

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LVII
n. 1

**DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICO-FINANZIARIA
RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA
PER GLI ANNI 2009-2013**

(Articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni)

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(BERLUSCONI)

e dal Ministro dell'economia e delle finanze

(TREMONTI)

Trasmesso alla Presidenza il 24 giugno 2008

PAGINA BIANCA

INDICE

UN PIANO PER L'ITALIA	<i>Pag.</i>	5
I. SINTESI	»	17
II. ECONOMIA	»	19
II.1 Congiuntura internazionale e prospettive	»	19
II.2 Rischi della previsione	»	23
II.3 Economia italiana: quadro 2009-2013	»	23
II.4 Evoluzione recente dell'inflazione al consumo ...	»	31
Riquadro Dinamiche inflative al consumo in ambito regionale	»	34
III. FINANZA PUBBLICA	»	35
III.1 Finanza pubblica: quadro tendenziale 2009- 2013	»	35
III.2 Finanza pubblica: quadro programmatico 2009- 2013	»	43
Riquadro Privatizzazioni	»	48
III.3 Debito pubblico	»	50
Riquadro Pensioni	»	53

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Finanza pubblica: quadro tendenziale e programmatico
Tavola II.1	Quadro macroeconomico internazionale
Tavola II.2	Prezzi internazionali
Tavola II.3	Valore aggiunto
Tavola II.4	Occupazione
Tavola II.5	Scostamento delle previsioni per il 2008
Tavola II.6	Quadro macroeconomico
Tavola III.1	Conto della P.A. a legislazione vigente
Tavola III.2	Scostamento delle previsioni per il 2008, 2009, 2010 e 2011 rispetto alla RUEF
Tavola III.3	Conto della P.A. programmatico
Tavola III.4	Indicatori di finanza pubblica: tendenziali e obiettivi
Tavola III.5	Variazione dell'indebitamento corretto per il ciclo e misura una tantum

INDICE DELLE FIGURE

Figura II.1	Evoluzione PIL 1998-2008
Figura II.2	Contributi alla crescita del PIL rispetto al trimestre corrispondente
Figura III.1	Indebitamento e saldo strutturale (1980-2007)
Figura III.2	Saldo primario e interessi passivi (1980-2007)
Figura III.3	Indebitamento netto e debito pubblico (1980-2007)
Figura III.4	Stock-flow adjustment (1985-2007)
Figura III.5	Evoluzione del differenziale BTP-BUND sulle scadenze a 10 e 30 anni
Figura III.6	Evoluzione della curva dei rendimenti dei titoli di Stato

UN PIANO PER L'ITALIA

1. *L'interesse generale non è fatto dalla somma aritmetica degli interessi particolari, non è fatto dalla somma degli egoismi individuali e dei blocchi corporativi, opposti gli uni agli altri.*

L'interesse generale è qualcosa di diverso, è insieme la sintesi ed il superamento di tutto questo.

Agire nella logica dell'interesse generale è in specie il dovere di un governo che governa, che prima ascolta ma che poi decide cosa è giusto. Cosa è giusto in generale, non per i singoli presi uno ad uno, ma nell'insieme per tutti.

Restando da soli, ognuno per sé, guidatori compresi, non andiamo da nessuna parte, anzi rischiamo di andare indietro.

All'opposto, insieme possiamo fare prevalere le virtù sui vizi, volgere il pessimismo in ottimismo, la sfiducia in fiducia, riprendere un cammino tracciato nella speranza verso il futuro.

Per questo chiediamo a tanti di fare un piccolo passo indietro, per fare tutti insieme un passo avanti nella stessa comune direzione.

Ciò è tanto più necessario nel tempo presente, perché non possiamo affrontare le crescenti sfide esterne con una permanente anarchia interna.

Gli italiani ci hanno dato e ci danno fiducia e noi agli italiani dobbiamo restituire certezza.

La certezza che deve e può garantire il Governo è tanto la sicurezza dell'ordine pubblico nella legalità quanto la sicurezza nell'ordine e nella forza dei fattori sociali ed economici, privati e pubblici che compongono il Paese. Senza fiducia e senza certezza non c'è sviluppo e senza sviluppo non c'è futuro.

Lasciare le cose come stanno, lasciarle andare per loro conto affidandosi al caso è certo più facile. Ma non è quello che chiedono gli italiani e non è quello che serve all'Italia.

Sappiamo bene che governare non è facile. Ma sappiamo anche che è necessario e che non ci sono alternative. In questo momento straordinario ciò che è necessario è possibile e ciò che è possibile è necessario.

In ogni caso non si può più andare avanti con un sistema in cui crescono solo il deficit e le liti, non il prodotto interno lordo.

È su queste basi, è in questa logica, che si sviluppa il nostro piano di azione. Se dal Paese, se dall'opposizione nel corso della discussione parlamentare, verranno idee buone e proposte alternative migliorative, le valuteremo con responsabilità e se possibile, se ci sembreranno realmente fattibili e compatibili con gli impegni europei di bilancio da essa stessa assunti nella passata legislatura, le faremo nostre senza alcun pregiudizio.

La nostra strategia è mirata a quattro obiettivi essenziali:

- a) a ridurre il costo complessivo dello Stato, invertendo la tendenza storica al suo aumento. Riduzione che sarà sostenibile, essendo prevista in ragione di una media del 3 per cento sul gran totale della spesa pubblica, e che sarà operata restando all'interno dell'apparato pubblico, senza mettere le mani nelle tasche dei cittadini con nuove tasse a loro carico e senza ridurre i servizi e le garanzie sociali essenziali (cfr. Riquadro: Perequazione tributaria);*
- b) a rendere più efficace l'azione della pubblica amministrazione, ridisegnandola all'interno di un nuovo piano industriale. Tutto ciò in base all'idea essenziale che non sono i cittadini al servizio dello Stato, ma lo Stato al servizio dei cittadini. Il risultato sarà uno Stato un po' più piccolo, che rende di più e costa di meno, anche attraverso la riduzione dei margini di spreco e di corruzione (cfr. Riquadro: Piano Industriale per la Pubblica Amministrazione);*
- c) a ridurre il peso burocratico che grava sulla vita dei cittadini, liberandoli dalla ragnatela della burocrazia superflua, aumentando corrispondentemente il loro senso di fiducia nello Stato a vantaggio del tempo libero e di quello lavorativo (cfr. Riquadro: Semplificazione);*
- d) a spingere l'apparato economico verso lo sviluppo, rimuovendo vincoli, concentrando ed applicando la forza della leva pubblica sui punti che sono essenziali per produrre ricchezza, in combinazione con l'azione delle imprese (cfr. Riquadro: Interventi per lo sviluppo).*

Su questo quadrante l'azione del Governo si svilupperà principalmente dal nucleare, per ridurre il nostro debito energetico, allo sviluppo della 'banda larga', per modernizzare il Paese; dalla riforma del processo civile, per rimuovere un fattore drammatico di inciviltà e di spiazzamento competitivo del nostro Paese, alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali; dallo sviluppo delle infrastrutture e di un piano per la casa e per la ricerca, alla concentrazione in un'unica cabina di regia dei fondi europei, vitali per il Sud.

In sintesi: meno costi, più libertà, più sviluppo.

In questa strategia è vitale il fattore tempo. Non dobbiamo essere vittime del tempo, ma padroni del tempo che abbiamo, in uno sforzo comune con il Parlamento.

Per questo interrompiamo la tradizione di discussioni che sulle 'finanziarie', per prepararle, per farle, per controllarne infine gli effetti, occupavano ogni anno mediamente 9 mesi su 12.

All'opposto, il nostro piano sarà anticipato entro l'estate e stabilizzato proiettandolo sull'arco di un triennio.

Solo su queste basi di certezza possiamo infatti costruire i presupposti:

- e) per riformare in senso federale la struttura dello Stato. Questa, in proiezione futura, infatti l'unica forma per rendere più trasparente, responsabile, efficace la macchina dell'amministrazione pubblica;*
- f) per creare solide basi per la vita economica. Non litigare, in continuo ed in crescendo, sulla divisione di una torta che via via si riduce, ma piuttosto mirare alla più giusta divisione di un prodotto maggiore.*

Più in dettaglio il nostro piano, che è un piano di stabilizzazione triennale dei conti pubblici e di perequazione tributaria verso alcuni profitti di regime e su alcuni regimi di favore, un piano di liberalizzazione e di sviluppo economico, si articola come segue.

*Per cominciare la nostra **politica di bilancio** si sviluppa:*

- g) in **coerenza** con gli impegni **politici** e **giuridici** assunti in sede europea, e nel corso degli ultimi anni, dalla **Repubblica italiana**;*
- h) in **coerenza** con gli impegni **politici** assunti dalla **nostra coalizione** nel corso della campagna elettorale che l'ha portata al governo.*

*È stato così, a partire dal Consiglio dei Ministri di **Napoli** del 21 maggio scorso.*

*E sarà ancora così nel corso dell'**intera legislatura**, con lo sviluppo di un'azione che non sarà episodica, ma organica e progressiva.*

- 2. Nei **primi giorni** della legislatura l'azione di politica economica del Governo è iniziata con **due** provvedimenti mirati al **sostegno della domanda** ed all'**incremento della produttività del lavoro**.*

Essenzialmente si è trattato:

- a) dell'**azzeramento** dell'ICI sulla **prima casa**, con corrispondente integrale e tempestivo **rifinanziamento** dei Comuni;*
- b) della **detassazione** sperimentale delle **remunerazioni di produttività**.*

La copertura di bilancio delle voci di cui sopra è stata operata con la corrispondente **riduzione** di voci di **incremento** discrezionale, e non particolarmente produttivo, della spesa pubblica. Incrementi operati (i) durante la campagna elettorale, con il c.d. “**Decreto mille proroghe**” ed (ii) appena prima, con la Legge finanziaria per il 2008.

3. In una logica di **responsabilità repubblicana**, il nostro Governo ha il dovere di **rispettare gli impegni assunti in Europa dall'Italia**.

In particolare il nostro Governo sta dando piena ed immediata attuazione agli **impegni** assunti dal **Governo Prodi** e **ribaditi** da ultimo nella riunione dell'**Eurogruppo** tenutasi a Berlino il **20 aprile 2007**.

Impegni che, dato l'**‘obiettivo-vincolo’** del raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2011, ‘obiettivo-vincolo’ concordato per l'Italia e dall'Italia in questa sede, si sviluppano **operativamente** come indicato nella **Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica** elaborata dal Governo Prodi e presentata in Parlamento il **18 marzo 2008**, dove si legge tra l'altro che: “Nel complesso la politica di bilancio dovrà **recuperare risorse** per un **ammontare** che si stima tra i **20** ed i **30** miliardi nel triennio **2009-2011**”.

Questo importo viene incrementato in base al risultato della ‘due diligence’ operata dalla Ragioneria Generale dello Stato, che ha cifrato in aumento rispetto alle previsioni il deficit 2008 stimandolo al 2,5 per cento del prodotto interno lordo.

Per quanto riguarda questo Governo, ciò vuole dire in particolare che la **prossima Legge finanziaria**:

- a) viene anticipata nella sua parte sostanziale a prima dell'estate da un **provvedimento legislativo** che affianca e dà corpo al **DPEF**;
- b) questo provvedimento non è basato sulla tradizionale **scissione** tra parte c.d. **programmatica**, con proiezione pluriennale e parte **attuativa** (questa limitata al solo anno immediatamente successivo);
- c) ma piuttosto è basato sulla integrale **convergenza** tra parte **programmatica** e parte **attuativa**, così da dare fin da subito, **piena, organica e responsabile** attuazione ai citati impegni europei.

L'effetto conseguente è che gli impegni assunti dall'Italia in Europa prendono **da subito** la forma organica di un **piano triennale di stabilizzazione** della nostra **finanza pubblica**.

Un piano coerente all'**interno** con gli obiettivi propri di un Governo di legislatura ed all'**esterno** con le strutture e gli standard di bilancio propri degli altri paesi europei.

4. È in specie evidente in questi termini che:

a) pur esistendo margini tanto per una imposizione aggiuntiva e perequativa sui c.d. “**guadagni di congiuntura**” (Einaudi), quanto per una riduzione di eccessivi e negativamente simbolici meccanismi premiali e di favore;

b) **fermo** ancora l’obiettivo di contrasto all’**evasione fiscale**. Un obiettivo questo che può essere ancora più efficacemente raggiunto aggiungendo anche il **federalismo fiscale** agli istituti ed ai meccanismi già messi in campo (cfr. Riquadro: Federalismo fiscale).

Ciò perché, tra le cause dell’evasione fiscale in essere in Italia, ci sono certo cause **storiche**, ma anche cause **economiche** evidenti nell’**asimmetria** tra un’economia largamente diffusa **sul territorio** ed una **macchina fiscale** che è invece quasi totalmente **centrale**;

c) **fermo** tutto quanto sopra, e ribadito **in aggiunta** che, essendo impossibile, ingiusto e controproducente **aumentare** ulteriormente la **già eccessiva pressione fiscale generale**;

d) si ha che l’attuazione del citato **Piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica** può e deve essere operata **soprattutto** dal lato della **riduzione della spesa pubblica**.

Riduzione che non solo è **in linea** con l’idea liberale del **limite** al peso dello Stato sull’economia, ma comunque in linea con la citata **Relazione** e con gli **impegni** assunti in sede europea dall’Italia. Impegni che – si ripete – intendiamo mantenere, applicandoli **realmente, pienamente, immediatamente**.

5. In questi termini sono dunque **fuori discussione** (i) tanto la **quantità** degli interventi necessari per la stabilizzazione della nostra finanza pubblica, quantità stimata e definita, nella sua non certo esigua dimensione, dal Governo Prodi, cui solo si aggiunge il risultato della citata ‘due diligence’ e (ii) quanto l’**area** di bilancio in cui operarli in prevalenza: non dal lato delle entrate fiscali, ma dal lato della spesa pubblica.

6. Non nascondiamo e non ci nascondiamo le **difficoltà** e le **criticità**.

Nell’**economia reale** troviamo oggi una crescita poco al di sopra dello **zero**.

E sui **conti pubblici 2008** troviamo il seguente **rilievo** della **Commissione europea**: “Il prospettato **deterioramento** della posizione strutturale nel 2008, rispetto al 2007 è chiaramente **non in linea** con la riduzione annua di almeno 0,5 per cento del PIL **prevista** dal Patto di Stabilità e Crescita e **ribadita** dalla Decisione del Consiglio ai sensi dell’art. 104”.

Abbiamo la consapevolezza di un rischio di bilancio che c’è e/o che verrà, **non solo** dal lato della **spesa pubblica**, se non sottoposta ad una rigida **disciplina**, ma anche dal lato delle **entrate fiscali**.

Un **rischio specifico** questo che trova (troverà) causa tanto nelle incertezze giuridiche già evidenziate dalla Commissione europea (a proposito dell'attesa sentenza della Corte Costituzionale sull'IRAP, e della incerta copertura della riforma della fiscalità societaria, etc.), quanto nelle criticità sostanziali connesse all'**andamento negativo dell'economia**.

Un andamento che, a causa della scansione temporale tipica del meccanismo di prelievo fiscale (produzione→dichiarazioni→versamenti), si rifletterà solo **successivamente** sui gettiti fiscali.

7. Crediamo di avere una **visione**, culturale e politica, una visione sufficientemente vasta e sufficientemente approfondita per vedere e valutare cosa sta succedendo nell'economia globale, per vedere e valutare quali **forze** sono in campo e quali **dinamiche** sono in atto nel mondo e quale **impatto** hanno per questa via le **crisi** che stanno investendo l'**Europa** e l'**Italia**: la crisi **alimentare**, la crisi **energetica**, la crisi **finanziaria**, le crescenti **tensioni** geopolitiche.

Un impatto che, derivando dallo spostamento globale di enormi **stock** e **flussi** di ricchezza e dagli effetti addizionali della speculazione finanziaria, è in Europa, in Italia, quasi sempre **regressivo** ed **erosivo**, fino ad essere potenzialmente distruttivo delle nostre strutture sociali: dalla **sofferenza nella povertà**, alla **disoccupazione giovanile**, all'**impoverimento del ceto medio**, per arrivare alla crescente **divisione** del Paese tra **nord** e **sud**. Una divisione questa che non è stata compensata dalle politiche di bilancio finora attuate negli ultimi dieci anni.

8. Sappiamo che, se le cause di crisi sono globali, le soluzioni non possono essere solo nazionali, sappiamo in particolare anche che **nel tempo presente** ed in **Europa** – **non** in altri paesi nel mondo – i governi non hanno più il potere necessario per **modellare la società** o per **fare** parti importanti dell'**economia**.

Ma sappiamo che, pur sotto questi vincoli, i governi hanno ancora il **potere–dovere** di **attenuare** alcune **distorsioni** che emergono nella società e di **concorrere a costruire** la **piattaforma** materiale ed immateriale, istituzionale e funzionale, su cui **si fa l'economia**.

Per queste ragioni:

- a) stiamo mettendo in campo tutti gli strumenti possibili per garantire la **tenuta sociale** a partire dall'attenuazione, specialmente per la parte più debole della popolazione, dell'**impatto** del **carovita** e dei **mutui sulla casa**;
- b) ma sappiamo anche che **solo** se l'economia va bene, il bilancio pubblico può essere **sano** e dunque, essendo sano, può anche costituire la base per **giusti** interventi sociali.

Se l'economia privata va bene, è in specie possibile avere bilanci pubblici sani e giusti. È difficile avere l'inverso.

*Per questo, subito ed in parallelo, stiamo affiancando al piano triennale di stabilizzazione della nostra finanza pubblica e di perequazione tributaria, un piano vasto ed organico mirato alla riduzione della **manomorta pubblica** e di riflesso ed in parallelo allo **sviluppo** ed alla **crescita dell'economia**.*

Il Presidente del Consiglio

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

PEREQUAZIONE TRIBUTARIA

Fermo il vincolo politico e civile a non mettere le mani nelle tasche dei cittadini, l'effetto di perequazione tributaria, destinato a contribuire strutturalmente alla manovra in ragione di circa un terzo, è ottenuto attraverso:

- a) La rimodulazione della base imponibile specifica di banche ed assicurazioni;*
- b) La rimodulazione della base imponibile specifica per alcune industrie operanti nel settore dell'energia;*
- c) L'incremento dei diritti statali di estrazione mineraria;*
- d) L'introduzione di una addizionale che aggiunta all'aliquota ordinaria del 27,5 per cento porta l'imposizione complessiva IRES al 33 per cento;*
- e) L'attivazione a favore dei più disagiati di un 'fondo', destinato ad acquisti di generi alimentari e al pagamento di bollette, finanziato dalle voci di cui sopra sub b) e c), e da contribuzioni volontarie possibili provenienti dai soggetti operanti nello stesso settore;*
- f) L'armonizzazione del regime fiscale delle cooperative;*
- g) L'incrocio tra i dati previdenziali e fiscali degli immigrati, per verificarne la correttezza fiscale;*
- h) La eliminazione dei regimi di favore fiscale per gli extracompendi (stock-option) e la presunzione generale, con rovesciamento dell'onere della prova, che gli italiani residenti nei paradisi fiscali siano fiscalmente italiani;*
- i) Altre misure mirate al contrasto dell'evasione fiscale.*

PIANO INDUSTRIALE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Nella pubblica amministrazione ampi sono i margini di intervento per il recupero di adeguati livelli di efficacia e di efficienza: un'azione in questa direzione non può non dare luogo a impatti rilevanti in termini sia di contenimento della spesa pubblica, sia di stimolo alla produttività dell'intero sistema, sia, infine, di miglioramento del benessere dei cittadini.

In particolare, con riferimento alla spesa corrente, dove si trova la parte maggiore della 'cattiva' spesa pubblica, riteniamo possibile, con le misure indicate nel Piano Industriale del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, ottenere nel triennio 2009-2011 miglioramenti quantificabili in un risparmio di circa un punto percentuale l'anno di prodotto interno lordo. Poiché l'importo della spesa corrente è attualmente pari a circa 680 miliardi di euro, un risparmio di 3 punti equivale a circa 20 miliardi di euro.

Le tre parole chiave del citato progetto di riorganizzazione della pubblica amministrazione sono: meritocrazia, innovazione, trasparenza. Queste parole marciano l'orientamento delle azioni di contenimento della spesa corrente, previste dal Piano Industriale, e indirizzate tanto alla riduzione degli sprechi nelle amministrazioni, quanto al miglioramento della contrattazione nel settore pubblico ed all'aumento dell'efficienza e alla produttività del personale della PA.

Per effetto di queste misure sarà possibile pervenire in tempi rapidi ad una burocrazia più snella e più efficiente, meno oppressiva e più amichevole nei confronti di cittadini e imprese, più equa e motivata e quindi meno opaca e corruttibile.

Introdurre, mediante una riforma organica dei sistemi di contrattazione collettiva e della disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, strumenti che riconoscano e premino il merito e definire i diritti e i doveri del dipendente pubblico, consentendo di sanzionare chi lo svilisce, rappresentano il primo importante elemento per il rilancio della macchina pubblica, per

accrescerne la credibilità, per ottenere un significativo miglioramento della qualità dei servizi offerti. Si tratta in specie di iniziare una politica del merito, di perseguire una strategia che valuti la qualità tanto dell'offerta di servizi pubblici, quanto del personale, valorizzando di riflesso impegno e professionalità.

La rivoluzione digitale e, più in generale, l'accelerazione dei processi di innovazione dentro e fuori l'amministrazione, costituisce il secondo, irrinunciabile principio di fondo della nostra strategia, mirato a garantire a cittadini e imprese standard qualitativi elevati.

Trasparenza e accessibilità sono, infine, il terzo pilastro su cui poggia il rilancio della pubblica amministrazione. Infatti, se la macchina pubblica nasce per soddisfare le esigenze di cittadini e imprese, è improrogabile l'avvio di un processo nel quale il cittadino sia sempre più consapevole dei meccanismi di funzionamento dell'amministrazione, e possa con questa direttamente interagire per migliorarne la qualità e l'efficienza.

Con particolare riferimento al contributo alla crescita delle misure di riduzione degli oneri, stime effettuate a livello comunitario indicano in particolare che una riduzione degli oneri amministrativi del 25 per cento consentirebbe all'Italia di conseguire un aumento potenziale di 1,7 punti percentuali del PIL¹.

Ipotizzando un profilo di riduzione degli oneri tale da realizzare al 2012 la suddetta riduzione del 25 per cento, l'impatto complessivo potenziale in termini di PIL è stimato pari a circa 75 miliardi di euro.

Effetto in termini di crescita del PIL di una riduzione degli oneri amministrativi a regime del 25 per cento

Voce	2009	2010	2011	2012 (a regime)
Riduzione % oneri amministrativi (1)	6,30%	12,50%	18,80%	25,00%
Contributo alla crescita del PIL	0,40%	0,90%	1,30%	1,70%
Crescita in valore del PIL (2)	6.981,55	14.456,54	22.459,35	30.967,94

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

(1) Si ipotizza un percorso lineare di riduzione degli oneri amministrativi.

(2) In milioni di euro.

Ma, oltre ai benefici economici sulla produttività e l'efficienza del sistema Italia, una più intensa e fruttuosa interazione di cittadini, famiglie e imprese con un'amministrazione flessibile e aperta all'utente costituisce il canale fondamentale per accrescere il benessere dei cittadini stessi attraverso servizi offerti in quantità e qualità tali da soddisfare i differenti bisogni di soggetti, gruppi e territori.

SEMPLIFICAZIONE

L'obiettivo della semplificazione, sia normativa sia amministrativa, che impegna le istituzioni comunitarie, nazionali e locali da più di un decennio, è quello di produrre effetti positivi per cittadini, famiglie ed imprese, innanzitutto sotto il profilo economico. Ai benefici economici si

¹ Cfr. Commissione Europea, COM(2007)23 e SEC(2007)84. Impact Assessment. Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union. Brussels, 24.1.2007.

aggiunge un ulteriore valore aggiunto, che dovrebbe costituire una caratteristica di ogni ordinamento veramente democratico: la certezza del diritto.

I principali strumenti individuati per la semplificazione normativa in Italia sono di vario tipo: dalla codificazione al meccanismo taglia-leggi; dal Comitato interministeriale che costituisce la cabina di regia dell'attività di semplificazione, al tavolo permanente per la semplificazione, in cui si confrontano rappresentanti degli enti territoriali, dello Stato e delle categorie produttive e delle associazioni di utenti e consumatori. Occorre senz'altro dare piena attuazione a tali strumenti, ma anche – e soprattutto – intervenire sulla sostanza delle norme esistenti, non limitandosi alla pur importante opera di riduzione dello stock normativo ma operando anche sui contenuti e sull'attuazione effettiva delle norme per assicurare semplicità ed efficacia dell'azione pubblica.

Sussiste uno stretto legame tra sviluppo economico e competitività: il primo stenta senza la seconda. La competitività, a sua volta, non può che essere favorita dalla semplificazione normativa ed amministrativa. La semplificazione normativa è dunque una delle condizioni per il recupero di competitività e sviluppo nel nostro paese.

Il pacchetto delle misure che accompagnano la manovra del Governo prevede una serie di interventi importanti sul piano della semplificazione, che costituisce un insieme organico volto ad incidere positivamente sulla sostanza delle norme e soprattutto sulla vita dei cittadini. Si va dal 'taglia-leggi' (abrogazione di leggi obsolete o dagli effetti esauriti) al 'taglia-tempi' (certezza dei tempi di conclusione del procedimento amministrativo), dalla misurazione e riduzione degli oneri amministrativi alla soppressione o riordino di enti pubblici, dalla semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese (impresa in un giorno) alla eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in cartaceo. In questo quadro si inseriscono anche gli interventi di semplificazione in materia di lavoro, salute, fisco.

Non è dunque vero quanto sosteneva George Bernard Shaw, secondo cui "per ogni problema complesso, c'è sempre una soluzione semplice. Che è sbagliata". A tale pessimismo, che esprime una volontà restia ad ogni cambiamento, vale la pena contrapporre il motto di Tolstoj: "non ci può essere grandezza senza semplicità". La semplicità costituisce quindi un mezzo per contribuire a cambiare ed a rendere più grande e competitivo il nostro paese.

INTERVENTI PER LO SVILUPPO

La strategia di intervento del Governo comprende una forte azione mirata a promuovere lo sviluppo economico in modo duraturo, attraverso una serie di iniziative innovative. Tra esse:

- 1) Concentrazione degli interventi del Fondo per le Aree Sottoutilizzate a favore di settori strategici in particolare con riferimento a: infrastrutture anche energetiche, reti di telecomunicazione, servizi di trasporto, sicurezza, tutela dell'ambiente, trattamento dei rifiuti, internazionalizzazione delle imprese;*
- 2) Riforma del processo civile, anche attraverso l'introduzione del sistema di comunicazioni e notifica per via telematica;*
- 3) Produzione di energia nucleare, attraverso definizione delle tipologie di impianti, procedure autorizzative, criteri di localizzazione dei siti nucleari;*
- 4) Liberalizzazione dei servizi pubblici locali al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi;*

- 5) *Sostegno allo sviluppo delle reti di comunicazione di nuova generazione al fine di consentire la celere realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica a banda larga;*
- 6) *Rafforzamento dei Distretti, favorendo l'integrazione di piccole e medie imprese, sostenendo la tradizionale organizzazione dei distretti estendendone i vantaggi di carattere fiscale, finanziario e autorizzatorio e consentendo inoltre libere forme di collaborazione senza limitazioni di carattere territoriale;*
- 7) *Facoltà di trasformazione delle Università in Fondazioni a base associativa con il conferimento al patrimonio di tali Fondazioni del patrimonio demaniale già in uso alle Università trasformate;*
- 8) *Fondi per l'innovazione, destinati alla realizzazione di iniziative produttive ad elevato contenuto di innovazione, attraverso la costituzione di appositi fondi di investimento con la partecipazione di investitori pubblici e privati, articolati in un sistema integrato tra fondi a livello nazionale e reti di fondi locali;*
- 9) *Esenzioni e facilitazioni fiscali a sostegno delle start-up;*
- 10) *Piano Casa, rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati prioritariamente a prima casa per categorie sociali svantaggiate;*
- 11) *Banca del Mezzogiorno: a sostegno del Sud nasce una nuova banca a partecipazione dello Stato, enti locali ed altri organismi pubblici con lo scopo di favorire la crescita delle Regioni meridionali.*

FEDERALISMO FISCALE

Attuazione dell'articolo 119 Costituzione

Verrà predisposto un disegno di legge delega, collegato alla manovra di finanza pubblica, da approvare entro il termine della sessione di bilancio, relativo alla piena attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (federalismo fiscale). In particolare, il disegno di legge disciplinerà la perequazione delle risorse finanziarie per i territori con minore capacità fiscale nonché i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, stabilendo le compartecipazioni di Regioni ed enti locali al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio e garantendo la loro autonomia di entrata e di spesa. L'attuazione del federalismo fiscale non deve comportare né aumenti della spesa pubblica né inasprimenti dell'imposizione fiscale sui cittadini. L'esercizio dell'autonomia tributaria di regioni e enti locali deve inoltre assicurare la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso ai servizi offerti sul territorio oltre alla massima trasparenza ed efficienza nelle decisioni di entrata e di spesa, in modo da valorizzare il controllo democratico dei cittadini e la responsabilità degli amministratori. Saranno, inoltre, fissate le regole e i presupposti per l'erogazione da parte dello Stato di risorse aggiuntive e per gli interventi speciali ai sensi del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione. Infine saranno fissati i principi generali concernenti il patrimonio di Regioni ed enti locali, cui potranno essere trasferite parti del demanio statale.

Codice delle autonomie e ordinamento di Roma Capitale

Con apposito disegno di legge delega verrà previsto il "codice delle autonomie", in cui dovranno essere individuate le funzioni fondamentali degli enti locali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione. Verrà conseguentemente reso ulteriormente coerente l'attuale

contenuto del testo unico degli enti locali con il nuovo quadro di riferimento, in modo da ottenere un effettivo snellimento dei diversi livelli di governo esistenti ed un'altrettanto significativa riduzione dei costi e delle strutture.

Verrà inoltre definita la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione.

I. SINTESI

Nell'arco della legislatura il Governo intende sviluppare la propria azione su tre direttrici: crescita, stabilità, coesione sociale.

L'economia italiana sta attraversando un momento difficile sia dal punto di vista congiunturale sia da quello strutturale. La strategia per rilanciare la crescita si baserà su iniziative volte a semplificare la tassazione e gli oneri per le imprese, valorizzare il *Made in Italy*, potenziare la dotazione infrastrutturale del paese, migliorare la prestazione del mercato del lavoro, innalzare la crescita delle aree sotto-utilizzate, promuovere la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica, modernizzare la Pubblica Amministrazione. Sarà varato un piano di liberalizzazioni, di semplificazioni e di privatizzazioni per dare una spinta alla crescita economica ed allo sviluppo della società in generale.

In tema di politica di bilancio, l'azione del Governo sarà sviluppata in sostanziale coerenza con gli impegni politici e giuridici assunti in sede europea dalla Repubblica italiana. In particolare, è intenzione del Governo rispettare l'obiettivo-vincolo del raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2011 assunto dal precedente Governo e ribadito nella riunione dell'Eurogruppo tenutasi a Berlino il 20 aprile 2007.

La strategia di bilancio individuata dal Governo è innovativa sia nei contenuti sia nei tempi. Per la prima volta, la manovra finanziaria sarà anticipata nelle sue linee essenziali già prima dell'estate e prenderà la forma organica di un piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica, in linea con gli *standard* di bilancio propri degli altri paesi europei. Contestualmente a questo Documento il Governo adotta un pacchetto di provvedimenti legislativi che sarà basato sulla integrale convergenza tra parte programmatica e parte attuativa. In tal modo, sarà superata la tradizionale scissione tra queste due parti, una scissione che a tutt'oggi ha visto l'attuazione della manovra proiettata unicamente al primo anno.

TAVOLA I.1: FINANZA PUBBLICA: QUADRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO (in % PIL)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TENDENZIALE A LEGISLAZIONE VIGENTE							
Indebitamento netto	-1,9	-2,5	-2,6	-2,1	-2,0	-1,9	-1,8
Manovra netta cumulata (in % PIL)			0,6	1,1	1,9	1,9	1,9
QUADRO PROGRAMMATICO AGGIORNATO							
Indebitamento netto	-1,9	-2,5	-2,0	-1,0	-0,1	0,0	0,1
Indebitamento netto strutturale (1)	-1,7	-2,3	-1,7	-0,6	0,3	0,2	0,2
Variazione strutturale	-1,2	0,6	-0,6	-1,0	-0,9	0,1	0,0
Debito pubblico	104,0	103,9	102,7	100,4	97,2	93,6	90,1
<i>p.m.: QUADRO PROGRAMMATICO RUEF 2008</i>							
Indebitamento netto	-1,9	-2,4	-1,8	-1,0	-0,2		
Indebitamento netto strutturale (1)	-1,6	-2,2	-1,5	-0,7	0,0		
Variazione strutturale	-1,2	0,6	-0,7	-0,7	-0,7		
Debito pubblico	104,0	103,0	101,5	98,7	95,0		

(1) Al netto delle misure una tantum e della componente ciclica.

Nel complesso la politica di bilancio dovrà recuperare risorse per un ammontare lievemente superiore a quanto indicato nella RUEF (circa 35 miliardi) per effetto del maggior *deficit* emerso dall'aggiornamento delle condizioni dei conti pubblici. Tale correzione appare necessaria per assicurare una riduzione di almeno lo 0,5 per cento annuo del saldo strutturale in rapporto al PIL a partire dal 2009.

L'azione correttiva si concentrerà principalmente sulla spesa pubblica, nella prospettiva di ridurla nella sua parte eccessiva e di ancorarla a regole evolutive più certe, senza intaccare la quota di garanzia sociale.

In considerazione della già elevata pressione fiscale, gli obiettivi saranno raggiunti senza varare nuove imposte, fatte salve alcune misure di perequazione tributaria, di imposizione sui profitti di regime, di destinazione etica di una parte dei relativi gettiti.

Parallelamente, viene confermato l'obiettivo del contrasto all'evasione fiscale, che potrà essere ancor più efficacemente raggiunto aggiungendo il federalismo fiscale agli istituti ed ai meccanismi già messi in campo.

La manovra finanziaria netta si sviluppa secondo un profilo triennale, che per il 2009 ammonta a circa lo 0,6 per cento del PIL per poi incrementarsi nel 2010 a circa 1,1 per cento del PIL e raggiungere nel 2011 circa 1,9 per cento del PIL.

Gli obiettivi finanziari, previsti in precedenza, vengono sostanzialmente confermati: l'indebitamento netto viene fissato al 2,5 per cento del PIL nel 2008 e, successivamente, al 2,0 per cento nel 2009, all'1,0 per cento nel 2010 fino a giungere al sostanziale pareggio del saldo nel 2011. L'avanzo primario aumenta progressivamente collocandosi al 5,0 per cento nel 2013.

L'aggiustamento strutturale riprende a partire dal 2009, assicurando pienamente la convergenza verso l'obiettivo di medio termine. Il debito pubblico è previsto scendere sotto il 100 per cento del PIL nel 2011, per attestarsi al 90,1 per cento del PIL nel 2013.

Il risanamento della finanza pubblica e il contestuale processo verso il federalismo fiscale sono le premesse indispensabili per aprire la strada a una nuova strategia di riforme vasta ed organica.

II. ECONOMIA

II.1 CONGIUNTURA INTERNAZIONALE E PROSPETTIVE

Economia mondiale

I primi mesi del 2008 sono stati caratterizzati dal rallentamento dell'economia mondiale, soprattutto statunitense, a causa degli effetti della crisi finanziaria manifestatasi nell'estate dello scorso anno. Finora l'indebolimento dell'economia degli Stati Uniti sembra in parte compensato dalle economie emergenti asiatiche e dell'America Latina. Nell'area dell'euro, la crescita ha continuato a superare il potenziale anche se gli indicatori congiunturali proiettano una moderazione nel secondo trimestre e nella seconda parte dell'anno.

L'incertezza sull'ampiezza effettiva delle perdite nei mercati finanziari e i forti rialzi delle materie prime e dei prodotti alimentari costituiscono i principali fattori di rischio per lo sviluppo dell'economia mondiale nel medio termine.

Dall'inizio dell'anno l'euro si è apprezzato rispetto al dollaro sfiorando quota 1,60. Il rafforzamento dell'euro riflette, oltre ai fondamentali dell'economia europea, l'indebolimento dell'economia statunitense, i timori legati alla situazione nei mercati finanziari e, in passato, anche le attese di riduzione dei tassi ufficiali da parte della Riserva Federale. Dalla fine di marzo la valuta europea si è apprezzata anche nei confronti dello yen.

Secondo le più recenti stime dei previsori internazionali, la crescita dell'economia mondiale sarà pari al 3,9 per cento nell'anno in corso, inferiore di 1,1 punti percentuali rispetto al 2007. Anche il commercio mondiale dovrebbe crescere al 6,3 per cento, con un rallentamento di 0,8 punti percentuali rispetto al 2007. Nel 2009 l'economia e il commercio mondiale dovrebbero crescere a tassi in linea con quelli del 2008 (rispettivamente 3,9 per cento e 6,6 per cento). Nel medio termine gli stessi previsori si attendono una crescita pari al 4,4 per cento, e al 7,2 per cento rispettivamente.

Stati Uniti

L'economia statunitense, dall'agosto del 2007, si trova al centro della crisi dei mutui *sub-prime*, e più in generale degli strumenti finanziari di credito. Tale evento ha determinato un rapido aumento dei tassi di insolvenza sui mutui e una conseguente perdita sui titoli legati a tali prestiti. La domanda di prodotti finanziari di credito si è ridotta con ulteriori perdite per le istituzioni bancarie. L'irrigidimento delle condizioni di credito, iniziato nella seconda parte del 2007, e la moderazione nella crescita dei prestiti bancari dovrebbero protrarsi anche nei prossimi mesi. La restrizione del credito ha rafforzato il crollo dei prezzi delle abitazioni favorendo a sua volta l'aumento dei pignoramenti degli immobili. Insieme all'indebolimento della ricchezza finanziaria, la correzione dei prezzi delle case esercita una compressione della ricchezza complessiva delle famiglie, indebolendo i consumi privati. Inoltre, gli investimenti residenziali sono in contrazione ormai da due anni consecutivi.

L'insieme di questi fattori ha determinato un sensibile rallentamento della crescita del PIL negli ultimi trimestri. La crescita del primo trimestre del 2008 (0,9 per cento) ha evidenziato una prestazione molto debole degli investimenti fissi, mentre i consumi sono in tendenziale moderazione da diversi trimestri. Gli scambi commerciali con l'estero sono

sempre più un sostegno per l'economia statunitense, grazie al benefico impatto della debolezza del dollaro e all'ancor sostenuta domanda mondiale.

Per contrastare la crisi finanziaria, oltre a tagliare i tassi di *policy*, la Riserva Federale ha adottato tempestivamente diverse misure volte a migliorare le procedure di finanziamento a breve termine, a iniettare liquidità sul mercato e a evitare il fallimento di istituti finanziari come *Bear Stearns*. La probabilità di ulteriori riduzioni dei tassi d'interesse sembra essere diminuita nel corso delle ultime settimane. L'indirizzo di *policy* potrebbe tornare neutrale o addirittura invertirsi per mantenere sotto controllo le aspettative di inflazione.

Nel 2008 la crescita è stimata all'1,0 per cento (inferiore di 1,2 punti percentuali rispetto all'anno passato), con un contributo positivo delle esportazioni nette. Nel 2009 il PIL aumenterebbe a un tasso in linea con l'anno in corso (0,9 per cento). Nel medio periodo per l'economia statunitense si attende una ripresa, con una crescita del 2,8 per cento nel 2010-2013.

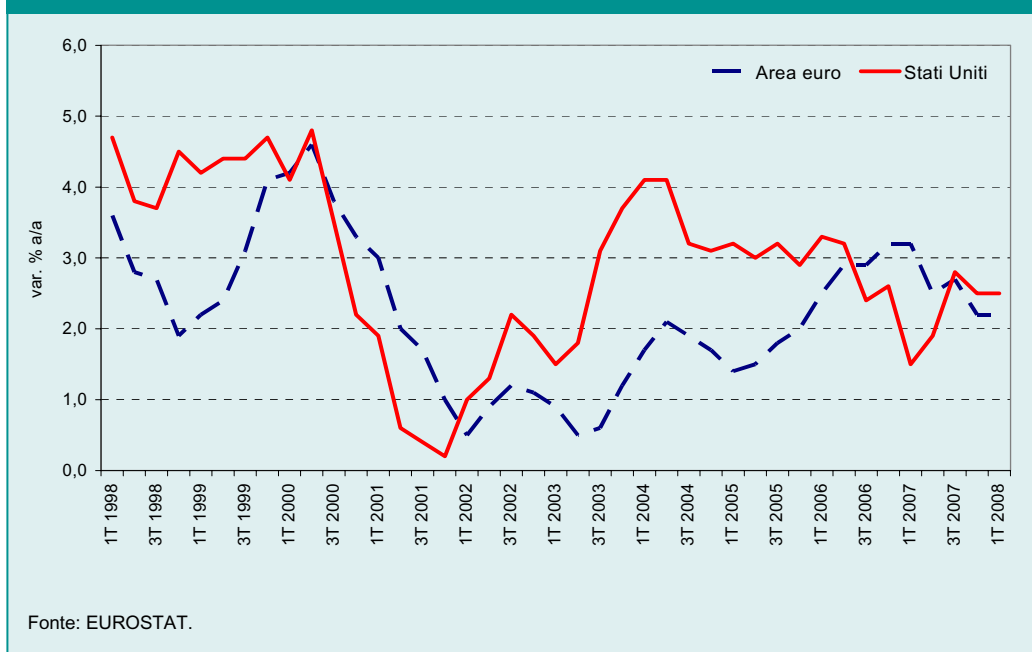
Area Euro

Nel 2007, l'area dell'euro ha registrato una crescita del 2,6 per cento, superiore di 0,5 punti percentuali al risultato medio dei tre anni precedenti. L'economia dell'area è stata trainata dalla domanda interna e dalle esportazioni nette, nonostante il forte apprezzamento dell'euro. Anche gli investimenti fissi hanno mostrato un andamento positivo. I consumi privati hanno evidenziato un rallentamento, in particolare nell'ultimo trimestre. Il mercato del lavoro, tuttavia, è stato dinamico e il tasso di disoccupazione ha raggiunto il valore più basso degli ultimi quindici anni (7,1 per cento in aprile).

I dati del primo trimestre dell'anno mostrano una crescita ancora sostenuta, con una buona tenuta della produzione industriale e del settore delle costruzioni. Tuttavia, il clima di fiducia delle imprese e delle famiglie ha mostrato un marcato deterioramento a partire dall'estate del 2007. Sino ad ora la crisi finanziaria sembra aver avuto un impatto modesto sui fondamentali dell'economia dell'area dell'euro che appaiono solidi, anche se gli indicatori anticipatori proiettano una moderazione per i prossimi trimestri. Nel 2008 le previsioni di crescita indicano un rallentamento di quasi un punto percentuale (1,7 per cento) rispetto all'anno precedente.

Nel 2009 il PIL dovrebbe espandersi dell'1,5 per cento. L'incremento degli investimenti dovrebbe continuare a supportare la crescita dell'economia, dato l'elevato grado di utilizzo della capacità produttiva e la redditività delle società non finanziarie. I consumi dovrebbero gradualmente rafforzarsi.

Da circa un anno la Banca Centrale Europea ha lasciato il tasso di politica monetaria invariato al 4,0 per cento, pur segnalando all'ultima riunione di giugno la possibilità di eventuali lievi rialzi.

FIGURA II.1: EVOLUZIONE PIL 1998–2008 (variazioni percentuali tendenziali)

Giappone

Nel 2007 l'economia giapponese è cresciuta al 2,1 per cento, in lieve indebolimento rispetto al 2006 (2,4 per cento). Le esportazioni hanno contribuito in misura significativa, grazie alla robusta domanda dei paesi asiatici che ha compensato la moderazione degli scambi commerciali con gli Stati Uniti. Anche gli investimenti privati hanno sostenuto l'espansione economica, nonostante la caduta degli investimenti nel settore edilizio, nella seconda parte dell'anno, a causa della revisione della *Building Standard Law* concernente la normativa per il settore edilizio. I consumi privati hanno mostrato un rallentamento (1,4 per cento), dovuto in gran parte allo sfavorevole andamento dei salari nominali.

Le stime prevedono una crescita giapponese dell'1,5 per cento nel 2008 e dell'1,4 per cento nel 2009, inferiore di circa 0,7 punti percentuali a quella registrata nel triennio precedente. Infatti, la decelerazione dell'economia mondiale e il passato apprezzamento dello yen determinerebbero minori esportazioni. Tuttavia, la ripresa degli investimenti residenziali dovrebbe dimostrarsi più significativa nel 2009, supportando maggiormente lo sviluppo del paese. I consumi privati rimarrebbero contenuti a causa di una limitata crescita dei salari e delle attese sull'aumento dell'inflazione.

Dal febbraio 2007 la Banca del Giappone ha lasciato invariato il tasso di sconto allo 0,5 per cento a fronte di una fuoriuscita dalla deflazione non ancora completa.

Economie asiatiche

Le economie emergenti dell'Asia continuano a crescere a ritmi sostenuti, nonostante il rallentamento a livello globale.

Nel 2007 la Cina è cresciuta dell'11,9 per cento grazie alla forte domanda interna. Il peso delle esportazioni si è ridotto dall'ultimo trimestre dell'anno a causa del

rallentamento degli Stati Uniti, sostituiti dall'Unione Europea quale principale mercato di sbocco dei prodotti nazionali, e della riduzione degli incentivi alle esportazioni.

L'espansione economica dovrebbe proseguire a ritmi sostenuti anche nel 2008 (10 per cento), con un lieve rallentamento l'anno successivo (9,5 per cento). Lo sviluppo nel medio termine dovrebbe caratterizzarsi per un'ulteriore riduzione del peso delle esportazioni, per un incremento delle importazioni dovuto alla crescente domanda interna, e per il rischio di maggiori pressioni inflazionistiche.

La crescita dell'India è stata pari all'8,7 per cento nel 2007, con un rallentamento in diversi settori industriali compensato dal buon andamento dell'agricoltura. Anche gli investimenti hanno contribuito all'espansione economica, con un aumento del 15 per cento, mentre la crescita dei consumi privati è stata più contenuta.

Nel 2008 si prevede una crescita del PIL pari al 7,8 per cento, inferiore di quasi un punto percentuale a quella dell'anno precedente. Tale rallentamento sarebbe dovuto a tassi di interesse di lungo periodo più elevati rispetto al passato, a costi di produzione crescenti e all'indebolimento degli investimenti. Nel 2009 l'economia indiana dovrebbe registrare una crescita sostanzialmente invariata.

TAVOLA II.1: QUADRO MACROECONOMICO INTERNAZIONALE (variazioni percentuali)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIL								
Paesi industrializzati	3,0	2,7	1,7	1,7	2,4	2,6	2,5	2,5
Stati Uniti	2,9	2,2	1,0	0,9	2,6	2,9	2,9	2,9
Giappone	2,4	2,1	1,5	1,4	1,4	1,1	1,0	1,0
UEM	2,7	2,6	1,7	1,5	1,8	1,9	1,8	1,8
Francia	2,0	1,9	1,7	1,5	1,8	1,7	1,5	1,5
Germania	2,9	2,5	1,8	1,6	1,5	1,4	1,4	1,5
Regno Unito	2,9	3,1	1,7	1,5	2,6	2,9	2,4	2,1
Spagna	3,9	3,8	1,6	1,3	3,0	3,6	3,4	3,3
Mondo escluso UE	5,7	5,5	4,4	4,3	4,9	5,1	5,1	5,1
Mondo	5,1	5,0	3,9	3,9	4,4	4,5	4,5	4,5
Commercio mondiale	9,4	7,1	6,3	6,6	7,0	7,2	7,2	7,2

Fonte: Elaborazione su dati IMF, OCSE, UE.

TAVOLA II.2: PREZZI INTERNAZIONALI (variazioni percentuali)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Petrolio (Brent FOB dollari/barile)	65,1	72,5	118,0	128,0	128,0	128,0	128,0	128,0
Materie prime non energetiche	16,5	25,7	33,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Manufatti	4,8	15,6	3,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5

Fonte: Elaborazione su dati IMF, OCSE, UE.

II.2 RISCHI DELLA PREVISIONE

L'evoluzione dell'economia globale nel medio termine risulta incerta a causa di tre principali fattori di rischio.

In primo luogo, la possibilità di un rallentamento più marcato per gli Stati Uniti potrebbe determinare una decelerazione più significativa dell'economia globale. Attualmente l'indebolimento dell'economia statunitense è compensato dalle economie emergenti, che contribuiscono in modo determinante alla crescita del PIL mondiale. Tuttavia, una contrazione delle esportazioni verso gli Stati Uniti, l'accentuarsi dello spostamento dei capitali verso investimenti più sicuri nei mercati finanziari (*flight-to-quality*) e un ulteriore incremento dell'inflazione potrebbero essere elementi di difficoltà per i paesi emergenti.

Un altro tipo di rischio proviene dall'incertezza sull'ampiezza e la durata della crisi finanziaria, anche se sin dall'inizio delle turbolenze le autorità monetarie hanno adottato misure straordinarie per ristabilire condizioni ordinate sui mercati. Gli ultimi dati disponibili mostrano che, nell'ultimo trimestre del 2007 e nel primo del 2008, alcune banche europee e statunitensi hanno registrato risultati di periodo negativi a causa di perdite e accantonamenti.

Infine, le quotazioni del greggio e dei prodotti alimentari potrebbero generare rischi considerevoli. Il prezzo del petrolio ha superato i 135\$/barile ai primi di giugno a causa di diversi fattori. Dal lato dell'offerta, i mancati investimenti infrastrutturali influiscono sul ridotto margine della capacità produttiva inutilizzata. Dal lato della domanda, la forte crescita registrata negli ultimi anni è da considerarsi un elemento duraturo. Il permanere delle tensioni geo-politiche contribuisce a mantenere alti i corsi petroliferi. Su tutto questo si è inserita la speculazione. I prezzi dei prodotti alimentari hanno subito rialzi, in particolare dall'inizio del 2008, a causa di fattori strutturali quali la forte domanda delle economie emergenti e la riduzione delle scorte. In aggiunta, la maggiore produzione di bio-carburanti, le sfavorevoli condizioni climatiche e le recenti restrizioni alle esportazioni introdotte da alcuni paesi hanno creato ulteriori pressioni sui livelli dei prezzi. Vi è quindi il rischio che le pressioni inflazionistiche restino elevate più a lungo del previsto, andando ad erodere la crescita reale dell'economia.

II.3 ECONOMIA ITALIANA: QUADRO 2009-2013

Economia nel 2008

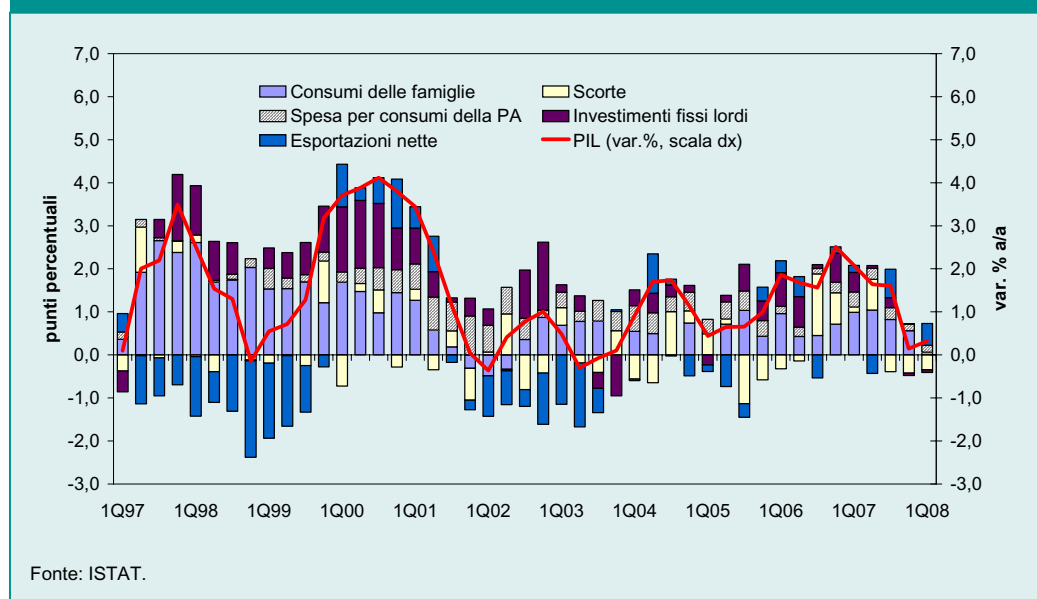
Nel corso degli ultimi trimestri la crescita economica in Italia ha mostrato in tendenza un graduale affievolimento. Il divario di crescita con l'area dell'euro non ha evidenziato segnali di miglioramento: nel 2007 è risultato pari a circa 1 punto percentuale come nel 2006.

Tuttavia, rispetto al trimestre precedente, l'espansione del PIL nel primo trimestre del 2008 si è sviluppata al di sopra delle aspettative. Il PIL è cresciuto dello 0,5 per cento rispetto al trimestre precedente e dello 0,3 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso. Questa ripresa è venuta dopo la forte contrazione registrata negli ultimi tre mesi dello scorso anno (-0,4 per cento rispetto al trimestre precedente).

I dati sulla composizione della crescita del primo trimestre denotano il perdurare di condizioni di difficoltà della domanda interna a fronte di una ripresa della crescita delle esportazioni. I consumi delle famiglie, per il terzo trimestre consecutivo, hanno mostrato riduzioni sia per i beni durevoli sia per quelli non durevoli.

Gli investimenti fissi lordi si sono contratti lievemente rispetto al trimestre precedente (-0,2 per cento) per effetto del calo della componente, più volatile, dei mezzi di trasporto. Gli investimenti in costruzioni mostrano segnali di rallentamento. Le esportazioni hanno invece mostrato un recupero rispetto al trimestre precedente (1,4 per cento).

FIGURA II.2: CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL RISPETTO AL TRIMESTRE CORRISPONDENTE



Con riferimento ai prezzi, nel primo trimestre è proseguito il progressivo aumento dell'inflazione al consumo per effetto delle pressioni esterne. Il deflatore dei consumi privati è aumentato del 3,2 per cento rispetto allo stesso trimestre del 2007. Guardando alle componenti, a fronte di un aumento dell'inflazione importata, si registra un rallentamento di quella interna. Il deflatore del PIL è aumentato dell'1,5 per cento in termini tendenziali nel primo trimestre.

Gli indicatori di fiducia proiettano un indebolimento per il secondo e terzo trimestre, pur in presenza di qualche segnale moderatamente più positivo. In aprile, infatti, la produzione industriale ha fatto registrare un inatteso recupero (0,7 per cento rispetto al mese precedente), portando la stima per il secondo trimestre in territorio positivo (0,4 per cento rispetto al trimestre precedente).

Tuttavia, in maggio la ripresa del clima di fiducia è stata generalizzata per l'industria e i servizi, dove l'incremento è stato più marcato. Anche l'indice di fiducia dei consumatori è risultato in aumento, pur rimanendo attestato su valori storicamente bassi. Ad aprile, anche la fiducia nel settore delle costruzioni ha mostrato un lieve aumento.

Tenuto conto dei risultati del primo trimestre e dell'effetto di trascinamento negativo ereditato dal 2007 (pari a -0,2 punti percentuali), si stima che nel 2008 il PIL cresca dello 0,5 per cento.

Le previsioni per l'anno in corso sono state riviste al ribasso nel corso dell'anno anche da parte dei previsori internazionali. Negli ultimi documenti ufficiali, il Fondo Monetario Internazionale ha stimato per l'Italia una crescita per l'anno in corso pari allo 0,3 per cento, la Commissione Europea e l'OCSE hanno previsto un'espansione dello 0,5 per cento.

Le prospettive dell'economia italiana e le revisioni al ribasso delle stime ufficiali di crescita sono legate in prevalenza all'evoluzione dello scenario internazionale. La crisi finanziaria emersa nell'agosto scorso a seguito della crisi dei mutui *sub-prime* ha avuto impatti negativi diretti sulla crescita dell'economia statunitense e, sebbene in misura minore, su quella dell'Unione Europea. Il prezzo del petrolio ha mostrato continui aumenti dalla seconda metà del 2007, sfiorando recentemente i 135 dollari al barile.

Recenti studi hanno escluso che le turbolenze finanziarie internazionali possano produrre sensibili effetti diretti negativi sull'economia italiana¹. Tuttavia la crescita dell'economia è frenata da altri fattori negativi di natura prevalentemente esogena: (i) i forti rincari dei prodotti petroliferi e delle materie prime non energetiche che hanno spinto verso l'alto l'inflazione; (ii) l'apprezzamento dell'euro nei confronti delle principali valute. Questi elementi colpiscono l'Italia in misura maggiore rispetto a gli altri Paesi membri dell'area dell'euro poiché si inseriscono in un contesto di bassa produttività, di scarsa competitività delle imprese² e di problemi strutturali ancora rilevanti.

Nel 2008 i consumi privati apporterebbero un contributo alla crescita pari a 0,2 punti percentuali. L'apporto delle esportazioni nette dovrebbe risultare positivo (0,3 punti percentuali), anche se prevalentemente per effetto dell'indebolimento della domanda interna. Gli investimenti fissi lordi fornirebbero un contributo nullo.

La spesa delle famiglie è prevista in forte decelerazione rispetto al 2007: la crescita risulterebbe pari allo 0,3 per cento. L'incremento stimato del reddito disponibile reale è atteso in rallentamento anche per effetto del forte rialzo dei prezzi al consumo. Il credito al consumo ha subito già dalla seconda metà del 2007 una forte decelerazione.

Nel 2008, gli investimenti in macchinari e attrezzature mostrerebbero una crescita sensibilmente negativa, in ulteriore decelerazione rispetto al 2007. I risultati dell'indagine sulle imprese industriali e dei servizi condotta dalla Banca d'Italia mostrano che i programmi di investimento per il 2008 si concentreranno nelle imprese di grandi dimensioni. Ad eccezione delle imprese con oltre 200 addetti, nel complesso si verificherebbe una contrazione. I risultati dell'indagine trovano conferma anche nel grado di utilizzo degli impianti, sui livelli più bassi dal primo trimestre del 2005.

Gli investimenti in costruzioni dovrebbero decelerare rispetto al 2007 per effetto dell'esaurimento del lungo ciclo espansivo che ha caratterizzato il settore nell'ultimo decennio. Segnali di indebolimento del settore residenziale provengono dalla domanda più che dall'offerta. La concessione di mutui ha mostrato un andamento decrescente dalla seconda metà del 2007. In particolare ad aprile, per il secondo mese consecutivo, le consistenze dei prestiti per l'acquisto di abitazioni si sono contratte rispetto al mese

¹ Cfr. Fondo Monetario Internazionale, *World Economic Outlook* (aprile 2008).

² Cfr. anche Banca d'Italia, Relazione annuale 2007, pag. 78.

precedente³. Già a marzo la riduzione era stata marcata, pari a circa 8 miliardi rispetto al mese precedente. Tuttavia, nel primo trimestre la produzione nel settore delle costruzioni ha mostrato un'accelerazione rispetto al quarto trimestre del 2007 (3,1 per cento), in linea con i risultati registrati nell'area dell'euro in parte spiegati dalle favorevoli condizioni climatiche.

Le esportazioni sono stimate in rallentamento rispetto alla dinamica espansiva del biennio 2006-2007 (2,1 per cento contro una crescita media annua pari al 5,6 per cento). Il rallentamento è legato sia alla riduzione attesa della crescita del commercio mondiale sia all'apprezzamento dell'euro rispetto alle principali valute, oltre che al previsto rallentamento della domanda interna della Germania, principale *partner* commerciale dell'Italia. La quota dell'Italia sulle esportazioni mondiali calcolata a prezzi correnti è leggermente aumentata nei primi nove mesi del 2007 rispetto allo stesso periodo del 2006, passando da 3,5 per cento a 3,7 per cento⁴.

La dinamica delle importazioni, risentendo del marcato rallentamento della domanda interna, mostrerebbe un incremento inferiore rispetto a quello delle esportazioni (1,1 per cento).

Nel 2008, il *deficit* di parte corrente della bilancia dei pagamenti risulterebbe ancora negativo e pari al 2,6 per cento in rapporto al PIL, in peggioramento rispetto al 2007 (2,4 per cento). Il saldo merci risulterebbe in pareggio in rapporto al PIL, in riduzione rispetto all'anno precedente. Nel 2007 il saldo merci è stato positivo (0,2 per cento in rapporto al PIL). Il disavanzo delle partite invisibili si collocherebbe al 2,5 per cento, in miglioramento rispetto a quanto registrato lo scorso anno.

Con riferimento alla composizione del valore aggiunto, il settore delle costruzioni e quello dei servizi risulterebbero in rallentamento rispetto al 2007, mentre il settore dell'industria in senso stretto è previsto in contrazione.

TAVOLA II.3: VALORE AGGIUNTO

	2006	2007	2008
Agricoltura	-1,4	0,0	-2,2
Industria	1,2	1,0	-0,2
di cui:			
In senso stretto	1,2	0,8	-0,3
Costruzioni	1,5	1,6	0,6
Servizi	2,1	1,8	1,0
di cui:			
Privati (1)	2,4	2,2	1,2
Pubblici (2)	1,3	1,1	0,2
Valore aggiunto	1,8	1,6	0,5
PIL	1,8	1,5	0,5

(1) Include commercio, alberghi, trasporti, comunicazioni, intermediazioni creditizia, servizi vari ad imprese e famiglie.

(2) Include pubblica amministrazione, istruzione, sanità, altri servizi pubblici, servizi domestici presso le famiglie.

³ Dati provvisori.

⁴ Fonte: Ministero del Commercio con l'estero, Scambi con l'estero, n.1 2008.

In base ai dati di contabilità nazionale, nel primo trimestre l'occupazione (misurata in termini di unità *standard* di lavoro) è aumentata dello 0,3 per cento rispetto al trimestre precedente e dell'1,0 per cento rispetto al trimestre corrispondente. L'occupazione nei servizi ha mostrato una crescita più dinamica rispetto al trimestre precedente; mentre sia nei settori dell'industria in senso stretto che delle costruzioni gli occupati si sono ridotti rispetto al quarto trimestre 2007.

Complessivamente, nell'anno in corso, la dinamica dell'occupazione crescerebbe a tassi più moderati rispetto all'ultimo biennio (0,7 per cento contro una media di 1,3 per cento nel 2006-2007) ma mostrando ancora una forte elasticità rispetto al PIL.

TAVOLA II.4: OCCUPAZIONE (unità standard, variazioni percentuali)

	2006	2007	2008
Agricoltura	1,2	-2,9	0,6
Industria	1,0	1,4	-1,1
di cui: In senso stretto	1,0	0,9	-0,9
Costruzioni	0,8	2,4	-1,6
Servizi	2,1	1,1	1,5
di cui: Privati (1)	2,3	1,5	2,0
Pubblici (2)	1,6	0,6	0,7
Intera economia	1,7	1,0	0,7
di cui: Dipendenti	2,1	1,5	1,0

(1) Include commercio, alberghi, trasporti, comunicazioni, intermediazioni creditizia, servizi vari ad imprese e famiglie.

(2) Include Pubblica Amministrazione, Istruzione, Sanità, altri servizi pubblici, servizi domestici presso le famiglie.

Tenuto conto degli andamenti recenti e di una stima della dinamica dell'offerta di lavoro in linea con la media degli ultimi cinque anni, il tasso di disoccupazione si collocherebbe al 5,9 per cento.

Nel 2008 il costo unitario del lavoro aumenterebbe del 3,9 per cento per effetto del rinnovo di contratti scaduti nel settore pubblico e privato. Parallelamente ad una crescita lievemente negativa della produttività, il costo del lavoro per unità di prodotto risulterebbe in forte rialzo rispetto al 2007 (4,1 per cento contro l'1,5 per cento).

L'inflazione interna misurata dal deflatore del PIL mostrerebbe una dinamica sostenuta (2,9 per cento). Il deflatore dei consumi registrerebbe tassi superiori al 3,0 per cento per effetto anche delle pressioni esterne legate al rialzo delle materie prime.

Le previsioni macroeconomiche per il 2008 sono state riviste al ribasso in misura consistente rispetto a quanto formulato nel DPEF⁵ dello scorso anno e di un decimo di punto rispetto alla RUEF pubblicata in marzo.

Come già descritto, la revisione al ribasso delle stime per l'anno in corso è legata in prevalenza all'evoluzione dello scenario internazionale. Nel DPEF 2008-2011 le stime del prezzo del petrolio erano pari a circa 65 dollari al barile per l'anno in corso, mentre attualmente si attestano a 118 dollari circa. Il commercio mondiale era previsto in

⁵ Le stime attuali e quelle relative al DPEF dello scorso anno non sono direttamente comparabili poiché fanno riferimento a serie storiche differenti. Le stime attuali tengono conto, infatti, della revisione straordinaria della contabilità nazionale effettuata dall'ISTAT lo scorso marzo.

graduale recupero rispetto al 2007, mentre le attuali previsioni vedono un rallentamento da 7,1 per cento a 6,3 per cento. L'euro si è apprezzato più del previsto nei confronti delle principali valute: nei confronti del dollaro il tasso di cambio era previsto attestarsi a 1,34 mentre è proiettato a 1,54 nelle attuali previsioni. Il rallentamento del 2008 sconta anche un'espansione dell'attività economica a consuntivo minore del previsto nel 2007, ed in particolare nel quarto trimestre.

In linea con il rallentamento ciclico anche l'occupazione è prevista rallentare nell'anno in corso. Il tasso di occupazione risulterebbe infatti più basso rispetto a quanto stimato lo scorso anno⁶. Con riferimento ai prezzi, la previsione sull'inflazione al consumo è stata sospinta dal rialzo delle materie prime.

TAVOLA II.5: SCOSTAMENTO DELLE PREVISIONI PER IL 2008

	DPEF 2008-2011	DPEF 2009-2013
Tasso di crescita del PIL reale	1,9	0,5
Tasso d'inflazione (1)	1,7	3,4
Tasso d'interesse a termine sui BOT a 12 mesi (2)	4,55	4,31
Tasso di crescita dell'occupazione (unità di lavoro)	0,8	0,7
Tasso di disoccupazione (in % della forza di lavoro)	6,2	5,9
Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64)	59,7	59,2

(1) Programmato per DPEF 2008-2011; stimato (indice FOI, netto tabacchi) per DPEF 2009-2013.

(2) Fine anno. Per il DPEF 2009-2013, dati a fine maggio 2008.

Andamenti territoriali

Nel corso degli ultimi anni, l'economia italiana è stata caratterizzata da una crescita inferiore rispetto alla media dell'Unione Europea. Dal 2000 il divario nei confronti dell'aggregato EU-15 è pari a circa 1 punto percentuale all'anno.

Alla minore dinamica dell'economia italiana rispetto alla media europea si aggiunge il permanente divario di sviluppo territoriale tra le aree del paese. Il significativo ridimensionamento del tasso di sviluppo dell'economia nazionale in atto dagli inizi degli anni duemila si è evidenziato con maggiore intensità nel Mezzogiorno dal 2002. Le differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno rimangono elevate in termini di reddito pro-capite e di tassi di occupazione; la crescita potenziale dell'area rimane compressa anche per la minore disponibilità di infrastrutture funzionanti e l'inferiore qualità dei servizi pubblici offerti a cittadini e imprese. Tuttavia anche nell'area meridionale si è assistito nel corso degli anni duemila a miglioramenti, seppure circoscritti, del sistema produttivo segnalati da significativi incrementi nel numero degli addetti in alcuni sistemi territoriali e a una ripresa nell'ultimo triennio del flusso delle esportazioni, anche al netto dei prodotti petroliferi.

⁶ Il tasso di occupazione risente dell'aggiornamento della popolazione in età lavorativa per il 2007. Rispetto allo scorso DPEF, per lo scorso anno si registra adesso un incremento della popolazione di riferimento dello 0,6 per cento contro una crescita nulla assunta in precedenza.

Nel Sud il nuovo affievolimento nel 2007 della pur modesta ripresa dell'anno precedente ha però determinato per il quinto anno consecutivo una minore crescita dell'area rispetto al Centro-Nord, con un'ulteriore accentuazione del divario territoriale.

Anche nel 2007 il ritmo di sviluppo è stato, infatti, maggiore nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno, con una crescita del PIL pari rispettivamente all'1,6 e allo 0,9 per cento. Nella ripartizione centro-settentrionale, in particolare, la dinamica più elevata si è avuta nelle regioni del Nord Est (1,8 per cento); di poco inferiore l'incremento del PIL nel Centro (1,7 per cento), mentre è risultata pari alla media nazionale la crescita del prodotto nell'area Nord occidentale (1,5 per cento).

Gli andamenti congiunturali più recenti nel Centro-Nord evidenziano per la prima parte del 2008 una conferma delle tendenze positive delle esportazioni, mentre solo le ultime indicazioni, relative al mese di maggio, mostrano modesti miglioramenti del clima di fiducia di imprese e consumatori. Nel Mezzogiorno, nei primi mesi del 2008 alla prosecuzione del favorevole andamento delle esportazioni si contrappongono la persistente debolezza della domanda per consumi, anche a causa della fragilità del mercato del lavoro, e l'incerta evoluzione del settore turistico. Segnali di maggiore fiducia sembrano peraltro provenire dalle indagini più recenti sulle imprese e i consumatori.

Economia nel 2009 e negli anni seguenti

In base alle attuali proiezioni, nel 2009 il tasso di crescita del prodotto interno lordo risulterebbe pari allo 0,9 per cento. La domanda nazionale apporterebbe un contributo pari a 0,8 punti percentuali (di cui 0,2 punti per investimenti e 0,5 punti per spesa delle famiglie). Il settore estero darebbe un contributo lievemente positivo.

Nel quadriennio successivo, la crescita media annua del PIL si attesterebbe leggermente al di sotto dell'1,5 per cento. Al termine dell'orizzonte temporale considerato, il contenuto delle esportazioni nette diverrebbe marginalmente negativo, tenendo conto della prevista ripresa della domanda interna.

I consumi delle famiglie crescerebbero dello 0,9 per cento, in recupero rispetto all'anno precedente. La spesa delle famiglie rifletterebbe l'evoluzione positiva del reddito disponibile reale per effetto della decelerazione attesa dell'inflazione al consumo. Negli anni seguenti si proietta una dinamica di crescita media pari a circa l'1,5 per cento.

Gli investimenti in macchinari e attrezzature, favoriti dal miglioramento delle prospettive della domanda mostrerebbero un incremento pari all'1,0 per cento rispetto alla contrazione stimata per il 2008. Nel medio periodo, tenuto conto della ritrovata vivacità delle esportazioni e del commercio internazionale gli investimenti in macchinari e attrezzature crescerebbero in media a tassi superiori al 2,0 per cento.

Gli investimenti in costruzioni mostrerebbero un rallentamento in tutto l'arco previsivo considerato, per effetto dell'esaurimento del ciclo delle costruzioni residenziali.

L'anno prossimo, la crescita delle esportazioni in volume risulterebbe inferiore a quella del commercio mondiale. Tuttavia le imprese esportatrici tenderanno a recuperare gradualmente competitività nel periodo successivo, con una dinamica poco sostenuta dei prezzi delle esportazioni (2,0 per cento a fine periodo). Le importazioni continuerebbero a manifestare una elasticità elevata rispetto al PIL.

Rispetto al 2008, il disavanzo della bilancia commerciale migliorerebbe di circa 0,6 punti percentuali attestandosi al 2,0 per cento rispetto al PIL, per effetto del miglioramento delle ragioni di scambio. Stimando un'evoluzione delle altre voci della bilancia dei pagamenti in linea con le tendenze più recenti, il disavanzo di parte corrente mostrerebbe un profilo in progressivo miglioramento sino a raggiungere l'1,2 per cento in rapporto al PIL a fine periodo.

Con riferimento al valore aggiunto, il settore dell'industria in senso stretto mostrerebbe un incremento dello 0,5 per cento rispetto al 2008. Il settore dei servizi e delle costruzioni evidenzerebbero tassi di crescita in linea con quelli registrati l'anno precedente. In un contesto di moderato recupero di produttività, la crescita dell'occupazione, misurata in termini di unità di lavoro, si attesterebbe allo 0,5 per cento. Tra i settori, quello dei servizi privati mostrerebbe la dinamica più accentuata, seppur in rallentamento rispetto al 2008.

Negli anni seguenti l'occupazione è stimata crescere in media dello 0,6-0,7 per cento all'anno. Il tasso di disoccupazione si ridurrebbe gradualmente dal 5,8 per cento nel 2009 al 5,4 per cento nel 2013.

Tenuto conto delle stime effettuate a legislazione vigente per il settore pubblico, le retribuzioni lorde per dipendente crescerebbero di un valore inferiore al 2,0 per cento rispetto al 2008. Unitamente a un lieve recupero di produttività, il costo del lavoro per unità di prodotto crescerebbe dell'1,3 per cento, in forte rallentamento rispetto all'anno precedente.

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 II.6: QUADRO MACROECONOMICO

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ESOGENE INTERNAZIONALI								
Commercio internazionale	9,4	7,1	6,3	6,6	7,0	7,2	7,2	7,2
Prezzo del petrolio (Brent FOB dollari/barile)	65,1	72,5	118,0	128,0	128,0	128,0	128,0	128
Cambio dollaro/euro	1,255	1,371	1,545	1,558	1,558	1,558	1,558	1,558
MACRO ITALIA (VOLUMI)								
PIL	1,8	1,5	0,5	0,9	1,2	1,3	1,5	1,5
Importazioni	5,9	4,4	1,1	3,0	3,8	4,4	4,5	4,7
Consumi finali nazionali	1,0	1,4	0,4	0,8	1,1	1,3	1,4	1,5
- Spesa delle famiglie residenti	1,1	1,4	0,3	0,9	1,2	1,4	1,6	1,7
- Spesa della P.A. e I.S.P.	0,9	1,3	0,7	0,5	0,7	1,0	1,0	1,0
Investimenti fissi lordi	2,5	1,2	0,1	0,8	1,2	1,5	1,9	2,0
- Macchinari, attrezzature e vari	3,5	0,2	-0,5	1,0	1,5	2,0	2,7	2,9
- Costruzioni	1,5	2,2	0,8	0,7	0,8	1,0	1,0	1,0
Esportazioni	6,2	5,0	2,1	3,5	4,1	4,3	4,4	4,5
<i>p.m. Saldo corrente bil. pag. in %</i>								
<i>PIL</i>	-2,6	-2,4	-2,6	-2,0	-1,6	-1,4	-1,3	-1,2
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)								
Esportazioni nette	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1
Scorte	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,3	1,4	0,3	0,8	1,1	1,3	1,5	1,6
PREZZI								
Deflatore importazioni	7,6	2,3	6,4	2,2	1,9	1,9	1,8	1,8
Deflatore esportazioni	4,5	3,6	4,3	3,3	2,6	2,1	2,0	2,0
Deflatore PIL	1,7	2,3	2,9	2,1	2,0	1,8	1,7	1,7
PIL nominale	3,6	3,8	3,5	3,0	3,2	3,1	3,3	3,3
Deflatore consumi	2,7	2,2	3,4	2,1	1,9	1,8	1,7	1,7
Inflazione (programmata)	1,7	2,0	1,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
LAVORO								
Costo del lavoro	2,5	1,9	3,9	1,7	2,2	2,1	2,1	2,1
Produttività (misurata su PIL)	0,1	0,5	-0,2	0,4	0,6	0,7	0,8	0,9
CLUP (misurato su PIL)	2,3	1,5	4,1	1,3	1,6	1,4	1,2	1,2
Occupazione (ULA)	1,7	1,0	0,7	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7
Tasso di disoccupazione	6,8	6,1	5,9	5,8	5,7	5,6	5,5	5,4
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,4	58,7	59,2	59,6	60,0	60,5	61,2	62,0
<i>p.m. PIL nominale (val. assoluti milioni €)</i>	1.479.981	1.535.541	1.588.803	1.637.199	1.689.202	1.742.139	1.799.075	1.858.870

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

II.4 EVOLUZIONE RECENTE DELL'INFLAZIONE AL CONSUMO

Il 2007 si è chiuso con un valore medio di inflazione contenuto (1,8 per cento) e inferiore rispetto al 2006 (2,1 per cento), grazie alla moderazione registratasi nella prima parte dell'anno. Seguendo la fase di attenuazione iniziata alla fine del 2006, il rallentamento del primo semestre è da attribuire in massima parte alla temporanea flessione dei prezzi del petrolio sui mercati internazionali. La seconda parte dell'anno, invece, è stata caratterizzata dalle tensioni derivanti dai prezzi delle materie prime alimentari ed energetiche, i cui rialzi hanno determinato l'aumento di un punto percentuale (dall'1,5 per cento di maggio al 2,6 per cento di dicembre 2007) della crescita tendenziale dei prezzi al consumo.

Le altre componenti del paniere dei prezzi al consumo hanno mantenuto un profilo di crescita moderato. L'aggregato delle tariffe al netto degli energetici ha registrato

una crescita media dell'1,4 per cento nel 2007 (1,6 per cento nel 2006), cui hanno contribuito la crescita marcata dei prezzi dei trasporti ferroviari (7,1 per cento rispetto allo 0,2 per cento del 2006, riconducibile alla sostanziale invarianza delle tariffe dal 2003) e delle tariffe su base locale, parzialmente compensate dalla riduzione dei prezzi energetici e dei medicinali a carico del SSN (valutabile in -7,7 per cento nel 2007 rispetto a -4,4 per cento del 2006). Anche i servizi privati hanno mostrato un rallentamento della crescita media (2,5 contro 2,7 per cento nel 2006), ricollegabile principalmente ai servizi assicurativi (1,5 rispetto al 2,3 per cento del 2006) e ai servizi di telefonia mobile (-12,0 per cento per l'abolizione dei costi di ricarica delle carte prepagate a fronte dell'invarianza registrata nel 2006).

L'accelerazione dell'inflazione nell'ultima parte del 2007 ha inciso, più che sulla media dell'anno, sull'effetto di trascinamento per il 2008, pari all'1,3 per cento. La dinamica dei prezzi al consumo si è poi ulteriormente accentuata nei primi mesi del 2008, con un ritmo di crescita rispetto all'anno precedente che a maggio è arrivato al 3,6 per cento, il livello più elevato dal 1996. L'inflazione acquisita per il 2008 ha raggiunto il 3,0 per cento. Le ragioni sottostanti sono da imputare al proseguimento delle tensioni nei settori petrolifero e alimentare. Tuttavia, gli aumenti cominciano a essere diffusi a tutte le componenti. Non sono più circoscritti a quei comparti che, utilizzando in misura maggiore le materie prime, mostrano segni di tensione a livello internazionale. Tale evidenza è il segnale del manifestarsi dell'impatto indiretto degli aumenti delle materie prime alimentari ed energetiche. L'inflazione di fondo (NIC escluso alimentare fresco ed energia) è passata dal 2,2 per cento di dicembre al 2,6 per cento di maggio, a conferma di movimenti al rialzo degli alimentari trasformati e di effetti indiretti sulle altre componenti (una accelerazione della crescita è rinvenibile, ad esempio, nei settori degli elettrodomestici e dei servizi per la casa, che riflettono gli aumenti del petrolio e di alcuni metalli). Nella prima parte del 2008, le tariffe (al netto dell'energia) continuano a fornire un contributo moderato alla crescita su base annua dei prezzi al consumo (0,2 punti percentuali), con un profilo di crescita non dissimile da quello registrato nel 2007, caratterizzato soprattutto dagli aumenti delle tariffe su base locale. Il contributo su base annua dei servizi privati è stimabile invece in circa 1 punto percentuale (analogo a quello degli energetici regolamentati), ma vi è una accelerazione della dinamica (dal 2,2 per cento di dicembre 2007 al 2,8 per cento di maggio).

Tenendo conto che le tensioni sui prezzi degli alimentari sono attese perdurare (date anche le pressioni che iniziano ad emergere per i prodotti confezionati) e che l'andamento del prezzo del petrolio non è atteso invertirsi, l'inflazione nel 2008 può essere stimata intorno al 3,4 per cento. Le previsioni di un rallentamento delle tensioni nella seconda parte dell'anno, sia sugli alimentari che sugli energetici, dovrebbero portare l'inflazione in dicembre intorno al 2,9 per cento rispetto allo stesso mese dell'anno precedente.

La ripresa della crescita dell'inflazione che ha caratterizzato l'economia italiana dagli ultimi mesi del 2007, si è manifestata in tutti i Paesi dell'area dell'euro. Nella prima parte del 2007, il profilo di crescita dei prezzi armonizzati al consumo in Italia è stato in linea con quello medio dell'area, e un po' più lento nella seconda parte dell'anno, anche per

effetto del meccanismo più graduale con cui gli aumenti del prezzo del petrolio vengono incorporati nei prezzi energetici regolamentati.

La convergenza dell'inflazione, registrata in media nel 2007, è la conseguenza di vari elementi. Sulla accelerazione dell'inflazione nell'area dell'euro ha sicuramente avuto un ruolo rilevante l'aumento dell'IVA in Germania, mentre in Italia alcune componenti, tradizionalmente a crescita molto più elevata rispetto a quella media dell'area dell'euro (ad esempio le assicurazioni e gli altri servizi finanziari), hanno registrato una decelerazione. Dopo una accelerazione ad aprile (3,6 per cento il dato per l'Italia, 3,3 per cento la media dell'area dell'euro), la crescita dei prezzi a maggio è risultata analoga (3,7 per cento sia per l'Italia sia per l'area dell'euro). Tali andamenti sottendono una dinamica molto diversa dei singoli aggregati. In Italia risultano più dinamici i prezzi nei capitoli dell'abbigliamento, dei mobili e degli altri beni e servizi. Alimentari, servizi sanitari (per effetto delle riduzioni dei prezzi dei medicinali), istruzione e ristorazione registrano, invece, dinamiche più contenute rispetto alla media dell'area dell'euro. Maggiore rispetto alla media dell'Area è la riduzione registrata dal capitolo comunicazioni (che 'recupera' le riduzioni registrate in misura maggiore negli altri Paesi dell'area dell'euro negli anni precedenti). Sostanzialmente analoghe le variazioni dei capitoli relativi all'abitazione e ai trasporti rispetto allo stesso mese dell'anno precedente.

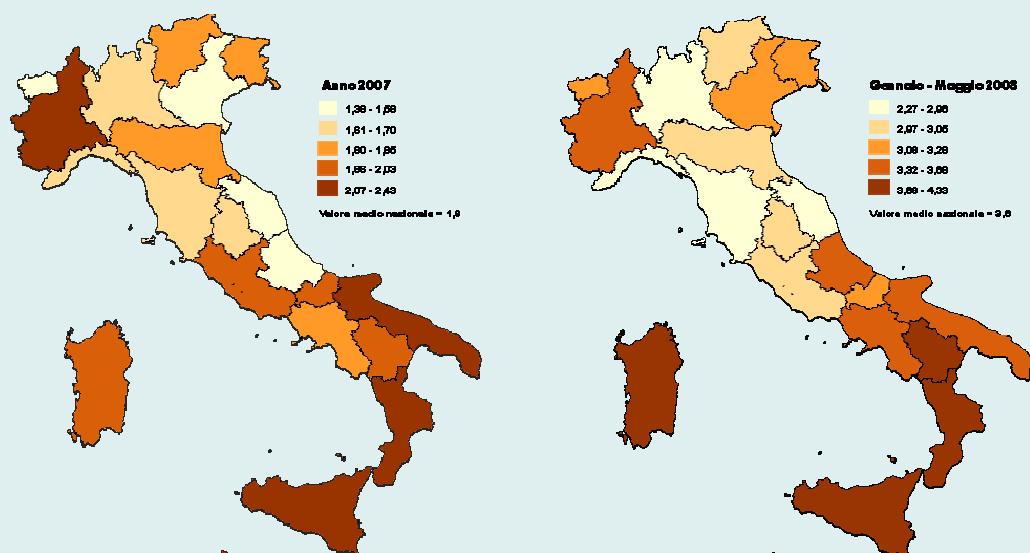
Per quanto riguarda l'inflazione programmata, si ritiene opportuno confermare il dato dell'1,7 per cento per il 2008 e dell'1,5 per cento per gli anni successivi.

Gli accordi tra il Governo e le parti sociali che introdussero il meccanismo del tasso di inflazione programmata prevedevano, accanto all'impegno di ognuno di rispettare l'obiettivo di crescita programmata dei prezzi per quanto di competenza, il mancato recupero dell'inflazione dovuta agli aumenti degli *input* importati. Questo impatto rappresenta infatti un impoverimento netto per l'intero paese, non solo per una sua parte. Nel quadro macroeconomico presentato in questo Documento di Programmazione Economico-Finanziaria, si prevede un peggioramento delle ragioni di scambio nel 2008, prevalentemente per effetto dei rialzi nei prezzi dei prodotti petroliferi e dei prezzi delle materie prime. L'inflazione importata assume quindi particolare rilevanza per il 2008, anno in cui il rialzo dell'inflazione previsto sarà in buona parte l'effetto di fenomeni 'esogeni', quali le tensioni sui prezzi dei prodotti energetici e il loro impatto sui prodotti alimentari. L'aumento dei prezzi in base all'indice FOI al netto dell'inflazione importata dovrebbe collocarsi al di sotto dell'aumento dell'indice non depurato da questo effetto, anche se probabilmente al di sopra dell'inflazione programmata per il 2008, attualmente all'1,7 per cento. Tuttavia, la natura di 'inflazione importata' del fenomeno e i continui richiami della Banca Centrale Europea a non generare *second-round effects* alimentando la dinamica salariale suggeriscono di mantenere invariato il tasso programmato per il 2008 all'1,7 per cento, adottando misure perequative per alleviare l'impatto negativo sui redditi più bassi.

DINAMICHE INFLATIVE AL CONSUMO IN AMBITO REGIONALE

La rapida accelerazione dei prezzi al consumo registrata in Italia nell'ultima parte del 2007 e nei primi 5 mesi del 2008 si è verificata in tutte le ripartizioni territoriali ma con diversa intensità. I differenziali d'inflazione tra le ripartizioni territoriali e la media nazionale sono stati relativamente ampi nel 2007 con la tendenza ad aumentare nei primi 5 mesi del 2008. Nel Centro e nel Nord-Ovest nel 2007 l'inflazione è stata pari alla media italiana (1,8 per cento). Nei primi 5 mesi del 2008, invece, le due aree territoriali si sono attestate al 3,0 per cento, al disotto della media nazionale di 0,2 punti percentuali. Nel Nord-Est, come nelle due precedenti ripartizioni territoriali, il differenziale di inflazione è rimasto inferiore alla media nazionale di 0,1 punti percentuali, come nel 2007. Nel Sud e nelle Isole, la crescita dell'inflazione nel 2007 è stata superiore alla media nazionale rispettivamente di 0,3 e 0,6 punti percentuali, mentre nei primi 5 mesi del 2008 il differenziale si è annullato per l'area meridionale, mentre si è ridotto a 0,2 punti percentuali per le Isole. Le regioni con i tassi di inflazione più elevati si concentrano tutte al Sud e nelle Isole.

Prezzi al Consumo nelle Regioni italiane



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

III. FINANZA PUBBLICA

III.1 FINANZA PUBBLICA: QUADRO TENDENZIALE 2009-2013

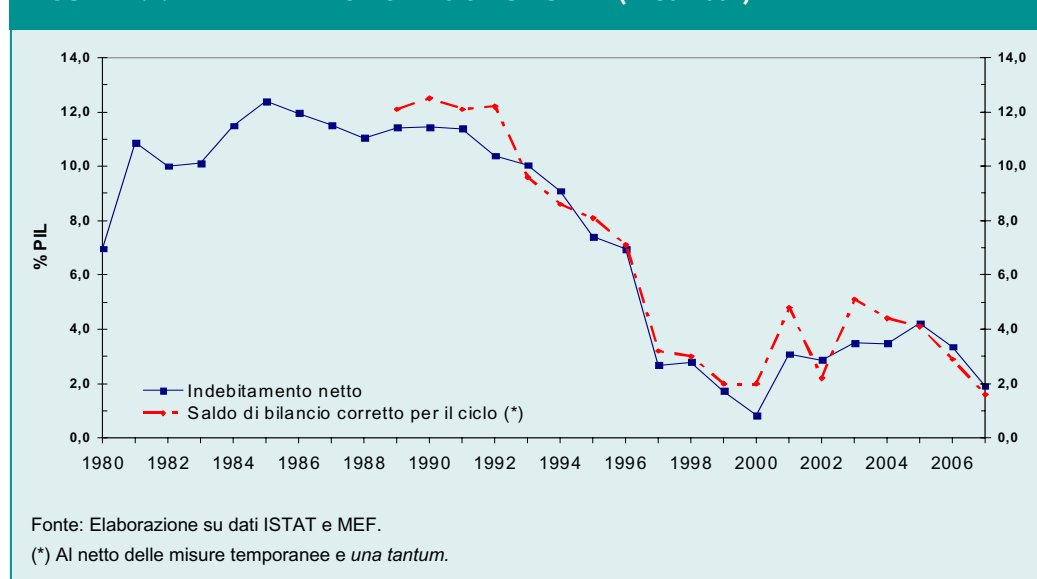
Una prospettiva storica per i saldi (1980-2007)

Nel corso degli ultimi due decenni la finanza pubblica italiana ha mostrato un deciso miglioramento. A partire dagli anni 2000 si rileva, tuttavia, una rinnovata difficoltà a proseguire nel percorso di risanamento finanziario, in buona parte determinata dal peggioramento del quadro macroeconomico.

L'indebitamento netto in rapporto al PIL, dopo aver raggiunto il 12,4 per cento nel 1985, ha cominciato a decrescere fino a raggiungere nell'anno 2000 il valore minimo (0,8 per cento)¹. Successivamente il *deficit* ha ripreso a salire toccando il 3,4 per cento nel 2006², per poi collocarsi nel 2007 all'1,9 per cento del PIL³.

Il saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e *una tantum*⁴ ha evidenziato nel complesso un andamento analogo a quello dell'indebitamento netto, collocandosi nel 2007 all'1,6 per cento del PIL. In media è risultato costantemente più elevato rispetto al *deficit* effettivo.

FIGURA III.1: INDEBITAMENTO E SALDO STRUTTURALE (1980-2007)



¹ Il saldo del 2000 è al lordo dei proventi straordinari per la vendita delle concessioni delle licenze UMTS pari all'1,2 per cento del PIL.

² Il saldo del 2006 include alcune uscite per oneri straordinari, vale a dire la cancellazione dei crediti dello stato nei confronti della società TAV per il finanziamento dell'alta velocità in conseguenza dell'accogliamento diretto del debito di Infrastrutture SpA (ISPA) e la retrocessione alle società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dei lavoratori agricoli, per un importo complessivo dell'ordine dello 0,9 per cento.

³ Il saldo del 2007 include la contabilizzazione dei trasferimenti alle imprese concessionarie della riscossione pari a circa lo 0,3 per cento del PIL in seguito alla soppressione dell'obbligo di anticipazione.

⁴ Il saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e *una tantum* è l'aggregato di riferimento in ambito comunitario ai fini del raggiungimento del pareggio di bilancio nel medio termine. I dati del saldo strutturale sono disponibili a partire dal 1989.

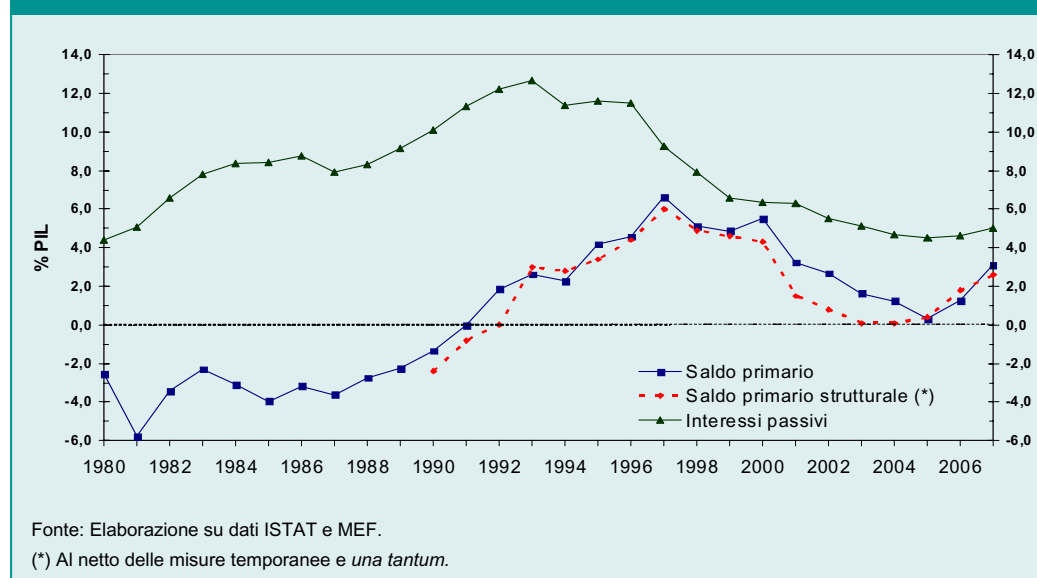
Il saldo primario⁵ è progressivamente migliorato, passando dal -5,8 per cento del 1981 al valore massimo del 6,6 per cento del 1997. Dal 1998 l'avanzo primario ha cominciato a decrescere fino ad azzerarsi quasi completamente nell'anno 2005. Nel 2007 si è ricostituito un avanzo primario pari al 3,1 per cento del PIL.

Il saldo primario strutturale⁶ è risultato generalmente più basso rispetto al saldo primario effettivo. In particolare, nel biennio 2000-2001, il *gap* si è accresciuto per effetto soprattutto di una elevata componente ciclica e, negli anni successivi, di consistenti misure *una tantum*. A partire dal 2005 i due saldi hanno mostrato un andamento molto più omogeneo.

All'andamento positivo del saldo primario ha corrisposto una dinamica gradualmente più virtuosa della spesa per interessi, scesa dal 12,7 per cento del 1993 al livello minimo del 4,6 per cento nel 2005. È poi risalita al 5,0 per cento nel 2007.

Per effetto delle contrastanti dinamiche, la forbice fra avanzo primario e spesa per interessi, ridottasi costantemente a partire dal 1982, ha ripreso ad allargarsi fra il 2001 e il 2005 per poi restringersi nuovamente nel biennio successivo (-1,9 per cento nel 2007).

FIGURA III.2: SALDO PRIMARIO E INTERESSI PASSIVI (1980-2007)



Nel periodo esaminato si è riscontrata una crescente incidenza sul PIL sia delle entrate che delle spese. Il miglioramento del saldo di bilancio è derivato sostanzialmente dall'incremento percentuale medio annuo delle entrate superiore tanto al tasso di crescita delle uscite che al tasso di crescita del PIL nominale annuo.

L'incidenza delle entrate totali è infatti salita dal 34,4 per cento del 1980 al 47,2 per cento del 2007, dopo essere cresciuta fino al valore massimo del 47,7 per cento nel 1997 e successivamente diminuita al 44,2 per cento nel 2005. Le entrate correnti hanno seguito

⁵ Il saldo primario costituisce un indicatore di particolare significatività ai fini della valutazione della sostenibilità di finanza pubblica. In uno scenario di crescita nulla la sostenibilità dei conti pubblici impone che l'avanzo primario copra per intero la spesa per interessi.

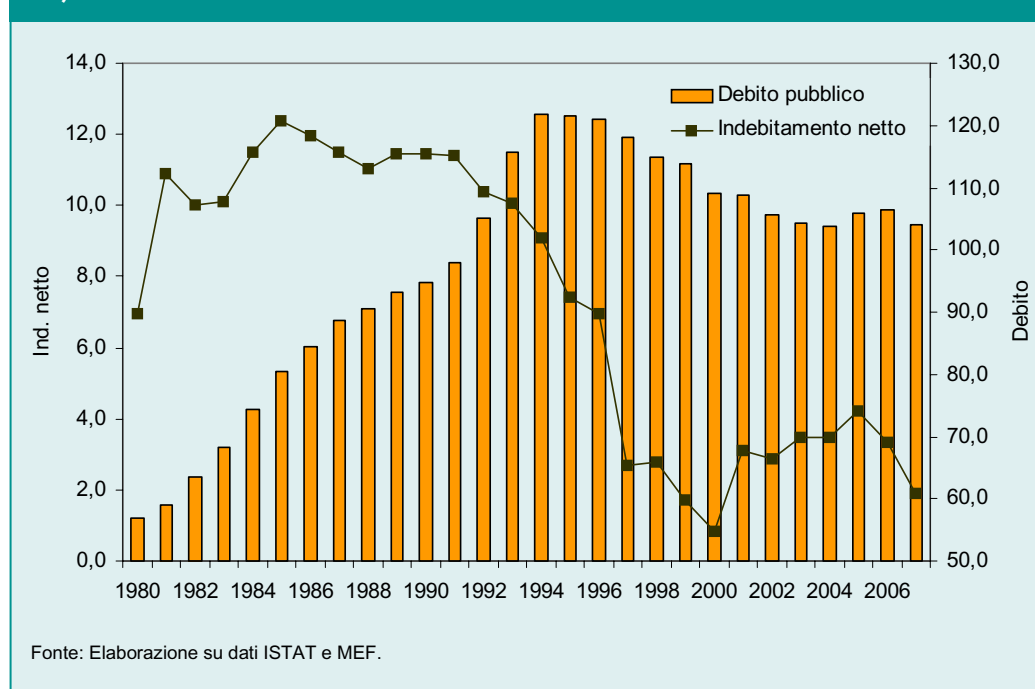
⁶ Al netto delle misure temporanee e *una tantum*. Dati disponibili a partire dal 1990.

un andamento analogo, passando dal 34,2 per cento del 1980 al 46,9 per cento del 2007. L'espansione delle entrate ha comportato una progressiva crescita della pressione fiscale (in particolare tributaria) che ha raggiunto il 43,3 per cento nel 2007.

L'incidenza delle uscite è aumentata dal 41,4 per cento del 1980 al 49,1 per cento del 2007. Dal 1980 le spese sono cresciute costantemente fino a toccare il 56,6 per cento nel 1993. A partire dal 1994 si è avuta una inversione di tendenza durata fino al 2000, anno in cui si è raggiunto il valore minimo del 46,2 per cento. Dal 2001 l'incidenza delle uscite totali ha ripreso a salire fino a toccare nel 2006 il 49,3 per cento.

Le uscite correnti hanno avuto una tendenza analoga e sono passate dal 36,9 per cento del 1980 al 44,6 per cento del 2007, raggiungendo il picco del 52,5 per cento nel 1993, per poi gradualmente calare negli anni successivi. La spesa corrente primaria sul PIL è cresciuta dal 32,5 per cento del 1980 al 39,6 per cento del 2007. Dopo aver toccato il 39,8 per cento nel 1993, si è ridotta fino al 36,7 per cento nel 1995, per poi ricominciare a crescere negli anni successivi fino al massimo del 41,0 per cento nel 2005.

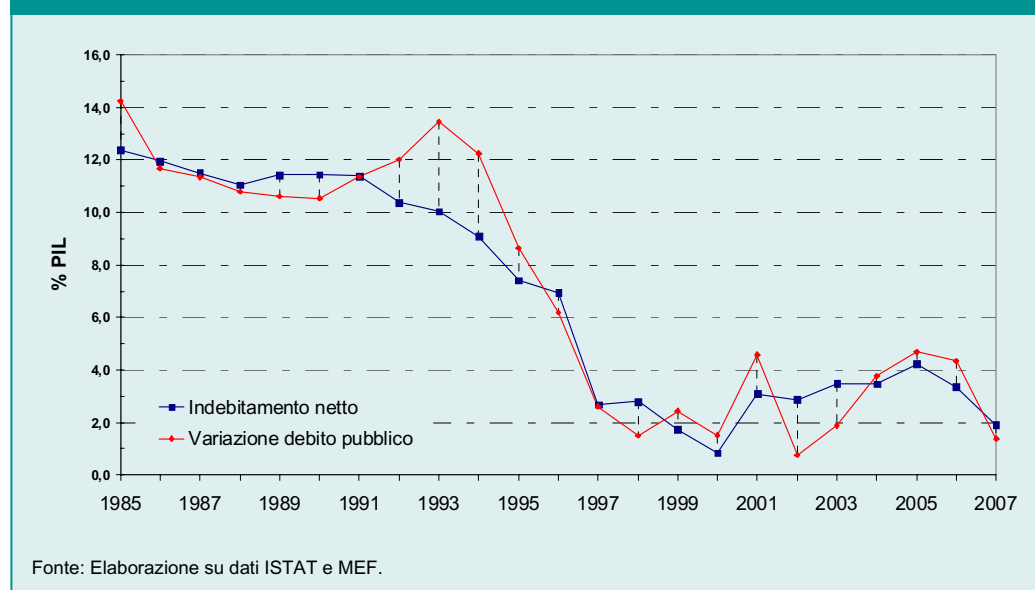
FIGURA III.3: INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO (1980-2007 – in percentuale del PIL)



L'analisi della dinamica del debito pubblico nel periodo 1980-2007 mostra un netto spartiacque in corrispondenza dell'anno 1994. In una prima fase, dal 1980 al 1994, il rapporto debito/PIL è cresciuto costantemente, passando dal 56,9 per cento al 121,8 per cento. A partire dal 1995 il rapporto ha intrapreso una fase di discesa fino a raggiungere il 103,8 per cento nel 2004. Nel biennio successivo il debito ha ricominciato a salire, per poi scendere nuovamente nel 2007 al 104,0 per cento del PIL.

L'andamento di *deficit* e debito può inoltre essere valutato considerando l'evoluzione dello *stock-flow adjustment* (SFA)⁷. La dinamica dello SFA risulta irregolare nel tempo. Dopo aver toccato il valore più alto nel triennio 1992-1994 (3,4 per cento nel 1993), l'andamento si è complessivamente stabilizzato intorno a un valore assoluto (positivo o negativo) mai superiore ai due punti percentuali di PIL, ad eccezione dell'anno 2002. In particolare, a partire dal 2004, il valore assoluto dello SFA si è ulteriormente compresso al di sotto di un punto di PIL, determinando una maggiore coerenza fra andamento del *deficit* e variazione annua del debito pubblico.

FIGURA III.4: STOCK-FLOW ADJUSTMENT (1985-2007)



Nonostante i notevoli progressi registratisi nel corso degli anni, il processo di consolidamento dei conti pubblici italiani resta largamente incompleto.

Inoltre, buona parte delle manovre realizzate nel passato è avvenuta sul lato delle entrate. L'elevata pressione fiscale, la scarsa efficienza della spesa e l'alto livello del rapporto debito/PIL hanno progressivamente eroso la dinamicità dell'economia italiana.

⁷ Lo *stock-flow adjustment* è la differenza (in termini assoluti o in rapporto al PIL) fra la variazione annua dello *stock* di debito pubblico e il *deficit* annuale. Un *SFA* è positivo o negativo a seconda che la variazione annua del debito sia maggiore o minore del *deficit* annuale.

Finanza pubblica nel 2008

Lo scenario di finanza pubblica delineato dal precedente Governo nel Documento di Programmazione dello scorso anno aveva indicato come obiettivi programmatici di indebitamento netto e di avanzo primario per il 2008 rispettivamente il 2,2 e il 2,7 per cento del PIL, in presenza di una stima di crescita economica dell'1,9 per cento. Nel Documento si indicava programmaticamente il sostanziale pareggio di bilancio per il 2011, scontando manovre aggiuntive per gli anni 2009-2011. Allo stesso tempo erano individuati una serie di impegni e iniziative, non ancora iscritti nella legislazione vigente, per assicurare il regolare funzionamento delle attività dello Stato.

Nel mese di settembre, la Relazione Previsionale e Programmatica e la Nota di Aggiornamento al DPEF rivedevano al ribasso l'indebitamento tendenziale, pur scontando una riduzione delle stime di crescita per quattro decimi di punto. Il mantenimento dell'obiettivo di indebitamento al 2,2 per cento del PIL portava a quantificare l'entità delle risorse per fronteggiare gli impegni sottoscritti e le nuove iniziative in circa 11 miliardi.

L'Aggiornamento del Programma di Stabilità confermava le stime di crescita e gli obiettivi di finanza pubblica.

Nello scorso mese di marzo la Relazione Unificata per l'Economia e la Finanza pubblica (RUEF), nonostante i migliori risultati conseguiti nel 2007, aggiornava le previsioni dell'indebitamento netto al 2,4 per cento e dell'avanzo primario al 2,6 per cento. Le nuove stime tenevano conto delle mutate prospettive di crescita, in riduzione per circa un punto percentuale, delle modifiche intervenute nel quadro normativo rispetto alla manovra presentata nel precedente mese di settembre e dello slittamento al 2008 di alcuni interventi.

Il peggioramento del saldo scaturiva prevalentemente dalla revisione al ribasso delle entrate correnti, determinato da un minor gettito tributario a causa del netto peggioramento del ciclo economico e di minori contributi sociali, correlati principalmente a una modifica metodologica da parte dell'ISTAT. Le stime di spesa registravano nel complesso una modesta revisione al rialzo, come effetto netto di maggiori spese in conto capitale legate soprattutto allo slittamento di alcuni interventi di spesa previsti dal D.L. n. 159/2007 e di maggiori oneri inerenti il decreto 'milleproroghe' e maggiori oneri per interessi, parzialmente bilanciati da minori spese correnti primarie.

Nel mese di maggio, a termine del processo di valutazione del Programma di Stabilità, il Consiglio Ecofin, sulla base del giudizio positivo della Commissione, si pronunciava a favore dell'abrogazione della procedura d'infrazione per *deficit* eccessivo, ma al contempo, ravvisando alcuni fattori di rischio sulla situazione finanziaria per l'anno in corso, invitava a proseguire nel percorso di risanamento finanziario.

All'atto dell'insediamento del nuovo Governo è stata effettuata una ricognizione sulla situazione dei conti pubblici nel 2008 (*due diligence*), per tener conto delle indicazioni provenienti dal nuovo quadro macroeconomico e dalla più recente evoluzione dei dati sulle entrate e sulle spese.

TAVOLA III.1: CONTO DELLA P.A. A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	164.645	175.103	175.046	178.001	180.977	184.276	187.351
Consumi intermedi	121.460	127.304	131.485	135.141	140.261	145.800	150.192
Prestazioni sociali	265.284	278.340	286.270	296.340	306.910	317.030	329.360
di cui: Pensioni	214.991	223.810	232.490	240.880	248.900	257.360	267.150
Altre prestazioni sociali	50.293	54.530	53.780	55.460	58.010	59.670	62.210
Altre spese correnti al netto interessi	56.817	58.398	60.398	60.915	62.090	62.992	63.584
Totale spese correnti al netto interessi	608.206	639.145	653.199	670.397	690.238	710.098	730.487
(in % di PIL)	39,6	40,2	39,9	39,7	39,6	39,5	39,3
Interessi passivi	76.726	79.802	83.097	85.915	88.656	92.385	95.414
(in % di PIL)	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1
Totale spese correnti	684.932	718.947	736.296	756.312	778.894	802.483	825.901
di cui: Spesa sanitaria	102.290	110.626	111.592	116.007	120.656	125.156	129.916
Totale spese in conto capitale	68.493	63.658	67.025	66.834	67.857	68.290	68.498
di cui: Investimenti fissi lordi	36.134	37.482	39.126	39.534	40.166	40.779	41.138
Contributi in c/capitale	24.769	23.690	24.818	23.781	24.879	24.570	24.608
Altri trasferimenti	7.590	2.486	3.081	3.519	2.812	2.941	2.752
Totale spese finali al netto interessi	676.699	702.803	720.224	737.231	758.095	778.388	798.985
Totale spese finali	753.425	782.605	803.321	823.146	846.751	870.773	894.399
ENTRATE							
Totale entrate tributarie	459.888	465.814	476.703	495.369	511.263	528.236	545.027
di cui: Imposte dirette	233.660	242.690	245.537	258.744	268.935	279.584	289.485
Imposte indirette	225.928	222.892	230.934	236.393	242.096	248.420	255.310
Imposte in c/capitale	300	232	232	232	232	232	232
Contributi sociali	204.772	214.941	221.236	227.765	234.547	240.545	247.400
di cui: Contributi effettivi	200.911	210.943	217.192	223.653	230.362	236.290	243.075
Contributi figurativi	3.861	3.998	4.044	4.112	4.185	4.255	4.325
Altre entrate correnti	55.272	56.872	57.917	59.319	60.746	62.302	63.745
Totale entrate correnti	719.632	737.395	755.624	782.221	806.324	830.851	855.940
Entrate in c/capitale non tributarie	4.314	5.349	4.685	5.712	5.743	5.286	5.325
Totale entrate finali	724.246	742.976	760.541	788.165	812.299	836.369	861.497
p.m. Pressione fiscale	43,3	42,8	42,6	42,8	42,8	42,7	42,6
SALDI							
Saldo primario	47.547	40.173	40.317	50.934	54.204	57.981	62.512
(in % di PIL)	3,1	2,5	2,5	3,0	3,1	3,2	3,4
Saldo di parte corrente	34.700	18.448	19.328	25.909	27.430	28.368	30.039
(in % di PIL)	2,3	1,2	1,2	1,5	1,6	1,6	1,6
Indebitamento netto	-29.179	-39.629	-42.781	-34.981	-34.452	-34.404	-32.902
(in % di PIL)	-1,9	-2,5	-2,6	-2,1	-2,0	-1,9	-1,8
PIL nominale	1.535.541	1.588.803	1.637.199	1.689.202	1.742.139	1.799.075	1.858.870

Le nuove stime incorporano, inoltre, gli effetti delle misure adottate dal Governo nei primi giorni della legislatura, finalizzate al sostegno della domanda e all'incremento della produttività⁸. Tali effetti, che comportano per l'anno in corso una riduzione del carico fiscale, trovano adeguata compensazione in analoghe riduzioni di spesa, senza pertanto incidere sul saldo, ma determinando una ricomposizione degli aggregati all'interno del conto.

⁸ Il D.L. n. 93/ 2008 concernente 'Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie' ha previsto l'esclusione dall'ICI degli immobili adibiti ad abitazione principale a decorrere dal 2008 (minor gettito pari su base annua a 1.700 milioni), la detassazione delle prestazioni di lavoro straordinario nel settore privato in via sperimentale per il periodo 1°luglio -31 dicembre 2008 (minor gettito pari a circa 650 milioni), e la definizione di nuove modalità di rinegoziazione dei mutui contratti per l'acquisto e la ristrutturazione dell'abitazione principale.

L'aggiornamento degli andamenti tendenziali dei saldi di finanza pubblica comporta una revisione del rapporto *deficit*/PIL al 2,5 per cento in lieve rialzo rispetto a quanto indicato nella RUEF.

TAVOLA III.2: SCOSTAMENTO DELLE PREVISIONI PER IL 2008, 2009, 2010 E 2011 RISPETTO ALLA RUEF

	2007	2008		2009		2010		2011	
	Consuntivo	RUEF	DPEF	RUEF	DPEF	RUEF	DPEF	RUEF	DPEF
SPESE									
Redditi da lavoro dipendente	164.645	175.050	175.103	174.931	175.046	177.901	178.001	180.877	180.977
Consumi intermedi	121.460	127.744	127.304	131.645	131.485	136.077	135.141	141.226	140.261
Prestazioni sociali	265.284	278.340	278.340	284.570	286.270	294.640	296.340	305.210	306.910
di cui: Pensioni	214.991		223.810		232.490		240.880		248.900
Altre prestazioni sociali	50.293		54.530		53.780		55.460		58.010
Altre spese correnti al netto di interessi	56.817	58.645	58.398	59.554	60.398	62.483	60.915	63.118	62.090
Totale spese correnti al netto interessi	608.206	639.779	639.145	650.700	653.199	671.101	670.397	690.431	690.238
(in % di PIL)	39,6	40,2	40,2	39,6	39,9	39,5	39,7	39,2	39,6
Interessi passivi	76.726	79.307	79.802	80.981	83.097	82.489	85.915	84.803	88.656
(in % di PIL)	5,0	5,0	5,0	4,9	5,1	4,9	5,1	4,8	5,1
Totale spese correnti	684.932	719.086	718.947	731.681	736.296	753.590	756.312	775.234	778.894
di cui: Spesa sanitaria	102.290		110.626		111.592		116.007		120.656
Totale spese in conto capitale	68.493	66.095	63.658	70.751	67.025	70.303	66.834	71.396	67.857
di cui: Investimenti fissi lordi	36.134	39.277	37.482	41.256	39.126	41.595	39.534	42.225	40.166
Contributi in conto capitale	24.769	24.632	23.690	26.414	24.818	25.189	23.781	26.359	24.879
Altri trasferimenti	7.590	2.186	2.486	3.081	3.081	3.519	3.519	2.812	2.812
Totale spese finali al netto di interessi	676.699	705.874	702.803	721.451	720.224	741.404	737.231	761.827	758.095
Totale spese finali	753.425	785.181	782.605	802.432	803.321	823.893	823.146	846.630	846.751
ENTRATE									
Totale entrate tributarie	459.888	470.810	465.814	484.004	476.703	503.636	495.369	521.389	511.263
di cui: Imposte dirette	233.660	241.102	242.690	245.846	245.537	258.842	258.744	269.752	268.935
Imposte indirette	225.928	229.476	222.892	237.926	230.934	244.562	236.393	251.405	242.096
Imposte in c/capitale	300	232	232	232	232	232	232	232	232
Contributi sociali	204.772	214.141	214.941	220.450	221.236	226.833	227.765	233.790	234.547
di cui: Contributi effettivi	200.911	210.143	210.943	216.406	217.192	222.721	223.653	229.605	230.362
Contributi figurativi	3.861	3.998	3.998	4.044	4.044	4.112	4.112	4.185	4.185
Altre entrate correnti	55.272	56.631	56.872	57.782	57.917	59.005	59.319	60.519	60.746
Totale entrate correnti	719.632	741.350	737.395	762.004	755.624	789.242	782.221	815.466	806.324
Entrate in c/capitale non tributarie	4.314	4.876	5.349	5.320	4.685	5.363	5.712	5.404	5.743
Totale entrate finali	724.246	746.458	742.976	767.556	760.541	794.837	788.165	821.102	812.299
p.m. Pressione fiscale	43,3	43,1	42,8	42,9	42,6	42,9	42,8	42,9	42,8
SALDI									
Saldo primario	47.547	40.584	40.173	46.105	40.317	53.433	50.934	59.275	54.204
(in % di PIL)	3,1	2,6	2,5	2,8	2,5	3,1	3,0	3,4	3,1
Saldo di parte corrente	34.700	22.264	18.448	30.323	19.328	35.652	25.909	40.232	27.430
(in % di PIL)	2,3	1,4	1,2	1,8	1,2	2,1	1,5	2,3	1,6
Indebitamento netto	-29.179	-38.723	-39.629	-34.876	-42.781	-29.056	-34.981	-25.528	-34.452
(in % di PIL)	-1,9	-2,4	-2,5	-2,1	-2,6	-1,7	-2,1	-1,4	-2,0
PIL nominale	1.535.541	1.590.366	1.588.803	1.642.717	1.637.199	1.700.769	1.689.202	1.761.518	1.742.139

Il peggioramento di 0,1 punti percentuali rispetto al PIL riflette minori entrate nette per circa 3,5 miliardi, risultanti da un ridimensionamento delle imposte indirette per circa 6,6 miliardi a seguito del rallentamento della dinamica del gettito IVA, maggiori imposte dirette per circa 1,6 miliardi, e maggiori contributi sociali per 0,8 miliardi. Le nuove stime di spesa, in ridimensionamento per circa 2,6 miliardi, derivano da una sostanziale stabilità delle spese correnti e da minori spese in conto capitale per circa 2,4 miliardi.

Quadro tendenziale 2009-2013

Un peggioramento più consistente, pari a circa 0,5 punti percentuali di PIL, viene stimato per il 2009. Il nuovo livello pari al 2,6 per cento del PIL (contro il 2,1 per cento stimato nella RUEF) riflette una più significativa riduzione delle entrate tributarie, in coerenza con il ridimensionamento della crescita, che a causa della scansione temporale tipica del meccanismo del prelievo (produzione, dichiarazione, versamento) incide con un certo ritardo sul gettito fiscale. Le spese sono stimate in lieve aumento, come risultato di una crescita delle spese correnti (circa 4,6 miliardi), in parte compensata da una evoluzione più contenuta delle spese in conto capitale (circa 3,7 miliardi), in relazione agli effetti del D.L. n. 93/2008 e a una riconsiderazione, sulla base delle indicazioni provenienti dal monitoraggio del grado di utilizzo delle risorse assegnate, delle stime assunte nella RUEF. Sulle spese correnti incidono maggiori oneri per prestazioni sociali in denaro (circa 1,7 miliardi annui) per effetto della maggiore inflazione, unitamente a una accresciuta spesa per interessi (circa 2,1 miliardi) per effetto soprattutto dei più elevati tassi di interesse registrati sui mercati finanziari.

Il peggioramento del quadro tendenziale si riflette solo in parte nel 2010 in cui si stima un indebitamento netto al 2,1 per cento del PIL, superiore a quanto stimato a marzo nella RUEF, ma in rallentamento rispetto al 2009. Per gli anni successivi è attesa una ulteriore lieve riduzione del *deficit* a legislazione vigente, che si situerebbe al 2,0 per cento nel 2011, all'1,9 per cento nel 2012 e all'1,8 per cento nel 2013.

Il prospetto tendenziale qui presentato si basa su ipotesi che tipicamente vengono utilizzate per proiettare i dati di finanza pubblica⁹.

⁹ (a) Le retribuzioni pubbliche sono state valutate incorporando gli effetti connessi al rinnovo dei contratti per il biennio economico 2006-2007, la corresponsione di arretrati per circa 4 miliardi e la concessione della sola indennità di vacanza contrattuale a partire dal 2008. Il numero dei dipendenti nel complesso delle Amministrazioni pubbliche risulta sostanzialmente invariato nell'arco previsivo considerato.

(b) La spesa per consumi intermedi, comprensiva di quella per la sanità, è stata stimata per il 2009 a un tasso di crescita lievemente al di sopra di quello del PIL nominale e successivamente con un'elasticità implicita media rispetto al PIL nominale intorno all'1,1 per cento.

(c) La spesa sanitaria è stata valutata sulla base di un tasso di crescita medio nel periodo del 3,3 per cento che tiene conto dei criteri previsivi concernenti la spesa per il personale che nel periodo si incrementa mediamente del 1,3 per cento, di una crescita media della spesa per acquisti beni e servizi del 5 per cento e di un incremento medio della spesa per prestazioni fornite da produttori in regime di mercato del 3,6 per cento. La previsione sconta gli effetti delle misure di contenimento della spesa varate con le precedenti Leggi Finanziarie nonché gli effetti delle manovre contenute nei Piani di rientro. L'incidenza sul PIL è prevista raggiungere a fine periodo il 7 per cento.

(d) La spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro presenta nel periodo 2009-2013 un tasso di variazione medio pari al 3,4 per cento. In particolare, quella pensionistica è stimata crescere in media al 3,6 per cento, in relazione al numero di pensioni di nuova liquidazione, ai tassi di cessazione stimati e alle regole in vigore di rivalutazione delle pensioni in base all'inflazione. Gli andamenti risentono inoltre a decorrere dal 2008, e in particolar modo a partire dal 2009, degli effetti conseguenti all'innalzamento dei requisiti per l'accesso al pensionamento anticipato previsti dalla L. 243/2004, come modificata dalla legge n. 247/2007.

(e) La spesa per interessi è stata valutata tenendo conto dei tassi a termine in base alla struttura per scadenze dei tassi di mercato a fine maggio.

III.2 FINANZA PUBBLICA: QUADRO PROGRAMMATICO 2009-2013

L'azione del Governo sarà sviluppata in sostanziale coerenza con gli impegni politici e giuridici assunti in sede europea dalla Repubblica italiana. L'obiettivo-vincolo del raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2011, assunto dal precedente Governo e ribadito nella riunione dell'Eurogruppo tenutasi a Berlino il 20 aprile 2007, viene pertanto confermato.

In linea con tale impegno il Governo ritiene di dover adottare una strategia altamente innovativa, sia per quanto attiene i tempi che i contenuti della propria azione.

La volontà del Governo è di anticipare a prima dell'estate la manovra finanziaria nelle sue linee essenziali, adottando contestualmente a questo Documento un pacchetto articolato di interventi legislativi che dà corpo al Documento stesso. Tali interventi consentono l'integrale convergenza tra parte programmatica e parte attuativa, superando la tradizionale scissione che a tutt'oggi ha visto l'attuazione della manovra proiettata unicamente al primo anno. Gli impegni assunti in Europa prendono da subito la forma organica di un piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica, in linea con gli *standard* di bilancio propri degli altri paesi europei.

Tali interventi, che sono da considerarsi provvedimenti collegati alla manovra finanziaria, si articolano in quattro veicoli normativi: (i) un decreto legge recante le misure necessarie e urgenti da attuare, a decorrere dalla seconda metà dell'esercizio finanziario in corso, per garantire la stabilizzazione della finanza pubblica¹⁰; (ii) un disegno di legge recante le norme necessarie per il completamento degli interventi che concorrono alla realizzazione degli indicati obiettivi entro l'anno 2011; (iii) due ulteriori disegni di legge concernenti rispettivamente l'attuazione del federalismo fiscale e norme volte alla costituzione di un codice delle autonomie nonché alla realizzazione di interventi per Roma capitale.

L'approvazione della manovra entro l'estate fornirà la cornice di riferimento della finanza pubblica entro la quale avviare la realizzazione delle riforme. Prima fra di esse il federalismo fiscale la cui attuazione, affiancandosi agli istituti e ai meccanismi già messi in campo, costituirà uno strumento efficace di contrasto all'evasione fiscale, cui il Governo è impegnato.

(f) La spesa in conto capitale è stata stimata in relazione alle nuove autorizzazioni determinate dalle precedenti Leggi finanziarie, al loro stato di attuazione e all'entità dei residui.

(g) Per le entrate tributarie il gettito è stato stimato sulla base di un incremento medio annuo al 3,2 per cento e secondo una elasticità media pari nel periodo all'1 per cento rispetto al PIL.

(h) Per i contributi sociali si prevede una crescita media nel periodo del 2,9 per cento, con una elasticità media pari nel periodo allo 0,9 per cento rispetto al PIL.

¹⁰ Decreto legge recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 giugno 2008.

Lo scenario previsivo è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili a fine maggio, in occasione dell'aggiornamento sulle condizioni dei conti pubblici (*due diligence*).

Alcuni effetti del piano organico di stabilizzazione della finanza pubblica per il prossimo triennio si esplicano già nel 2008, lasciando tuttavia inalterato l'indebitamento in rapporto al PIL (2,5 per cento).

Nel complesso la politica di bilancio dovrà recuperare risorse per un ammontare lievemente superiore a quanto indicato nella RUEF (circa 35 miliardi) per effetto del maggior *deficit* emerso dall'aggiornamento delle condizioni dei conti pubblici. Tale correzione appare necessaria per assicurare una riduzione di almeno lo 0,5 per cento annuo del saldo strutturale in rapporto al PIL a partire dal 2009 e raggiungere un sostanziale pareggio di bilancio nel 2011.

L'azione correttiva si concentrerà principalmente sulla spesa pubblica, nella prospettiva di ridurla nella sua parte eccessiva e di ancorarla a regole evolutive più certe, senza intaccare la quota di garanzia sociale. In considerazione della già elevata pressione fiscale gli obiettivi saranno raggiunti senza varare nuove imposte, fatte salve alcune misure di perequazione tributaria, di imposizione sui profitti di regime, di destinazione etica di una parte dei relativi gettiti.

Il contenimento della spesa si fonda sull'applicazione di un limite preventivo alla crescita mirato su missioni, programmi e costi di gestione. Tale strumento, previsto in generale per l'intera spesa pubblica, si integra con gli ulteriori meccanismi di flessibilità di bilancio già introdotti¹¹, diretti ad attivare gradualmente il processo di revisione sistematica della spesa (*spending review*), attraverso la possibilità di rimodulazione delle dotazioni finanziarie relative ai programmi ricompresi all'interno di ciascuna missione di spesa. L'intervento potrà assicurare nel triennio cospicui risparmi di spesa per le Amministrazioni Centrali per un ammontare pari a circa 14,5 miliardi, di cui circa 5 miliardi nel 2009.

L'azione di contenimento deve, comunque, essere accompagnata dal miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della struttura pubblica, promuovendo l'innovazione e la digitalizzazione della pubblica amministrazione e al contempo garantendo al cittadino utente una maggiore accessibilità ai beni e servizi offerti, anche per via telematica.

Le misure specifiche, con un effetto di recupero pari nel triennio a circa 20 miliardi, si concentrano in particolare nei settori del Pubblico Impiego, della Finanza decentrata, della Sanità e della Previdenza.

Il settore del Pubblico Impiego è interessato da un piano di razionalizzazione molto esteso, finalizzato a promuovere i criteri di meritocrazia, premialità e trasparenza, in linea con i principi di fondo che sono alla base del progetto di riorganizzazione complessiva della pubblica amministrazione. Il piano di riforma prevede l'introduzione di nuove regole di valutazione dell'operato del personale delle amministrazioni pubbliche, la ridefinizione dei diritti e dei doveri del dipendente e la rivalutazione del ruolo e dei compiti del dirigente, la modifica della contrattazione collettiva e integrativa anche al fine di consentire la riorganizzazione dei luoghi di lavoro in accordo con i modelli dell'organizzazione del lavoro ad alta *performance*.

¹¹ D.L. n. 93/2008 art.5

Ulteriori misure con un impatto finanziario nel triennio pari a circa 2,1 miliardi di cui 0,8 nel 2009 attengono al riordino del sistema di reclutamento con l'introduzione di un limite più stringente ai nuovi ingressi, alla soppressione della sanatoria per i precari prevista nelle precedenti leggi finanziarie nonché all'attuazione di un processo di razionalizzazione del personale della scuola pubblica anche attraverso la riduzione del *gap* del rapporto medio alunni/docente rispetto agli altri paesi.

Gli interventi relativi alla finanza decentrata, nel quadro di una riorganizzazione dei rapporti finanziari fra amministrazione centrale e periferica, prevedono risparmi per circa 9,2 miliardi nel triennio di cui un terzo nel 2009, tramite una riduzione dei trasferimenti.

Nel settore della Sanità, le misure prevedono risparmi a partire dal 2010 con un effetto complessivo di circa 3 miliardi. L'azione correttiva prevede l'avvio di un progetto di digitalizzazione, basato sulla introduzione della prescrizione telematica per prestazioni specialistiche e medicinali e la diffusione delle informazioni sanitarie riguardanti i cittadini. Tale progetto mira a potenziare il monitoraggio della spesa pubblica e a misurare l'appropriatezza delle cure prescritte. La sua progressiva realizzazione sarà affiancata dalla istituzione di un 'tavolo permanente' per l'armonizzazione delle politiche della sanità elettronica che avrà tra i suoi scopi la realizzazione del 'fascicolo sanitario elettronico del cittadino', pur nella salvaguardia della sicurezza e della protezione dei dati personali.

Nel settore della Previdenza gli interventi comportano una riduzione della spesa per l'invalidità civile attraverso l'attivazione di un piano straordinario di verifica del diritto al beneficio.

Il pacchetto fiscale destinato a contribuire alla manovra per circa 5,7 miliardi nel triennio è finalizzato ad una rimodulazione della base imponibile degli istituti di credito, delle società assicuratrici e delle industrie operanti nel settore dell'energia, anche attraverso l'introduzione di una imposta addizionale del 10 per cento sui profitti di regime con destinazione etica di una parte dei relativi gettiti. Ulteriori misure attengono all'incremento dei diritti statali di estrazione mineraria, l'armonizzazione del regime fiscale delle cooperative, l'eliminazione dei requisiti di favore fiscale per gli extra-compensi (*stock-option*). Il pacchetto include infine misure destinate a potenziare la lotta all'evasione e al sommerso tramite modifiche al sistema degli accertamenti fiscali e il rafforzamento dell'amministrazione finanziaria.

TAVOLA III.3: CONTO DELLA PA PROGRAMMATICO (in milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	164.645	176.061	178.481	180.303	182.119	185.418	188.493
Consumi intermedi	121.460	127.904	128.130	128.598	128.412	133.951	138.343
Prestazioni sociali	265.284	278.340	286.995	296.761	307.328	317.338	329.669
di cui: Pensioni	214.991	223.810	232.795	241.236	249.248	257.738	267.529
Altre prestazioni sociali	50.293	54.530	54.200	55.525	58.080	59.600	62.140
Altre spese correnti al netto di interessi	56.817	58.898	59.399	59.091	59.220	60.122	60.714
Totale spese correnti al netto di interessi	608.206	641.203	653.005	664.753	677.079	696.829	717.219
(in % di PIL)	39,6	40,4	39,9	39,4	38,9	38,7	38,6
Interessi passivi	76.726	79.802	82.824	84.777	86.583	88.434	90.638
(in % di PIL)	5,0	5,0	5,1	5,0	5,0	4,9	4,9
Totale spese correnti	684.932	721.005	735.829	749.530	763.662	785.263	807.857
di cui: Spesa sanitaria	102.290	110.626	111.592	114.007	117.656	122.156	126.916
Totale spese in conto capitale	68.493	63.813	63.945	61.763	56.702	57.135	57.343
di cui: Investimenti fissi lordi	36.134	37.637	36.816	36.218	32.952	33.565	33.924
Contributi in conto capitale	24.769	23.690	24.248	22.426	21.938	21.629	21.667
Altri trasferimenti	7.590	2.486	2.881	3.119	1.812	1.941	1.752
Totale spese finali al netto di interessi	676.699	705.016	716.950	726.516	733.781	753.964	774.562
Totale spese finali	753.425	784.818	799.774	811.293	820.364	842.398	865.200
ENTRATE							
Totale entrate tributarie	459.888	468.040	481.899	500.744	516.728	533.701	550.492
di cui: Imposte dirette	233.660	244.787	249.808	262.732	272.367	283.016	292.917
Imposte indirette	225.928	223.021	231.858	237.780	244.129	250.453	257.343
Imposte in c/capitale	300	232	232	232	232	232	232
Contributi sociali	204.772	215.210	222.335	228.491	234.975	240.973	247.828
di cui: Contributi effettivi	200.911	211.212	218.291	224.379	230.790	236.718	243.503
Contributi figurativi	3.861	3.998	4.044	4.112	4.185	4.255	4.325
Altre entrate correnti	55.272	57.084	58.157	59.956	61.388	62.834	64.278
Totale entrate correnti	719.632	740.102	762.158	788.958	812.859	837.276	862.366
Entrate in c/capitale non tributarie	4.314	5.349	4.685	5.712	5.743	5.286	5.325
Totale entrate finali	724.246	745.683	767.075	794.902	818.834	842.794	867.923
p.m. Pressione fiscale	43,3	43,0	43,0	43,2	43,1	43,1	42,9
SALDI							
Saldo primario	47.547	40.667	50.125	68.386	85.053	88.830	93.361
(in % di PIL)	3,1	2,6	3,1	4,0	4,9	4,9	5,0
Saldo di parte corrente	34.700	19.097	26.329	39.428	49.197	52.013	54.509
(in % di PIL)	2,3	1,2	1,6	2,3	2,8	2,9	2,9
Indebitamento netto	-29.179	-39.135	-32.699	-16.391	-1.530	396	2.723
(in % di PIL)	-1,9	-2,5	-2,0	-1,0	-0,1	0,0	0,1
PIL nominale	1.535.541	1.588.803	1.637.199	1.689.202	1.742.139	1.799.075	1.858.870

Nota: La riduzione della spesa sanitaria dal 2010 rispetto alle previsioni contenute nel Conto delle PA tendenziale è stata effettuata nel presupposto che gli interventi di contenimento si manifestino interamente ed esclusivamente sul versante della spesa, in quanto le Regioni potrebbero intervenire anche mediante altre misure, ad esempio con coperture di bilancio estranee al settore sanitario.

TAVOLA III.4: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA: TENDENZIALI E OBIETTIVI (in percentuale del PIL)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
VALORI TENDENZIALI							
Indebitamento netto	-1,9	-2,5	-2,6	-2,1	-2,0	-1,9	-1,8
Interessi	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1
Saldo corrente netto interessi	7,3	6,2	6,3	6,6	6,7	6,7	6,7
Avanzo primario	3,1	2,5	2,5	3,0	3,1	3,2	3,4
Debito pubblico	104,0	103,9	103,2	101,9	100,4	98,4	96,5
Fabbisogno Settore statale	-1,9	-3,0	-1,8	-1,3	-1,0	-0,7	-0,7
Fabbisogno Settore pubblico	-2,3	-2,8	-2,1	-1,7	-1,4	-1,0	-1,0
VALORI PROGRAMMATICI							
Indebitamento netto	-1,9	-2,5	-2,0	-1,0	-0,1	0,0	0,1
Interessi	5,0	5,0	5,1	5,0	5,0	4,9	4,9
Saldo corrente netto interessi	7,3	6,2	6,7	7,4	7,8	7,8	7,8
Avanzo primario	3,1	2,6	3,1	4,0	4,9	4,9	5,0
Debito pubblico	104,0	103,9	102,7	100,4	97,2	93,6	90,1
Fabbisogno Settore statale	-1,9	-2,9	-1,3	-0,4	0,7	1,0	1,1
Fabbisogno Settore pubblico	-2,3	-2,8	-1,6	-0,8	0,4	0,7	0,7

Nel complesso la manovra finanziaria netta si sviluppa secondo un profilo triennale, che per il 2009 ammonta a circa lo 0,6 per cento del PIL per poi incrementarsi nel 2010 a circa 1,1 per cento del PIL e raggiungere nel 2011 circa 1,9 per cento del PIL.

Gli obiettivi finanziari, previsti in precedenza, vengono sostanzialmente confermati: l'indebitamento netto viene fissato al 2,5 per cento del PIL nel 2008 e, successivamente, al 2,0 per cento nel 2009, all'1,0 per cento nel 2010 fino a giungere al sostanziale pareggio del saldo nel 2011. L'avanzo primario aumenta progressivamente collocandosi al 5,0 per cento nel 2013.

L'aggiustamento strutturale riprende a partire dal 2009, assicurando pienamente la convergenza verso l'obiettivo di medio termine.

Per quanto riguarda il bilancio programmatico dello Stato, il livello del saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sarà superiore a 16,6 miliardi di euro per il 2009 e 9,1 miliardi di euro per il 2010, mentre per l'anno 2011 tale saldo sarà positivo per 0,7 miliardi di euro.

Nel complesso l'impatto della manovra finanziaria sulla crescita del PIL risulterebbe modesto e sostanzialmente neutrale; le ricadute sarebbero più significative per alcune componenti specifiche ma sarebbero compensate da variazioni in altre componenti.

TAVOLA III.5: VARIAZIONE DELL'INDEBITAMENTO CORRETTO PER IL CICLO E MISURE UNA TANTUM

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	1,5	0,5	0,9	1,2	1,3	1,5	1,5
Tasso di crescita del PIL potenziale	1,4	1,0	1,2	1,2	1,3	1,1	1,3
Output gap	0,0	-0,6	-0,8	-0,8	-0,8	-0,4	-0,1
Componente ciclica del saldo di bilancio	0,0	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	-0,1
Indebitamento netto	-1,9	-2,5	-2,0	-1,0	-0,1	0,0	0,1
Indebitamento netto corretto per il ciclo	-1,9	-2,2	-1,6	-0,6	0,3	0,2	0,2
Avanzo primario corretto per il ciclo	3,1	2,8	3,4	4,4	5,3	5,2	5,1
Misure una tantum	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Saldo di bilancio al netto delle una tantum	-1,7	-2,6	-2,0	-1,0	-0,1	0,0	0,1
Indebitamento netto corretto per il ciclo al netto delle una tantum	-1,7	-2,3	-1,7	-0,6	0,3	0,2	0,2
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	3,3	2,7	3,4	4,4	5,2	5,1	5,0
Var. saldo di bilancio al netto delle una tantum	-1,3	0,9	-0,5	-1,0	-0,9	-0,1	-0,1
Var. saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum	-1,2	0,6	-0,6	-1,0	-0,9	0,1	0,0

Nota: La caduta della crescita del prodotto potenziale che si registra tra il 2011 ed il 2012 è dovuta alla tendenza fortemente decrescente della popolazione in età lavorativa che riduce il contributo del lavoro alla crescita del reddito a partire dal 2011. La riduzione della popolazione in età lavorativa discende dalle previsioni demografiche Istat disponibili alla data di presentazione del DPEF 2009-2013.

PRIVATIZZAZIONI

È ormai dal 2006 che il processo di privatizzazioni nel Paese si è sostanzialmente interrotto. Molte sono le cause.

In primo luogo, la quota di possesso del Ministero dell'Economia e delle Finanze è ormai prossima alla soglia del 30 per cento per le società quotate detenute direttamente dallo Stato (ENI, ENEL e Finmeccanica). Eventuali ulteriori cessioni di pacchetti azionari – che avrebbero l'indubbio beneficio di generare consistenti introiti in tempi relativamente brevi – esporrebbero il Paese al rischio di una perdita del controllo su aziende, tra i principali attori a livello internazionale, operanti in settori strategici quali l'energia elettrica e il gas e il militare / alta tecnologia.

In secondo luogo, dopo l'ondata di cessioni di partecipazioni pubbliche che ha riguardato gli anni novanta e i primi anni del nuovo decennio, il portafoglio dello Stato, pur ancora consistente, è caratterizzato dalla presenza di aziende che per entità, tipologia del business, peculiarità normative, ovvero per elevate problematicità di natura finanziaria e economica non risultano tali da essere oggetto – anche in un'ottica di medio termine – di processi di privatizzazione, ovvero di società con potenziale attrattiva per il mercato ma che tuttora sono oggetto di importanti processi di ristrutturazione o che comunque necessitano di non facili processi di razionalizzazione e di individuazione di un quadro regolamentare certo prima di un loro collocamento in un'orbita privata.

Pur in tale contesto di maggior complessità rispetto agli anni scorsi, il Ministero dell'Economia e delle Finanze intende comunque riattivare un processo di privatizzazione, cogliendo per quanto possibile opportunità di mercato e di contesto che possano consentire la riallocazione in mani private di asset mobiliari pubblici, riattivando un virtuoso percorso di riduzione del debito dello Stato.

In primo luogo l'impegno del Governo è quello di completare la privatizzazione di Alitalia. I recenti decreti emanati vanno in questa direzione e l'auspicio è quello di completare il percorso di privatizzazione entro i prossimi mesi.

Sempre per quanto attiene alle società direttamente controllate dallo Stato, nel corso dei prossimi anni, al verificarsi di determinate condizioni (superamento di eventuali vincoli normativi, implementazione di piani di ristrutturazione o riposizionamento industriale, definizione di un adeguato quadro regolatorio) potrebbero essere realizzate operazioni aventi ad oggetto Poste Italiane e Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato – IPZS S.p.A.. Non è da escludere inoltre, anche ad esito dell'analisi di posizionamento sul mercato di SACE condotta con il supporto di una primaria istituzione finanziaria, che anche per tale società possa individuarsi un percorso che preveda – direttamente o indirettamente – un rilevante intervento da parte di soggetti privati.

Con riferimento alle società indirettamente controllate dallo Stato, si conferma la volontà del Governo di procedere in tempi brevi ad attivare procedure di parziale o totale disimpegno dal capitale di due importanti aziende pubbliche: Fincantieri e Tirrenia.

Con riferimento a Fincantieri, il Governo ritiene opportuno procedere tempestivamente al collocamento sul mercato di una quota del capitale Fincantieri, prioritariamente finalizzato a consentire alla Società di reperire – anche attraverso un aumento di capitale – adeguate risorse finanziarie atte a fronteggiare i fabbisogni derivanti dall'attuazione di urgenti e necessarie iniziative industriali di rafforzamento strategico e di ammodernamento e sviluppo dei propri cantieri.

Relativamente a Tirrenia, è intendimento del Governo attivare tempestivamente, in coerenza anche con quanto previsto dalla Finanziaria per il 2007¹², un processo di privatizzazione della Società. A esito dell'analisi in corso da parte di una primaria istituzione finanziaria e nel rispetto di quanto previsto all'articolo 1 della legge 481 del 1995 per la privatizzazione delle società esercenti pubblici servizi, il Governo definirà le modalità di cessione della Tirrenia trasmettendo le stesse al Parlamento per l'espressione del prescritto parere da parte delle competenti Commissioni.

¹² Art. 1 commi 998 e 999.

III.3 DEBITO PUBBLICO

La gestione del debito nel 2008

La crisi che ha investito i mercati finanziari internazionali a partire dall'estate del 2007 ha continuato a produrre i suoi effetti anche nell'anno in corso. Le tensioni a livello internazionale sono tornate a influire sul mercato dei titoli di Stato dell'area dell'euro con particolare virulenza nel mese di marzo, e tuttora la situazione permane altamente instabile.

Le ricadute sul mercato dei titoli di Stato della presente situazione di crisi sono essenzialmente riconducibili ai seguenti fenomeni: a causa delle note difficoltà di bilancio derivanti dalla crisi del credito e dei mercati monetari, gli operatori bancari manifestano una maggiore difficoltà ad acquistare i titoli del debito all'emissione da redistribuire poi agli investitori nazionali e internazionali; una situazione di minore liquidità sui mercati secondari dei titoli, alimentata dalla crisi bancaria ma che a sua volta è foriera di ulteriore difficoltà per le banche per via del maggiore assorbimento di capitale di rischio che comporta; un ambiente finanziario che tende a favorire una volatilità strutturalmente più elevata degli *spread* di rendimento dei titoli italiani contro quelli degli altri paesi.

Pur in presenza di un contesto di mercato così problematico, il Tesoro ha continuato a garantire la copertura del fabbisogno di cassa del Settore Statale anche ricorrendo a una maggiore flessibilità negli strumenti offerti al mercato. Oltre all'emissione di strumenti a breve termine per coprire sfasamenti di cassa temporanei, l'approccio all'emissione dei titoli a medio/lungo termine è stato particolarmente calibrato sulle capacità di assorbimento del mercato.

FIGURA III.5: EVOLUZIONE DEL DIFFERENZIALE BTP-BUND SULLE SCADENZE A 10 E 30 ANNI



Così, ad esempio, il lancio del nuovo BTP a 15 anni è stato realizzato solo nel mese di aprile, mentre si è avuta maggiore flessibilità nel riproporre al mercato strumenti non più in corso di emissione, in modo anche da regolarizzare il mercato secondario, ottenendo nel contempo condizioni di costo più convenienti per l'emittente. Allo stesso tempo si è proceduto a un ricorso ai titoli indicizzati all'inflazione lievemente superiore al previsto – anche grazie al lancio del nuovo titolo a 10 anni, essendo stata la domanda per questi *asset* più stabile e quindi meno esposta al clima di volatilità che ha investito gli strumenti nominali.

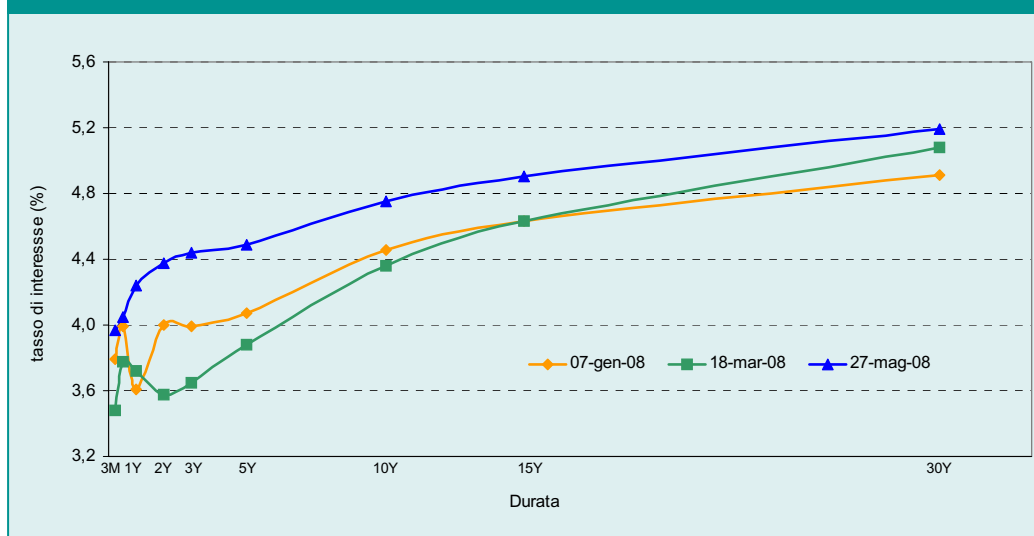
Perseguendo questa strategia, elaborata in stretto e continuo coordinamento con gli operatori del mercato, il Tesoro è riuscito a mantenere il costo medio di finanziamento al di sotto di quello della media del 2007, mantenendo il controllo dell'esposizione al rischio di tasso di interesse e di rifinanziamento.

Per il resto dell'anno in corso questa strategia verrà proseguita in base alle condizioni di mercato, in modo da garantire la regolarità delle emissioni, la liquidità degli strumenti di volta in volta offerti e un mercato secondario in grado di garantire *standard* di efficienza significativi. In questo modo l'emittente mira a consolidare la presenza del debito italiano nei portafogli internazionali, che alla fine del 2007 è risultata pari al 51 per cento del totale dei titoli di Stato in circolazione¹³.

La spesa per interessi

In questo contesto di mercato, la formulazione delle previsioni di spesa per interessi per i prossimi anni si è basata su un'analisi più articolata dell'andamento previsto dei rendimenti dei titoli di Stato italiani che tiene conto delle modifiche intervenute sulla conformazione della curva. L'estrema volatilità che sta caratterizzando i mercati obbligazionari, infatti, ha richiesto un monitoraggio dell'andamento dei mercati in diversi momenti dell'attuale fase in presenza di forte incertezza circa le future scelte di politica monetaria della Banca Centrale Europea a fronte di un contesto macroeconomico che vede un sensibile rialzo del tasso di inflazione dell'area dell'euro. A tal fine è stato elaborato uno scenario 'sintetico' che tiene conto dei diversi profili assunti dalla curva dei rendimenti a fine maggio, sia in termini di livello assoluto dei tassi, che di pendenza e curvatura.

¹³ Dati Banca D'Italia. Appendice alla Relazione annuale 2008.

FIGURA III.6: EVOLUZIONE DELLA CURVA DEI RENDIMENTI DEI TITOLI DI STATO

Rispetto alle previsioni ufficiali fornite nella RUEF, lo scenario elaborato prevede un livello dei tassi in salita su tutte le scadenze e una pendenza ridotta.

I risultati ottenuti per lo scenario tendenziale, se confrontati con le stime della RUEF, mostrano, come prevedibile, una moderata salita della spesa per interessi in termini di competenza SEC95 per l'anno 2008, pur rimanendo inalterata la percentuale rispetto al PIL (5,0 per cento). Per gli anni successivi l'incremento è invece più consistente, nell'ordine dello 0,2/0,3 punti percentuali di PIL (cfr. Tavola III.2), e si spiega in larga parte con i più alti tassi di interesse previsti all'emissione, con la maggiore inflazione (che influenza direttamente il costo delle emissioni di titoli reali) e con le maggiori emissioni necessarie per coprire i più elevati esborsi per interessi.

I miglioramenti indotti sull'avanzo primario dalla manovra programmatica si riflettono positivamente sulla spesa per interessi degli anni futuri, pur compensando solo parzialmente gli effetti del rialzo dei tassi rispetto al momento di redazione della RUEF.

L'evoluzione del rapporto debito/PIL

Nello scenario tendenziale il rapporto debito/PIL è previsto in discesa progressiva fino al 2013, con un valore stimato per quest'ultimo anno del 96,5 per cento. A differenza della RUEF la discesa risulta essere più lenta nel tempo per effetto principalmente di due fattori: da un lato il rallentamento della crescita economica rispetto alle stime di marzo, che incide sul rapporto per via della riduzione del denominatore, dall'altro una dinamica più accentuata del Fabbisogno del Settore Pubblico. Quest'ultima è da attribuirsi in larga parte alla crescita degli interessi di cassa, essenzialmente dovuta alla salita dei tassi di interesse.

Rispetto alle previsioni formulate in sede RUEF, nello scenario tendenziale la discesa del rapporto debito/PIL sotto il 100 per cento avverrebbe nel 2012 anziché nel 2010.

Lo scenario programmatico consente di anticipare di un anno il rientro al di sotto della soglia del 100 per cento (97,2 per cento nel 2011) ed estende l'orizzonte previsivo fino alla fine del quinquennio di riferimento, con un valore del rapporto debito/PIL che nel 2013 si attesta al 90,1 per cento. Le ragioni di questo rapido progresso derivano dall'entrata a regime delle misure programmatiche, che produrrà avanzi di cassa di importo crescente a partire dal 2011.

PENSIONI

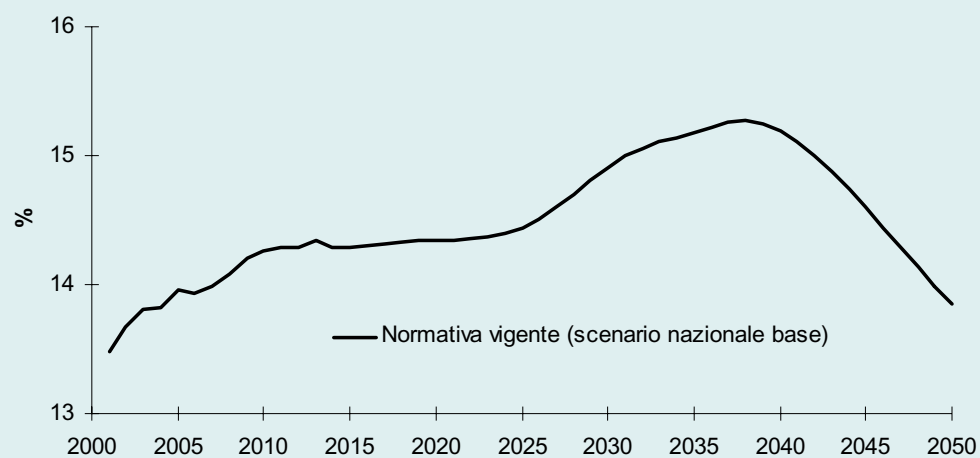
In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995, di seguito si illustra l'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL¹⁴.

La previsione a normativa vigente¹⁵ sconta gli effetti della revisione dei coefficienti di trasformazione¹⁶. Dopo una sostanziale stabilità fra il 2010 e il 2023, per effetto dei provvedimenti normativi di elevamento dei requisiti minimi previsti dalla Legge n. 243/2004, come modificata dalla Legge n. 247/2007, e l'introduzione pro-quota del sistema di calcolo contributivo, il rapporto spesa/PIL riprende a crescere a causa del deterioramento del quadro demografico i cui effetti finanziari risultano in parte limitati anche dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato disposti dalle predette leggi nel regime misto e contributivo, oltre che in quello retributivo. La curva raggiunge il valore massimo di circa 15,3 per cento attorno al 2038 e si attesta al 13,9 per cento nel 2050, dopo una fase di decrescita. Il miglioramento del rapporto nella parte finale del periodo di previsione è dovuto essenzialmente al passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo e alla progressiva eliminazione per morte delle generazioni del baby boom.

¹⁴ La previsione recepisce le ipotesi di fecondità, mortalità e flusso migratorio sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'ISTAT con base 2005. Infatti, alla data di presentazione del DPEF 2009-2013 al Consiglio dei Ministri non risultava ancora disponibile la nuova previsione della popolazione che l'ISTAT ha predisposto sulla base dei parametri demografici aggiornati, con particolare riguardo alla stima del flusso migratorio. Per quanto riguarda lo scenario macroeconomico, la produttività per occupato si attesta attorno all'1,7 per cento medio annuo (1,8 per cento a partire dal 2026 e gradualmente crescente verso tale valore negli anni precedenti) mentre le ipotesi relative al mercato del lavoro implicano una dinamica del tasso di occupazione che si attesta, nella fascia di età 15-64, a circa il 68 per cento nel 2050. La dinamica endogena del PIL, conseguente alle ipotesi macroeconomiche e demografiche adottate, si attesta attorno all'1,4-1,5 per cento medio annuo nell'intero periodo di previsione. Al fine di cogliere gli andamenti di lungo periodo dei fattori che condizionano gli equilibri strutturali del sistema pensionistico, per il periodo 2009-2013 lo scenario base assume, in coerenza con la scelta metodologica già operata nelle precedenti previsioni, un tasso di crescita del PIL pari a circa l'1,4 per cento medio annuo, sostanzialmente equivalente al tasso di variazione medio annuo degli ultimi 15-20 anni.

¹⁵ La previsione non sconta gli effetti delle misure relative al sistema pensionistico contenute nel decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri del 18 giugno 2008 (Decreto legge recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria").

¹⁶ Prevista dall'art. 1, co.11 della Legge n. 335/95, così come modificato ed integrato dall'art. 1, commi 14 e 15 della Legge n. 247/2007.

Spesa pubblica per pensioni in percentuale PIL

Nota: La previsione non sconta gli effetti delle misure relative al sistema pensionistico contenute nel decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri del 18 giugno 2008 (Decreto legge recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria").