitazioni. Secondo il *Senior Loan Officer Opinion Survey on Bank Lending Practices* della *Federal Reserve*, il 55,0 per cento delle banche ha ristretto le condizioni del credito. Dal lato della domanda, il 60,0 per cento circa delle banche ha constatato una diminuzione nella richiesta di prestiti ad uso abitativo. Inoltre, tra i primi di giugno 2007 e gli inizi di marzo, i principali indici dei mercati azionari statunitensi hanno mostrato un andamento discendente, con perdite superiori al 10 per cento.

In questo contesto, la *Federal Reserve* è intervenuta riducendo il tasso di riferimento sui *fed funds*, portandolo dal 5,25 per cento del settembre 2007 al 3,0 per cento all'inizio del 2008. Il mercato del lavoro ha registrato un aumento del tasso di disoccupazione e i prezzi al consumo hanno superato il 4,0 per cento rispetto ai dodici mesi precedenti. Il dollaro si è indebolito nei confronti dell'euro toccando valori poco al di sotto di 1,50 già sul finire del 2007.



L'area dell'euro ha registrato una crescita del 2,6 per cento nel 2007, in linea con il 2006, nonostante il rallentamento nel quarto trimestre. Nei primi tre trimestri, il ritmo di espansione dei consumi delle famiglie si è attenuato, riflettendo la contrazione dei consumi in Germania, dove le vendite al dettaglio a dicembre 2007 sono diminuite del 7,0 per cento rispetto all'anno precedente pur mostrando un certo recupero nel mese successivo. La modesta performance dei consumi in Germania è stata in parte influenzata dall'aumento dell'IVA del gennaio dello scorso anno e da una tendenza al rialzo nel risparmio delle famiglie. Al contrario, nel 2007 la produzione industriale nell'area dell'euro è cresciuta del 3,4 per cento, pur in presenza di un rallentamento nell'ultimo trimestre. Il tasso di disoccupazione è diminuito passando dal 7,7 per cento di gennaio al 7,1 per cento di dicembre. Sul lato dei prezzi, l'inflazione al consumo ha registrato valori superiori al 2,0 per cento a partire da settembre, a causa del forte aumento nei prezzi dei prodotti alimentari ed energetici.

La crisi statunitense dei mutui *sub-prime* ha generato una restrizione nell'offerta di credito alle imprese anche nell'area dell'euro¹. Inoltre, la domanda netta di credito da parte delle imprese ha subito solo una modesta decelerazione, mentre è scesa notevolmente la domanda da parte delle famiglie sia per il credito al consumo sia per i mutui. Anche il mercato azionario dell'area dell'euro ha subito una correzione significativa rispetto ai massimi del giugno scorso (-20,0 per cento circa).

La BCE ha lasciato il tasso di interesse di riferimento invariato, pari al 4,0 per cento dal giugno 2007.

Le economie asiatiche sono cresciute a ritmi sostenuti, trainate soprattutto dalla Cina (11,4 per cento nel 2007), grazie all'accelerazione delle esportazioni e degli

¹ L'indice di restrizione netta dell'offerta di credito è passato dal 31,0 per cento al 41,0 per cento nel quarto trimestre del 2007, secondo *The Euro Area Bank Lending Survey* della BCE

investimenti, e dall'India, dove la domanda interna è stata robusta. Tuttavia, anche in quest'area sono stati avvertiti gli effetti della crisi statunitense dei mutui. Anche le borse asiatiche hanno risentito del clima di incertezza derivante dalle turbolenze finanziarie.

La crescita del Giappone è stata del 2,1 per cento nel 2007 grazie ai dati positivi dell'ultimo trimestre che sono stati supportati da fattori non ripetibili. Gli investimenti delle imprese e le esportazioni sono cresciute del 2,9 per cento rispetto al terzo trimestre. Tuttavia, gli investimenti privati residenziali hanno registrato una forte contrazione (-9,1 per cento) a causa della revisione nel giugno scorso della *Building Standard Law*. L'inflazione al consumo è diventata positiva dal mese di ottobre (0,3 per cento rispetto allo stesso mese dell'anno precedente) ha poi toccato lo 0,7 per cento a dicembre 2007 per l'aumento dei prezzi dei prodotti energetici. Nella riunione del 6 marzo la Banca del Giappone ha mantenuto il tasso di interesse obiettivo allo 0,50 per cento, livello che è rimasto invariato dal febbraio del 2007.

TAVOLA 2.1: QUADRO MACROECONOMICO INTERNAZIONALE

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIL							
paesi industrializzati	2,5	3,0	2,6	1,8	2,4	2,5	2,5
Stati Uniti	3,1	2,9	2,2	1,3	2,2	2,6	2,6
Giappone	1,9	2,4	2,1	1,4	1,8	1,4	1,2
UEM	1,6	2,7	2,6	1,7	1,9	2,0	1,9
Francia	1,7	2,0	1,9	1,7	2,0	1,8	1,8
Germania	0,8	2,9	2,5	1,6	1,6	1,6	1,6
Regno Unito	1,8	2,9	3,1	1,7	2,4	2,7	2,5
Spagna	3,6	3,9	3,8	2,7	2,4	2,7	2,5
Mondo escluso UE	5,5	5,6	5,4	4,5	5,2	5,3	5,3
Mondo	4,7	5,1	4,9	4,0	4,6	4,7	4,7
Commercio mondiale	7,4	9,3	6,9	6,7	7,0	7,3	7,4

Fonte: Elaborazioni su dati FMI, OCSE, UE.

I principali Organismi internazionali hanno rivisto al ribasso le stime di crescita per il 2008. L'economia globale dovrebbe espandersi a un tasso del 4,0 per cento, con una flessione di 0,9 punti percentuali rispetto al 2007. Si stima per il commercio un incremento del 6,7 per cento, in lieve riduzione rispetto al 2007. Nel triennio 2009-2011, l'economia e il commercio mondiale sono previsti aumentare rispettivamente del 4,7 per cento e del 7,2 per cento annuo.

Si ipotizza che le quotazioni del greggio rimangano su valori elevati, nonostante il rallentamento dell'economia mondiale, in considerazione della robusta domanda prevista da parte delle economie asiatiche emergenti, delle presumibili limitazioni dell'offerta e delle possibili tensioni geopolitiche.

Negli Stati Uniti è previsto un tasso di crescita dell'1,3 per cento, inferiore di 0,9 punti percentuali rispetto al 2007 a causa del prolungarsi degli effetti della crisi del settore immobiliare. L'irrigidimento delle condizioni di finanziamento dell'economia potrebbe determinare un'ulteriore contrazione dell'attività nel settore delle costruzioni residenziali e agire negativamente sui consumi. L'intervento tempestivo della *Federal Reserve* e un basso tasso di disoccupazione potrebbero mitigare gli effetti negativi sulla crescita economica.

Nei successivi tre anni, l'incremento del PIL dovrebbe essere del 2,5 per cento. In febbraio, il dollaro ha superato il livello di 1,50 nei confronti dell'euro, in netto rafforzamento rispetto al livello medio di 1,37 dello scorso anno.

L'economia dell'area dell'euro dovrebbe crescere dell'1,7 per cento, con una contrazione di 0,9 punti percentuali rispetto al 2007, nonostante non presenti squilibri economici significativi. Nel mercato del lavoro si dovrebbe registrare un'ulteriore diminuzione del tasso di disoccupazione nel 2008 e nel 2009, anche se a ritmi più contenuti rispetto al 2007. Infine, nei prossimi due anni l'inflazione al consumo potrebbe collocarsi in media su livelli intorno al 2,0 per cento.

I paesi emergenti dell'Asia dovrebbero continuare a trainare l'economia globale anche se in misura lievemente inferiore rispetto al recente passato: per la Cina il tasso di crescita è stimato al 10,0 per cento.

Lo sviluppo dell'economia giapponese dovrebbe rallentare nel 2008, con un tasso di crescita del PIL dell'1,4 per cento. Nel medio periodo, la crescita è stimata aumentare dell'1,5 per cento.

I rischi per la crescita mondiale nel 2008 sono legati alla possibilità di un ulteriore propagarsi degli effetti della crisi dei mutui statunitensi e a un'ulteriore crescita dei prezzi delle materie prime e dei prodotti alimentari.

La trasmissione delle recenti turbolenze finanziarie alla sfera reale potrebbe materializzarsi attraverso due principali canali. In primo luogo, l'operare di un canale finanziario. Le perdite sul portafoglio d'investimento e in posizioni in derivati delle grandi banche potrebbe condurre a un ulteriore irrigidimento nell'erogazione del credito. In secondo luogo, si potrebbe realizzare un indebolimento delle aspettative degli operatori che potrebbe tradursi in un rallentamento della domanda per consumi e investimenti, e di conseguenza della crescita economica in generale.

Gli operatori del mercato dell'energia prevedono il perdurare di una situazione di tensione a causa della forte domanda delle economie emergenti, della ridotta crescita dell'offerta e dei limitati margini di capacità produttiva residua. Anche i prodotti alimentari potrebbero registrare un ulteriore incremento della domanda nel medio periodo. Altri rischi sono legati alla persistenza degli squilibri globali, nonostante alcuni segnali di riassorbimento, e al rischio di correzioni disordinate nei rapporti di cambio tra le principali valute. Infine, la recente fragilità mostrata dai principali indici borsistici potrebbe rappresentare un pericoloso fattore di rischio addizionale in presenza dell'atteso rallentamento economico.

TAVOLA 2.2: PREZZI INTERNAZIONALI

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Petrolio (Brent FOB dollari/barile)	54,4	65,1	72,4	95,0	95,0	95,0	95,0
Materie prime non energetiche	-0,8	16,5	23,6	8,7	2,0	1,0	1,0
Manufatti	5,1	4,7	6,7	6,9	1,2	1,2	1,2

Fonte: Elaborazioni su dati FMI, OCSE, UE.

2.2 ECONOMIA ITALIANA

2.2.1 Domanda interna

Dopo la forte accelerazione registrata nel 2006, l'economia italiana ha mostrato un tasso di crescita superiore al potenziale per il secondo anno consecutivo: la crescita del PIL è risultata pari all'1,5 per cento.

Nella RPP pubblicata a settembre la stima di crescita del PIL era pari all'1,9 per cento, nel DPEF di giugno al 2,0 per cento.

Il risultato del 2007 e le stime precedenti non sono tuttavia direttamente confrontabili in seguito alla revisione straordinaria della contabilità nazionale da parte dell'ISTAT. Le revisioni effettuate sulla base ai nuovi indici del commercio estero (valori medi unitari e volumi) hanno comportato un significativo incremento delle esportazioni e delle importazioni in volume, e un andamento più contenuto dei relativi deflatori. Le revisioni delle serie in volume hanno interessato anche alcune componenti della domanda nazionale tra cui in particolare gli investimenti e la spesa della PA e delle ISP. Con riguardo alle dinamiche dei prezzi, l'incremento dei deflatori della spesa della PA e ISP e degli investimenti risulta più contenuto (cfr. riquadro sulle revisioni di contabilità nazionale).

Pur in mancanza dei dati sui conti economici trimestrali, in base alla dinamica della produzione industriale registrata nel quarto trimestre (-2,0 per cento rispetto al trimestre precedente), si può presumere che il PIL abbia subito una contrazione nell'ultimo trimestre del 2007. Quanto alle cause del rallentamento, è ipotizzabile una decelerazione del ritmo di crescita dei consumi privati, che dovrebbe aver mostrato un profilo discendente durante il 2007.

Il risultato complessivo del 2007 inferiore alle attese è legato anche al forte rallentamento degli investimenti in macchinari, controbilanciato solo in parte dal miglior contributo delle esportazioni nette.

Nel 2007, i consumi delle famiglie hanno contribuito alla crescita del PIL per 0,8 punti percentuali, gli investimenti per 0,3 punti percentuali e i consumi pubblici per 0,3 punti percentuali. La domanda estera netta ha fornito un contributo lievemente positivo (0,1 punti percentuali), nonostante il progressivo apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro. Dopo il forte accumulo registrato nel 2006, le scorte hanno fornito un contributo neutrale.

I consumi delle famiglie sono aumentati dell'1,4 per cento nel 2007, sostenuti dalla tenuta del mercato del lavoro e dalle agevolazioni fiscali contenute nella Legge finanziaria per il 2007 per il rinnovo del parco auto. La spesa per consumi all'estero dei residenti ha mostrato una crescita marcata nel 2007 (7,9 per cento rispetto al 2006), a differenza della spesa sul territorio nazionale dei non residenti che è aumentata dell'1,3 per cento rispetto al 2006. Il contributo alla crescita del PIL del differenziale tra queste due componenti è diventato negativo, pari a -0,1 punti nel 2007 contro 0,1 punti percentuali nel 2006.

Gli investimenti in macchinari e attrezzature, mezzi di trasporto e altre componenti hanno mostrato una dinamica contenuta rispetto al 2006 (0,2 per cento contro 3,5 per cento), in linea con la progressiva moderazione del grado di utilizzo degli impianti (sceso nel quarto trimestre al 76,8 per cento) e nonostante la forte dinamica delle esportazioni in volume.

Gli investimenti in costruzioni sono risultati ancora molto sostenuti: sono cresciuti del 2,2 per cento rispetto al 2006. Tuttavia, il rallentamento del settore delle costruzioni

residenziali è iniziato alla fine dell'anno e avrà probabilmente delle ripercussioni sull'andamento dei prossimi trimestri.

La crescita delle esportazioni in volume ha registrato un lieve rallentamento rispetto al 2006 (5,0 per cento contro 6,2 per cento), anche per effetto della moderazione dei consumi registrata in Germania, uno dei principali *partner* commerciali dell'Italia. Le revisioni al rialzo dei volumi delle esportazioni indicano che le imprese esportatrici italiane sono state in grado di ristrutturarsi e di rimanere competitive nonostante la perdita di competitività di prezzo.

I prezzi delle esportazioni, misurati dal relativo deflatore, pur in moderazione rispetto al 2006, mostrano una crescita ancora relativamente elevata. Tale significativo incremento potrebbe essere legato al fenomeno dell'*upgrading* qualitativo delle merci esportate dalle imprese italiane. I deflatori dei beni esportati hanno mostrato un incremento del 4,2 per cento contro un aumento dell'1,2 per cento dei servizi.

La crescita delle importazioni in volume ha subito un rallentamento rispetto al 2006 (4,4 per cento contro 5,9 per cento del 2006). I deflatori delle importazioni hanno mostrato un rialzo molto più contenuto nel 2007 (2,3 per cento contro 7,6 per cento nel 2006).

Il *deficit* commerciale misurato in termini cif/fob si è più che dimezzato rispetto al 2006 (-0,6 in percentuale del PIL contro -1,4 per cento), beneficiando della forte espansione delle esportazioni in valore.

Dopo la crescita registrata nel 2006 (1,2 per cento), il valore aggiunto dell'industria in senso stretto è aumentato dello 0,8 per cento. La modesta crescita del valore aggiunto dell'industria nel 2007 è in parte attribuibile al progressivo cambiamento strutturale del sistema produttivo: secondo la vecchia serie di contabilità nazionale il peso dell'industria in senso stretto sul totale era pari al 24,9 per cento nel 1995, mentre è risultato pari al 21,5 per cento nel 2007.

Il rallentamento è spiegato in parte anche dalla modesta dinamica della produzione industriale. Nel 2007 la produzione industriale ha fatto registrare una riduzione dello 0,2 per cento rispetto all'anno precedente, anche a riflesso del peggioramento intervenuto nell'ultimo trimestre.

I servizi privati sono risultati il settore più dinamico dell'economia con un incremento pari al 2,2 per cento.

L'occupazione, misurata in unità *standard* di lavoro (ULA), ha continuato a registrare una crescita elevata nel 2007 (1,0 per cento), anche se minore rispetto a quella dell'area dell'euro. Con riferimento agli andamenti settoriali, l'occupazione nell'industria in senso stretto e nei servizi privati è cresciuta rispettivamente dello 0,9 e del 1,5 per cento; l'occupazione nel settore delle costruzioni è cresciuta in misura significativa (2,4 per cento). Le unità di lavoro dipendenti sono aumentate più delle unità di lavoro complessive dell'economia (1,5 per cento contro l'1,0 per cento).

Le retribuzioni lorde per ULA dipendente hanno registrato una crescita moderata pari al 2,1 per cento, lievemente inferiore al deflatore dei consumi (2,2 per cento). A fine 2007 risultava tuttavia in attesa di rinnovo circa la metà dei contratti scaduti (47,4 per cento), che riguardano quasi sei milioni di dipendenti.

La moderazione salariale e un modesto recupero di produttività hanno contribuito al rallentamento della crescita del costo del lavoro per unità di prodotto (1,5 per cento contro 2,3 per cento nel 2006, calcolato sul PIL). In presenza di un recupero dei margini

di guadagno delle imprese, l'inflazione interna misurata dal deflatore del PIL è risultata in accelerazione rispetto al 2006 (2,3 per cento contro 1,7 per cento). Il deflatore dei consumi privati ha registrato un incremento del 2,2 per cento, in forte accelerazione nella seconda parte dell'anno per effetto dei rialzi dei prezzi delle materie prime importate (energetiche e agricole).

Su base territoriale la crescita dell'economia italiana ha assunto dimensioni differenziate. Il Mezzogiorno, pur proseguendo nella fase di ripresa avviata nel 2006, dopo quattro anni di sostanziale stagnazione, farebbe registrare un incremento del PIL inferiore al resto del Paese e attorno all'1,0 per cento.

Dopo la ripresa del 2006, nel Mezzogiorno l'occupazione è infatti rimasta sostanzialmente stazionaria nei primi nove mesi del 2007 (-0,1 per cento rispetto al medesimo periodo del 2006), mentre nel Centro-Nord è aumentata dell'1,3 per cento. Anche se il tasso di occupazione nel corso del 2007 ha mostrato un'evoluzione moderatamente positiva per l'Italia nel suo complesso, la crescita del Mezzogiorno non sembra essersi avvantaggiata della disponibilità potenziale di forza lavoro. Infatti, il divario nel tasso di occupazione rispetto al Centro-Nord (circa 19 punti percentuali) resta ampio, soprattutto per l'occupazione femminile.

Prospettive per l'Economia italiana

Le prospettive dell'economia italiana risentono dell'elevata incertezza che attualmente caratterizza l'evoluzione dello scenario internazionale, e in particolare quello dei mercati finanziari. Come descritto nel paragrafo precedente, le turbolenze emerse nell'agosto scorso a seguito della crisi dei mutui *sub-prime* statunitensi non si sono ancora dissipate. La volatilità dei mercati azionari internazionali, dopo essersi ridotta nei mesi autunnali, ha mostrato rialzi significativi all'inizio dell'anno su livelli prossimi ai massimi raggiunti durante l'estate scorsa. Il prezzo del petrolio ha mostrato aumenti significativi nella seconda metà del 2007, con picchi che hanno superato i 100 dollari al barile nelle ultime settimane.

Le turbolenze finanziarie internazionali potrebbero produrre effetti indiretti sull'economia italiana che si aggiungerebbero ai fattori negativi già presenti di natura prevalentemente esogena. Si ricorda in particolare: (i) il forte rialzo nei prezzi dei prodotti energetici in una situazione di forte dipendenza italiana dalle importazioni dall'estero²; (ii) l'apprezzamento dell'euro nei confronti delle principali valute; (iii) il rialzo dei tassi di interesse avvenuto negli ultimi due anni; (iv) le tensioni internazionali sui prezzi dei prodotti alimentari che, unitamente a quelle sui petroliferi, hanno spinto verso l'alto l'inflazione.

Dalle ultime inchieste sul credito bancario della Banca d'Italia si evince che in Italia non è in corso alcun rilevante irrigidimento nei criteri di concessione dei prestiti sia alle imprese sia alle famiglie, al contrario di quanto emerge dalle indagini per l'area dell'euro.

Per le imprese, in particolare, da una parte si è registrato un lieve irrigidimento nell'offerta, dovuto al cambiamento nella percezione del rischio; dall'altra, la domanda di credito è risultata in marginale aumento. Vi hanno contribuito le esigenze di finanziamento delle scorte e del capitale circolante e quelle legate a operazioni di fusione,

² Il peso dei beni energetici importati sul totale delle importazioni è aumentato considerevolmente negli ultimi quattro anni passando da circa l'11 per cento a circa il 14,5 per cento nel 2007.

acquisizione e ristrutturazione, mentre gli investimenti fissi hanno fornito un contributo nullo.

L'indebitamento delle famiglie appare sostenibile, giacché il rapporto tra le sofferenze e i debiti si mantiene entro margini tollerabili e appare altresì in moderazione nell'ultimo trimestre del 2007 (è sceso dall' 3,1 per cento del trimestre precedente al 3,0 per cento). Le famiglie italiane sono meno indebitate rispetto a quelle dell'area dell'euro: secondo dati rilasciati dalla Banca d'Italia il rapporto tra debito e reddito disponibile si attestava al 50 per cento nel settembre 2007, contro circa il 90 per cento della media dell'area dell'euro³.

Lo scoppio della bolla speculativa sul mercato immobiliare statunitense sembra aver prodotto finora effetti diretti comparativamente minori in Italia. Le ricadute delle turbolenze finanziarie per il sistema bancario italiano sembrano essere state più contenute rispetto a quelle registrate all'interno dell'area dell'euro. Le ragioni sembrano riconducibili all'apparente minore esposizione del sistema finanziario italiano alle attività finanziarie maggiormente colpite da oscillazioni di prezzo. La Banca d'Italia⁴ ha spiegato la minore esposizione italiana alla crisi anche con la modesta diffusione del modello *originate-to-distribute* e il prevalente ricorso ai depositi come fonte di raccolta. Per questi motivi, quando si sono manifestate tensioni nei mercati finanziari le banche italiane hanno potuto mantenere un maggior controllo dei rischi rispetto a quelle statunitensi, inglesi, francesi e tedesche. Le banche italiane hanno inoltre mostrato una soddisfacente redditività nei primi nove mesi del 2007, inferiore di solo un punto percentuale rispetto ai primi nove mesi del 2006. Infine, gli eventi della scorsa estate non sembrano aver avuto forti ripercussioni sui bilanci delle banche italiane su base comparativa⁵. Gli indici di borsa del settore finanziario italiano hanno risentito negativamente, ma in misura inferiore rispetto a quelli dell'area dell'euro. Ciò è accaduto pur in presenza di un accresciuto grado di correlazione tra i diversi mercati azionari internazionali dallo scoppio della crisi nell'estate del 2007. Quindi, il settore finanziario italiano nel suo complesso sembra aver risentito in misura minore rispetto a quello dell'Area, soprattutto nel comparto assicurativo.

Le stime di crescita relative alle principali macroaree effettuate dagli Organismi internazionali hanno subito revisioni al ribasso.

In seguito all'indebolimento del ciclo internazionale, la crescita del PIL in Italia si ridurrebbe allo 0,6 per cento nel 2008 dall'1,5 per cento stimato nella Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) pubblicata a settembre. Anche nel medio periodo il profilo risulterebbe inferiore rispetto a quanto stimato nella RPP: la crescita media nel triennio successivo risulterebbe pari a 1,5 per cento contro l'1,7 per cento precedente.

Nel corso del 2008 i consumi delle famiglie risulterebbero in rallentamento rispetto all'anno precedente (0,9 per cento), per effetto dell'aumento dell'inflazione e del peggioramento della fiducia. Nel Mezzogiorno, la fiducia delle famiglie è ritornata su valori storicamente bassi.

³ Cfr. Banca d'Italia, Bollettino Economico, gennaio 2008, pag. 20

⁴ Cfr. Anna Maria Tarantola (Banca d'Italia), 'Crisi di liquidità e futuro dei mercati. Aspetti operativi e regolamentari', 18 gennaio 2008.

⁵ Cfr. Banca d'Italia, Bollettino Economico, gennaio 2008, pag. 25.

Gli investimenti in macchinari mostrerebbero un andamento sostanzialmente analogo a quello registrato nel 2007 in conseguenza del deterioramento della congiuntura internazionale. La fiducia delle imprese manifatturiere ha raggiunto a febbraio i valori minimi registrati nell'ottobre del 2005 (89,8).

Gli investimenti in costruzioni mostrerebbero una crescita dell'1,0 per cento rispetto al 2007. Il ciclo immobiliare iniziato nel 2001 ha sostenuto la crescita nell'ultimo quinquennio ma gli indicatori più recenti ne segnalano il progressivo esaurimento. Secondo i dati Banca d'Italia, lo *stock* di mutui oltre i cinque anni ha mostrato segnali di arretramento, con una riduzione di 3 miliardi di euro a dicembre rispetto al mese precedente. Dal lato dell'offerta, la produzione del settore ha mostrato segnali di rallentamento: nel quarto trimestre 2007 è aumentata dell'1,1 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente contro un incremento del 6,7 per cento mostrato nel terzo trimestre. Anche la fiducia, secondo l'ISAE, a gennaio si è mantenuta su livelli modesti. Una moderazione nei prezzi delle abitazioni è attesa per i prossimi mesi, soprattutto nelle grandi città come Roma e Milano dove i prezzi hanno in passato avuto una dinamica più elevata.

Quanto alla domanda estera, nel 2008 le esportazioni risulterebbero in decelerazione (2,9 per cento contro 5,0 per cento nel 2007), in seguito al rallentamento della domanda interna dei principali *partner* commerciali e del commercio mondiale. Il contributo delle esportazioni nette risulterebbe nullo. Il saldo del conto corrente della bilancia dei pagamenti si ridurrebbe marginalmente rispetto al 2007 (da -2,2 a -2,1 per cento).

Nel triennio successivo, grazie al recupero della domanda mondiale, il settore estero dovrebbe ritornare a crescere a ritmi elevati. Tuttavia il contributo delle esportazioni nette risulterebbe nullo nel medio periodo per effetto del parallelo dinamismo delle importazioni.

Il *deficit* del saldo corrente della bilancia dei pagamenti si ridurrebbe progressivamente fino a raggiungere l'1,1 per cento del PIL nel 2011.

Nel 2008 il valore aggiunto dell'industria in senso stretto crescerebbe dello 0,2 per cento a causa delle difficoltà che riguardano il processo di accumulazione; il settore delle costruzioni manterrebbe un profilo di crescita modesto (0,5 per cento).

L'occupazione, in termini di unità *standard* di lavoro, mostrerebbe una significativa decelerazione (0,5 per cento contro 1,0 per cento). La crescita occupazionale più consistente dovrebbe interessare i servizi privati. L'industria in senso stretto continuerebbe a registrare un modesto incremento dell'*input* di lavoro.

Nell'ipotesi che l'offerta di lavoro riprenda a crescere rispetto al 2007 (0,6 per cento), il tasso di disoccupazione dovrebbe scendere marginalmente attestandosi al 5,7 per cento.

Nel medio periodo l'occupazione misurata in unità *standard* di lavoro crescerebbe a tassi medi dello 0,6 per cento; il tasso di disoccupazione scenderebbe gradualmente al 5,3 per cento nel 2011 grazie a un progressivo aumento dell'offerta di lavoro.

Nel 2008 le retribuzioni lorde pro-capite per l'intera economia crescerebbero del 4,1 per cento, in accelerazione rispetto all'anno precedente per l'effetto temporaneo dei rinnovi contrattuali del settore pubblico previsti nella Legge finanziaria 2008. La dinamica

del costo del lavoro per unità di prodotto risulterebbe più elevata anche a causa della crescita sostanzialmente nulla della produttività, influenzata dall'andamento ciclico non favorevole.

L'inflazione interna misurata dal deflatore del PIL risentirebbe del forte incremento del costo del lavoro per unità di prodotto e si attesterebbe su valori più elevati rispetto al 2007.

Il rialzo dei prezzi delle materie prime e delle tariffe si trasferirebbe sull'inflazione al consumo: l'indice NIC al lordo dei tabacchi risulterebbe pari a circa il 2,6-2,7 per cento. Nel medio periodo l'incremento moderato delle retribuzioni nominali, intorno al 2,0 per cento, unitamente a un graduale recupero di produttività, conterrebbe la dinamica attesa del costo del lavoro per unità di prodotto e dell'inflazione interna. Coerentemente con la moderazione delle pressioni inflazionistiche esterne, l'inflazione misurata dal deflatore dei consumi privati dovrebbe attestarsi in media lievemente al di sotto del 2,0 per cento.

TAVOLA 2.3: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE A LEGISLAZIONE VIGENTE

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ESOGENE INTERNAZIONALI							
Commercio internazionale	7,4	9,3	6,9	6,7	7,0	7,3	7,4
Prezzo del petrolio (Brent FOB dollari/l)	54,4	65,1	72,4	95,0	95,0	95,0	95,0
Cambio dollaro/euro	1,245	1,255	1,371	1,475	1,475	1,475	1,475
MACRO ITALIA (VOLUMI)							
PIL	0,6	1,8	1,5	0,6	1,2	1,5	1,7
Importazioni	2,2	5,9	4,4	3,0	3,7	4,0	4,4
Consumi finali nazionali	1,2	1,0	1,4	0,8	1,1	1,4	1,6
- Spesa delle famiglie residenti	0,9	1,1	1,4	0,9	1,4	1,7	1,8
- Spesa della P.A. e I.S.P.	1,9	0,9	1,3	0,7	0,5	0,7	1,0
Investimenti fissi lordi	0,7	2,5	1,2	0,7	1,4	1,7	1,9
- Macchinari, attrezzature e vari	0,9	3,5	0,2	0,4	1,8	2,3	2,8
- Costruzioni	0,5	1,5	2,2	1,0	1,0	1,0	1,0
Esportazioni	1,0	6,2	5,0	2,9	3,7	4,1	4,5
<i>p.m. Saldo corrente bil. pag. in % PIL</i>	<i>-1,5</i>	<i>-2,6</i>	<i>-2,2</i>	<i>-2,1</i>	<i>-1,7</i>	<i>-1,3</i>	<i>-1,1</i>
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL							
Esportazioni nette	-0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Scorte	-0,2	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,0	1,3	1,4	0,8	1,2	1,5	1,7
PREZZI							
Deflatore importazioni	6,2	7,6	2,3	3,5	2,1	1,9	1,9
Deflatore esportazioni	4,0	4,5	3,6	3,3	3,1	2,7	2,2
Deflatore PIL	2,1	1,7	2,3	2,9	2,1	2,0	1,9
Pil nominale	2,6	3,6	3,8	3,6	3,3	3,5	3,6
Deflatore consumi	2,3	2,7	2,2	2,7	2,1	1,9	1,8
Inflazione (programmata)	1,6	1,7	2,0	1,7	1,5	1,5	1,5
LAVORO							
Costo del lavoro	3,2	2,5	1,9	4,1	1,8	2,1	2,1
Produttività (misurata su PIL)	0,4	0,1	0,5	0,1	0,6	0,9	1,0
CLUP (misurato su PIL)	2,8	2,3	1,5	4,0	1,2	1,2	1,1
Occupazione (ULA)	0,2	1,7	1,0	0,5	0,6	0,6	0,7
Tasso di disoccupazione	7,7	6,8	5,9	5,7	5,6	5,5	5,3
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,4	58,4	59,1	59,5	59,9	60,4	60,9
<i>p.m. PIL nominale (val. assoluti milior)</i>	<i>1.428.375</i>	<i>1.479.981</i>	<i>1.535.541</i>	<i>1.590.366</i>	<i>1.642.717</i>	<i>1.700.769</i>	<i>1.761.518</i>

2.2.2 Commercio con l'estero

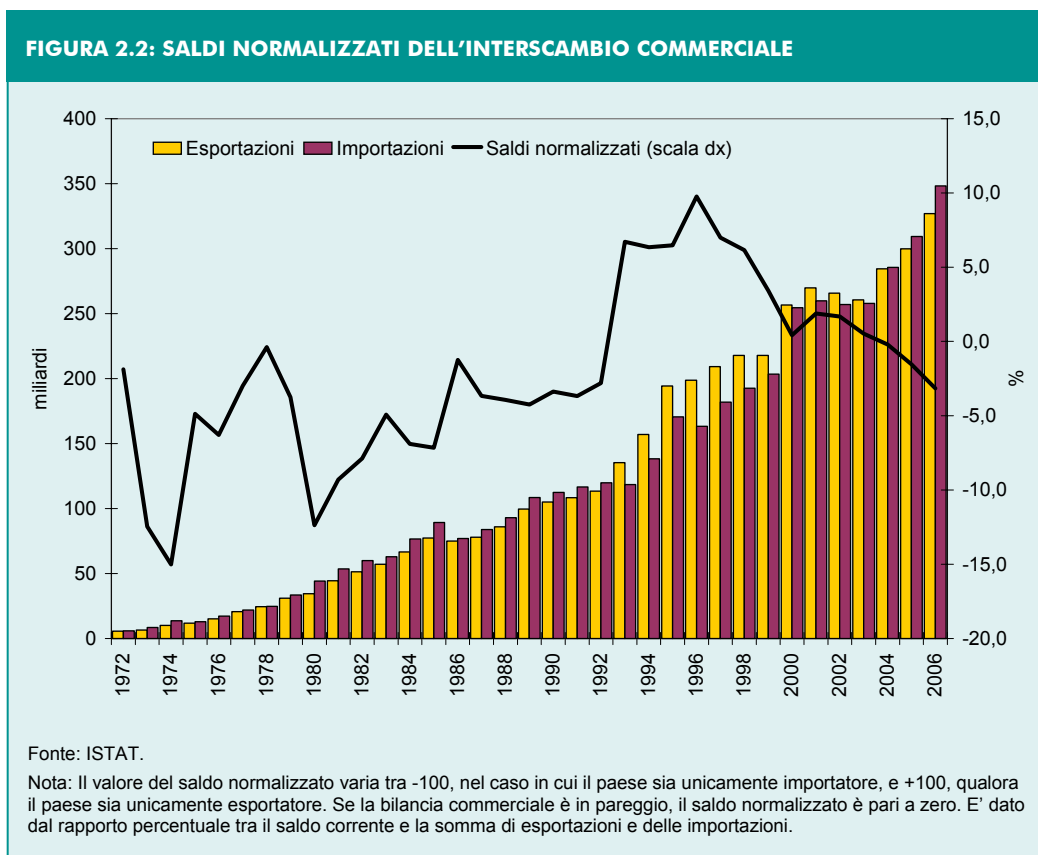
Nel 2007 gli scambi commerciali con l'estero hanno mostrato un netto miglioramento, con un saldo negativo di 9,5 miliardi rispetto al disavanzo di 21,4 miliardi dell'anno precedente.

Tuttavia, dal 2004 il saldo normalizzato dell'interscambio è stato negativo, indicando una maggiore tendenza all'importazione dell'Italia. Nel decennio 1993-2003 il saldo normalizzato era positivo (cfr. nota Figura 2.2).

Nel complesso, le esportazioni sono cresciute del 9,7 per cento in ragione d'anno mantenendo un profilo robusto (9,0 per cento nel 2006). Le importazioni hanno mostrato una moderazione, crescendo del 5,7 per cento contro il 12,6 per cento del 2006.

Le esportazioni sono cresciute sia verso i paesi della Unione Europea (9,1 per cento con un incremento di 1,6 punti percentuali rispetto all'anno precedente), sia verso i paesi extra-UE (10,5 per cento, in lieve decelerazione rispetto all'11,4 per cento nel 2006).

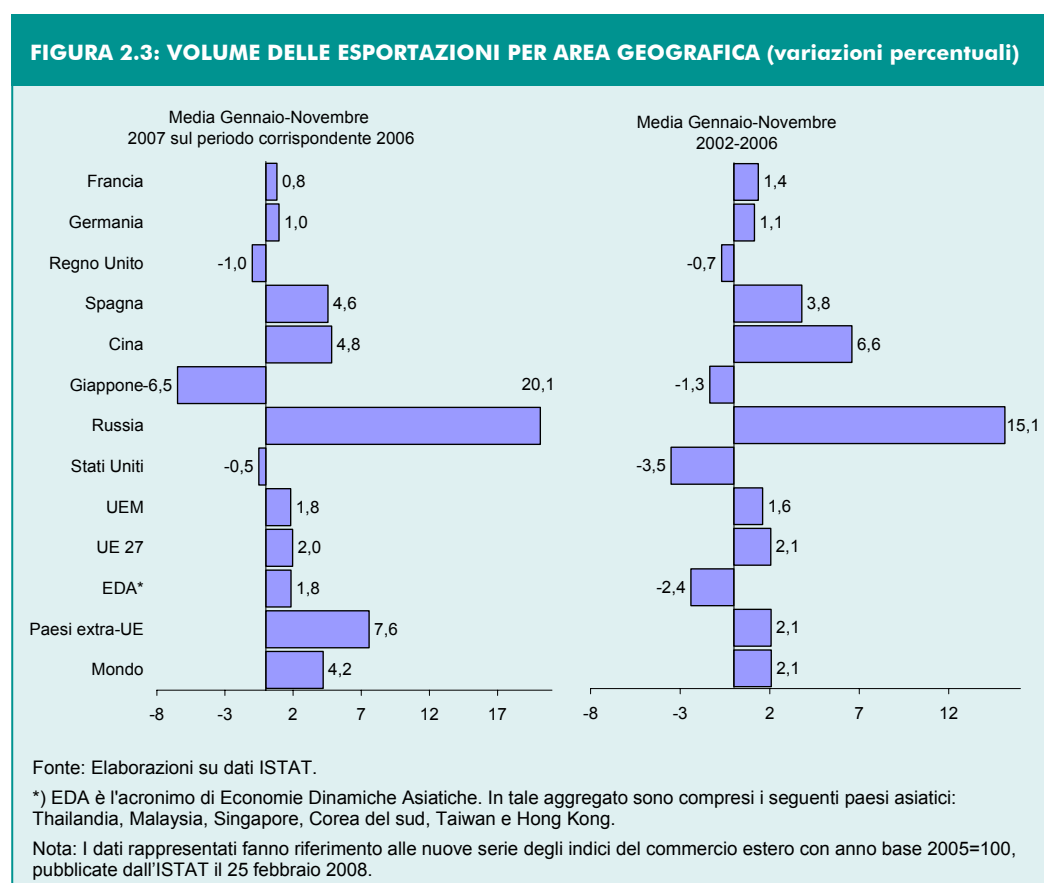
Le importazioni sia dai paesi UE sia da quelli extra-UE sono state meno dinamiche rispetto all'anno precedente, crescendo rispettivamente del 5,9 per cento dai paesi UE (in riduzione di circa 2,0 punti percentuali sul 2006), e del 5,5 per cento dai paesi extra-UE (significativamente al di sotto del 19,7 per cento dell'anno precedente).



Verso i paesi della UE il saldo commerciale è stato positivo per circa 5,7 miliardi, contro una bilancia negativa per 738 milioni nel 2006. Verso i paesi extra-UE il saldo è stato negativo per circa 15,2 miliardi, in riduzione rispetto ai 20,6 miliardi del 2006.

Nel complesso dei primi undici mesi del 2007, le esportazioni in volume⁶ hanno mostrato un incremento del 4,2 per cento sul periodo corrispondente dell'anno precedente, contro un incremento medio nel quadriennio 2002-2006 del 2,1 per cento. Tra i paesi UE, si conferma la buona prestazione delle esportazioni italiane verso la Spagna.

Tra i paesi extra-UE, la Russia e la Cina hanno registrato i maggiori incrementi come principali paesi destinatari delle esportazioni in volume. Verso Giappone e Stati Uniti si è registrata una contrazione delle esportazioni, analogamente a quanto accaduto nel quadriennio 2002-2006.

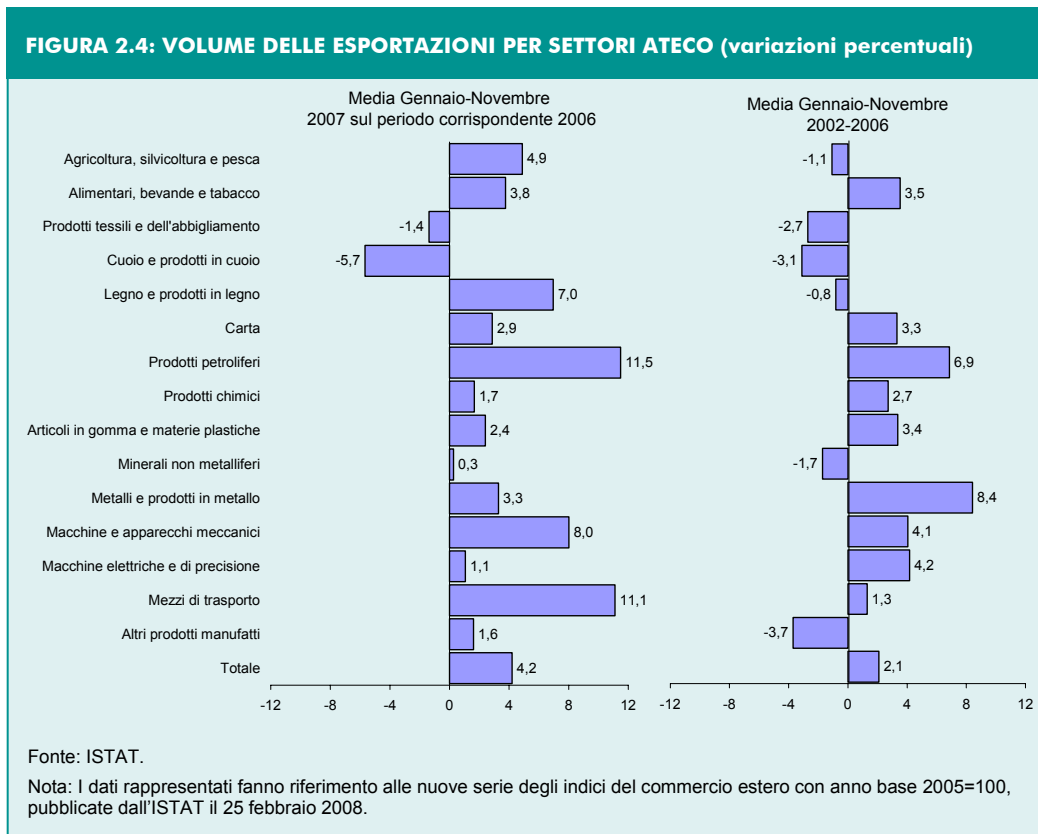


Nei primi undici mesi del 2007, l'analisi delle esportazioni in volume per settore mostra risultati positivi per diversi settori del *Made in Italy*. Le esportazioni sono cresciute a

⁶ Il 25 febbraio 2008, l'ISTAT ha diffuso le nuove serie sugli indici del commercio estero per gli anni 2000-2007, in cui l'anno base è il 2005. Nelle serie precedenti l'anno base era il 2000. Gli indici delle esportazioni e importazioni sono disponibili fino a novembre 2007.

tassi più elevati per i mezzi di trasporto (11,1 per cento), le apparecchiature meccaniche (8,0 per cento), i prodotti in legno (7,0 per cento), i prodotti agricoli e alimentari (4,9 e 3,8 per cento) e i metalli (3,3 per cento). Gli unici due settori in contrazione sono stati quelli dei prodotti in cuoio e del tessile.

Analogamente, nel quadriennio 2002-2006 i metalli, i prodotti petroliferi, le macchine elettriche e gli apparecchi meccanici avevano registrato incrementi sensibili delle esportazioni ma, in questo quadriennio, i settori in contrazione erano più numerosi.

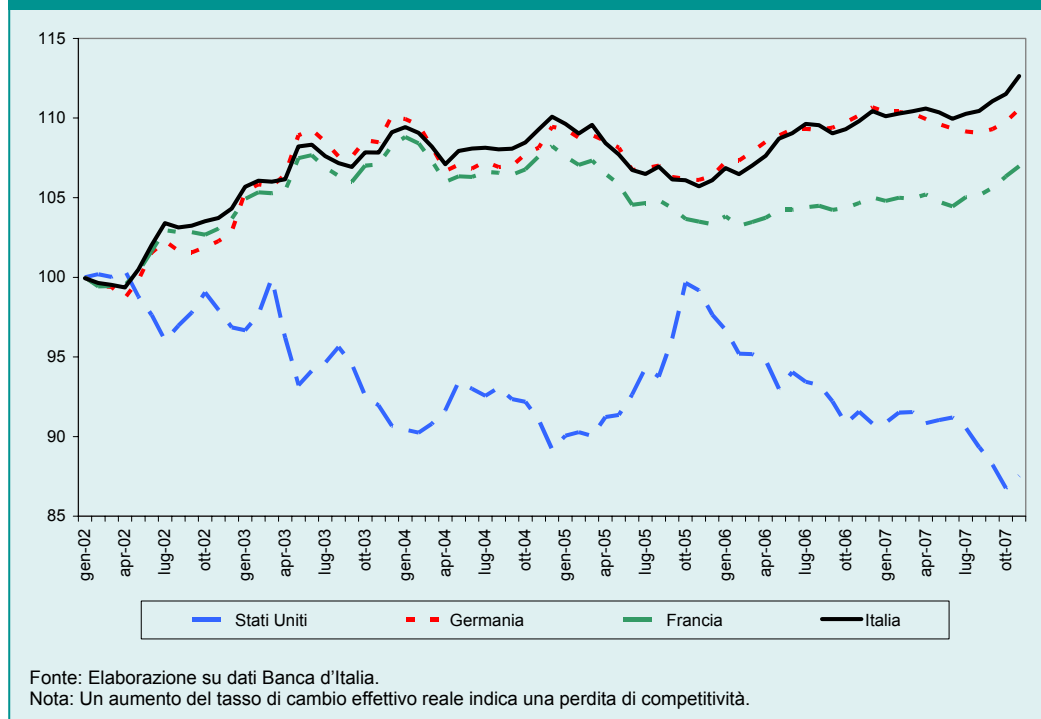


Confrontando l'andamento del cambio effettivo reale, si può osservare la perdita di competitività di prezzo dell'Italia, che è stata maggiore rispetto a quella della Francia e della Germania.

Complessivamente, la *performance* delle esportazioni italiane nel 2007 è stata positiva: il tasso di crescita è stato robusto e la quota di mercato in valore è aumentata (3,8 per cento nei primi sette mesi dell'anno)⁷.

⁷ ICE, Ministero del Commercio Internazionale, 'Scambi con l'estero', Nota di aggiornamento, Anno 14, n.4/2007.

FIGURA 2.5: TASSO DI CAMBIO EFFETTIVO REALE: CONFRONTO INTERNAZIONALE (indici gennaio 2002=100)



Tali risultati sono stati raggiunti nonostante la maggiore incidenza del costo delle materie prime e un apprezzamento dell'euro rispetto al dollaro del 9,2 per cento nel corso del 2007 rispetto alla media dell'anno precedente.

Nel mese di gennaio 2008, l'evoluzione positiva delle esportazioni verso i Paesi extra-UE è continuata con un incremento del 18,3 per cento rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. Questi dati sembrano avvalorare il miglioramento dei fattori di competitività diversi dal prezzo, legato al riposizionamento dei prodotti italiani verso *standard* qualitativi più elevati.

2.2.3 Mercato del Lavoro

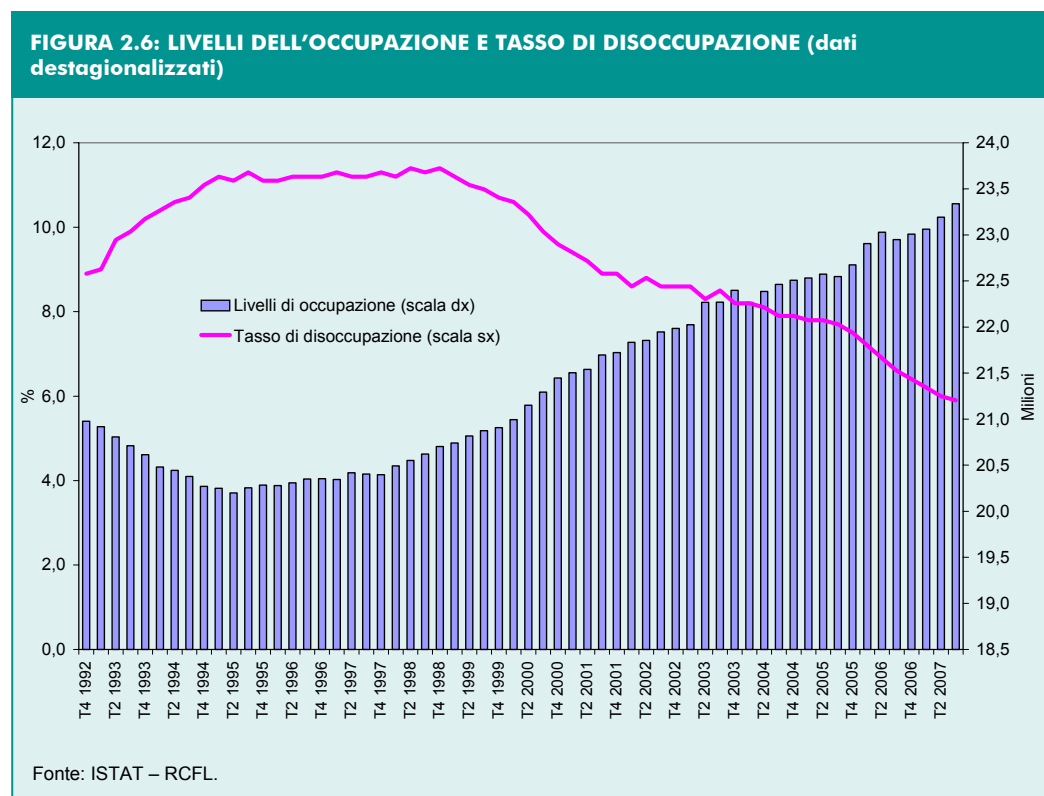
Nel corso del 2007 il mercato del lavoro ha confermato i progressi degli ultimi anni. Nel terzo trimestre, il tasso di disoccupazione, pari al 5,9 per cento destagionalizzato, è al suo minimo storico dagli inizi degli anni Novanta. Interessa circa 1 milione e 500 mila persone in cerca di occupazione, quasi il 10 per cento in meno rispetto allo stesso trimestre del 2006. La diminuzione del tasso di disoccupazione ha interessato tutte le aree del Paese. Nel Sud, la diminuzione tendenziale è stata di 1 punto percentuale, ma il tasso rimane poco al di sotto dell'11 per cento. Prosegue anche la tendenza alla diminuzione del tasso di disoccupazione giovanile, che comunque nella media dei primi 9 mesi del 2007 è stato pari al 19 per cento.

La crescita media annua dell'occupazione calcolata sui primi tre trimestri dell'anno è stata di 1 punto percentuale in termini destagionalizzati (pari a 237 mila nuovi posti di lavoro), e ha spinto il tasso di occupazione (non destagionalizzato) al 59,0 per cento in corrispondenza del terzo trimestre 2007. Il tasso di attività per la popolazione in età lavorativa è stato pari al 62,7 per cento e continua ad essere caratterizzato da forte eterogeneità rispetto all'età e al genere, a causa dei bassi livelli di partecipazione delle donne e degli ultra 55-enni alla forza lavoro (rispettivamente il 50,7 e il 35,0 per cento).

Per quanto riguarda la composizione dell'occupazione in base alla tipologia contrattuale e all'orario di lavoro, si osserva un lieve aumento dell'incidenza del lavoro *part-time* sul lavoro dipendente in media nei primi tre trimestri del 2007 rispetto allo stesso periodo del 2006, che passa dal 13,5 al 14,0 per cento. Nonostante la crescita recente sia stata maggiore per la componente maschile, il lavoro *part-time* incide molto di più sul lavoro femminile, rappresentando il 27,0 per cento dei rapporti di lavoro dipendente.

La crescita media del lavoro a termine, pari a circa il 3,0 per cento, ha riguardato maggiormente il lavoro dipendente femminile (5,4 contro l'1,1 per cento maschile). La crescita complessiva ha interessato prevalentemente le Regioni del Nord-Est e ha riguardato in misura più accentuata il settore dell'industria. Il lavoro temporaneo ha inciso sul lavoro femminile per il 16,0 per cento e per l'11,2 su quello maschile.

Per quanto riguarda le retribuzioni contrattuali orarie, la media del 2007 si è chiusa con una variazione del 2,3 per cento, di poco superiore al tasso di inflazione. L'incremento più elevato si osserva nel settore dell'edilizia (4,4 per cento). I contratti scaduti alla fine dell'anno risultavano essere quasi la metà del totale. Secondo l'indagine OROS (Occupazione, Retribuzioni e Oneri Sociali), nei primi nove mesi del 2007 le retribuzioni lorde per unità *standard* di lavoro sono cresciute in media del 2,8 per cento nell'industria e dell'1,7 per cento nei servizi privati.



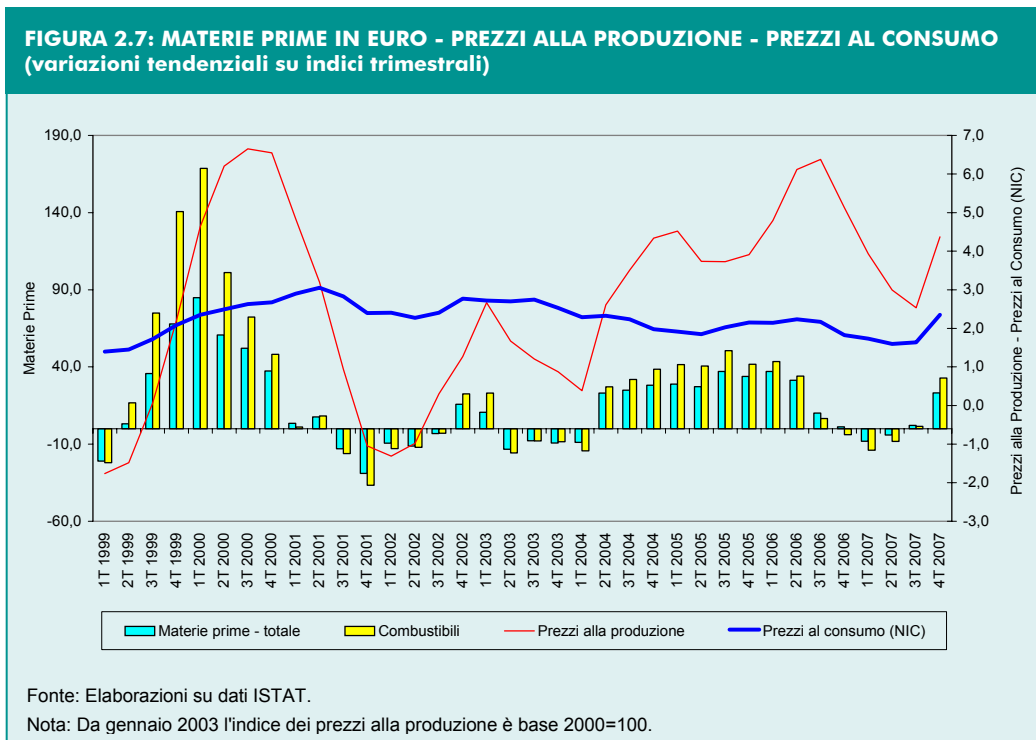
2.2.4 Prezzi

L'andamento nel 2007

Nella media del 2007, i prezzi al consumo hanno evidenziato un rallentamento rispetto al 2006, nonostante il forte rialzo degli ultimi mesi.

L'indice per l'intera collettività nazionale (NIC) ha registrato un aumento dell'1,8 per cento in media d'anno, l'indice delle famiglie di operai e impiegati (FOI, sia al lordo che al netto dei tabacchi) dell'1,7 per cento, l'indice armonizzato del 2,0 per cento.

Il profilo temporale dell'inflazione nel 2007 è stato l'opposto rispetto all'anno precedente. Nel 2006, il punto di svolta della crescita dei prezzi, che erano sospinti dalla componente energetica, era intervenuto dopo l'estate. Nel 2007, invece, l'inflazione ha raggiunto un minimo (1,5 per cento) nei mesi di aprile e maggio, livello che non si registrava da un decennio. La seconda parte dell'anno è stata caratterizzata da una dinamica opposta, che ha portato l'inflazione di dicembre al 2,6 per cento, a causa delle pressioni manifestatesi nella componente energetica dei prezzi al consumo.



Tra la fine del 2006 e la prima parte del 2007, la riduzione dei prezzi del greggio ha influito sulla dinamica dei prezzi delle materie prime, determinando una crescita in media d'anno più bassa. L'indice generale delle materie prime espresso in dollari elaborato da Confindustria ha fatto registrare un aumento medio del 12,6 per cento nel 2007, in netta decelerazione rispetto al 20,0 per cento del 2006. Oltre al rallentamento dei prezzi dei combustibili (11,9 per cento contro il 19,2 per cento del 2006), il risultato è stato determinato dai beni non alimentari (15,8 rispetto al 27,0 per cento del 2006). I beni alimentari sono stati invece caratterizzati da forti rialzi (10,9 contro il 9,9 per cento del 2006), soprattutto nella seconda parte dell'anno.

Il rafforzamento del cambio ha consentito una decelerazione più marcata dell'indice dei prezzi delle materie prime espresso in euro (dal 18,5 per cento del 2006 al 2,8 per cento nel 2007).

I prezzi alla produzione in Italia hanno registrato una crescita nel 2007 del 3,4 per cento (5,6 nel 2006). Tra i raggruppamenti di industrie, l'aumento più elevato è stato segnato dai beni intermedi (5,1 per cento). Tra i settori di attività economica, i metalli e i prodotti in metallo (6,9 per cento) e i prodotti alimentari, bevande e tabacco (4,9 per cento) hanno registrato incrementi elevati. L'indice al netto dell'energia ha mostrato un aumento del 3,5 per cento (3,2 nel 2006). I prezzi alla produzione si sono collocati 0,6 punti percentuali sopra quelli dell'area dell'euro.

TAVOLA 2.4: PREZZI CONTROLLATI NEL PANIERE NIC (variazioni percentuali in media anno)

	2003	2004	2005	2006	2007
TOTALE TARIFFE	1,9	2,2	2,6	3,4	1,4
TOTALE TARIFFE (al netto energetici)	1,4	3,2	1,8	1,6	1,4
di cui: Tariffe di competenza Governo (1)	-2,1	0,8	-1,9	-1,4	-2,3
Tariffe di competenza Autorità (2)	2,2	-1,4	4,2	7,3	1,2
Tariffe di competenza Enti locali (3)	3,5	3,8	3,1	3,4	4,8
Tabacchi	8,3	9,9	8,9	6,3	4,2
TOTALE BENI E SERVIZI LIBERALIZZATI	3,3	3,4	4,0	2,9	2,1
di cui: Benzina verde	1,4	6,3	9,3	5,5	0,9
Gasolio riscaldamento	2,9	6,1	16,6	6,6	0,1
GPL in bombole	6,8	3,5	4,0	7,4	1,7
GPL auto	4,5	-1,3	5,3	14,4	-3,8
Gasolio auto	2,8	6,3	18,1	5,3	-0,1
Assicurazione R.C.	5,0	0,9	1,7	2,3	1,5
TOTALE LIBERALIZZATI AL NETTO DEI PETROLIFERI	3,6	2,6	2,0	1,9	2,3
PREZZI AL CONSUMO - NIC (compresi i Tabacchi)	2,7	2,2	1,9	2,1	1,8

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

1) Trasporto ferroviario, marittimo, autostrade, poste, medicinali SSN.

2) Energia elettrica, gas, tariffe telefoniche.

3) Rifiuti, acqua, TPL, taxi.

Il rallentamento della dinamica dell'inflazione nella prima fase di formazione dei prezzi si è in parte riflesso sull'andamento dei prezzi al consumo. Una moderata spinta al rialzo è provenuta dalla componente tariffaria. L'aggregato dei prezzi controllati ha registrato una crescita media dell'1,4 per cento nel 2007 (3,4 nel 2006). La crescita più marcata dei prezzi dei trasporti ferroviari (7,1 rispetto allo 0,2 per cento del 2006, riconducibile alla sostanziale invarianza delle tariffe dal 2003) e di quelli dell'asporto rifiuti (9,2 contro il 4,8 per cento del 2006) ha trovato compensazione nella riduzione dei prezzi energetici (energia elettrica al 4,8 per cento dal 12,6 nel 2006 e gas a -0,1 per cento dal 9,6 nel 2006) e dei medicinali a carico del SSN (-7,7 per cento nel 2007 rispetto al -4,4 del 2006).

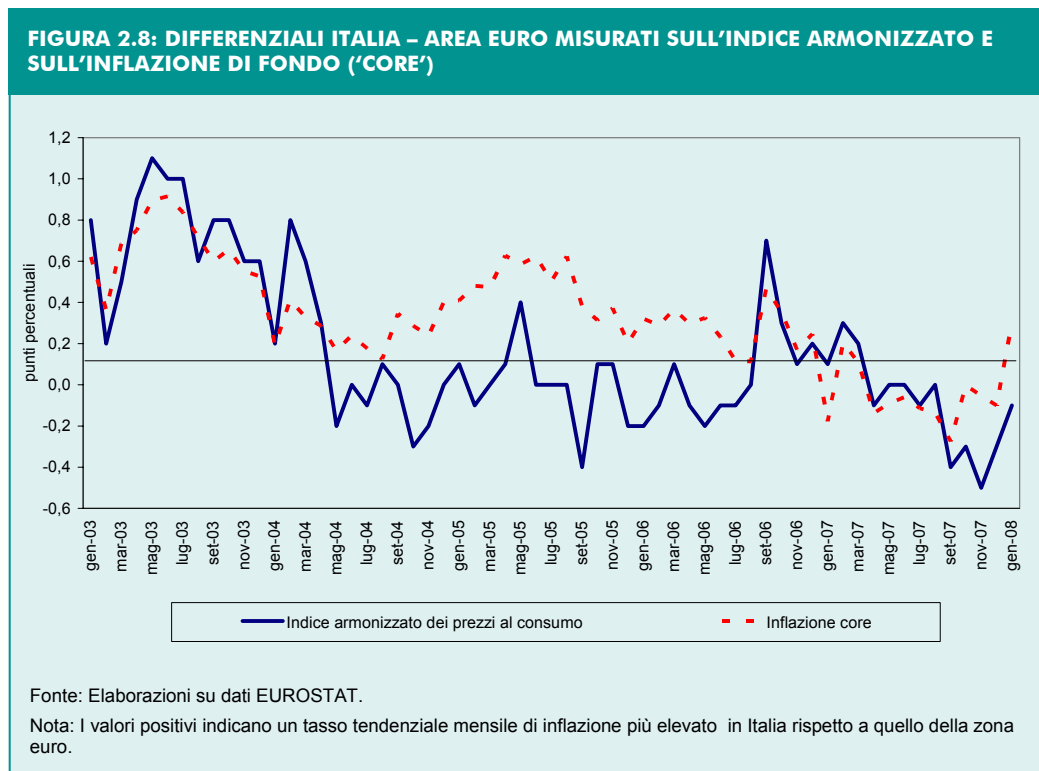
Un contributo alla riduzione dell'inflazione è derivato anche dai prodotti petroliferi (0,7 per cento nel 2007 dal 6,1 nel 2006) e dai servizi privati (2,5 contro il 2,7 per cento nel 2006). Il rallentamento dei servizi è ricollegabile ai servizi assicurativi (1,5 rispetto al 2,3 per cento del 2006) e ai servizi di telefonia mobile (-12,0 per cento rispetto all'invarianza registrata nel 2006 per l'abolizione dei costi di ricarica delle carte prepagate).

Nel 2007 l'indice armonizzato dei prezzi al consumo in Italia ha registrato una crescita del 2,0 per cento (2,2 nel 2006), rispetto al 2,1 nell'area euro (2,2 per cento nel 2006). Il differenziale misurato sull'inflazione *core* (escludendo la componente energetica e gli alimentari freschi) ha evidenziato una dinamica analoga.

La convergenza dell'inflazione deriva, da un lato, da una accelerazione dei prodotti non alimentari (per gli effetti indiretti del rincaro del petrolio) e dall'aumento dei prodotti per la casa, delle autovetture e moto (per l'aumento dei prezzi dei prodotti in metallo); d'altro lato, dalla decelerazione dei servizi finanziari (in Italia allo 0,1 per cento nel 2007 dall'1,7 per cento nel 2006; nell'area euro allo 0,9 per cento nel 2007 dall'1,1 nel 2006).

Sull'accelerazione dell'inflazione nell'area dell'euro ha avuto un ruolo rilevante l'aumento dell'IVA in Germania. Negli ultimi mesi, la crescita più elevata dell'Area

rispetto all'Italia (a gennaio e febbraio 3,2 per cento contro 3,1 in Italia) riflette una trasmissione comparativamente più rapida degli aumenti dei prezzi del petrolio.



Le previsioni per il 2008

L'accelerazione dei prezzi del petrolio in atto dalla metà del 2007, unita alle tensioni sugli alimentari, si sono riflesse più sull'effetto di trascinamento (pari all'1,3 per cento) che sulla media dell'anno. Queste tensioni sono attese proseguire nella prima parte del 2008, per poi rallentare nella seconda.

I prezzi dei servizi privati sono previsti in accelerazione rispetto al 2007, in conseguenza del trasferimento sui prezzi finali dei costi di trasporto e del venir meno degli effetti *una tantum* dei provvedimenti varati nel 2007 (ad esempio l'abolizione dei costi di ricarica delle carte prepagate). Per le tariffe pubbliche non sono attese variazioni di rilievo rispetto al 2007. A inizio 2008, la vigilanza del Governo contro possibili fenomeni speculativi ha portato all'istituzione del Garante per la sorveglianza dei prezzi.

Tenuto conto di questi elementi e del dato provvisorio d'inflazione di febbraio, che è stato pari al 2,9 per cento, si stima che nel 2008 l'inflazione misurata dall'indice generale NIC accelererà al 2,6-2,7 per cento.

DINAMICHE DEI REDDITI E PRODUTTIVITÀ IN ITALIA

Dal 2000 al 2007, la crescita dei salari reali in Italia è stata molto modesta: 0,7 per cento la media annua calcolata sulle retribuzioni lorde per dipendente deflazionata con i prezzi al consumo. Nel 2007 essa è risultata ancora più contenuta (0,2 per cento)⁸. L'analisi mostra differenze rilevanti tra il settore pubblico⁹ e il settore privato¹⁰: la crescita media annua nel periodo 2000-2007 è risultata pari rispettivamente all'1,9 per cento e lo 0,3 per cento. Nel 2007, tuttavia, le retribuzioni reali del settore pubblico sono diminuite dello 0,5 per cento rispetto al 2006 mentre sono risultate in crescita nel settore privato (0,6 per cento).

L'evoluzione della dinamica salariale familiare può essere analizzata attraverso i risultati dell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane pubblicata dalla Banca d'Italia nel gennaio scorso. Quest'ultima mostra che l'incremento reale dei redditi netti delle famiglie ha avuto andamenti differenziati a seconda della tipologia di lavoro svolto dal capofamiglia: dipendente o autonomo. Nella media del periodo 2000-2006, la crescita reale del reddito delle famiglie il cui capofamiglia è un dipendente è stata assai modesta (0,96 per cento), quale risultato di una crescita del 4,3 per cento tra il 2004 e il 2006 che ha compensato la riduzione osservata negli anni 2000-2004. Al contrario, le famiglie il cui principale percettore è un lavoratore autonomo hanno riportato, nel 2000-2006, una crescita sostenuta pari al 13,86 per cento; tra il 2004 e il 2006 il reddito di queste famiglie è rimasto stazionario. La categoria degli autonomi non è tuttavia omogenea: dal 2004 al 2006 il reddito delle famiglie il cui principale percettore è un imprenditore o un artigiano è aumentato dell'11,2 per cento, mentre nel caso di liberi professionisti, lavoratori atipici e soci di società il reddito reale è diminuito¹¹.

Il divario di crescita in termini reali tra le due tipologie di reddito esaminate (dipendente e autonomo) potrebbe essere influenzato anche dal fenomeno dell'evasione fiscale che non è distribuito uniformemente tra le categorie.

Secondo una recente pubblicazione dell'OCSE¹², i livelli dei salari reali italiani sono inferiori a quelli degli altri paesi industrializzati. In una famiglia con un singolo percettore di reddito e due figli, nel 2007 il salario netto è inferiore del 15,9 per cento circa alla media OCSE, del 34 per cento circa rispetto alla Germania e del 17 per cento circa rispetto alla Francia.

La bassa crescita dei salari italiani è essenzialmente conseguenza della scarsa dinamica della produttività. Questa si è ridotta progressivamente negli ultimi due decenni: da una crescita media annua del 2,4 per cento nella seconda metà degli anni ottanta, si è scesi a una media dell'1,1 per

⁸ Fonte: ISTAT, contabilità nazionale. Le retribuzioni lorde per dipendente sono determinate dal rapporto tra le retribuzioni lorde da lavoro dipendente e le unità *standard* di lavoro (ULA) dipendenti.

⁹ Fonte: ISTAT, contabilità nazionale. Per il settore pubblico i dati includono: 'Servizi generali della pubblica amministrazione e assicurazione sociale obbligatoria', 'Istruzione' e 'Sanità e assistenza sociale'.

¹⁰ Fonte: ISTAT, contabilità nazionale. Il settore privato è determinato come differenza tra l'intera economia e il settore pubblico come definito nella nota precedente.

¹¹ Il peso delle famiglie con principale percettore di reddito da lavoro autonomo sul totale delle famiglie è pari al 12,3 per cento, quello delle famiglie con principale percettore di reddito da lavoro dipendente è pari al 47,2 per cento, quello delle famiglie con principale percettore di reddito da condizione non professionale (pensionati e altri non occupati) è pari al 40,5 per cento.

¹² OCSE 'Taxing Wages', Ottobre 2007. I dati sono espressi in dollari usando la parità dei poteri d'acquisto (PPP).

cento nella seconda metà degli anni novanta, fino ad arrivare a una crescita zero nel periodo 2001-2006¹³.

Un rallentamento della crescita della produttività ha caratterizzato tutti i principali paesi dell'area dell'euro; per questi paesi il rallentamento è stato però meno marcato, tranne che per la Spagna dove si sono registrati tassi medi di crescita in linea con quelli italiani.

Passando a una analisi comparata sui livelli della produttività, quello italiano nel 2006 è risultato inferiore, pari, rispettivamente del 26,0 per cento nei confronti di Francia e del 20,0 per cento della Germania¹⁴.

Se guardiamo alle dinamiche del costo del lavoro sotto il profilo della competitività il confronto rilevante, per un'area a moneta unica come quella dell'euro, è tra i tassi di crescita in termini nominale. Tale confronto, effettuato dalla Banca centrale europea, mostra che dal 1999 al 2006 l'incremento cumulato del costo del lavoro per dipendente nel pubblico impiego in Italia è stato superiore alla media dell'area dell'euro (33,8 per cento contro 21,6 per cento nella media dell'area dell'euro). Nel settore privato (14,8 per cento) l'incremento cumulato del costo del lavoro risulta sostanzialmente coincidente con quello della media dell'area dell'euro (14,7 per cento). Particolarmente significativo è stato, in questo periodo, il guadagno di competitività conseguito dalla Germania, dove il tasso di crescita cumulato tra il 1999 e il 2006 è stato, sia nel settore privato sia in quello pubblico, meno della metà della media dell'area¹⁵.

In presenza di una crescita molto modesta della produttività, l'aumento del costo del lavoro, seppur non lontano dalla media europea per quanto riguarda il settore privato, va a incidere direttamente sulla competitività, e quindi sulle prospettive di crescita dell'economia italiana e in particolare su quelle dei redditi delle famiglie.

La leva su cui è indispensabile agire per accrescere il reddito delle famiglie è dunque il rilancio della produttività. Questo rilancio a sua volta postula un aumento della capacità di innovazione del sistema economico e un miglioramento dell'istruzione e della formazione. Dai dati Eurostat riferiti al 2005 appare che l'Italia spende poco in ricerca e sviluppo: l'1,1 per cento del PIL contro il 2,13 della Francia e il 2,48 per cento della Germania. Particolarmente modesta è la quota finanziata dalle imprese, pari in Italia al 40 per cento circa nel 2006, rispetto a una media OCSE del 63 per cento circa e del 54 per cento della UE; tale quota si situa al 26° posto nell'area OCSE, superiore solo alla Grecia, al Portogallo, alla Slovacchia e alla Polonia¹⁶. Inoltre, nel 2005 i

¹³ Fonte: European Commission, AMECO Database. La produttività del lavoro è stata calcolata sul PIL rispetto alle unità standard di lavoro.

¹⁴ Fonte: European Commission, AMECO Database.

¹⁵ BCE, Bollettino mensile giugno 2007, che utilizza il database OCSE *Economic Outlook* Dicembre 2006. Utilizzando i dati ISTAT sui redditi da lavoro e le unità standard di lavoro (ULA), l'incremento cumulato del costo del lavoro per dipendente del settore pubblico risulterebbe più elevato rispetto al settore privato, ma il differenziale sarebbe più contenuto rispetto ai dati della BCE. Nel periodo 1999-2006 (anno base 1999), l'incremento cumulato sarebbe pari al 31,5 per cento per il settore pubblico, al 20,4 per cento per il settore privato.

I dati ISTAT utilizzati fanno riferimento alla serie di contabilità nazionale pubblicata nel 2007, ai fini di una maggiore comparabilità dei dati con quelli del database OCSE.

I redditi da lavoro del settore privato sono determinati come differenza tra i redditi da lavoro per l'intera economia e quelli della pubblica amministrazione.

I dipendenti del settore privato sono determinati come differenza tra l'occupazione per l'intera economia e la somma dell'occupazione della pubblica amministrazione e l'occupazione indipendente.

¹⁶ OCSE, 'Main Science and Technology Indicators' (MSTI): edizione 2007/2.

laureati in materie scientifiche sono stati in Italia il 9,7 per mille contro una media del 13,0 per mille nell'area dell'euro¹⁷. Tra i paesi europei la Francia e l'Irlanda risultano i paesi più dotati in termini di laureati in materie scientifiche (rispettivamente 22,5 per mille e 24,5 per mille).

Legare maggiormente i salari ai risultati aziendali può rappresentare uno stimolo per la crescita della produttività. Per questo motivo, è indispensabile una riforma della contrattazione salariale tra le parti sociali. Solo un maggior ricorso alla cosiddetta contrattazione di secondo livello, cioè quella condotta a livello aziendale, può rendere la dinamica salariale aderente alle effettive condizioni produttive e impedire che un'impresa a bassa produttività sia penalizzata da accordi nazionali che ne minano la competitività e ne mettono a repentaglio i posti di lavoro. La contrattazione nazionale dovrebbe assicurare il mantenimento del potere di acquisto minacciato dalla inflazione, che è un fenomeno generale, mentre la produttività, che è un fatto aziendale, dovrebbe essere interamente presa in carico dalla contrattazione di secondo livello. Una maggiore rispondenza degli strumenti negoziali agli andamenti della produttività era già prevista dagli accordi del luglio 1993.

Per raggiungere questi obiettivi e legare più strettamente gli aumenti dei salari a quelli della produttività occorre differenziare maggiormente per aree, settori e aziende. Inoltre, seguendo l'esempio della Germania, meccanismi di opting out dalla contrattazione nazionale potrebbero essere sperimentati nelle aree, settori o aziende più svantaggiati del Paese, preferibilmente in cambio di impegni in termini di investimenti, ricerca e innovazione.

Costo del lavoro per dipendente nei settori pubblico e privato 1999-2006, tassi di crescita cumulati in termini nominali

	Costo del Lavoro nel Settore pubblico	Costo del Lavoro nel Settore privato
Area euro 12	21,6	14,7
Belgio	25,3	18,8
Germania	8,3	7,5
Irlanda	67,0	42,2
Grecia	64,9	44,7
Spagna	22,1	12,2
Francia	20,4	23,0
Italia	33,8	14,8
Lussemburgo	34,6	43,7
Paesi Bassi	24,8	26,2
Austria	16,0	15,8
Portogallo	25,3	31,9
Finlandia	28,2	28,0

Fonte: BCE, Bollettino mensile giugno 2007.

In materia di livelli salariali la funzione principale della politica economica è di promuovere un rilancio della produttività oltre che di contribuire al mantenimento e al rafforzamento del potere di acquisto attraverso misure che incidano sulla dinamica dei prezzi. Il ruolo svolto dal Governo nel dialogo tra le Parti Sociali dovrebbe essere funzionale a questi fini. L'esigenza di una revisione

¹⁷ Fonte Eurostat; Laureati in materie scientifiche ogni 1000 abitanti in età tra 20-29 anni.

degli accordi del 1993 volta a porre al centro della contrattazione salariale non più l'inflazione e la stabilità, bensì la produttività e la crescita è stata sostenuta dal Governo sin dal settembre 2006, ma è mancata finora una effettiva risposta dalle parti sociali.

Attraverso la leva fiscale, il Governo ha già contribuito a una crescita dei redditi, soprattutto di quelli medio-bassi, con le Leggi finanziarie per gli anni 2007 e 2008. Ulteriori interventi sulle aliquote e sulle detrazioni fiscali dovrebbero essere attuati coerentemente con le compatibilità finanziarie complessive. Lungo la rotta che porta al pareggio dei conti pubblici nel 2011, evitare ulteriori aumenti della pressione fiscale aggregata è compatibile con una riduzione delle aliquote fiscali o con un aumento delle detrazioni sul lavoro dipendente se l'azione di contrasto all'evasione fiscale continuerà a essere efficace e continua, assicurando così nuovi frutti.

La politica economica può favorire una ripresa del potere di acquisto dei lavoratori e della produttività complessiva del Paese anche con la ulteriore rimozione di barriere all'entrata di nuovi e più innovativi operatori in tutti i settori di attività economica, rendere il Sud e in generale il Paese un polo di attrazione per i capitali italiani e stranieri, migliorare il sistema di istruzione per rendere la forza lavoro più qualificata.

Ma l'azione più importante che il Governo e in generale il settore pubblico può compiere per accrescere la produttività complessiva del sistema economico, la sua competitività e la crescita è di accrescere l'efficienza con cui vengono prodotti i servizi pubblici e migliorarne la qualità. Per aumentare la produttività dei dipendenti pubblici occorre legare ad essa gli aumenti e i premi salariali. Maggiore efficienza deve essere il criterio per frenare la dinamica del monte retribuzioni pubbliche, che agisce come un onere sull'intera economia, se ad essa non corrisponde una crescita adeguata della produttività e della qualità dei servizi. Il Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico ha posto le premesse per compiere importanti passi in avanti riconoscendo, tra l'altro, l'importanza di premiare non solo il risultato collettivo ma anche quello individuale attraverso il potenziamento degli strumenti di valutazione del personale. Un rafforzamento della responsabilità, della capacità, della consapevolezza del ruolo dei dirigenti pubblici è indispensabile affinché la riforma abbia piena e compiuta attuazione.

Gli attori principali per un rilancio della produttività, e quindi dei salari e della competitività, restano le Parti Sociali, nelle cui mani sono perciò le sorti della crescita economica italiana e dunque l'incremento del benessere e dei livelli di vita. Solo esse possono invertire la spirale bassa produttività/bassi redditi. Mentre le pressioni provenienti da una maggiore concorrenza interna e internazionale dovrebbero spingere le imprese a innovarsi e rinnovare i loro prodotti, un sistema di contrattazione più decentrato è indispensabile per distribuire più equamente i frutti di tali innovazioni e di premiare il lavoro laddove la produttività è più elevata.

REVISIONI DI CONTABILITÀ NAZIONALE E CONFRONTO PREVISIONI

L'ISTAT ha effettuato una revisione delle serie di contabilità nazionale in volume a partire dal 2001 sulla base: (i) dell'utilizzo di una nuova metodologia di deflazione degli aggregati secondo lo schema supply-use e (ii) dei nuovi indici dei valori medi unitari del commercio con l'estero. La nuova metodologia ha comportato una maggiore coerenza degli aggregati di contabilità nazionale in termini reali oltre che una stima indipendente della variazione delle scorte e una stima più accurata dei consumi intermedi.

Le innovazioni metodologiche hanno quindi comportato delle revisioni straordinarie delle serie in volume, le quali ora non risultano più comparabili con le serie precedenti. Per gli anni 2004-2006 oltre alla revisione straordinaria, le serie di contabilità nazionale hanno subito anche le revisioni di tipo ordinario che tengono conto dell'aggiornamento delle fonti statistiche utilizzate.

Nella tabella vengono mostrate le differenze tra le due serie per le principali componenti del conto risorse e impieghi.

Confronto tra nuova e vecchia serie ISTAT

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	NS	OS	NS	OS	NS	OS	NS	OS	NS	OS	NS	OS
MACRO ITALIA (VOLUMI)												
PIL	0,5	0,3	0,0	0,0	1,5	1,2	0,6	0,1	1,8	1,9	1,5	1,7
importazioni di beni e servizi	0,2	-0,5	1,2	0,8	4,2	2,7	2,2	0,5	5,9	4,3	4,4	2,3
consumi famiglie	0,2	0,2	1,0	1,0	0,7	0,7	0,9	0,6	1,1	1,5	1,4	1,8
spesa della PA e ISP	2,5	2,2	1,9	2,1	2,3	1,6	1,9	1,5	0,9	-0,3	1,3	0,1
investimenti fissi lordi	3,7	4,0	-1,2	-1,7	2,3	1,6	0,7	-0,5	2,5	2,3	1,2	2,8
Inv macchinari attrezzature e vari	1,9	3,4	-4,6	-4,1	2,3	1,8	0,9	-1,2	3,5	2,6	0,2	1,9
Inv in costruzioni	5,9	4,8	2,4	1,4	2,2	1,5	0,5	0,3	1,5	2,1	2,2	4,0
esportazioni di beni e servizi	-2,9	-4,0	-2,0	-2,4	4,9	3,3	1,0	-0,5	6,2	5,3	5,0	2,1
CONTRIBUTI CRESCITA PIL												
esportazioni nette	-0,8	-1,0	-0,8	-0,8	0,2	0,2	-0,3	-0,3	0,1	0,3	0,1	-0,1
scorte	0,0	0,0	0,1	0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	0,5	0,3	0,0	0,1
domanda nazionale al netto scorte	1,3	1,3	0,7	0,6	1,4	1,1	1,0	0,5	1,3	1,3	1,4	1,7
PREZZI												
Deflatore PIL	3,3	3,4	3,1	3,1	2,6	2,9	2,1	2,2	1,7	1,8	2,3	2,4
deflatore importazioni	-0,3	0,4	-1,3	-0,9	2,7	4,2	6,2	7,9	7,6	9,1	2,3	4,4
deflatore consumi famiglie	2,9	2,9	2,8	2,8	2,6	2,6	2,3	2,4	2,7	2,7	2,2	1,8
deflatore spesa della PA e ISP	2,6	2,8	3,7	3,6	2,8	3,4	3,3	3,6	2,0	3,4	0,4	0,8
deflatore investimenti fissi lordi	2,9	2,6	1,6	2,0	2,7	3,2	2,9	3,1	2,6	2,4	2,6	3,6
deflatore esportazioni	1,4	2,6	0,4	0,9	2,6	4,2	4,0	5,6	4,5	5,2	3,6	6,4

Nota: NS (nuova serie); OS (vecchia serie). Per il 2007 vecchia serie crescita acquisita al terzo trimestre, dati destagionalizzati e corretti per i giorni lavorativi.

Le previsioni ufficiali di crescita del 2007 contenute nella RPP 2008 dello scorso settembre e il dato di consuntivo pubblicato dall'ISTAT il 29 febbraio non sono direttamente comparabili. Come mostrato nella tavola seguente, infatti i principali istituti di ricerca e gli organismi internazionali stimavano, tra l'ottobre 2007 e il febbraio 2008, una crescita per il 2007 compresa tra l'1,7 per cento e l'1,9 per cento, in linea con quanto previsto nella RPP.

Confronto previsioni crescita reale per l'Italia

PIL REALE (% a/a)	data prev.	2006	2007
RPP 2008	set-07	1,9	1,9
Prometeia	gen-08	1,9	1,7
Banca Italia	gen-08	1,9	1,7
Confindustria	dic-07	1,9	1,8
REF.IRS	nov-07	1,9	1,8
CER	nov-07	1,9	1,8
ISAE	ott-07	1,9	1,8
IMF (WEO)	ott-07	1,9	1,7
Commissione Europea	feb-08	1,9	1,8
OCSE (EO82)	dic-07	1,9	1,8
Consensus Economics	gen-08	1,9	1,8

Nota: Le stime OCSE , ISAE e Banca d'Italia fanno riferimento ai dati destagionalizzati e corretti per i giorni lavorativi. Alla data di rilascio delle previsioni, per l'ISAE e la Banca d'Italia la stima di crescita del dato grezzo per il 2007 risultava pari all'1,9 per cento .

3. FINANZA PUBBLICA

3.1 AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

3.1.1 Risultati per il 2007

Nel 2007 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, secondo i dati diffusi dall'ISTAT, è risultato di 29,2 miliardi, pari all'1,9 per cento del PIL, il valore più basso nel decennio. Nonostante una crescita del PIL inferiore alle previsioni, il peso del deficit è nettamente inferiore sia all'obiettivo fissato nel 2005 per l'Italia in sede di procedura di disavanzo eccessivo (2,8 per cento), sia a quello assunto nel luglio scorso con il DPEF (2,5 per cento) e successivamente lievemente rivisto con la RPP (2,4 per cento).

La procedura prevista dal Trattato di Maastricht è stata avviata nel luglio 2005 dopo che il Consiglio ECOFIN aveva certificato un rapporto tra deficit e PIL superiore al 3,0 per cento sin dal 2003. Verrà abrogata in maggio, dopo che l'Eurostat avrà certificato i risultati e la Commissione Europea pubblicato le nuove previsioni.

Il risultato del 2007 rappresenta un miglioramento di 0,5 punti di PIL rispetto alle stime di settembre. A tale risultato hanno contribuito un incremento delle entrate più elevato per circa 2 miliardi riferito prevalentemente a quelle di natura tributaria, e una significativa riduzione delle spese correnti al netto degli interessi per circa 8,3 miliardi.

Un *confronto omogeneo tra stime e risultati* deve tener conto dell'intervento concernente il beneficio tributario a favore degli 'incapienti' previsto dal D.L. n. 159/2007 che era stato classificato in riduzione delle imposte dirette interamente per l'anno 2007 sulla base dell'importo originariamente previsto (stimato in 1,9 miliardi). Nei dati di consuntivo dell'ISTAT tale intervento è stato contabilizzato come incremento della spesa per prestazioni sociali in denaro. Il confronto in termini omogenei tra stime di settembre e risultati evidenzia che il maggior gettito deriva in parte dalle scelte operate dalle imprese del settore privato di posticipare al saldo 2008 le detrazioni IRAP (cuneo fiscale) previste dalla Legge finanziaria per il 2007. Si tratta di circa 1 miliardo di minori entrate che non si sono manifestate nel 2007 ma che incideranno sui conti del 2008. L'ulteriore gettito aggiuntivo è l'effetto netto di minori contributi sociali (2,9 miliardi) prevalentemente correlati alla revisione della base statistica 2006 (per tale anno la rettifica operata dall'ISTAT sulla base dei dati consuntivi degli Enti previdenziali è stata di 2,4 miliardi), e di maggiori 'altre entrate correnti' dovute soprattutto a un migliore risultato lordo di gestione (1,2 miliardi), maggiori interessi attivi (0,9 miliardi), aiuti internazionali superiori alla previsione (0,5 miliardi) in larga misura connessi ad accreditamenti dell'Unione europea, maggiori proventi per fitti di terreni e diritti di sfruttamento di giacimenti (0,4 miliardi).

Dal lato della spesa, la riduzione rispetto alla stime della RPP tiene conto anche degli effetti del rinvio al 2008 di alcuni interventi decisi con il decreto legge di settembre, valutati in circa 0,2 punti di PIL (incluso lo slittamento del pagamento del *bonus* per gli incapienti per buona parte dei lavoratori dipendenti e per i lavoratori con reddito da lavoro autonomo).

TAVOLA 3.1: CONTO ECONOMICO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE – SCOSTAMENTO CON PREVISIONI (valori in milioni di euro)

	2007		2008		2009		2010		2011	
	RPP sez.II	RUEF	RPP sez.II	RUEF	RPP sez.II	RUEF	RPP sez.II	RUEF	RPP sez.II	RUEF
SPESE										
Redditi da lavoro dip.	166.031	164.645	177.442	175.050	176.789	174.931	178.957	177.901	181.984	180.877
Consumi intermedi	124.420	121.460	128.827	127.744	132.235	131.645	134.432	136.077	138.992	141.226
Prestazioni sociali (1)	267.120	265.284	278.315	278.340	284.679	284.570	294.998	294.640	305.520	305.210
Altre sp. correnti al netto di int	58.918	56.817	59.118	58.645	59.647	59.554	60.296	62.483	61.068	63.118
Totale sp. correnti al netto int.	616.489	608.206	643.702	639.779	653.350	650.700	668.683	671.101	687.564	690.431
<i>(in % di PIL)</i>	<i>39,9</i>	<i>39,6</i>	<i>40,1</i>	<i>40,2</i>	<i>39,4</i>	<i>39,6</i>	<i>38,9</i>	<i>39,5</i>	<i>38,7</i>	<i>39,2</i>
Interessi passivi	74.534	76.726	78.300	79.307	81.388	80.981	84.101	82.489	86.109	84.803
<i>(in % di PIL)</i>	<i>4,8</i>	<i>5,0</i>	<i>4,9</i>	<i>5,0</i>	<i>4,9</i>	<i>4,9</i>	<i>4,9</i>	<i>4,9</i>	<i>4,8</i>	<i>4,8</i>
Totale spese correnti	691.023	684.932	722.002	719.086	734.738	731.681	752.784	753.590	773.673	775.234
Totale spese in conto capitale	67.595	68.493	62.552	66.095	66.229	70.751	66.578	70.303	66.911	71.396
di cui: Investimenti fissi lordi	42.231	36.134	40.255	39.277	42.533	41.256	43.132	41.595	42.951	42.225
Contributi in c/capitale	23.389	24.769	20.721	24.632	22.103	27.264	21.847	26.139	22.341	26.359
Altri trasferimenti	1.975	7.590	1.576	2.186	1.593	2.231	1.599	2.569	1.619	2.812
Totale spese fin. al netto di int.	684.084	676.699	706.254	705.874	719.579	721.451	735.261	741.404	754.475	761.827
Totale spese finali	758.618	753.425	784.554	785.181	800.967	802.432	819.362	823.893	840.584	846.630
ENTRATE										
Totale entrate tributarie	458.254	459.888	472.487	470.810	484.235	484.004	501.424	503.636	517.485	521.389
di cui: Imposte dirette (1)	231.839	233.660	241.228	241.102	246.789	245.846	257.359	258.842	265.973	269.752
Imposte indirette	225.532	225.928	230.903	229.476	237.413	237.926	244.035	244.562	251.482	251.405
Imposte in c/capitale	883	300	356	232	33	232	30	232	30	232
Contributi sociali	207.710	204.772	218.141	214.141	224.640	220.450	230.847	226.833	237.871	233.790
di cui: Contributi effettivi	204.108	200.911	214.429	210.143	220.917	216.406	227.091	222.721	234.080	229.605
Contributi figurativi	3.602	3.861	3.712	3.998	3.723	4.044	3.756	4.112	3.791	4.185
Altre entrate correnti	52.619	55.272	54.106	56.631	55.109	57.782	56.329	59.005	57.561	60.519
Totale entrate correnti	717.700	719.632	744.378	741.350	763.951	762.004	788.570	789.242	812.887	815.466
Entrate in conto capitale	3.677	4.314	4.411	4.876	4.837	5.320	4.864	5.363	4.890	5.404
Totale entrate finali	722.260	724.246	749.145	746.458	768.821	767.556	793.464	794.837	817.807	821.102
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	<i>43,1</i>	<i>43,3</i>	<i>43,0</i>	<i>43,1</i>	<i>42,7</i>	<i>42,9</i>	<i>42,6</i>	<i>42,9</i>	<i>42,5</i>	<i>42,9</i>
SALDI										
Saldo primario	38.176	47.547	42.891	40.584	49.242	46.105	58.203	53.433	63.332	59.275
<i>(in % di PIL)</i>	<i>2,5</i>	<i>3,1</i>	<i>2,7</i>	<i>2,6</i>	<i>3,0</i>	<i>2,8</i>	<i>3,4</i>	<i>3,1</i>	<i>3,6</i>	<i>3,4</i>
Saldo di parte corrente	26.677	34.700	22.376	22.264	29.213	30.323	35.786	35.652	39.214	40.232
<i>(in % di PIL)</i>	<i>1,7</i>	<i>2,3</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>2,1</i>	<i>2,1</i>	<i>2,2</i>	<i>2,3</i>
Indebitamento netto	-36.358	-29.179	-35.409	-38.723	-32.146	-34.876	-25.898	-29.056	-22.777	-25.528
<i>(in % di PIL)</i>	<i>-2,4</i>	<i>-1,9</i>	<i>-2,2</i>	<i>-2,4</i>	<i>-1,9</i>	<i>-2,1</i>	<i>-1,5</i>	<i>-1,7</i>	<i>-1,3</i>	<i>-1,4</i>
PIL nominale	1.543.823	1.535.540	1.605.043	1.590.366	1.659.615	1.642.717	1.717.445	1.700.769	1.776.298	1.761.518

1) I valori indicati nelle stime 2007 della Relazione Previsionale e Programmatica per il 2008 con riferimento al 'bonus incapienti' sono riclassificati, per omogeneità di raffronto, in linea con la definizione adottata dall'ISTAT nel comunicato rilasciato in data 29 febbraio 2008. L'importo, stimato in 1.900 milioni, viene riclassificato come prestazione sociale anziché essere dedotto dalle imposte dirette.

La riduzione delle spese correnti, pari a circa 6,1 miliardi, deriva da: (i) minori spese per redditi da lavoro dipendente (1,4 miliardi) correlate tra l'altro alle misure di razionalizzazione nella scuola e al parziale slittamento al 2008 delle assunzioni in deroga consentite per l'anno 2007; (ii) minori consumi intermedi (circa 3 miliardi) riferiti sia a minori spese delle amministrazioni statali assoggettate a un rigoroso monitoraggio, sia alla emersione di una minore spesa sanitaria¹; (iii) minori erogazioni per 'altre spese correnti' (circa 2,1 miliardi) riferiti prevalentemente a una minore contribuzione per il finanziamento del bilancio dell'Unione europea.

Tale riduzione è stata controbilanciata da una più elevata spesa per interessi (circa 2,2 miliardi).

La spesa in conto capitale risulta più elevata (circa 0,9 miliardi) per l'effetto combinato di una serie di fattori: (i) maggiori oneri di natura straordinaria riguardanti la cancellazione dell'acconto dei concessionari alla riscossione decisa con il decreto legge di fine anno (per un importo pari a 4,939 miliardi)² e la differente contabilizzazione dei rimborsi relativi alla sentenza IVA sulle auto aziendali (pari a 0,847 miliardi)³; (ii) maggiori contributi agli investimenti (circa 1,5 miliardi); (iii) una minore dinamica evolutiva degli investimenti fissi lordi (circa 6,1 miliardi) riferiti alla minore realizzazione di interventi da parte dell'ANAS (circa 2,1 miliardi)⁴ e degli enti territoriali e allo slittamento di alcuni interventi, prevalentemente a carico delle Amministrazioni centrali⁵.

GLI EFFETTI DELLA REVISIONE METODOLOGICA DEI CRITERI DI IMPUTAZIONE DELLA SENTENZA IVA SUGLI AUTOVEICOLI

La metodologia seguita inizialmente per l'imputazione della sentenza IVA sugli autoveicoli era stata quella di considerare come momento di registrazione la data della sentenza e di procedere a una stima indiretta del potenziale numero dei contribuenti e del potenziale importo da rimborsare, nel presupposto che tutti gli aventi diritto presentassero istanza.

L'emanazione di alcuni provvedimenti normativi (introduzione del regime forfetario) e il numero limitato delle istanze di rimborso presentate con procedura forfetaria hanno fornito nuove informazioni sui possibili comportamenti degli aventi diritto e posto i presupposti per una revisione al ribasso dell'onere per lo Stato derivante dalla sentenza. In considerazione di questi elementi, in accordo con Eurostat, è stato deciso di adottare una metodologia statistica diretta già utilizzata per altri tipi di rimborsi, in base alla quale il debito per lo Stato viene registrato nel momento della validazione delle istanze di rimborso in seguito allo spoglio da parte dell'amministrazione finanziaria.

¹ Le informazioni trasmesse dalle Regioni, che evidenziano una minore spesa sanitaria, andranno riscontrate e analizzate con le Regioni stesse nei tavoli tecnici istituzionalmente previsti per verificare la natura strutturale della riduzione dei costi e il contributo fornito dalle singole Regioni al rallentamento della dinamica. A tal fine sono programmate riunioni per la seconda metà del mese di marzo.

² La favorevole evoluzione dei conti pubblici ha consentito, in seguito alla trasformazione del sistema dei concessionari della riscossione assorbiti in una Società interamente partecipata dalle Amministrazioni pubbliche, di provvedere alla restituzione della tassa a suo tempo prevista a carico di strutture concessionarie private (D.L. n.248/2007).

³ Cfr Riquadro.

⁴ L'economia di spesa riguarda anche gli interventi a valere sugli ulteriori fondi per 215 milioni stanziati con il D.L. n.159/2007.

⁵ Si tratta dello slittamento di alcuni oneri legati a risorse assegnate dal D.L. n.159/2007 o condizionate al preventivo accertamento degli introiti per il TFR.

Di conseguenza, si è proceduto a eliminare l'onere straordinario per lo Stato per effetto della sentenza IVA sulle auto aziendali registrato nel 2006 e stimato pari a circa 16 miliardi, mentre la prima contabilizzazione dei rimborsi IVA sulle auto aziendali è stata effettuata nel conto del 2007 con riferimento alle sole istanze presentate in via telematica con il regime forfetario, per un importo pari a 847 milioni.

Dopo l'iscrizione al 2007 delle somme richieste con procedura forfetaria, per gli anni 2009-2011 sulla base del normale processo di validazione e liquidazione delle istanze ordinarie che sono state presentate e saranno presentate, sono stimati rimborsi per un importo di 400 milioni per ciascun anno del triennio.

Rispetto al risultato conseguito nel 2006, l'indebitamento netto si riduce di 1,5 punti percentuali. Il risultato del 2006 è stato rideterminato in misura significativa, per tener conto dei nuovi criteri di imputazione contabile dei rimborsi IVA, che hanno comportato una revisione al ribasso dell'indebitamento netto al 3,4 per cento del PIL. Nel biennio 2006-2007, la riduzione complessiva in termini nominali del rapporto *deficit*/PIL risulta pari a 2,3 punti percentuali. In termini strutturali l'aggiustamento appare ancora più marcato, pari a circa 2,9 punti di PIL. È dal triennio 1995-1997 che non si verificava un contenimento strutturale di tali dimensioni.

Per il secondo anno consecutivo le misure *una tantum* non sono state utilizzate per migliorare il *deficit* ma hanno avuto prevalentemente un effetto peggiorativo sui conti. Al netto di tali misure, il rapporto tra *deficit* e PIL passa dal 3,0 per cento del 2006 all'1,7 per cento del 2007. Se si esclude anche l'impatto del ciclo economico sui conti pubblici, il *deficit* strutturale passa dal 2,9 per cento del 2006 all'1,6 per cento del 2007.

L'avanzo primario è migliorato di 1,8 punti di PIL, collocandosi al 3,1 per cento, grazie all'aumento dell'incidenza delle entrate sul PIL di circa 1,3 punti percentuali (dal 45,9 al 47,2 per cento). È stato il risultato di un significativo recupero di base imponibile (si stima che il gettito aggiuntivo ammonti nel biennio 2006-2007 a oltre 20 miliardi)⁶ e della riduzione delle spese primarie sul PIL per circa 0,6 punti percentuali (dal 44,7 al 44,1 per cento).

Il saldo corrente, tornato su valori positivi lo scorso anno, ha accresciuto il proprio attivo raggiungendo il 2,3 per cento del PIL.

Le spese correnti hanno registrato un tasso di crescita del 4,5 per cento, con un aumento dell'incidenza sul PIL di 3 decimi di punto rispetto all'anno precedente (44,6 per cento nel 2007 contro 44,3 per cento nel 2006). Tale andamento riflette il netto incremento della spesa per interessi (12,4 per cento contro 5,5 per cento registrato nel 2006) che ha determinato un aumento dell'incidenza in rapporto al PIL di quattro decimi di punto (dal 4,6 per cento al 5,0 per cento). La spesa per interessi ha risentito dell'innalzamento dei tassi verificatosi nella prima parte dell'anno quando viene di norma collocata sul mercato la maggior parte delle nuove emissioni di titoli di Stato (circa il 70 per cento nei primi sette mesi). Gran parte della maggiore spesa è imputabile agli Enti locali e alle Regioni, il cui debito è in prevalenza a tasso variabile.

⁶ Cfr Riquadro sui risultati della lotta all'evasione.

Al netto dell'onere per interessi, le spese correnti risultano cresciute del 3,6 per cento, lievemente al di sotto del tasso di crescita del PIL nominale, consentendo per il secondo anno consecutivo, una marginale riduzione del rapporto sul PIL (39,6 nel 2007 rispetto a 39,7 del 2006 e a 39,8 del 2005). Questo è il miglior risultato dal 2004. Nel biennio 2006-2007, l'incremento medio annuo risulta pari al 3,4 per cento, inferiore a quello registrato nel quinquennio 2001-2005 pari al 5,1 per cento. In termini reali, l'incremento è pari all'1,8 per cento nel 2007 (1,4 per cento in media nel biennio 2006-2007), anch'esso più contenuto rispetto a quanto registrato nel quinquennio precedente (2,2 per cento medio annuo). A tale risultato hanno contribuito le misure specifiche contenute nelle Leggi finanziarie per il 2006 e il 2007, un rigoroso controllo amministrativo delle erogazioni e lo slittamento di parte dei rinnovi contrattuali nel pubblico impiego. Il contenimento della spesa corrente primaria risulterebbe ancora più marcato se si escludessero le prestazioni sociali, che nel breve periodo hanno natura obbligatoria.

TAVOLA 3.2: SPESA PRIMARIA CORRENTE

	Tasso di incremento nominale	Tasso di incremento reale
1991-1995	5,5	0,6
1996-2000	5,0	2,2
2001-2005	5,1	2,2
2006-2007	3,4	1,4

I redditi da lavoro dipendente sono cresciuti dell'1,1 per cento contro il 4,1 per cento registrato nel 2006. Il rallentamento osservato si determina, oltre che per mancato rinnovo di parte dei residui contratti ancora da stipulare, anche per il contenimento della dinamica occupazionale, che ha in parte compensato gli oneri sostenuti per il rinnovo contrattuale 2006-2007 per il personale dei principali comparti del settore statale.

La crescita dei consumi intermedi, dopo la forte frenata nel 2006, è stata moderata (2,1 per cento). Ciò ha consentito di contenerla al di sotto di quella del PIL nominale e di proseguire nel percorso di riduzione dell'incidenza rispetto al PIL. Le prestazioni sociali in natura (che includono prevalentemente le spese per assistenza sanitaria in convenzione) hanno rallentato significativamente la loro dinamica, evidenziando un aumento dello 0,9 per cento rispetto alla crescita del 2,7 per cento dell'anno precedente.

La spesa sanitaria è aumentata dello 0,9 per cento dopo essere cresciuta del 5,4 per cento nel 2006. Il rallentamento della dinamica è stato ottenuto anche grazie all'efficacia delle misure di rafforzamento degli strumenti di responsabilizzazione regionale. Su tale risultato hanno inciso inoltre il meccanismo di contabilizzazione degli oneri contrattuali e la riallocazione temporale di alcune partite contabili. Al netto di tali effetti la variazione media annua nel biennio 2006-2007 risulterebbe pari a circa il 4 per cento rispetto alla variazione media annua del periodo 2001-2005, pari a circa il 6,5 per cento; ciò si verifica malgrado la più elevata inflazione abbia inciso sul costo delle prestazioni.

Nel complesso, la crescita della spesa per consumi finali è risultata in ulteriore decelerazione, registrando un incremento dell'1,6 per cento rispetto al 2,8 per cento del

2006 e al 5,3 per cento del 2005. Ne è conseguita una progressiva riduzione dell'incidenza sul PIL (dal 20,4 per cento del 2005 al 20,2 per cento del 2006 e 19,8 per cento del 2007).

La spesa per prestazioni sociali in denaro è invece cresciuta del 5,2 per cento, raggiungendo un'incidenza in rapporto al PIL pari al 17,3 per cento. Su tale andamento ha inciso la dinamica sostenuta delle prestazioni sociali diverse dalle pensioni, soprattutto in seguito all'incremento della spesa per trattamenti di famiglia (per un onere di circa 900-1.000 milioni)⁷ e all'erogazione del beneficio tributario a favore degli incapienti (per un importo pari a circa 560 milioni)⁸. La spesa pensionistica ha evidenziato una crescita più contenuta in relazione alla rivalutazione delle pensioni in base all'inflazione (l'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2007 è stata pari al 2,0 per cento), alla ricostituzione degli importi delle pensioni in essere e alla corresponsione degli arretrati, al saldo tra le nuove pensioni liquidate e quelle cessate, all'erogazione dei benefici per le pensioni basse (per un importo pari a circa 900 milioni)⁹. I risultati diffusi dall'ISTAT per l'anno 2007 della spesa per prestazioni sociali in denaro (pari a 265,3 miliardi) risultano sostanzialmente in linea con le previsioni inglobate nella RPP per il 2008 (pari a 265,2 miliardi). Nel fare tale raffronto occorre evidenziare la diversa imputazione concernente il beneficio tributario degli incapienti rispetto alle stime precedenti¹⁰. Tenuto conto che nei risultati di Contabilità Nazionale per l'anno 2007 è stato contabilizzato per tale intervento un importo pari a circa 560 milioni, la spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro è risultata in linea con quanto previsto per il 2007.

Le spese in conto capitale sono diminuite del 7,6 per cento per l'effetto netto di un aumento delle spese per investimento (3,9 per cento) e dei contributi agli investimenti (11,1 per cento) e di una riduzione delle altre spese in conto capitale. I valori rilevati includono alcune operazioni straordinarie (contabilizzate tra le 'altre spese in conto capitale'), che hanno inciso significativamente nel 2006 e nel 2007, rendendo il confronto non omogeneo. In particolare nel 2007 si scontano la cancellazione dell'acconto dei concessionari alla riscossione e la riclassificazione dei rimborsi IVA, per un importo complessivo di 5,8 miliardi. Sul 2006 pesano, per un importo complessivo di circa 14,4 miliardi, la cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società TAV per il finanziamento dell'Alta Velocità (circa 13 miliardi), nonché gli oneri originati dalla retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli (circa 0,7 miliardi) e dalla restituzione di tasse pagate dai gestori dei servizi di telecomunicazioni (circa 0,7 miliardi)¹¹. Al netto di tali operazioni straordinarie le spese in conto capitale nel complesso aumentano del 5,2 per cento.

Le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche sono cresciute del 6,5 per cento, collocandosi al 47,2 per cento del PIL.

⁷ L'incremento degli assegni per il nucleo familiare è stabilito dalla L. n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007).

⁸ Nell'anno 2007 è stata contabilizzata la quota di beneficio (previsto dal D.L. n. 159/2007, convertito con L. n.222/2007) riconosciuta automaticamente a fine anno 2007 tramite sostituti di imposta (in primo luogo gli enti previdenziali e, in parte minima, i datori di lavoro per i lavoratori dipendenti), mentre non è stata contabilizzata la quota di beneficio che riguarda, in particolare, i lavoratori autonomi (cfr. articolo 2, comma 8, D.M. 8 novembre 2007) e i lavoratori dipendenti, per i quali il sostituto di imposta non ha potuto operare in tutto o in parte la liquidazione in via automatica a fine 2007.

⁹ D.L. n. 81/2007, convertito con L. n.127/2007.

¹⁰ Cfr. al riguardo apposita nota a Tav. 15 della RPP 2008 – Seconda Sezione e note 8 e 9 a pag 15-16 dell'Aggiornamento del Programma di Stabilità di novembre 2007

¹¹ Decretata con sentenza del TAR del Lazio.

Le entrate tributarie sono state pari a 459,9 miliardi con una crescita annua del 6,0 per cento, superiore sia all'aumento del PIL nominale (3,8 per cento), sia a quello dei consumi delle famiglie residenti (3,6 per cento)¹². Il gettito al netto delle entrate *una tantum* (pari a circa 6,0 miliardi nel 2006 e a 1,1 miliardi nel 2007) è cresciuto ad un tasso ancor più elevato, pari al 7,2 per cento.

Rispetto alle stime contenute nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 2008 e tenuto conto della diversa classificazione del beneficio per gli incapienti, il gettito tributario è stato di circa 1,6 miliardi superiore alle previsioni nonostante il netto rallentamento dell'economia nella parte finale dell'anno. Tale rettifica si aggiunge alle successive revisioni al rialzo delle stime effettuate nel corso del 2007, con il DPEF 2008-2011 e con la RPP, per un ammontare complessivo di circa 10,7 miliardi.

All'andamento del gettito nel 2007 ha contribuito sia la componente erariale (il bilancio dello Stato) che quella locale che ha registrato tassi di crescita più elevati¹³. In particolare, le entrate tributarie lorde dello Stato sono state pari a 417,4 miliardi (422,2 miliardi se per omogeneità di raffronto non si escludono gli effetti dell'eliminazione dell'acconto dei concessionari della riscossione incluso invece nel 2006 ma non nel 2007) realizzando una crescita annua del 5,4 per cento (che sale al 6,7 per cento al netto delle entrate *una tantum*). Particolarmente positivo è stato l'andamento del gettito IRPEF, cresciuto su base annua del 5,7 per cento, delle imposte dirette pagate in autoliquidazione (IRES e una parte dell'IRPEF) aumentate del 24,1 per cento, e delle imposte di registro e bollo, sostenute dalle misure della manovra finanziaria per il 2007. L'IVA è cresciuta del 4 per cento in parte frenata da una riduzione dei consumi di prodotti petroliferi (che ha influenzato negativamente anche il gettito delle accise). Al netto del settore petrolifero, l'IVA sugli scambi interni è infatti cresciuta del 5,7 per cento, ben al di sopra del tasso di crescita dei consumi delle famiglie residenti (3,6 per cento).

Le entrate tributarie delle Amministrazioni Locali (circa il 20 per cento delle entrate tributarie totali) si stima siano cresciute del 6,8 per cento (i dati ufficiali saranno diffusi dall'ISTAT nei prossimi mesi). Il maggior tasso di crescita del gettito tributario locale è legato alla forte crescita delle addizionali IRPEF, sia regionali che comunali, il cui gettito nel 2007 è aumentato, rispettivamente, del 19,5 per cento e del 43,0 per cento come effetto di aumenti delle aliquote stabiliti a livello locale. In particolare, nel 2007 circa il 43 per cento dei comuni ha aumentato l'aliquota dell'addizionale IRPEF, il 56 per cento ha lasciato l'aliquota invariata e pochi Comuni l'hanno ridotta rispetto ai livelli del 2006. In generale l'aumento dei tributi locali riflette la scelta delle Amministrazioni di rispettare il Patto per la Salute e il Patto di Stabilità Interno utilizzando una variazione dei tributi anziché incidendo sulla spesa.

¹² Le entrate del 2007 non includono gli effetti del cosiddetto bonus incapienti (D.L. n. 159/2007, 1,9 miliardi). Cfr. nota 10.

¹³ Le entrate erariali e locali sono al lordo dei rimborsi, delle compensazioni e delle altre poste correttive di contabilità nazionale.

TAVOLA 3.3: ENTRATE TRIBURARIE ERARIALI

	In milioni di euro	Gen-Dic 2007 Variazioni % sul 2006	In % sul Totale
Imposte dirette	223.301	7,2	52,9
IRE	153.683	5,7	36,4
IRES	50.712	27,3	12,0
Altre	18.906	-17,9	4,5
di cui: Sost. redditi di capitale	10.775	21,2	2,6
Imposte indirette	198.864	3,5	47,1
Registro	5.810	10,8	1,4
IVA	120.140	4,0	28,5
- Scambi interni	105.749	4,7	25,0
- Importazioni	14.391	-0,4	3,4
Accise	39.552	-1,0	9,4
Altre Indirette (Bolli e altro)	21.975	5,9	5,2
Varie (Giochi)	11.387	5,6	2,7
Totale entrate (lordo delle una tantum) (1)	422.165	5,4	100,0
Totale entrate (netto delle una tantum)		6,7	

1) Comprensivo dell'acconto dei concessionari della riscossione.

I contributi sociali sono aumentati dell'8,0 per cento per effetto dell'aumento dell'aliquota di legge per i lavoratori autonomi e degli introiti contributivi derivanti dalla scelta dei dipendenti delle imprese con oltre 50 addetti di mantenere il TFR nel 2007¹⁴ presso l'INPS, piuttosto che destinarlo alla previdenza complementare.

La pressione fiscale ha raggiunto il 43,3 per cento del PIL¹⁵. Pur con le cautele necessarie quando si effettua questo tipo di valutazioni, si stima che nel biennio 2006-2007 la parte di entrate non attribuibile all'andamento del ciclo economico e alle misure di tipo fiscale ammonti a più di 1 punto di PIL. Parte di queste maggiori entrate sono state utilizzate per finanziare riduzioni di imposta a famiglie e imprese per circa 10 miliardi¹⁶. Tale incremento riflette i risultati conseguiti dall'azione di contrasto all'evasione e dall'aumento spontaneo dell'adesione fiscale (*tax compliance*) da parte dei contribuenti. In coerenza con gli *standard* internazionali il dato sulla pressione fiscale include i nuovi accantonamenti al TFR versati all'INPS dalle imprese i cui dipendenti non hanno optato per la previdenza complementare mentre non include la restituzione fiscale ai contribuenti che non pagano imposte nette (cosiddetto *bonus* incapienti). Il primo fenomeno non rappresenta un effettivo aggravio sul costo del lavoro mentre il secondo rappresenta un effettivo sgravio d'imposta, contabilizzato tra le prestazioni sociali in denaro.

¹⁴ Il fondo che raccoglie i contributi sociali dei lavoratori dipendenti nelle imprese con almeno 50 addetti a decorrere dal 1 gennaio 2007 è stato costituito presso l'INPS in base alla L. n. 296/2006 ed è definito come 'Fondo per erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del codice civile'.

¹⁵ La pressione fiscale si ridurrebbe a 42,5 per cento del PIL se si escludessero dalle entrate le detrazioni concesse agli incapienti, e l'eliminazione dell'acconto versato dai concessionari della riscossione che, nel rispetto di principi contabili, sono stati contabilizzati come maggiori spese, e se si escludessero anche i versamenti del TFR effettuati all'INPS che non rappresentano un aggravio per il contribuente.

¹⁶ Cfr Riquadro sui risultati della lotta all'evasione.

3.1.2 Tendenze per il 2008 e anni successivi

Il quadro di finanza pubblica per il 2008 e gli anni successivi tiene conto delle mutate prospettive di crescita reale dell'economia italiana che per il 2008 sono state riviste al ribasso dall'1,5 per cento (settembre 2007) all'attuale 0,6 per cento. La previsione include inoltre: (i) gli effetti di trascinamento dei migliori risultati acquisiti nel 2007 sia in termini di entrata che di spesa; (ii) lo slittamento al 2008 di alcuni interventi previsti nel D.L. n.159/2007; (iii) le modifiche intervenute nel quadro normativo attuale rispetto alla manovra di bilancio presentata in Parlamento.

Il nuovo quadro previsivo a legislazione vigente, basato su ipotesi improntate alla prudenza sia dal lato delle entrate sia delle spese, porta a stimare un indebitamento netto pari al 2,4 per cento del PIL per il 2008. Nonostante la consistente revisione delle stime di crescita e lo slittamento di alcuni oneri dal 2007 al 2008, l'indebitamento netto previsto si colloca a un livello solo leggermente superiore a quello stimato lo scorso settembre (2,2 per cento del PIL). Per gli anni successivi le proiezioni mostrano indebitamenti netti pari al 2,1 per cento del PIL nel 2009, all'1,7 nel 2010 e all'1,4 nel 2011. Rispetto ai valori indicati nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 2008, l'indebitamento netto in rapporto al PIL risulta in aumento di circa 0,1-0,2 punti percentuali in media all'anno nel periodo 2009-11.

Rispetto ai dati indicati nella Relazione Previsionale e Programmatica dello scorso settembre le nuove stime per il 2008 incorporano tutta una serie di fattori che vengono sintetizzati nella Tavola 3.4; alcuni di essi esauriscono i propri effetti nel 2008 mentre altri si riflettono anche negli anni successivi.

TAVOLA 3.4: REVISIONI DELL'INDEBITAMENTO NETTO PER IL 2008

	milioni di euro	% PIL	PIL
Indebitamento netto RPP 2008	-35.409	-2,2	1.605.043
- Effetto quadro macro netto interessi	-3.587		
di cui: Tributarie	-2.392		
Contributi sociali	-950		
- Interessi	-1.007		
- Slittamenti D.L. 159	-3.090		
di cui: Bonus 'incapienti'	-782		
- Decreto Mille proroghe, ICI e slittamento IRAP cuneo fiscale	-2.531		
di cui: Slittamento IRAP e ICI	-1.600		
Mille proroghe	-931		
- Trascinamento e miglioramento 2007 e revisioni ISTAT	6.901		
INDEBITAMENTO NETTO RUEF	-38.723	-2,4	1.590.366
Differenze RPP - RUEF	-3.314	-0,2	

Dal lato delle entrate si evidenziano i seguenti scostamenti rispetto alla precedente stima di settembre (cfr. Tavola 3.1):

- un minor gettito tributario netto per 1.677 milioni (riferito prevalentemente alle imposte indirette per 1.427 milioni) in seguito a: i) la revisione al ribasso della crescita per il 2008 con un effetto complessivo stimato in 2.392 milioni; ii) lo

slittamento dal 2007 di quota parte delle previste minori entrate per la riduzione del 'cuneo fiscale' (circa 1.000 milioni); iii) l'adeguamento dei coefficienti catastali di riferimento per l'ICI (circa 600 milioni). Il minor gettito è in parte compensato dall'effetto di trascinamento delle maggiori entrate acquisite nel 2007. Le stime considerano il maggior gettito legato al miglioramento della *tax compliance* (oltre 20 miliardi) nel biennio precedente come acquisito anche per il futuro ma, in via prudenziale, non incorporano una ulteriore emersione di base imponibile. In particolare, considerando l'effetto differenziale sul gettito 2007 e 2008 delle manovre finanziarie, delle misure *una tantum* e degli eventi occasionali, si stima che l'elasticità di base delle entrate tributarie al PIL per il 2008 si collochi intorno a un punto percentuale¹⁷. Questo valore riflette, da un lato, la stabilizzazione degli effetti degli interventi antievasione e, dall'altro, l'evoluzione prevista del quadro macroeconomico. Il tasso di crescita delle retribuzioni lorde (rilevante per le imposte a elevata elasticità come l'IRE), maggiore della crescita del PIL, spinge verso l'alto l'elasticità complessiva del gettito rispetto al PIL.

- minori contributi sociali per 4.286 milioni correlati alla revisione del quadro macroeconomico (950 milioni) e, per la restante parte, principalmente a una rivalutazione da parte dell'ISTAT del coefficiente di svalutazione degli accertamenti dei contributi sociali;
- maggiori 'altre entrate correnti' per 2.525 milioni, per adeguamento della stima rispetto ai maggiori introiti realizzati nel 2007.

Dal lato delle spese si stima un contenuto aumento pari a 627 milioni, come effetto netto di maggiori spese in conto capitale per 3.543 milioni e maggiori interessi per 1.007 milioni, parzialmente compensati da minori spese correnti al netto degli interessi per 3.923 milioni.

In particolare, tra le spese correnti si evidenziano:

- minori oneri per redditi di lavoro dipendente per 2.392 milioni in seguito all'effetto di trascinamento dell'evoluzione più contenuta registrata nel 2007, in base ai dati di consuntivo. La stima considera non solo la completa sottoscrizione dei rinnovi contrattuali relativi al biennio economico 2006-2007 (circa 7.500 milioni, di cui 3.570 a titolo di arretrati), ma anche la definitiva chiusura delle code contrattuali relative ai bienni 2002-2003 e 2004-2005 (circa 260 milioni) e la corresponsione della sola vacanza contrattuale per il biennio economico in corso. Il tasso di crescita dei redditi da lavoro, pari al 6,3 per cento, è dovuto per 5,1 punti per i rinnovi dei contratti. La parte restante coglie sia gli effetti del contenimento della dinamica occupazionale (stimata per il 2008 in calo dello 0,1 per cento), sia l'andamento degli altri fattori di dinamica dei redditi da lavoro dipendente diversi dai rinnovi contrattuali, fra cui la stabilizzazione del personale precario;
- minori spese per consumi intermedi per 1.083 milioni, stimate sulla scorta del rallentamento della dinamica nel 2007, prudenzialmente assunto solo in parte nelle stime della Relazione Previsionale e Programmatica (RPP). Per le Amministrazioni statali, si stima per il 2008 un livello di economie più basso

¹⁷ L'elasticità di base al PIL delle entrate tributarie è calcolata considerando gli effetti differenziali sul gettito 2008 rispetto al 2007 di tutte le manovre, incluse quelle passate, e degli eventi *una tantum*.

- correlato sia a un effetto di lieve rimbalzo della spesa dopo un anno di stringente controllo, sia agli oneri per lo svolgimento delle elezioni politiche e amministrative che si terranno nel corso dell'anno (circa 700 milioni);
- per le prestazioni sociali viene sostanzialmente confermata la stima indicata per il 2008 nella Relazione Previsionale e programmatica malgrado lo slittamento di quota parte (circa 780 milioni) dell'onere per il riconoscimento del 'bonus incapienti';
 - per le 'altre spese correnti', è prevista una minore spesa di 473 milioni, rispetto a quanto indicato nella RPP. La stima per il 2008 riflette anche lo slittamento di alcune spese riguardanti trasferimenti a famiglie, istituzioni sociali private e all'estero, autorizzate, tra l'altro con il D.L. n.159/2007.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale, al netto delle dismissioni, la nuova stima presenta minori investimenti diretti per 778 milioni (le economie realizzate nel 2007 sono pari a 5.840 milioni) e maggiori contributi agli investimenti per 3.911 (la maggiore spesa nel 2007 è pari a 1.380 milioni).

Nel complesso si osserva che la riduzione delle spese in conto capitale nette riflette la realizzazione nel 2007 del rimborso per 4.939 milioni della tassa richiesta alle società concessionarie del servizio di riscossione: al netto di tale rimborso *una tantum*, il tasso di incremento, che sconta, tra l'altro, la realizzazione nel 2008 di alcuni interventi autorizzati con D.L. n.159/2007 non realizzati entro la prevista data del 31 dicembre e l'entrata a regime dei meccanismi di sbocco degli stanziamenti condizionati al preventivo accertamento delle contribuzioni per il TFR, risulta pari al 3,5 per cento.

In particolare, si osserva che:

- le economie per investimenti diretti realizzate nel 2007 si riferiscono a interventi diretti a carico del bilancio dello Stato (per circa 1.260 milioni), a interventi dell'ANAS (per circa 2.100 milioni) e al settore degli enti locali (per circa 2.300 milioni). I minori investimenti a carico del bilancio statale derivano dallo slittamento di alcuni interventi autorizzati dal D.L. n. 159/2007 e di altri interventi a valere su stanziamenti vincolati al preventivo accertamento degli introiti per il TFR. Per quanto riguarda l'ANAS, nonostante le pressanti richieste di liquidità, la Società ha dimostrato una capacità operativa inferiore a quanto prospettato, sebbene in crescita rispetto agli anni precedenti. Di conseguenza, per il 2008 si stima un livello di spesa per investimenti per 3.500 milioni, inferiore alle previsioni formulate dall'ANAS di circa 1.100 milioni, ma comunque superiore alla spesa effettiva realizzata negli anni precedenti.
- per il settore degli enti locali le economie realizzate sono principalmente dovute a una spesa inferiore rispetto a quella compatibile con il rispetto del Patto di Stabilità Interno. Tale spesa potenziale, ipotizzata nelle stime RPP, assumeva come anno di riferimento il 2004, anno caratterizzato da un livello di spesa notevolmente superiore alle tendenze degli anni successivi (gli investimenti fissi lordi dei Comuni, pari a 16.651 milioni nel 2004, sono risultati pari a 15.272 milioni nel 2005, a 15.151 milioni nel 2006, 15.529 nel 2007).
- Per quanto riguarda i contributi agli investimenti, le maggiori spese del 2007 (rispetto a quanto stimato nella RPP) hanno interessato soprattutto il bilancio dello stato e si sono realizzate malgrado alcuni slittamenti di spese autorizzate con

- il D.L. n. 159/2007 o vincolate al preventivo accertamento degli introiti per il TFR che conseguentemente sono assunte nella stima per il 2008.
- Riguardo alle 'altre spese in conto capitale', i maggiori oneri nel 2008 sono stimati in circa 610 milioni dopo le maggiori spese per 5.481 milioni del 2007.

TAVOLA 3.5: CONTO ECONOMICO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni di euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	156.542	162.889	164.645	175.050	174.931	177.901	180.877
Consumi intermedi	118.823	118.992	121.460	127.744	131.645	136.077	141.226
Prestazioni sociali	242.346	252.119	265.284	278.340	284.570	294.640	305.210
Altre spese correnti netto interessi	51.188	53.222	56.817	58.645	59.554	62.483	63.118
Totale spese correnti netto interessi	568.899	587.222	608.206	639.779	650.700	671.101	690.431
Interessi passivi	64.700	68.244	76.726	79.307	80.981	82.489	84.803
Totale spese correnti	633.599	655.466	684.932	719.086	731.681	753.590	775.234
Totale spese in conto capitale	58.377	74.008	68.493	66.095	70.751	70.303	71.396
di cui: Investimenti fissi lordi	33.711	34.792	36.134	39.277	41.256	41.595	42.225
Contributi in c/capitale	21.988	22.292	24.769	24.632	27.264	26.139	26.359
Altri trasferimenti	2.678	16.924	7.590	2.186	2.231	2.569	2.812
Totale spese netto interessi	627.276	723.710	676.699	705.874	721.451	741.404	761.827
Totale spese	691.976	729.474	753.425	785.181	802.432	823.893	846.630
ENTRATE							
Totale entrate tributarie	394.422	433.714	459.888	470.810	484.004	503.636	521.389
di cui: Imposte dirette	189.815	213.308	233.660	241.102	245.846	258.842	269.752
Imposte indirette	202.736	220.181	225.928	229.476	237.926	244.562	251.405
Imposte in c/capitale	1.871	225	300	232	232	232	232
Contributi sociali	183.445	189.683	204.772	214.141	220.450	226.833	233.790
di cui: Contributi effettivi	179.972	186.072	200.911	210.143	216.406	222.721	229.605
Contributi figurativi	3.473	3.611	3.861	3.998	4.044	4.112	4.185
Altre entrate correnti	49.600	52.194	55.272	56.631	57.782	59.005	60.519
Totale entrate correnti	625.596	675.366	719.632	741.350	762.004	789.242	815.466
Entrate in conto capitale	4.081	4.249	4.314	4.876	5.320	5.363	5.404
Totale entrate finali	631.548	679.840	724.246	746.458	767.556	794.837	821.102
SALDI							
Saldo primario	4.272	18.610	47.547	40.584	46.105	53.433	59.275
Saldo di parte corrente	-8.003	19.900	34.700	22.264	30.323	35.652	40.232
Indebitamento netto	-60.428	-49.634	-29.179	-38.723	-34.876	-29.056	-25.528
PIL nominale	1.428.375	1.479.981	1.535.540	1.590.366	1.642.717	1.700.769	1.761.518

Rispetto ai risultati conseguiti nel 2007 le nuove stime per il 2008 evidenziano tassi di crescita delle entrate e delle spese pari, rispettivamente, al 3,1 e al 4,3 per cento.

Per quanto concerne le entrate, il gettito tributario è stimato in aumento del 2,4 per cento (in seguito a una previsione di crescita delle imposte dirette del 3,2 per cento e di quelle indirette dell'1,6 per cento), mentre quello contributivo del 4,6 per cento. Il contenuto tasso di crescita delle entrate rispetto al biennio precedente riflette: il profilo congiunturale, lo slittamento di quota parte dell'onere per la riduzione del 'cuneo fiscale', l'impatto delle misure previste dalla Legge finanziaria, l'ipotesi di assenza di ulteriori allargamenti delle basi imponibili come conseguenza della lotta all'evasione ed elusione fiscale.

La pressione fiscale è prevista diminuire dal 43,3 del 2007 al 43,1 per cento nel 2008.

TAVOLA 3.6: CONTO ECONOMICO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in % di PIL)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	11,0	11,0	10,7	11,0	10,6	10,5	10,3
Consumi intermedi	8,3	8,0	7,9	8,0	8,0	8,0	8,0
Prestazioni sociali	17,0	17,0	17,3	17,5	17,3	17,3	17,3
Altre spese correnti netto interessi	3,6	3,6	3,7	3,7	3,6	3,7	3,6
Totale spese correnti netto interessi	39,8	39,7	39,6	40,2	39,6	39,5	39,2
Interessi passivi	4,5	4,6	5,0	5,0	4,9	4,9	4,8
Totale spese correnti	44,4	44,3	44,6	45,2	44,5	44,3	44,0
Totale spese in conto capitale	4,1	5,0	4,5	4,2	4,3	4,1	4,1
di cui: Investimenti fissi lordi	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5	2,4	2,4
Contributi in c/capitale	1,5	1,5	1,6	1,5	1,7	1,5	1,5
Altri trasferimenti	0,2	1,1	0,5	0,1	0,1	0,2	0,2
Totale spese netto interessi	43,9	48,9	44,1	44,4	43,9	43,6	43,2
Totale spese	48,4	49,3	49,1	49,4	48,8	48,4	48,1
ENTRATE							
Totale entrate tributarie	27,6	29,3	29,9	29,6	29,5	29,6	29,6
di cui: Imposte dirette	13,3	14,4	15,2	15,2	15,0	15,2	15,3
Imposte indirette	14,2	14,9	14,7	14,4	14,5	14,4	14,3
Imposte in c/capitale	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	12,8	12,8	13,3	13,5	13,4	13,3	13,3
di cui: Contributi effettivi	12,6	12,6	13,1	13,2	13,2	13,1	13,0
Contributi figurativi	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	3,5	3,5	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4
Totale entrate correnti	43,8	45,6	46,9	46,6	46,4	46,4	46,3
Entrate in conto capitale	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Totale entrate finali	44,2	45,9	47,2	46,9	46,7	46,7	46,6
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	<i>40,5</i>	<i>42,1</i>	<i>43,3</i>	<i>43,1</i>	<i>42,9</i>	<i>42,9</i>	<i>42,9</i>
SALDI							
Saldo primario	0,3	1,3	3,1	2,6	2,8	3,1	3,4
Saldo di parte corrente	-0,6	1,3	2,3	1,4	1,8	2,1	2,3
Indebitamento netto	-4,2	-3,4	-1,9	-2,4	-2,1	-1,7	-1,4
PIL nominale	1.428.375	1.479.981	1.535.540	1.590.366	1.642.717	1.700.769	1.761.518

Le spese correnti al netto degli interessi sono stimate in aumento del 5,2 per cento; mentre quelle in conto capitale in riduzione del 3,2 per cento. La dinamica della spesa per interessi è prevista in rallentamento al 3,4 per cento.

La crescita delle spese correnti al netto degli interessi sconta un incremento del 6,3 per cento dei redditi da lavoro dipendente (per un ammontare in valore pari a 10.410 milioni che riflette, tra l'altro, il maggiore onere per rinnovi contrattuali riferiti ai bienni economici 2002-2003, 2004-2005 e 2006-2007).

Sia la dinamica dei consumi intermedi (5,2 per cento) che quella per prestazioni sociali in denaro (4,9 per cento) vengono stimate in via prudenziale a tassi superiori rispetto alla media registrata nel biennio 2006-07, più in linea con le dinamiche storiche.

La riduzione delle spese nette in conto capitale riflette la realizzazione nel 2007 del rimborso della tassa richiesta alle società concessionarie del servizio di riscossione (per 4.939 milioni): al netto di tale rimborso *una tantum* il tasso di incremento risulterebbe pari al 4,2 per cento, scontando l'attuazione nel 2008 di alcuni interventi autorizzati con D.L. n.159/2007 (non realizzati entro la prevista data del 31 dicembre) e l'entrata a regime dei meccanismi di sblocco degli stanziamenti condizionati al preventivo accertamento delle contribuzioni per il TFR.

IL PROFILO DELL'INDEBITAMENTO STRUTTURALE

Rispetto alla Relazione Previsionale e Programmatica di settembre 2007, il profilo dell'indebitamento netto strutturale tra il 2007 ed il 2008 si presenta cambiato, da un miglioramento inizialmente previsto di 0,2 punti di PIL (dal 2,3 al 2,1) a un peggioramento di 0,6 punti (dall'1,6 per cento del PIL nel 2007 al 2,2 per cento del PIL nel 2008). Tale andamento è pressoché interamente dovuto ai menzionati slittamenti al 2008 di maggiori spese e di minori entrate che, pur se convenzionalmente classificati in sede europea come 'strutturali', hanno natura non ricorrente. Essi riguardano per poco meno di un decimo di punto di PIL i benefici della riduzione del cuneo fiscale e per poco più di due decimi il differimento di alcuni interventi previsti con il decreto legge di settembre 2007. Al netto di essi, l'indebitamento strutturale tendenziale tra il 2007 ed il 2008 risulterebbe invariato, all'1,9 per cento del PIL.

Non si tratta quindi di un vero peggioramento strutturale nel 2008, in quanto queste variazioni non si ripresenteranno negli anni successivi. Gli andamenti tendenziali previsti per il prossimo triennio mostrano infatti una progressiva riduzione del rapporto tra deficit e PIL in termini strutturali, abbondantemente al di sotto del 2 per cento.

Indebitamento netto strutturale: dalla RPP (settembre 2007) alla RUEF (marzo 2008, dati in % del PIL)

	2007	2008
RPP (settembre 2007)	-2,3	-2,1
Variazione indebitamento netto nominale	0,5	-0,2
<i>Di cui: Differimento utilizzo cuneo fiscale al 2008</i>	<i>0,06</i>	<i>-0,06</i>
<i>Differimento decreto legge 159/07 (settembre)</i>	<i>0,22</i>	<i>-0,22</i>
<i>Variazione permanente</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>
Revisione del PIL potenziale	-0,2	0,1
Revisione misure una tantum	0,4	0,0
RUEF (marzo 2008)	-1,6	-2,2
Indebitamento netto strutturale corretto per i differimenti	-1,9	-1,9

Scenari e spese eventuali

Lo scenario di finanza pubblica a legislazione vigente viene costruito sulla base delle informazioni macroeconomiche disponibili al momento dell'elaborazione dei dati e assumendo la piena attuazione della normativa vigente in materia di spesa pubblica. Vengono compiute stime sul ritmo di smaltimento dei residui¹⁸.

Gli andamenti tendenziali riflettono, all'interno del quadro macroeconomico, i comportamenti dei soggetti interessati. Dal lato delle entrate, ad esempio, il concetto di legislazione vigente tiene conto – oltre che del sistema delle aliquote fiscali e contributive – anche di ipotesi di conferma del livello di adesione fiscale (*tax compliance*) senza assumere ulteriori benefici.

La previsione del quadro tendenziale di entrate e spese pertanto è soggetta, con gradi diversi per ciascuna voce, ad elementi di *incertezza*. Essa costituisce la stima ritenuta migliore con le informazioni disponibili, ma è inevitabilmente destinata ad essere oggetto di revisione con l'acquisizione di nuove informazioni nel corso dell'anno.

Altro elemento da considerare sono le *spese eventuali*, non incluse per definizione nel tendenziale a legislazione vigente ma che potrebbero materializzarsi nel futuro prossimo. Di queste, già il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2008-2011 aveva dato conto. Nel solco segnato in questo biennio in tema di trasparenza dei conti pubblici quale bene collettivo, si presenta una valutazione su come potrebbe evolvere il tendenziale nel corso dell'anno incorporando sia le incertezze, sia le spese eventuali.

Osservando le prime, si possono immaginare due scenari alternativi intorno a quello centrale del tendenziale a legislazione vigente. In un caso (scenario di *continuità*) si assume che continueranno anche nell'anno in corso molte delle tendenze già emerse nel biennio 2006-2007; nell'altro caso (scenario di *rimbalzo*) si assume invece che vi sia un'inversione delle tendenze, più marcata di quella già incorporata nel tendenziale a legislazione vigente.

In tutti e due gli scenari si mantiene invariato il quadro macroeconomico a quello sottostante al tendenziale. Naturalmente, le revisioni verso il basso di questi mesi del PIL reale e verso l'alto dell'inflazione mostrano come il quadro stia rapidamente mutando e non sono da escludere sorprese in senso negativo. Si stima che un peggioramento del tasso di crescita del PIL di 0,5 punti, che rientra nell'ambito delle possibili incertezze, porterebbe ad un maggiore deficit in rapporto al PIL per circa 0,2-0,3 punti.

Nello scenario di *continuità* si assume:

- dal lato delle entrate, un'ulteriore emersione spontanea di base imponibile evasa al fisco¹⁹. L'esperienza del biennio 2006-2007 mostra come sia complesso stimare i cambiamenti di comportamento dei contribuenti a fronte di iniziative legislative e amministrative per contrastare l'evasione e l'elusione fiscale. Più in generale, incertezze sulla previsione derivano, oltre che dalle modifiche di comportamento dei contribuenti indotti dall'amministrazione, anche dalle modifiche legislative e

¹⁸ Oltre alla tempistica osservata in passato, si tiene conto delle innovazioni della legge finanziaria 2008 sul termine di conservazione dei residui passivi propri di conto capitale. Tali disposizioni determinano effetti sulle potenzialità di spesa delle Amministrazioni centrali e possono modificare i loro comportamenti amministrativi-gestionali rispetto a quanto registrato in passato.

¹⁹ Le stime già incorporano un rallentamento fisiologico del gettito derivante da lotta all'evasione.

dal grado di stabilità della normativa tributaria percepito dal contribuente. I comportamenti dei contribuenti incorporano le loro aspettative circa il trattamento fiscale che riceveranno a fronte di decisioni economiche definite oggi. Il grado di percezione della certezza della normativa tributaria e la valutazione soggettiva sui rischi di accertamento e sanzione da parte dell'Amministrazione finanziaria contribuiscono a variare il livello di adesione fiscale. Proiettando al 2008 i ritmi di emersione verificatisi negli ultimi due anni²⁰, si potrebbe ipotizzare un aumento di entrate tributarie pari a circa 0,3-0,4 punti percentuali del PIL.

- Dal lato della spesa, la predisposizione delle ipotesi è più complessa in quanto molte sono le voci da considerare e alta è l'erraticità osservata nel passato. In questo scenario si assume:
 - che la dinamica dei redditi da lavoro dipendente sia più moderata di quella stimata, ipotizzando la stessa riduzione nel numero dei dipendenti pubblici evidenziata nel 2007 e un aumento della parte salariale determinata dalle progressioni di carriera in linea con quanto osservato nel passato quinquennio. L'attuale stima a legislazione vigente del *wage drift* è basata sulla media degli ultimi 6 anni, includendo anche un anno particolarmente poco virtuoso come il 2002, e su un'ipotesi di marginale riduzione dell'occupazione anche in seguito allo slittamento, sul 2008, di parte delle assunzioni in deroga dell'anno 2007 e dal pieno esercizio delle altre deroghe alle assunzioni previste dalla Legge finanziaria per l'anno 2008. La minore crescita complessiva, rispetto al tendenziale vigente, si potrebbe attestare intorno ad 1 – 1,3 miliardi;
 - che ci sia una variabilità imprevista dei tassi di interesse tale da determinare un risparmio nel servizio del debito per circa 1 miliardo;
 - che, data l'erraticità osservata in passato nella stima delle spese in conto capitale (soggette spesso a forti revisioni), gli investimenti in capitale fisso mostrino una crescita meno accentuata rispetto alla stima a legislazione vigente (circa 1 miliardo). In particolare, su questa voce incide la effettiva capacità di spesa dell'ANAS (lo scorso anno, circa la metà di quanto inizialmente richiesto dalla società ed inserito nelle stime della RPP).

Nello scenario di *rimbalzo*, si assume invarianza nei comportamenti dei contribuenti e dunque nessuna perdita di gettito rispetto alla stima centrale. Per ciò che concerne le spese, oltre ad una variabilità dei tassi che porti ad aumenti della spesa per interessi maggiori rispetto alle stime centrali per circa 1 miliardo, si assume che la crescita dei consumi intermedi mostri un rimbalzo di circa 1,5 miliardi più elevato rispetto a quello ipotizzato nello scenario a legislazione vigente.

²⁰ Si veda il riquadro contenuto in questo documento 'Risultati della lotta all'evasione' e la 'Relazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze sui risultati della lotta all'evasione', 2007.

TAVOLA 3.7: SCENARI DI FINANZA PUBBLICA (in % al PIL)

	'Continuità'	Legislazione vigente	'Rimbalzo'
Entrate totali	47,2	46,9	46,9
Spesa totale	49,2	49,4	49,5
Indebitamento netto	-2,0	-2,4	-2,6

L'insieme di questi elementi, sia dal lato delle entrate che della spesa, porterebbe il rapporto tra deficit e PIL nel 2008 al 2,0 per cento nello scenario di *continuità* e al 2,6 per cento in quello di *rimbalzo*. Per gli anni successivi si mantiene solamente lo scenario del tendenziale a legislazione vigente poiché i margini di incertezza tendono ad aumentare mano a mano che ci si allontana nel tempo. Questi scenari sono ipotetici e puramente descrittivi, utili solo per scopi di analisi. La possibilità che si realizzino contemporaneamente tutte le sorprese negative o alternativamente tutte quelle positive è infatti molto ridotta.

Una seconda tipologia di elementi da considerare è quella delle *spese eventuali*. Tutte le spese iscritte nel bilancio dello Stato per il 2008 e previste con la Legge finanziaria hanno idonea copertura e sono incluse nel tendenziale a legislazione vigente. Vi sono però alcune poste di spesa che potrebbero materializzarsi nel corso dell'anno a fronte di decisioni politiche. Utilizzando la tassonomia delle spese eventuali già presentata nel DPEF 2008-2011, esse possono venire classificate in tre gruppi principali: (i) gli impegni sottoscritti, che hanno una ragionevole certezza di venire realizzati; (ii) le prassi consolidate, su cui l'ammontare è meno certo, ma che presumibilmente e almeno in parte troveranno attuazione; (iii) le ipotesi di nuove iniziative.

L'attuale quadro istituzionale esclude che vi siano ipotesi di nuove iniziative già sufficientemente articolate o che si intervenga in questa fase al di fuori dei casi espressamente previsti dalla Costituzione. Non vi sono neanche impegni sottoscritti da risolvere in sede di assestamento del bilancio a metà anno²¹. Rimangono le prassi consolidate. Esse riguardano prevalentemente il Gruppo FS. Pur se gli importi sono ancora oggetto di discussione, le richieste del Gruppo FS ammontano attualmente a circa 1,5 miliardi per l'acquisto di treni destinati al trasporto locale, per la ristrutturazione del trasporto merci, per il contratto di servizio tra Trenitalia e le Regioni ed infine per la stipula del contratto di programma – parte servizi per l'affitto della rete al fine di permettere ad altri operatori di transitare sulle linee.²²

Vi è infine la questione del rinnovo dei contratti del pubblico impiego per il biennio 2008-2009. Mentre la Legge finanziaria per il 2008 ha stanziato le risorse per la vacanza contrattuale, non ha appostato *ex-ante* quelle necessarie per la chiusura dei contratti. La

²¹ Per motivi prudenziali e pur non rappresentando strettamente 'legislazione vigente', i circa 600 milioni da destinare ai Comuni in seguito alla minore efficacia della norma sul riclassamento dei beni immobili rurali sono già stati inseriti nel tendenziale.

²² Altri elementi da valutare nella categoria delle prassi consolidate riguardano il reintegro del fondo compensazione limiti di impegno (circa 800 milioni di euro relativi a vincoli stabiliti nel 2005 sull'utilizzo delle risorse proprie delle amministrazioni eccedenti una determinata soglia), le risorse necessarie per completare gli interventi infrastrutturali previsti nell'ambito delle celebrazioni per i 150 anni dall'Unità d'Italia (circa 200 milioni da spalmare tra il 2008 ed il 2009), richieste aggiuntive da parte di ANAS per il contratto di servizio di poco più di 130 milioni di euro.

scelta è motivata dalla volontà di avviare una trattativa con la controparte sindacale che affronti congiuntamente sia la questione delle risorse finanziarie sia le regole per la loro distribuzione. Inoltre, poiché è stata espressa la volontà di allungare di un anno la decorrenza della parte economica del contratto, è necessario che tale volontà sfoci in un accordo tra le parti. L'obiettivo della triennializzazione della parte economica del contratto è quello di allineare i tempi effettivi della contrattazione con i periodi di riferimento lasciando i necessari margini per la verifica, fra una tornata contrattuale e l'altra, del livello di miglioramento degli standard di efficienza previsto dall'Intesa sul lavoro pubblico.

Le condizioni dell'attuale quadro istituzionale hanno sospeso il processo di negoziazione. Peraltro, considerato che le risorse economiche per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego devono – per legge – essere oggetto di apposito stanziamento nell'ambito della legge finanziaria, allo stato attuale non appaiono prevedibili spese aggiuntive per rinnovi contrattuali del biennio 2008-2009 nel corso del corrente anno.

RISULTATI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE

Il buon andamento delle entrate ha portato la pressione tributaria nel 2007 al 29,9 per cento del PIL in linea con i valori prevalenti all'inizio degli anni 2000. Allo stesso tempo, la pressione fiscale (che include entrate tributarie e contributive) è stata del 43,3 per cento del PIL. Questo livello è inferiore alla pressione fiscale di paesi come Francia e Belgio e circa 2 punti percentuali di PIL superiore alla media europea²³.

L'aumento della pressione tributaria degli ultimi anni è per più di due terzi dovuto ai risultati della politica di lotta all'evasione fiscale che ha portato a un sostanziale aumento di gettito. Per il biennio 2006-2007, si stima che oltre 20 miliardi (poco più di 11 miliardi nel 2006 e oltre 9 miliardi nel 2007) delle maggiori entrate registrate derivino da interventi anti-evasione e da un miglioramento spontaneo della compliance fiscale dei contribuenti. In particolare, per il 2007, considerando le entrate lorde del bilancio dello stato (al netto delle entrate una tantum e prima dell'eliminazione dell'anticipo dei concessionari della riscossione), si stima che dei circa 27 miliardi di maggiori entrate, il 55 per cento sia legato all'evoluzione macroeconomica, l'11 per cento a manovre tributarie e il restante 34 per cento (poco più di 9 miliardi) ai maggiori effetti (rispetto a quelli ufficialmente stimati) delle norme, all'azione amministrativa di contrasto all'evasione ed elusione fiscale a miglioramenti dell'adempimento spontaneo dei contribuenti, oltre a possibili cause non identificate. Numerosi istituti di ricerca sia nazionali che internazionali concordano che parte della crescita del gettito registrata negli ultimi anni dipende dal recupero di base imponibile prima evasa al fisco.

²³ Dati Eurostat 2006.

Cause aumento del gettito erariale lordo dello Stato 2007

	Miliardi di euro	% sul totale
Totale aumento al netto delle entrate una tantum *	27,2	100
Crescita PIL	14,9	55
Manovre permanenti stimate (escluso misure antielusione/evasione)	3,0	11
Residuo e tax compliance	9,3	34
- Misure antielusione/evasione manovra 2007	5,3	20
- Altro recupero di base imponibile/Tax compliance	4,0	15

Nota: Dati di preconsuntivo Istat prima dell'eliminazione dell'acconto dei concessionari ed al netto di imposte una tantum ed eventi occasionali.

Maggior gettito e riduzioni d'imposta

Parte del maggior gettito registrato in questi anni è stato utilizzato per finanziare riduzioni d'imposta per oltre 10 miliardi l'anno a famiglie ed imprese. Le maggiori riduzioni includono agevolazioni per le famiglie sulla casa principale sia di proprietà (riduzioni ICI) che in affitto (detrazioni IRPEF), sconti alle piccole imprese e agevolazioni alle imprese che aumentano gli investimenti e l'occupazione a tempo indeterminato nelle aree svantaggiate del paese e investono in innovazione. Nell'attuale fase di rallentamento dell'economia, queste misure aiuteranno a sostenere la domanda interna delle famiglie e gli investimenti delle imprese.

Principali misure di riduzione di imposte per le famiglie e le imprese (in milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010
Totale complessivo	-4.753	-11.938	-10.613	-10.122
Per le famiglie	-769	-4.608	-3.095	-3.400
Detrazioni sui canoni di locazione e giovani		-1.499	-1.078	-1.185
Agevolazioni sulla casa	-171	-452	-373	-844
Altre riduzioni Irpef	-32	-971	-740	-466
Bonus fiscale contribuenti 'incapienti'	-565	-782		
Riduzione Ici prima casa		-904	-904	-904
Per le imprese/lavoratori autonomi	-3.433	-7.014	-7.248	-6.578
Irap - riduzione del cuneo ed incentivi all'occupazione femminile nelle aree svantaggiate	-2.702	-4.780	-5.060	-4.590
Credito d'imposta per R&S		-536	-623	-654
Credito d'imposta per investimenti e occupazione		-577	-963	-925
Regime fiscale contribuenti minimi		-207	-376	-143
Interventi vari	-731	-914	-227	-267
Altre agevolazioni	-552	-316	-270	-144
Incentivi rottamazione	-190	-183	-180	-33
Agevolazioni accise	-362	-133	-90	-111

DISCIPLINA DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE E TFR

La Legge finanziaria per il 2007 ha previsto:

- L'anticipo al 2007 della nuova disciplina della previdenza complementare, la cui introduzione era originariamente prevista per l'anno 2008. *Nel corso del primo semestre del 2007 i lavoratori dipendenti del settore privato hanno espresso, mediante la procedura del silenzio-assenso, la loro volontà circa l'eventuale conferimento degli accantonamenti di TFR maturato a decorrere dal 2007 alle forme pensionistiche complementari. Nell'ambito di tale procedura, è stato istituito il fondo residuale FONDINPS, a cui è destinato il TFR dei lavoratori che non hanno aderito alla previdenza complementare in modo esplicito e che non dispongono di un fondo contrattuale;*
- L'istituzione di un Fondo presso la Tesoreria dello Stato per l'erogazione del TFR ai lavoratori dipendenti del settore privato, presso imprese con almeno 50 dipendenti, che optano per il mantenimento in tutto o in parte del TFR medesimo. *La gestione del Fondo è affidata all'INPS. A partire dal 1° gennaio 2007 i datori di lavoro che hanno alle proprie dipendenze almeno 50 addetti, sono tenuti a versare al Fondo presso la Tesoreria, un contributo corrispondente al 100 per cento degli accantonamenti di TFR maturato a decorrere dalla predetta data, e non destinato a forme pensionistiche complementari. La gestione previdenziale a ripartizione istituita presso la Tesoreria dello Stato eroga ai lavoratori le prestazioni di TFR corrispondenti al contributo versato alla medesima gestione, secondo la disciplina prevista dal codice civile. Le risorse inizialmente accumulate dal Fondo, al netto delle prestazioni erogate e delle compensazioni per le imprese per effetto della perdita di una forma di autofinanziamento a basso costo come quella del TFR, sono destinate al finanziamento di interventi per lo sviluppo. La circostanza che il TFR fuoriesca in ogni caso dall'azienda ha avuto anche l'effetto di rendere meno condizionata la scelta del lavoratore circa l'adesione o meno alla previdenza complementare.*

Sulla base degli elementi attualmente disponibili si può evidenziare quanto segue:

- *secondo i dati, ancora provvisori, pubblicati dalla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) il 27 febbraio 2008, in conseguenza dell'introduzione della nuova normativa, il tasso di adesione dei lavoratori dipendenti del settore privato ai Fondi pensione negoziali si sarebbe incrementato, rispetto al 15 per cento a fine 2006, a circa il 25 per cento a fine 2007. Tali percentuali passano, rispettivamente, a circa il 21 e a circa il 31 per cento se si tiene conto dei soli lavoratori per i quali sono operativi i fondi negoziali o i fondi c.d. 'preesistenti', ovvero istituiti prima del 1992. I dati non tengono conto né delle adesioni a FONDINPS, né di ulteriori adesioni registrate dalle forme pensionistiche complementari a fine anno. La Relazione al Parlamento sull'attuazione della normativa in materia di previdenza complementare predisposta dal Ministero del lavoro sottolinea che i lavoratori che hanno aderito finora in modo più consistente sono quelli che prestano la loro attività nei settori produttivi più organizzati e con aziende più strutturate. In particolare, il maggior numero di adesioni alla previdenza complementare si rileva nelle imprese che hanno almeno 50 addetti, e quindi interessate anche dall'applicazione delle nuove disposizioni sul Fondo per il TFR presso la Tesoreria dello Stato. La stessa COVIP evidenzia, sempre sulla base delle prime informazioni disponibili, che il totale degli iscritti alla previdenza complementare risulterebbe incrementato del 43 per cento (da 3.269.244 a 4.675.321) e del 66 per cento per i soli lavoratori dipendenti del settore privato (da 1.829.131 a 3.032.281);*

– in riferimento al 2007, secondo i dati provvisori delle denunce mensili presentate dai datori di lavoro, le risorse del Fondo ammonterebbero a circa 5 miliardi al netto delle prestazioni e delle agevolazioni contributive a titolo compensativo per le imprese, confermando quindi nella sostanza le valutazioni effettuate al momento dell'approvazione della Legge finanziaria per il 2007.

4. RISANAMENTO, EQUITÀ, SVILUPPO: INTERVENTI STRUTTURALI NEL 2006-2007

In questo capitolo della RUEF si dà conto di alcuni interventi strutturali effettuati nel biennio 2006-2007. Le politiche del governo hanno abbracciato indissolubilmente il risanamento finanziario, la crescita economica e l'equità e si sono articolate in una vasta gamma di interventi. In questa breve rassegna se ne vogliono evidenziare soltanto alcuni, ritenuti particolarmente rilevanti in materia di controllo della spesa, di investimenti pubblici e di interventi in campo sociale.

Da alcuni anni la dinamica dei redditi da lavoro è modesta. Il rallentamento nella crescita determina, tra l'altro, un diffuso senso di impoverimento da parte di molte famiglie italiane e una richiesta di interventi di politica economica che possano compensare le tendenze in atto. Le azioni di contrasto al declino del potere d'acquisto non possono prescindere dalle cause che l'hanno generato oltre che dalle condizioni generali della finanza pubblica. Gli spazi per una efficace azione di sostegno alla crescita e di sollievo alle condizioni di disagio economico saranno limitati sin tanto che l'ingente debito pubblico, nel generare una elevata spesa per interessi, assorbirà una elevata quota delle risorse disponibili nel bilancio pubblico. Risanare la finanza pubblica è pertanto cruciale non solo per garantire la sostenibilità finanziaria di lungo periodo, ma anche e soprattutto per liberare risorse da destinare al raggiungimento degli obiettivi di equità e di sviluppo.

La prima causa del declino riguarda il continuo e progressivo rallentamento della crescita della produttività dell'economia italiana. La seconda causa, più complessa da quantificare, è rappresentata dai mutamenti nella distribuzione primaria dei redditi, con una perdita relativa della quota dei salari sul valore aggiunto per tutti gli anni '90, solo in parte compensata dal lieve aumento successivo. Infine, una terza causa di crescente disagio economico è rappresentata dal rilevante aumento dei prezzi e degli affitti delle abitazioni. Ciascuna delle tre cause sottostanti il declino dei redditi da lavoro ha richiesto specifici interventi di politica economica.

La questione principale, nota da alcuni anni, è rilanciare la crescita della produttività. Nel breve, un sostegno selettivo può discendere da un maggior ricorso alla contrattazione di secondo livello. Si è quindi esplorata con le parti sociali la possibilità di rivedere gli accordi stipulati nel 1993 in un contesto economico e sociale radicalmente diverso e si sono incentivati fiscalmente i contratti di produttività. L'azione di liberalizzazione dei mercati, attuata sin dall'inizio della legislatura, arrecherà nel medio periodo benefici più diffusi per tutti i cittadini sotto forma di minori prezzi e ampliamento delle attività, senza costi per la finanza pubblica. Per essere efficace nel lungo periodo, l'azione di sostegno alla crescita ha richiesto un potenziamento delle infrastrutture materiali e immateriali, un potenziamento dei servizi di istruzione e di ricerca.

La manovra fiscale (recupero di evasione e restituzione ai contribuenti leali) è stata utilizzata in primo luogo per dare sostegno alle situazioni di disagio più acuto e a

correggere mutamenti eccessivi nella distribuzione primaria dei redditi. Il caso italiano caratterizzato da una ampia evasione, concentrata in alcune tipologie di redditi, richiede interventi più complessi della semplice rimodulazione delle aliquote e delle detrazioni. Tra i redditi nominalmente bassi, infatti, coesistono situazioni di effettivo disagio economico con situazioni caratterizzate da ampia evasione. Una azione efficace per una maggiore equità non può quindi prescindere dall'azione di contrasto all'evasione e all'elusione.

Infine, per quanto concerne il disagio derivante dall'elevato costo delle abitazioni, un significativo passo per la soluzione dei problemi è già stato avviato con la Legge finanziaria per il 2008, che stanziava rilevanti risorse, finanziarie e materiali, per sostenere programmi di edilizia sovvenzionata. Si tratta di dare piena e tempestiva attuazione a quanto già deliberato.

Contenimento e riqualificazione della spesa pubblica, lotta all'evasione, alleggerimento fiscale e rilancio della produttività rappresentano dunque gli elementi portanti, tra loro inscindibili, di una politica economica che sia in grado di far crescere stabilmente il Paese in un contesto di sostenibilità finanziaria.

4.1 PROCEDURE E STRUMENTI PER IL CONTROLLO DELLA SPESA

Il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio è condizione necessaria per garantire la rapida riduzione del peso del debito pubblico. In sede europea, l'Italia si è impegnata a conseguirlo entro il 2011. A tal fine è quindi necessario uno stringente e costante controllo della spesa corrente primaria, al netto cioè degli interessi. Per raggiungere risultati duraturi l'azione di contenimento delle spese deve essere accompagnata da interventi di riqualificazione, con l'obiettivo di elevare la qualità dei servizi pubblici e, per questa via, la produttività dell'economia italiana.

L'azione del Governo si è rivolta a:

- riformare le procedure per la determinazione delle risorse assegnate alle amministrazioni;
- elaborare strumenti per la valutazione dell'efficienza nell'uso di tali risorse e dell'efficacia delle politiche per cui vengono impiegate;
- identificare le pratiche migliori da utilizzare come *standard* di riferimento per tutte le amministrazioni pubbliche.

La Riforma del Bilancio

Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) ha effettuato un esame critico della struttura del bilancio italiano, avvalendosi anche della cooperazione del Fondo monetario internazionale. Una delegazione di esperti ha visitato il MEF nella primavera del 2007 per analizzare, anche in termini comparativi, la struttura del bilancio e l'organizzazione di alcuni Ministeri.

Sono stati individuati due problemi principali:

- la difficoltà di rintracciare, nei documenti di bilancio, il legame tra risorse impiegate e finalità perseguite, con conseguenti difficoltà nell'assunzione di decisioni coerenti con le priorità definite nella fase della loro programmazione;
- la frammentazione delle voci di spesa oggetto della decisione parlamentare, che determina una eccessiva rigidità del bilancio nella fase gestionale.

Anche alla luce del Rapporto redatto dagli esperti del Fondo, è stato avviato un percorso pluriennale di miglioramento della valutazione, della programmazione e della gestione della spesa pubblica (cosiddetta *spending review*).

Innanzitutto, è stato rivisto il sistema di classificazione del Bilancio dello Stato, ponendo al centro di tale sistema le funzioni che le Amministrazioni sono chiamate a svolgere e non più le strutture che gestiscono le risorse. L'intervento ha richiesto il coinvolgimento delle Amministrazioni e della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è stato condotto in stretta collaborazione con le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato.

Per garantire rapidamente l'operatività della nuova classificazione, l'intervento è stato effettuato 'a legislazione vigente': la struttura del bilancio continua a basarsi sulla Legge n. 468/1978, come modificata dalla Legge n. 94/1997. La nuova classificazione è stata già utilizzata nel bilancio per il 2008 presentato al Parlamento.

Il perno della nuova classificazione è rappresentato dalle Missioni, che si realizzano attraverso uno o più Programmi. Le Missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica. I Programmi rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni Ministero per perseguire gli obiettivi specifici delle Missioni. La nuova struttura migliora le tre funzioni principali del bilancio, quella informativa, quella di strumento della decisione politico-istituzionale, quella di strumento per la gestione delle risorse finanziarie.

TAVOLA 4.1: LE 34 MISSIONI DEL BILANCIO – RISORSE PER IL 2008

	milioni di euro	% sul totale
1 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	105.123	22,6
2 Debito pubblico (1)	83.541	18,0
3 Politiche previdenziali	68.403	14,7
4 Istruzione scolastica	41.645	9,0
5 L'Italia in Europa e nel mondo	25.048	5,4
6 Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	24.497	5,3
7 Difesa e sicurezza del territorio	19.086	4,1
8 Fondi da ripartire	16.846	3,6
9 Ordine pubblico e sicurezza	9.412	2,0
10 Politiche economico-finanziarie e di bilancio (2)	8.875	1,9
11 Istruzione universitaria	8.168	1,8
12 Diritto alla mobilità	7.960	1,7
13 Giustizia	7.275	1,6
14 Competitività e sviluppo delle imprese	5.574	1,2
15 Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.545	1,0
16 Ricerca ed innovazione	3.964	0,9
17 Infrastrutture pubbliche e logistica	3.778	0,8
18 Soccorso civile	3.688	0,8
19 Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri	3.233	0,7
20 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.911	0,6
21 Politiche per il lavoro	2.701	0,6
22 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.427	0,3
23 Tutela e valorizzazione dei beni attività culturali e paesaggistici	1.380	0,3
24 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.225	0,3
25 Casa e assetto urbanistico	1.060	0,2
26 Giovani e sport	902	0,2
27 Comunicazioni	896	0,2
28 Tutela della salute (3)	711	0,2
29 Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	353	0,1
30 Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	234	0,1
31 Turismo	113	0,0
32 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	101	0,0
33 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	59	0,0
34 Regolazione dei mercati	16	0,0

1) Al netto dei rimborsi del debito statale.
 2) Al netto delle regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposta.
 3) Non include le risorse delle Regioni.

Nel complesso, l'intero bilancio pubblico è ora articolato in 34 Missioni e in 168 Programmi. Il nuovo bilancio consente di individuare con immediatezza le risorse destinate a ciascuna delle Missioni. Dal suo esame emerge con chiarezza come: (i) la Missione più rilevante (per quasi un quarto del totale delle risorse) è rappresentata dal cofinanziamento delle attività svolte dagli Enti locali e territoriali; (ii) ancora elevata è la spesa per interessi, la cui riduzione dipende dalla capacità di ridimensionare l'entità del debito pubblico; (iii) altrettanto elevata è la spesa per le politiche previdenziali, il cui controllo ha richiesto interventi strutturali, quali quelli recentemente effettuati sui meccanismi di revisione automatica dei trattamenti pensionistici, e la cui dinamica va sempre tenuta sotto controllo in ragione dello sviluppo demografico in atto.

La valutazione della spesa e gli interventi sulle strutture

Il nuovo bilancio può essere un efficace strumento conoscitivo per agevolare la razionalizzazione dell'allocazione delle risorse e per stimolarne un più efficiente utilizzo nei singoli programmi di spesa. Per sfruttare appieno tali potenzialità è però necessario procedere allo sviluppo di un sistema di misurazione dei risultati ottenuti e ad una chiara assegnazione della responsabilità dei singoli programmi.

Per essere realizzati, tutti i programmi esigono una adeguata capacità di analisi, che a sua volta si basa sulla coerenza delle informazioni e sulla possibilità del loro trattamento informatico. In questo campo sono emerse alcune discontinuità a livello centrale, locale e territoriale, così come anche nella comunicazione, nel contenuto e nel 'formato'.

Per avviare a soluzione queste difficoltà sono stati adottati due rilevanti provvedimenti: l'istituzione della Commissione tecnica per la Finanza pubblica presso il MEF e la costituzione del Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato.

Già dopo i primi mesi di attività della Commissione sono emerse alcune distorsioni nella allocazione finanziaria e nella organizzazione amministrativa, messe in luce nel 'Libro verde sulla spesa pubblica' (6 settembre 2007) e nel 'Rapporto intermedio sulla revisione della spesa' (13 dicembre 2007) cui hanno collaborato le amministrazioni interessate. Nei prossimi mesi, l'attività della Commissione, in stretta collaborazione con il Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato, sarà orientata alla elaborazione degli indicatori di *performance* e nella standardizzazione della attività di revisione della spesa, che sarà progressivamente estesa a tutte le Amministrazioni.

E' emerso d'altra parte con tutta evidenza che il controllo della spesa pubblica non solo risulterebbe monco, ma anche privo di reale efficacia, se il monitoraggio non venisse effettuato anche su quella degli enti locali e territoriali, su cui pure la Commissione ha avviato un approfondimento.

Per quanto concerne gli aspetti gestionali, sono in corso sia un perfezionamento della nuova classificazione, sia una riflessione sugli aspetti organizzativi, al fine di ricondurre alla responsabilità di un unico Ministero e, all'interno di questo, a un unico 'coordinatore', i programmi che attualmente coinvolgono anche più di una Amministrazione. È inoltre indispensabile pervenire a una maggiore flessibilità gestionale che, per essere attuata, richiederà anche interventi normativi oltre che un potenziamento dell'attività di monitoraggio.

'Le Migliori Pratiche'

Nell'azione di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica, uno strumento di centrale importanza è rappresentato dal riferimento alle 'migliori pratiche'. L'orientamento del Governo è stato quello di valutare nei più rilevanti settori di spesa le pratiche migliori nella prospettiva di farne i punti di riferimento per tutti gli enti, che dovrebbero essere tenuti ad avvicinarvisi progressivamente, identificando per essi metodi e meccanismi premiali. Rispetto a interventi normativi mirati a ridurre in modo generalizzato le risorse a disposizione delle Amministrazioni, il riferimento alle migliori pratiche consentirà di varare interventi selettivi orientati a quei soggetti che sono più lontani dalle realtà più virtuose.

Nel settore della scuola la Legge finanziaria per il 2008 ha previsto l'avvio di una sperimentazione della durata di un triennio scolastico tesa ad individuare un modello organizzativo del sistema, da estendere gradualmente a tutte le istituzioni scolastiche, che sia in grado di migliorare la qualità del servizio e accrescere l'efficienza e l'efficacia della spesa. Tale modello organizzativo, definito in funzione di un obiettivo di rapporto tra insegnanti e studenti, sarà monitorato con continuità e sottoposto a una verifica *ex post* dei risultati su base annua. Per attivare un circuito virtuoso che induca comportamenti responsabili, si è stabilito che le economie effettivamente conseguite nel triennio di sperimentazione vengano ridistribuite alle istituzioni pubbliche che hanno concorso alla realizzazione degli obiettivi, sotto il vincolo di un utilizzo ai fini del miglioramento della qualità del settore della pubblica istruzione.

Anche il settore sanitario è stato oggetto di interventi selettivi, di cui si dà conto nel paragrafo 4.2.

L'azione di controllo della spesa pubblica non può essere limitata al bilancio dello Stato che, come si è visto, è in larga misura un bilancio di trasferimento. L'innalzamento della efficacia dell'intervento pubblico e della qualità della spesa ha richiesto quindi la predisposizione di interventi nei confronti degli altri soggetti appartenenti alle Amministrazioni pubbliche.

Per quanto riguarda gli Enti locali e territoriali, il Patto di stabilità interno tra questi e lo Stato ha rappresentato non solo un metodo essenziale per il conseguimento degli equilibri di finanza pubblica, ma anche un utile strumento per la correzione degli squilibri finanziari tra i diversi enti locali. Tuttavia il Patto, di per sé, non incide sui sottostanti fenomeni sostanziali che generano la differente composizione e qualità della spesa tra i diversi enti e le difficoltà economiche di alcuni di essi. Era dunque stata avviata in concorso con gli Enti locali e territoriali una approfondita analisi delle migliori pratiche che avrebbe consentito di rendere maggiormente selettiva l'articolazione del Patto di Stabilità interno e per questa via, sia pure indiretta, di assicurare una progressiva qualificazione della spesa. L'interruzione della legislatura ha impedito di portare a termine il progetto.

Infine, il metodo dell'utilizzo delle pratiche migliori per la riqualificazione della spesa è stato trasferito al settore universitario. L'analisi della spesa universitaria, da ultimo effettuata dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica ('Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario', 31 luglio 2007) ha mostrato una forte disparità tra i vari atenei nella composizione della spesa tra parte corrente e in conto capitale, che in alcuni casi ha comportato il mancato rispetto dei vincoli normativi sulla spesa. L'obiettivo del Governo si è tradotto con la Legge finanziaria nella introduzione di meccanismi di erogazione dei finanziamenti dello Stato alle Università che premiassero l'operare di limitazioni virtuose alle spese di parte corrente con particolare riguardo a quelle per il personale.

Prospettive

Le iniziative che sono state in precedenza descritte sono parte di un complesso di azioni in molteplici settori, tutte concorrenti al mantenimento degli equilibri della finanza pubblica. Alcune di esse sono state portate a termine. Altre, che per compiersi avevano la necessità di un più lungo orizzonte temporale, sono state interrotte a causa del termine

anticipato della legislatura. Esse tuttavia corrispondono a una necessità oggettiva, quali che siano i nuovi obiettivi di politica economica del futuro Governo.

PROCEDURE DI BILANCIO E REGOLE EUROPEE

Con il trattato di Maastricht l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche ha assunto il ruolo di principale indicatore di riferimento per la politica di bilancio degli Stati membri dell'Unione Europea. Il Patto di stabilità e crescita stabilisce che gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi e, in particolare, che il rapporto tra l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e il prodotto interno lordo non deve superare il 3 per cento del prodotto interno lordo (a meno che il superamento di tale valore sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento). Devono inoltre impegnarsi nel medio periodo ad approssimare stabilmente il pareggio di bilancio.

Per facilitare il governo della finanza pubblica in conformità a tale prescrizione, il legislatore italiano ha introdotto alcune innovazioni nell'impianto normativo già definito dalla Legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni e integrazioni.¹ In particolare, secondo la normativa e le prassi attuali:

- il Governo predisponde annualmente un documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio successivo che indichi le previsioni degli andamenti tendenziali di finanza pubblica (a legislazione vigente), i corrispondenti obiettivi e, quindi, le correzioni necessarie;*
- le indicazioni contenute nel documento di programmazione devono essere formulate sia in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche (l'obiettivo principale dell'azione di bilancio), sia di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato (il saldo direttamente controllato dal Governo nazionale e dal Parlamento);² le indicazioni relative ai due saldi devono ovviamente essere coerenti tra loro;*
- il Governo sottopone il documento di programmazione al Parlamento per l'adozione di una apposita risoluzione di approvazione;*
- successivamente, il Governo predisponde un disegno di legge finanziaria che riporta, all'articolo 1, il valore programmatico del saldo netto da finanziare indicato nel documento di programmazione e, unitamente ad eventuali provvedimenti collegati, definisce gli interventi necessari a garantire il conseguimento di tale obiettivo;*
- approvato il livello del saldo netto da finanziare, eventuali emendamenti delle misure previste nel disegno di legge finanziaria che ne modificano (in senso peggiorativo) gli effetti finanziari devono indicare le necessarie misure compensative, in modo da lasciare inalterato l'effetto complessivo sul saldo netto da finanziare e sull'indebitamento netto (requisiti stabiliti per prassi, nell'ambito dei criteri di ammissibilità degli emendamenti, dai Presidenti delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, in coerenza con le indicazioni date con le Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004 e del 6 giugno 2006)³.*

¹ Legge n. 208 del 25 giugno 1999.

² Il documento di programmazione fa altresì riferimento al fabbisogno del settore statale, saldo che, prima del Trattato di Maastricht, rivestiva il ruolo di indicatore centrale nella politica di bilancio italiana.

³ Analoghi requisiti di compensazione si applicano anche ai provvedimenti che in corso d'anno introducono nuove o maggiori oneri.

Risulta immediatamente evidente, nell'ambito del processo appena descritto, l'importanza dell'affidabilità e della trasparenza delle valutazioni relative agli andamenti tendenziali di finanza pubblica e agli effetti finanziari recati dai provvedimenti legislativi. Tali valutazioni, infatti, definiscono la cornice entro cui può svolgersi l'attività di decisione politica in materia di finanza pubblica.

Le difficoltà sono maggiori per le valutazioni relative all'indebitamento netto che per quelle riferite al saldo netto da finanziare:

- il saldo netto da finanziare si riferisce a un bilancio gestito da un unico soggetto (il MEF), mentre l'indebitamento netto è il saldo consolidato dei conti della pluralità degli Enti che compongono il settore delle Amministrazioni pubbliche (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza), dotati di autonomia decisionale e talvolta di parziale autonomia finanziaria;*
- l'indebitamento netto è calcolato dall'ISTAT in base al Sistema Europeo dei Conti (SEC95), un sistema statistico che si fonda su criteri di contabilizzazione diversi da quelli adottati per il bilancio dello Stato e per la maggior parte dei bilanci degli enti pubblici.⁴*

Ne discende che il controllo dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche non può essere svolto con le stesse tecniche utilizzate per il controllo del saldo netto da finanziare. Questo risulta tanto più evidente se si considera la diversa natura giuridica del bilancio dello Stato e del conto economico delle Amministrazioni pubbliche. La procedura sopra descritta, rispetto al saldo netto da finanziare, mira all'introduzione di un vincolo nell'ambito della complessiva funzione autorizzatoria del bilancio dello Stato, nella quale entra in gioco anche la fase di cassa. La stessa procedura, rispetto all'indebitamento netto, mira a garantire la solidità e sostenibilità della finanza pubblica in coerenza con le regole concordate in sede europea.

Per rafforzare l'affidabilità delle valutazioni relative all'indebitamento netto che accompagnano il processo di bilancio occorre in primo luogo sviluppare strumenti e tecniche a disposizione delle strutture preposte alla loro formulazione. In questa direzione vanno iniziative prese in passato (ad esempio, il SIOPE per il monitoraggio dei conti di cassa degli Enti pubblici e i gruppi di lavoro interistituzionali Ministero Economia e Finanze - ISTAT - Banca d'Italia sulle statistiche di finanza pubblica). Questa Legislatura ha visto un ulteriore impulso, con l'introduzione del Servizio Studi nell'ambito della Ragioneria Generale dello Stato e l'istituzione della Commissione tecnica per la finanza pubblica.

Occorre anche riflettere sulla congruità dei tempi entro cui valutazioni così importanti devono essere effettuate. La numerosità degli emendamenti presentati in sede di esame parlamentare della legge finanziaria e i tempi della loro presentazione possono incidere negativamente sia sulla qualità della valutazione sia sulla trasparenza con cui essa viene formulata. Una possibilità è quella di ridurre l'incidenza di "microemendamenti"; in questa direzione muove la riclassificazione del bilancio dello Stato per Missioni e Programmi e, in prospettiva, la conseguente riduzione dei capitoli di bilancio. È necessario approfondire, con il contributo di tutte le Istituzioni coinvolte, la possibilità di ulteriori miglioramenti anche con riferimento all'individuazione di quelle che sono le pratiche migliori adottate in ambito internazionale. I risultati di questa attività si rifletteranno sulla trasparenza e sulla responsabilità delle decisioni politiche che hanno effetti sulla finanza pubblica e quindi sulla qualità del funzionamento delle Istituzioni.

⁴ Il SEC95 fa riferimento al criterio della competenza economica; il bilancio dello Stato è redatto per competenza giuridica e per cassa. Inoltre, nel classificare le operazioni tra le varie sezioni dei conti, i bilanci pubblici privilegiano gli aspetti giuridico-formali, il SEC95 la sostanza economica.

4.2 PIANI DI RIENTRO DELLA SPESA SANITARIA

Con il Patto per la salute si è voluto concordare con le Regioni un percorso di rientro coerente con gli obiettivi dei livelli essenziali di assistenza e che al contempo garantisse l'equilibrio finanziario lasciando alle Regioni la copertura di eventuali spese addizionali.

Con il Patto per la salute del 2006 relativo al triennio 2007-2009, lo Stato e le Regioni hanno concordato:

- l'incremento del livello di finanziamento ordinario cui concorre lo Stato per l'anno 2007 (96 miliardi, rispetto al valore di circa 90 miliardi previsto per l'anno 2006) e la variazione dello stesso agganciata alla dinamica del PIL negli anni successivi;
- un fondo transitorio di accompagnamento a sostegno delle Regioni impegnate nei Piani di rientro dai deficit strutturali, per un importo pari a 1 miliardo per l'anno 2007, 850 milioni per l'anno 2008 e 700 milioni per l'anno 2009;
- il rafforzamento di quanto già previsto dalla Legge finanziaria per il 2005 relativamente all'obbligo dell'Accordo fra le Regioni con elevati disavanzi strutturali e lo Stato, contenente un Piano di rientro per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario;
- la proroga del meccanismo dell'incremento automatico delle aliquote fiscali in caso di mancata copertura dell'eventuale disavanzo al fine di garantire la stabilità degli strumenti di programmazione finanziaria, in coerenza con il principio della responsabilizzazione regionale e nel rispetto degli equilibri di bilancio;
- il rafforzamento degli strumenti di responsabilizzazione regionale nell'uso appropriato delle risorse sanitarie, con riferimento agli *standard* stabiliti a livello nazionale e con riferimento alle migliori pratiche.

Nel corso del 2007, sette Regioni⁵ hanno provveduto a sottoscrivere Accordi contenenti il Piano di rientro dai deficit strutturali. I singoli piani di rientro, articolati sul triennio 2007-2009, individuano e affrontano selettivamente le cause che hanno determinato strutturalmente l'emersione di significativi disavanzi, configurandosi come veri e propri programmi di ristrutturazione industriale che incidono sui fattori di spesa sfuggiti al controllo delle Regioni. I punti essenziali della disciplina dei Piani, con esclusione della Sardegna, sono:

- l'adozione di misure di riequilibrio del profilo di erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (tetti di spesa per la farmaceutica e per gli acquisti di prestazioni da privati, rispetto degli standard posti letto – 4,5 posti letto ogni 1.000 abitanti e del tasso di ospedalizzazione – 180 ricoveri ogni 1.000 abitanti), con individuazione, per ogni fattore di spesa critico, degli obiettivi di contenimento, delle azioni concretamente realizzabili per il raggiungimento degli stessi obiettivi e dell'impatto finanziario correlato;
- in via generale, l'incremento automatico delle aliquote fiscali fino al livello massimo stabilito dalla legislazione vigente;

⁵ Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Molise e Sicilia. La Sardegna ha sottoscritto il Piano ai soli fini del recupero del finanziamento statale non erogato a seguito dell'inadempienza per l'anno 2001 a cui, pertanto, è stato richiesto un Piano meno impegnativo rispetto alle altre Regioni.

- la previsione di un ripiano selettivo dei disavanzi, per complessivi 3 miliardi, in favore delle sole Regioni impegnate nei Piani e che abbiano adottato misure fiscali ulteriori, destinate al settore sanitario, rispetto all'incremento nella misura massima dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF;
- l'obbligo di procedere alla ristrutturazione dei debiti sanitari contratti sui mercati finanziari, ove presenti;
- il supporto di un *advisor* contabile per il potenziamento dei procedimenti amministrativi e contabili e la certificazione dei debiti pregressi e il supporto di un *advisor* finanziario.

Per le Regioni che non rispettano gli obiettivi programmati sono previsti la sospensione dell'erogazione dei maggiori finanziamenti previsti dalla legislazione vigente, nonché l'incremento delle aliquote oltre il limite massimo previsto dalla legislazione vigente e fino a concorrenza dei mancati obiettivi. Infine, il Decreto Legge n.159 del 2007 ha previsto l'ipotesi del commissariamento in caso di mancato rispetto degli obiettivi programmati al fine di rafforzarne l'effettiva realizzabilità.

L'andamento della spesa per tutte le Regioni e l'attuazione dei piani di rientro è oggetto di monitoraggio trimestrale e annuale, con l'obiettivo di provvedere ad eventuali correzioni e attivare, ove necessario, la leva fiscale regionale.

Tale strumentazione normativa, che ha imposto una forte responsabilizzazione sia per le Regioni non sottoposte sia per quelle sottoposte ai piani di rientro, sta consentendo a livello nazionale il mantenimento della spesa entro i limiti programmati, in base dei primi dati di conto economico. Rispetto alla stima contenuta nella RPP 2008 di 103,6 miliardi si stima anzi una riduzione della spesa nel 2007 di circa 1 miliardo, in parte in seguito alla riallocazione temporale di poste contabili, in parte a causa della riduzione effettiva di costi (riportandosi, quindi, sostanzialmente, all'originaria previsione della RPP 2007). Per verificare il carattere strutturale della riduzione dei costi e il contributo che le singole Regioni hanno fornito rispetto a questo risultato, sono programmate riunioni per la seconda metà del mese di marzo.

Per la valutazione del risultato dell'anno 2007 sul piano della variazione percentuale occorre tenere presente che:

- la variazione della spesa sanitaria rispetto al 2006 è dello 0,9 per cento;
- il predetto 0,9 per cento è conseguenza anche del meccanismo di contabilizzazione degli oneri contrattuali (in quanto il 2006 risente della presenza di arretrati contrattuali del biennio 2004-2005 per circa 2.300 milioni e il 2007, viceversa, non contiene il costo di competenza del biennio 2006-2007, pari a circa 1.500 milioni, slittato al 2008), nonché della riallocazione temporale di alcune partite contabili, pari circa 700 milioni. In tali termini volendo sterilizzare tali effetti contabili, la variazione media annua nel biennio 2006-2007 risulterebbe rideterminata in circa il 4,0 per cento rispetto alla variazione media annua del periodo 2001-2005 pari a circa il 6,5 per cento.

In ogni caso il minor livello di spesa stimato per il 2007, seppure inferiore rispetto a quello indicato nella RPP, risulta comunque superiore al livello di finanziamento cui

concorre lo Stato. La copertura dell'eccedenza è garantita, in termini di saldi dei conti della PA, dalle risorse regionali.

TAVOLA 4.2: SPESA SANITARIA 2001-2007 (milioni di euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Spesa sanitaria	74.745	79.106	81.816	89.924	96.141	101.349	102.290
Variazione % a/a		5,8	3,4	9,9	6,9	5,4	0,9

Nota: I valori riportati rappresentano una stima del Conto consolidato della sanità in corso di pubblicazione da parte dell'ISTAT.

Sul versante della politica degli investimenti, al fine di razionalizzare l'utilizzazione delle risorse per l'attuazione del programma di edilizia sanitaria, gli accordi di programma più recenti prevedono la destinazione di una quota rilevante delle risorse alla razionalizzazione delle reti ospedaliere e alla riqualificazione dell'offerta territoriale.

Il 2007 è stato un anno cruciale per il potenziamento del sistema Tessera Sanitaria (STS). Il 2008 costituisce l'anno di entrata a regime in tutte le Regioni di tale sistema. Il STS rappresenta un'importante leva regionale per il cambiamento verso la corretta programmazione e gestione del settore sanitario, tenuto conto che, attraverso la conoscenza tempestiva e puntuale di tutte le prescrizioni mediche farmaceutiche e specialistiche, erogate nel proprio territorio, del relativo medico prescrittore e degli assistiti fruitori delle prestazioni, è possibile individuare i settori di spesa di maggiore criticità per la Regione e dei relativi fattori scatenanti. Inoltre, attraverso la definizione di specifici indicatori, è possibile valutare i margini di inappropriata e di inefficienza rispetto alle prestazioni ricomprese nei LEA, ai fini della razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse.

4.3 INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE

Gli interventi di riforma della rete di protezione sociale realizzati negli anni 2006-2008 investono tutte le principali prestazioni – pensioni, lavoro, casa, integrazioni al reddito – con l'obiettivo di tutelare in misura più adeguata le situazioni di maggiore disagio e rischio e di migliorare il sistema sotto il profilo dell'equità tra generazioni. In tema di pensioni e lavoro sono stati recepiti i contenuti del Protocollo su previdenza, lavoro e competitività siglato tra Governo e parti sociali dopo un lungo periodo di confronto e di condivisione sia dei problemi sia degli strumenti idonei a risolverli.

In campo *pensionistico* le misure approvate sono state orientate:

- per il breve periodo, all'individuazione di un percorso di aumento graduale dell'età di uscita – la modifica del cosiddetto 'scalone' – e all'aumento del livello delle coperture offerte. Sono stati innalzati gli importi delle pensioni più basse privilegiando coloro che hanno maggiormente contribuito ed è stato potenziato il sistema di adeguamento delle prestazioni alla dinamica dei prezzi;

– per il lungo periodo, a rafforzare il legame tra età di uscita e importo della pensione – l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione è stato effettuato nel 2007 a valere sul 2010 e successivamente avverrà infatti ogni tre anni con automaticità – e favorire la possibilità per i giovani di accumulare un risparmio previdenziale sufficiente. E' stato agevolato il riscatto degli anni di laurea, è stata estesa la facoltà di cumulare contributi versati in gestioni diverse, sono state aumentate le aliquote contributive e di computo per i parasubordinati privi di altre forme di copertura, sono stati istituiti fondi per facilitare l'accesso al credito a supporto dei periodi di discontinuità lavorativa per attivare percorsi di formazione e riqualificazione professionale.

Per il *lavoro*, l'obiettivo è stato quello di definire regole che incentivino la partecipazione della forza lavoro e la razionalizzazione del sistema di ammortizzatori sociali estendendolo a categorie oggi non tutelate e collegandolo a programmi di formazione e inserimento lavorativo. Nell'immediato, per gli attuali assicurati sono stati aumentati misura e durata sia dei trattamenti ordinari sia di quelli con requisiti ridotti ed è stata innalzata la percentuale di rivalutazione dei trattamenti di cassa integrazione, disoccupazione e mobilità.

Per alleviare la *precarità* che caratterizza i percorsi lavorativi non solo dei giovani, ma anche di molti ultra cinquantenni, è stato riconosciuto un credito d'imposta a favore delle aziende che assumono a tempo indeterminato ed è stata modificata la disciplina che regola i rapporti di lavoro discontinui. Il processo di riforma dovrà essere completato con la razionalizzazione dei servizi per l'impiego e del sistema degli incentivi all'occupazione per potenziare l'attività di monitoraggio, attivare sinergie tra servizi pubblici e agenzie private, valorizzare i programmi formativi e di reinserimento.

Le politiche di sostegno al disagio legato al problema della abitazione, a carenze nei servizi alle famiglie, con particolare attenzione a quelle con redditi bassi, sono state altri importanti obiettivi dell'azione in campo sociale.

A favore delle *famiglie numerose e con redditi medio-bassi*, dei *nuclei orfanili* e di quelli con almeno un *componente inabile*, l'imposta personale sul reddito e l'istituto degli assegni familiari sono stati profondamente riformati garantendo una redistribuzione del reddito. Un sostegno aggiuntivo si è realizzato attraverso il *bonus* fiscale previsto per gli incapienti, ovvero per coloro che hanno redditi inferiori al minimo imponibile.

Per alleggerire i costi che le famiglie devono sostenere per l'*abitazione*, si è mirato ad aumentare l'offerta di alloggi, riattivando l'iniziativa pubblica in materia di edilizia. Gli interventi in questo campo sono stati accompagnati dall'istituzione di Osservatori nazionali e regionali per il monitoraggio del mercato immobiliare. Si è, inoltre, operato utilizzando la leva fiscale introducendo agevolazioni fiscali per chi abita in affitto e riducendo il carico fiscale sulle prime case per i proprietari che vi risiedono. E' stato istituito un fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa.

Risorse importanti sono state destinate alla costituzione di fondi da utilizzare per specifiche esigenze di *assistenza alle persone e alle famiglie* come il Fondo per le non

autosufficienze, il Fondo per l'inclusione sociale dei migranti, il Fondo politiche per la famiglia. Tra gli interventi si citano: il piano per i servizi socio-educativi per la prima infanzia, l'estensione della tutela della maternità alle lavoratrici iscritte alla gestione separata INPS, l'equiparazione per i congedi parentali dei genitori adottivi/affidatari ai genitori biologici, l'ampliamento delle possibilità lavorative in favore dei soggetti diversamente abili.

TAVOLA 4.3: PENSIONI, LAVORO, FAMIGLIA E SOSTEGNO AL DISAGIO 2007-2011 (milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
PENSIONI					
Pensioni basse previdenziali	900	1.156	1.156	1.156	1.156
Pensioni basse assistenziali		44	44	44	44
Rivalutazione ai prezzi D.L. 81/2007		33	66	100	100
Rivalutazione ai prezzi L. 247/2007		-135	-136	-136	-136
Requisiti pensioni anzianità (e relativo effetto su buonuscita dipendenti pubblici)		59	640	1.690	2.150
Decorrenza pensionamento		-270	-126	383	272
Totalizzazione e riscatto laurea		200	200	200	200
Benefici lav. amianto		18	21	24	29
Pensione reversibilità disabili		25	25	25	25
<i>Totale</i>	<i>900</i>	<i>1.130</i>	<i>1.890</i>	<i>3.486</i>	<i>3.840</i>
LAVORO					
Ammortizzatori sociali		692	695	734	750
Fondo credito giovani		150			
Fondo sgravi retribuzione 2° livello (e relativa pensionabilità) - risorse aggiuntive rispetto legislazione vigente		310	310	310	310
Detassazione premi risultato		150			
<i>Totale</i>	<i>0</i>	<i>1.302</i>	<i>1.005</i>	<i>1.044</i>	<i>1.060</i>
FAMIGLIA					
Servizi socio-educativi	125	170	100		
Fondo politiche famiglia	220	190	190		
Maternità e malattia	68	70	72	74	76
Assegni familiari	966	1.000	1.000	1.000	1.000
<i>Totale</i>	<i>1.379</i>	<i>1.430</i>	<i>1.362</i>	<i>1.074</i>	<i>1.076</i>
SOSTEGNO DISAGIO					
Incapienti	565	782			
Fondi (*)	665	890	638	3	
Casa		2.875	2.375	2.943	2.933
- agevolazioni fiscali	171	2.855	2.355	2.933	2.933
<i>Totale</i>	<i>1.401</i>	<i>4.547</i>	<i>3.013</i>	<i>2.946</i>	<i>2.933</i>
TOTALE	3.680	8.409	7.270	8.550	8.909
INCREMENTI CONTRIBUTIVI (al netto degli effetti fiscali indotti)					
Incrementi Legge finanziaria 2007	4.000	3.100	3.350	3.320	3.220
Incrementi Legge 247/2007		243	326	459	873
<i>Totale</i>	<i>4.000</i>	<i>3.343</i>	<i>3.676</i>	<i>3.779</i>	<i>4.093</i>
<i>Effetto netto</i>	<i>-320</i>	<i>5.066</i>	<i>3.594</i>	<i>4.771</i>	<i>4.816</i>

*) Si riferisce ai finanziamenti di fondi di nuova istituzione per non autosufficienze, mobilità disabili, inclusione sociale immigrati, comunità giovanili, politiche giovanili, diritti e pari opportunità e all'incremento degli stanziamenti per il fondo politiche sociali.

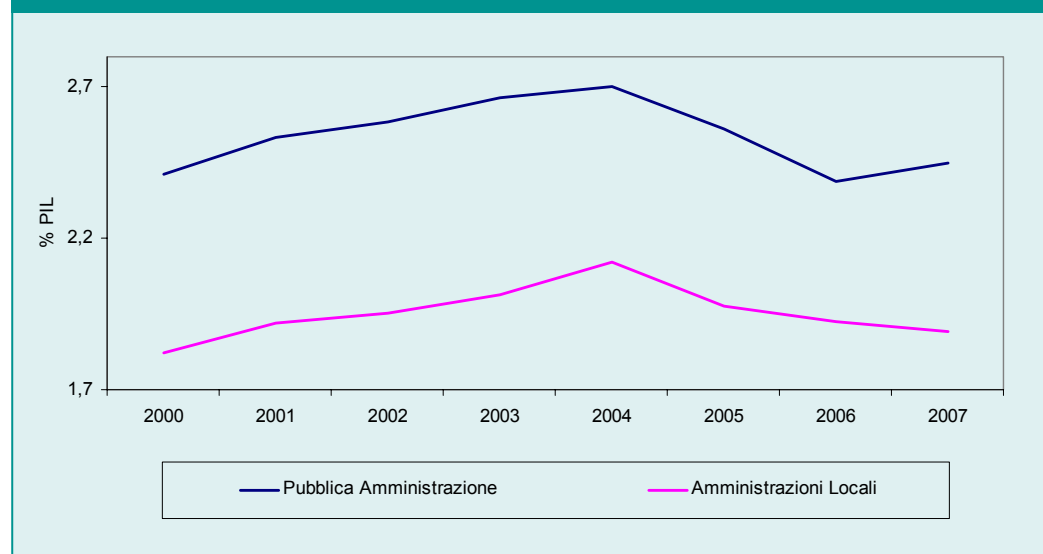
Nota: Per gli interventi a favore delle famiglie attuati con riduzioni di imposta si veda anche la tavola 'Principali misure di riduzioni di imposta per le famiglie e le imprese' del Riquadro 'Risultati della lotta all'evasione'.

4.4 SPESA PUBBLICA PER INVESTIMENTI

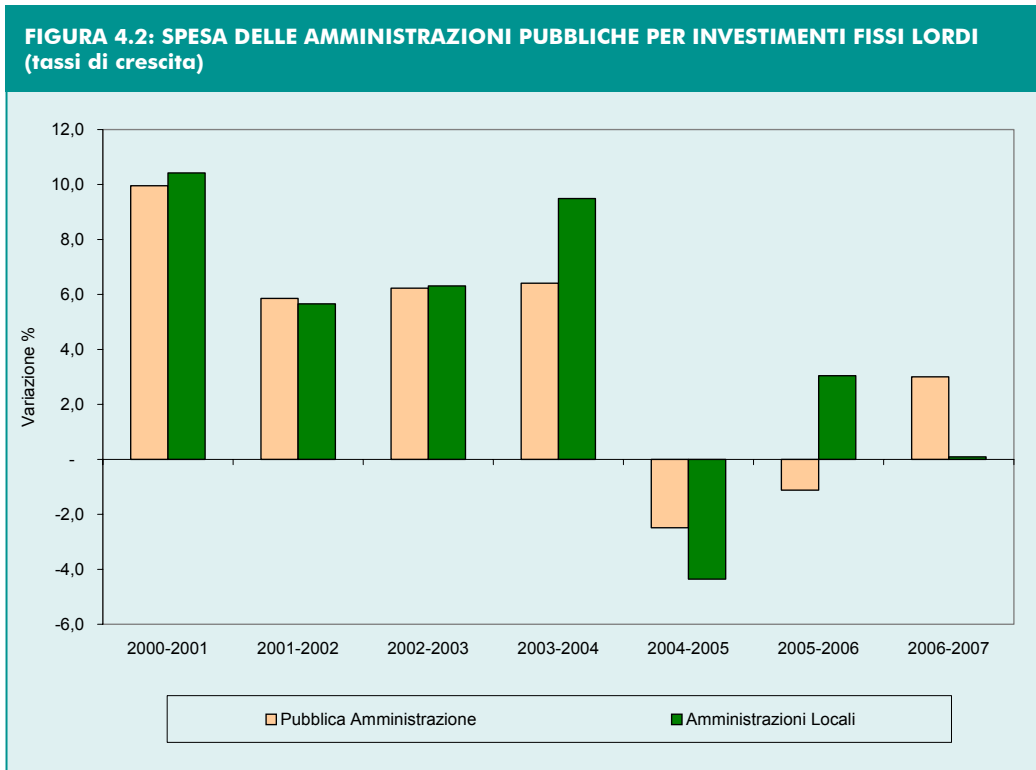
L'Italia soffre da alcuni anni di una carenza di infrastrutture, materiali e immateriali. Tra i primi interventi di politica economica attuati dal Governo nell'estate del 2006, un posto di rilievo è stato dato al potenziamento delle infrastrutture materiali. L'azione di potenziamento è quindi proseguita con le Leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008, nonché con il decreto legge 159 del settembre 2007. Si tratta, in particolare, di stanziamenti di ingenti risorse destinate prevalentemente alla viabilità nazionale e locale - sia su terra che via mare - all'edilizia residenziale, alla riqualificazione delle aree urbane, al potenziamento del Fondo aree sottosviluppate e al finanziamento della ricerca, sia di base che applicata al campo industriale.

Tra il 2000 e il 2007 la spesa delle Amministrazioni pubbliche per investimenti fissi lordi è stata pari, in media, al 2,6 per cento del PIL⁶. Dopo essere cresciute costantemente tra il 2000 e il 2004 (del 7,1 per cento in media all'anno), le erogazioni sono diminuite nel biennio successivo, tornando al di sotto del 2,5 per cento del PIL nel 2006 (anche per effetto di alcune norme della Legge finanziaria che hanno limitato fortemente le spese dell'ANAS e quelle del Bilancio dello Stato). Nel 2007 l'incidenza della spesa sul PIL è rimasta sostanzialmente invariata.

FIGURA 4.1: SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER INVESTIMENTI FISSI LORDI (in percentuale del PIL)

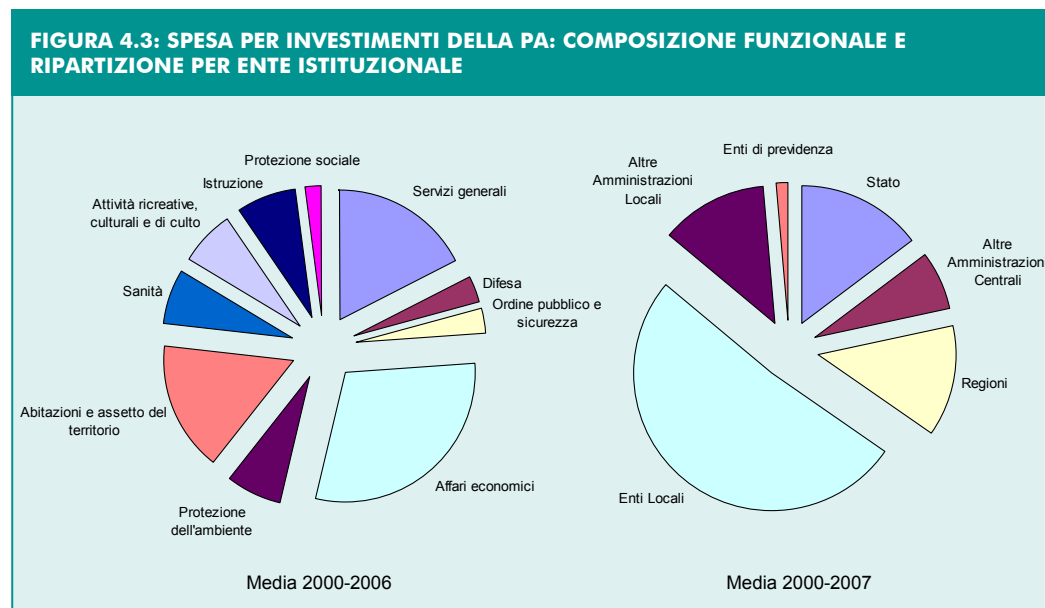


⁶ I dati riportati nel testo non tengono conto dei proventi delle dismissioni immobiliari che, nella contabilità nazionale, sono portati in detrazione degli investimenti.

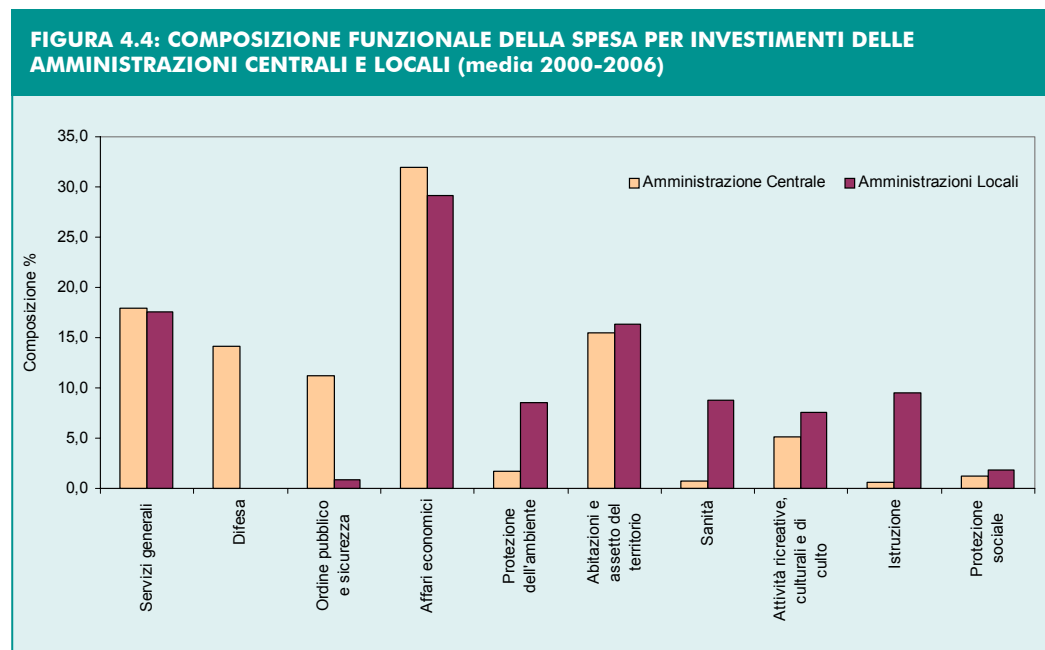


Quasi l'80 per cento della spesa fa capo alle Amministrazioni locali. La spesa per investimenti di province e comuni supera l'1,3 per cento del PIL; quella diretta del bilancio dello Stato non raggiunge lo 0,4 per cento.

La composizione funzionale della spesa per investimenti è rimasta sostanzialmente costante nel periodo considerato. Circa il 30 per cento è destinato agli affari economici (agricoltura, attività manifatturiere, trasporti, telecomunicazioni, ecc.). La funzione servizi generali e quella relativa ad abitazioni e assetto del territorio assorbono ciascuna oltre il 15 per cento delle erogazioni. Quote dell'ordine del 7 per cento vanno alla sanità, all'ambiente, all'istruzione e alle attività ricreative, culturali e di culto.



Le funzioni affari economici e servizi generali assorbono la maggior parte della spesa sia a livello centrale che a livello locale. Una quota significativa della spesa statale è destinata alla difesa (14 per cento) e all'ordine pubblico e alla sicurezza (11 per cento). A livello locale sono particolarmente rilevanti la spesa per l'istruzione (10 per cento), la sanità (9 per cento) e la protezione dell'ambiente (8 per cento).



Benché la spesa diretta dello Stato rappresenti meno di un quinto del totale, il bilancio dello Stato finanzia la gran parte delle erogazioni, trasferendo risorse a favore degli Enti che poi curano la realizzazione degli interventi. La somma dei pagamenti del

bilancio per investimenti fissi lordi e per contributi agli investimenti della PA ammonta tra il 2000 e il 2007 a circa il 77 per cento della spesa per investimenti lordi della PA. Il bilancio dello Stato finanzia inoltre investimenti effettuati da enti esterni alle Amministrazioni pubbliche ma destinati comunque ad arricchire il patrimonio infrastrutturale del Paese (tra tutti, spiccano i contributi agli investimenti delle Ferrovie, pari nella media del periodo 2000-2007 a 3,5 miliardi annui).

TAVOLA 4.4: SPESE PER INVESTIMENTI FISSI LORDI¹ E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI² DELLA PA (milioni di euro)

Anni	Bilancio Stato		Totale	Conto PA	%
	IFL	Contr. Inv.			
2000	3.540	17.850	21.390	28.749	74,4
2001	4.820	23.836	28.656	31.613	90,6
2002	4.794	23.716	28.510	33.466	85,2
2003	5.727	23.825	29.552	35.551	83,1
2004	5.554	21.824	27.378	37.546	72,9
2005	5.456	18.755	24.211	36.461	66,4
2006	3.527	19.913	23.440	35.236	66,5
2007	6.555	22.398	28.953	37.571	77,1

1) Bilancio dello Stato e totale PA.
2) Bilancio dello Stato.

L'entità complessiva dei pagamenti del bilancio dello Stato nel periodo 2000-2007 è analoga a quella dei relativi stanziamenti di competenza evidenziando una accelerazione nell'ultimo biennio. Va in ogni caso ricordato che i pagamenti vengono effettuati a valere sia su stanziamenti di competenza, sia in conto residui (cioè a valere su stanziamenti relativi a esercizi precedenti). In media ogni anno si spende per investimenti fissi lordi circa il 35 per cento dello stanziamento di competenza; circa il 60 per cento della parte rimanente viene speso nei successivi tre esercizi.

TAVOLA 4.5: STANZIAMENTI, IMPEGNI E PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER INVESTIMENTI FISSI LORDI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI DELLA PA (milioni di euro)

Anni	Investimenti Fissi Lordi			Contr Inv PA			Totale		
	stanz.ti	impegni	pag.ti	stanz.ti	impegni	pag.ti	stanz.ti	impegni	pag.ti
2000	5.136	4.831	3.540	23.331	22.537	17.850	28.467	27.368	21.390
2001	5.917	5.526	4.820	27.927	25.817	23.836	33.844	31.343	28.656
2002	5.786	5.265	4.794	25.756	23.389	23.716	31.542	28.654	28.510
2003	5.848	5.747	5.727	24.095	23.270	23.825	29.943	29.017	29.552
2004	5.763	5.524	5.554	24.989	22.984	21.824	30.752	28.508	27.378
2005	6.198	6.145	5.456	20.225	18.637	18.755	26.423	24.782	24.211
2006	4.196	4.138	3.527	16.124	14.612	19.913	20.320	18.750	23.440
2007	6.424	5.949	6.555	20.620	19.324	22.398	27.044	25.273	28.953

Stanziamenti di bilancio per infrastrutture

Con riferimento alle leggi di spesa pluriennali (tabella F della legge finanziaria), e in particolare alla parte di tali leggi che si riferisce a interventi infrastrutturali, tra il 2007 e il 2008 sono stati autorizzati stanziamenti complessivi per circa 88 miliardi (oltre 38 miliardi destinati al quadriennio 2007-2010 e 50 miliardi agli anni successivi). Di questi circa 54 miliardi consistono in risorse aggiuntive, autorizzate con specifici provvedimenti di spesa e con le ultime manovre del biennio.

TAVOLA 4.6: STANZIAMENTI DI BILANCIO AUTORIZZATI PER GLI ANNI 2007 E SUCCESSIVI PER INTERVENTI INFRASTRUTTURALI A CARATTERE PLURIENNALE (milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011 ss.	Totale
Legge obiettivo	1.204	1.404	1.703	1.703	16.956	22.970
<i>di cui risorse autorizzate da leggi precedenti:</i>	<i>1.104</i>	<i>1.104</i>	<i>1.104</i>	<i>1.104</i>	<i>9.571</i>	<i>13.987</i>
Rete tradizionale e sistema AV AC	4.318	3.304	5.303	3.753	17.431	34.109
<i>di cui risorse autorizzate da leggi precedenti:</i>	<i>459</i>	<i>280</i>	<i>3.603</i>	<i>3.253</i>	<i>11.931</i>	<i>19.525</i>
Sistema metropolitano	810	20	30	30	120	1.010
ANAS	1.762	1.560	1.560	0	0	4.882
Viabilità	170	53	27	12	88	350
Aree urbane	498	242	199	4	0	943
Sistema portuale e aeroportuale	3	143	20	32	20	218
Edilizia statale	245	281	1.271	1.656	20	3.473
Fondo aree sottoutilizzate (quota 30%)	30	330	1.320	2.750	14.884	19.314
Altri interventi	155	106	84	84	111	540
TOTALE	9.195	7.443	11.517	10.024	49630	87.809
<i>di cui risorse autorizzate da leggi precedenti:</i>	<i>1.563</i>	<i>1.384</i>	<i>4.707</i>	<i>4.357</i>	<i>21.502</i>	<i>33.513</i>

Legge Obiettivo

Le Leggi finanziarie 2007 e 2008 hanno autorizzato ulteriori risorse, in termini di contributi quindicennali per complessivi 8.982 milioni a decorrere dagli anni 2007 e successivi.

Con le risorse recate dalla Legge finanziaria 2007 è stata finanziata l'assunzione di mutui per un valore complessivo di oltre 1.390 milioni per la realizzazione di opere inserite nel programma delle infrastrutture strategiche.

Con i contributi quindicennali stanziati dalla Legge finanziaria 2008, a fronte di un volume di investimenti complessivo stimabile in circa 2.950 milioni, fino ad oggi sono stati finanziati progetti per 1.044 milioni.

I finanziamenti complessivamente concessi riguardano le seguenti tipologie di intervento:

TAVOLA 4.7: FINANZIAMENTI PER TIPOLOGIE DI INTERVENTO

	milioni	%
Ferrovie	69	3
Strade	184	8
Settore idrico	638	26
Metropolitane	643	26
MOSE	100	4
Porti	800	33
TOTALE	2.434	100

Ferrovie

Le risorse complessivamente stanziare per le Ferrovie per gli anni 2007 e seguenti ammontano a 34,1 miliardi di cui 24,6 destinati al completamento della rete tradizionale e 9,5 al sistema AV|AC Torino-Milano-Napoli. Le risorse aggiuntive recate dalla Legge finanziaria 2007 e dai decreti legge 81 e 159 del 2007 ammontano a 14,6 miliardi di cui 6,5 destinati al completamento della rete tradizionale e 8,1 al sistema AV|AC Torino-Milano-Napoli.

FERROVIE DELLO STATO

Il supporto che lo Stato, non solo in Italia, è chiamato a fornire al Gruppo Ferrovie dello Stato (FS) è riconducibile: i) in gran parte a interventi infrastrutturali (investimenti sia sulla rete tradizionale sia su quella per l'Alta Velocità/Alta Capacità AV|AC, nonché corrispettivi in conto esercizio per il servizio di gestione della rete); ii) per la quota residua a interventi finalizzati alla fornitura di servizi per il trasporto di passeggeri e merci, sia a livello locale (trasporto regionale) sia nazionale (tratte a medio-lunga percorrenza).

L'insufficienza degli interventi dello Stato è destinata, da un lato, a determinare un rallentamento nell'azione di recupero del divario infrastrutturale e di crescita economica del Paese rispetto al resto d'Europa e, dall'altro, rischia di compromettere la qualità e la capillarità del servizio ai cittadini e alle imprese.

Il Governo, fin dall'inizio della legislatura ha dovuto compiere un significativo intervento finanziario a favore del Gruppo FS che, negli anni precedenti, aveva subito un consistente rallentamento degli stanziamenti, con elevato rischio di interruzione dei cantieri già avviati. In tale periodo è stato stanziato per il triennio 2006-2008 un importo complessivo di poco inferiore ai 10 miliardi a supporto degli investimenti sulla rete ferroviaria, destinati per circa il 60 per cento alla rete tradizionale e per la quota residua al progetto AV|AC; una parte consistente di tali somme è stata destinata a finanziare interventi infrastrutturali nel Mezzogiorno.

Lo Stato, inoltre, si è fatto carico di circa 13 miliardi di debiti di RFI/TAV per consentire al Gruppo di finanziare in via autonoma e senza garanzia dello Stato il completamento della linea AV|AC Torino – Milano – Napoli (circa 6 miliardi).

Negli ultimi 20 mesi, il Governo ha altresì corrisposto al Gruppo FS (RFI) risorse per complessivi 2,3 miliardi quale corrispettivo in conto esercizio per la gestione della rete ferroviaria.

Nello stesso periodo, al Gruppo FS (Trenitalia) sono stati riconosciuti ulteriori 4,6 miliardi come corrispettivo per il trasporto passeggeri e merci su base sia locale (trasporto regionale) sia nazionale (medio-lunga percorrenza).

Si tratta quindi di interventi a vario titolo che hanno inciso sul bilancio dello Stato dei tre anni considerati per oltre 16 miliardi, a cui si aggiungono i 13 miliardi di debiti RFI/TAV accollati dallo Stato, e che sono in gran parte destinati a manifestare i propri effetti positivi nei prossimi anni, in termini di efficienza del servizio per i cittadini e le imprese del Paese.

	Importi in miliardi					
	INVESTIMENTI			CONTO ESERCIZIO		
	Rete Tradizionale	Rete AV AC	Rete AV AC (accollo debiti)	Trenitalia	RFI	Totale
2006	0,1	1,8 (a)				1,9
2007	3,8 (b)	0,5	13,0	2,7	1,2	21,2
2008 (c)	1,9	1,4		1,9	1,1	6,3
Totale	5,8	3,7	13,0	4,6	2,3	29,4 (d)

a) L'importo indicato si riferisce solo agli stanziamenti disposti dal DL emanato nel giugno 2006.

b) L'importo include 1,035 miliardi autorizzati dal DL 159/2007 (collegato alla Finanziaria 2008)

c) Le somme indicate sono al lordo degli accantonamenti (19,5 per cento) disposti dall'articolo 1, comma 507, della Legge finanziaria 2007. Per l'erogazione di tale ammontare risulta necessaria l'emanazione di un provvedimento *ad hoc*.

d) Va peraltro rilevato che le leggi finanziarie 2006 e 2007 hanno previsto contributi pluriennali stanziati anche negli anni successivi per l'attuazione del contratto di programma 2007-2011 e per il finanziamento della linea AV|AC TO-MI-NA (v. tavola 3 – voce FS).

Volendo ripercorrere gli stanziamenti dello Stato a favore del Gruppo FS negli ultimi anni, si rileva che dal 2002 al 2006 (Legge finanziaria) sono stati stanziati circa 14 miliardi per investimenti infrastrutturali sulla rete, mentre, dal giugno 2006 ad oggi, le risorse stanziare in bilancio allo stesso titolo a favore del Gruppo ammontano a circa 10 miliardi (senza tener conto, come detto, dell'importo del debito RFI/TAV accollato dallo Stato).

Tale andamento dimostra, quindi, l'impegno dello Stato, nonostante i vincoli di finanza pubblica. Tuttavia a oggi le risorse stanziare non risultano ancora sufficienti a coprire i fabbisogni previsti nell'anno dall'azienda.

Prendendo a riferimento le ultime stime fornite dal Gruppo FS che in parte rimodulano quanto previsto per il 2008 nel Piano Industriale 2007-2011, sono state avanzate richieste dell'ordine di 1,5 miliardi, relativamente a:

- 200 milioni circa per l'acquisto di treni destinati al trasporto locale;
- 500 milioni come apporto al capitale di FS, quale prima tranche di un intervento complessivo di piano dell'ordine di 2 miliardi, destinati alla ristrutturazione del business trasporto merci;
- 400 milioni circa per il rinnovo del Contratto di servizio tra Trenitalia e le Regioni a Statuto ordinario, scaduto a dicembre 2007;
- 400 milioni per la stipula del Contratto di programma-parte servizi, concernente l'attività di gestione della rete ferroviaria al fine di consentire la stipula del Contratto di Programma-parte servizi tra il Ministero delle Infrastrutture e RFI.

Il nuovo Governo sarà chiamato a decidere il volume di ulteriori risorse da assegnare al Gruppo FS dopo una valutazione delle richieste formulate dallo stesso e un approfondimento con le competenti amministrazioni locali.

ANAS

Le risorse aggiuntive stanziare per gli anni 2007, 2008 e 2009 in favore dell'ANAS ammontano a quasi 4,9 miliardi incluso il contributo di 426,5 milioni autorizzato dal decreto legge 81/2007. Il CIPE ha approvato il contratto di programma per il 2007, l'allegato piano degli investimenti per il periodo 2007-2011 e un successivo atto aggiuntivo, con cui sono state finalizzate alla realizzazione di opere tutte le risorse stanziare per l'anno 2007, per circa 1,3 miliardi. Il Ministero delle infrastrutture ha già presentato al CIPE una proposta di aggiornamento del contratto per l'anno 2008 con cui vengono individuate le ulteriori opere da finanziare con le risorse pari a 1,5 miliardi stanziare per lo stesso anno. Con le risorse relative all'anno 2009, anch'esse pari a 1,5 miliardi, si potrà provvedere alle nuove esigenze di investimento.

Sistema portuale

I trasferimenti destinati al sistema portuale dal bilancio dello Stato, pari a complessivi 218 milioni, costituiscono solo una minima parte dei finanziamenti che contribuiranno alla realizzazione delle opere. Infatti il sistema di finanziamento delle Autorità portuali è stato modificato dalle Leggi finanziarie 2007 e 2008 per completare il processo di autonomia finanziaria delle stesse Autorità. I trasferimenti a carico del bilancio dello Stato sono stati sostituiti dall'attribuzione di quote di entrate riscosse nelle circoscrizioni territoriali; si tratta, in particolare, dell'incremento delle riscossioni dell'IVA e delle accise relative alle operazioni nei porti e negli interporti, che viene finalizzato ad investimenti per il potenziamento delle rete infrastrutturale e dei servizi, nonché dei collegamenti stradali e ferroviari nei porti.

Fondo aree sottoutilizzate

Con delibera n. 166 del 21 dicembre 2007, in attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, il CIPE ha disposto il riparto programmatico dell'ammontare complessivo delle risorse aggiuntive del FAS recate dalla Legge finanziaria 2007 (e rimodulate dalla Legge finanziaria 2008) per il periodo 2007-2015, pari a 63,273 miliardi. Ai sensi della normativa vigente, almeno il 30 per cento di tali risorse, pari a 19,3 miliardi, deve essere destinato al finanziamento di infrastrutture e servizi di trasporto di rilievo strategico nelle Regioni meridionali.

Altre voci

Tra le altre voci assumono rilevanza:

- l'edilizia statale e in particolare quella sanitaria che reca un'autorizzazione di spesa complessiva pari a 2,6 miliardi;
- il sistema di trasporto metropolitano che presenta un finanziamento complessivo di oltre un miliardo. Il Decreto Legge 159/07 ha concorso per 800 milioni al finanziamento delle metropolitane delle città di Roma, Napoli e

- Milano per il completamento di linee in corso d'opera, i cui progetti sono già approvati dal CIPE;
- gli interventi nelle aree urbane, che comprendono il rifinanziamento delle leggi su 'Roma Capitale', per 595 milioni nel triennio 2007-2009, sulla salvaguardia di Venezia, per 147 milioni dal 2007 al 2010, e la prosecuzione del sistema MOSE, per 170 milioni nel 2007. Tale opera è in fase di esecuzione e presenta caratteristiche tecniche che non consentono rinvii nei finanziamenti. A fronte di un costo complessivo di circa 4,2 miliardi sono stati ad oggi finanziati a carico dello Stato 2,2 miliardi e sarà necessario assicurare ulteriori risorse per circa 2 miliardi nei prossimi anni.

4.5 INVESTIMENTI E SVILUPPO NEL MEZZOGIORNO

Nel 2007, con l'adozione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN)⁷ da parte della Commissione Europea (CE) in luglio⁸ e la connessa successiva delibera CIPE di attuazione nel dicembre⁹ è stato completato il disegno programmatico, finanziario e ordinamentale della politica regionale unitaria per i prossimi anni. Dall'avvio operativo del QSN è atteso un nuovo impulso agli investimenti nel Mezzogiorno, sia per il rinnovo degli impegni di addizionalità nella spesa per le politiche di coesione assunti dal Governo, sia per l'attivarsi di nuovi programmi di intervento. Accanto alla componente finanziata dai nuovi Programmi operativi collegati alle risorse comunitarie 2007-2013, ormai già approvati dalla CE e che prevedono per il Mezzogiorno risorse complessive pari a 47,3 miliardi, il CIPE ha infatti approvato in via definitiva anche l'assegnazione delle risorse aggiuntive del FAS¹⁰ già stabilite per la politica regionale dalla Legge Finanziaria per il 2007. Queste ultime sono destinate al Mezzogiorno per 53,8 miliardi e prevedono programmi di investimento coordinati e/o complementari a quelli comunitari in attuazione del comune impianto strategico diretto al rafforzamento delle infrastrutture, della capacità innovativa e del capitale umano, nonché risorse destinate a meccanismi premiali e incentivanti (per 3 miliardi) per il raggiungimento di obiettivi di servizio pubblico particolarmente rilevanti per lo sviluppo (istruzione, servizi sociali, gestione efficiente delle risorse idriche e dei rifiuti).

Il complesso delle risorse aggiuntive per il Mezzogiorno, pari a oltre 100 miliardi – da impiegarsi entro il 2015 per la fonte comunitaria e entro il successivo triennio per la fonte nazionale – pur non esauendo l'impegno di investimento pubblico che si avvarrà

⁷ Il QSN 2007-2013 costituisce il documento di strategia generale per gli interventi della politica regionale in Italia, finanziati sia con le risorse comunitarie dei Fondi strutturali e col relativo cofinanziamento nazionale, sia con le risorse nazionali del Fondo aree sottoutilizzate (FAS).

⁸ Cfr. Commissione Europea - decisione del 13 luglio 2007.

⁹ Cfr. delibera CIPE n. 166 del 21 dicembre 2007.

¹⁰ La Legge 296/2006, Legge finanziaria per il 2007, dando attuazione alla scelta di 'unificazione' della programmazione delle risorse aggiuntive ha allineato l'appostamento di bilancio sul FAS a quello previsto dal bilancio comunitario per i Fondi strutturali per il 2007-2013. La Legge n. 244 /2007, Legge finanziaria per il 2008, ha modulato in modo esplicito le disponibilità finanziarie dedicate per il periodo 2007-2015, completando il quadro normativo necessario a dare seguito concreto alle esigenze della programmazione congiunta delle risorse comunitarie dei Fondi strutturali e del FAS.

anche di risorse ordinarie come richiesto dai richiamati impegni di addizionalità, costituisce rilevante occasione di riorientamento qualitativo della spesa complessiva.

TAVOLA 4.8: RISORSE DESTINATE AL MEZZOGIORNO DAL QSN 2007-2013 (Fondi strutturali con cofinanziamento e FAS – milioni di euro)

Accantonamenti FAS (1)	8.211
Riserva di Programmazione FAS	7.923
Programmi in attuazione delle Priorità del QSN 2007-2013 (2)	84.951
di cui:	
Programmi di interesse strategico nazionale - Amministrazioni centrali	30.612
Programmi di interesse strategico regionale - Regioni	49.940
Programmi interregionali	4.399
Totale	101.085

1) Incentivi per 'obiettivi di servizio', fondo progetti innovativi e di qualità, progetti strategici speciali.
2) Fondi strutturali comunitari con cofinanziamento nazionale e FAS.

A sostegno del disegno di rilancio dell'investimento, si è inoltre perfezionato il quadro normativo delle misure di agevolazione alle imprese complementari all'azione di investimento pubblico finalizzata allo sviluppo dei territori. A novembre del 2007 la CE¹¹ ha approvato la 'Carta italiana degli aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2007-2013', indispensabile per l'operatività delle norme di agevolazione riferite a specifiche porzioni del territorio nazionale, nonché altri aiuti regionali.¹² Al fine di promuovere investimenti privati nel Mezzogiorno e sostenere lo sforzo delle imprese a innovare nel Paese di recente sono divenuti operativi due meccanismi di incentivo in conto fiscale¹³: (i) il nuovo credito d'imposta per le imprese che effettuano investimenti 'tramite l'acquisizione di nuovi beni strumentali nelle aree del Mezzogiorno' operativo dal 2007 al 2013¹⁴; (ii) 'il credito d'imposta generalizzato a tutto il territorio per gli investimenti in ricerca e sviluppo' fino al 2010.

Attenzione particolare è stata riservata alla promozione di interventi che coniughino sviluppo e coesione sociale. Per le assunzioni aggiuntive effettuate nel Mezzogiorno nel 2008, è stato introdotto 'un credito d'imposta di durata triennale'¹⁵ che presenta un maggior incentivo nel caso di assunzioni di donne. Al fine di contrastare i fenomeni di esclusione sociale e favorire le attività economiche in sub-aree urbane caratterizzate da situazioni socio-economiche critiche, potrà essere avviata la sperimentazione delle Zone Franche Urbane (ZFU) per cui sono previste risorse pari a 100 milioni per il biennio 2008-2009. In seguito alla riformulazione delle disposizioni

¹¹ Cfr. Commissione Europea - decisione del 28 novembre 2007.

¹² Gli aiuti di stato a finalità regionale per il periodo 2007-2013 sono concedibili nelle aree dell'obiettivo Convergenza ammesse alla deroga dell'art. 87.3.a) del Trattato dell'Unione Europea - intero territorio delle Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata - e nelle aree dell'obiettivo Competitività ammesse alla deroga dell'art. 87.3.c) fino al 31 dicembre 2013 ovvero a titolo di *phasing-out* fino al 31 dicembre 2008.

¹³ Interventi previsti dalla L. 296/2006, Legge finanziaria per il 2007 e integrati o modificati dalla L. 244/2007, Legge finanziaria per il 2008.

¹⁴ Il meccanismo è stato approvato dalla Commissione europea a fine gennaio del 2008.

¹⁵ Cfr. L. 244/2007, Legge finanziaria per il 2008, art. 2, commi 539-541.

attuata con la Legge finanziaria per il 2008 e all'approvazione da parte del CIPE dei criteri per l'identificazione delle aree, nelle ZFU identificate saranno finanziabili programmi di intervento e agevolazioni fiscali e previdenziali a favore di nuove attività economiche avviate da piccole e micro-imprese.