

Commissioni riunite

5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio)
e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

**Attività conoscitiva preliminare all'esame
del Documento di programmazione economico-finanziaria
per gli anni 2008-2011**

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia
Mario Draghi

Senato della Repubblica
16 luglio 2007

In un contesto di ripresa dell'attività produttiva, la situazione dei conti pubblici è nettamente migliorata. Il disavanzo strutturale resta tuttavia rilevante; non garantisce una rapida flessione del peso del debito, che permetta di affrontare per tempo la sfida derivante dall'invecchiamento della popolazione.

Il DPEF prevede per il 2008 una manovra di bilancio che non migliora il disavanzo tendenziale misurato a legislazione vigente. La manovra dovrà tuttavia includere interventi sulla spesa volti a finanziare oneri, ancora non inclusi nella legislazione, che derivano da impegni presi dal Governo o sono necessari per proseguire le politiche in corso.

Gli interventi correttivi necessari per raggiungere il pareggio di bilancio sono rinviati al triennio 2009-2011; in particolare, circa la metà è programmata per il 2011, ultimo anno della legislatura. La fase congiunturale favorevole avrebbe consentito di accelerare il riequilibrio dei conti.

La pressione fiscale si colloca in prossimità dei valori massimi degli ultimi decenni. Viene ribadito l'impegno a contenere e gradualmente diminuire il carico fiscale. La definizione di un programma di incisiva riduzione del prelievo darebbe sostegno alle politiche volte a elevare il potenziale di crescita della nostra economia.

Il Documento indica come prioritario il controllo della qualità e della quantità della spesa pubblica. La riduzione del disavanzo e il contenimento del prelievo richiedono un forte rallentamento dell'espansione della spesa primaria corrente, che anche nel 2007 resta elevata e superiore ai livelli inizialmente programmati.

Il Governo sta realizzando interventi volti a dare sostegno agli anziani in condizioni di disagio economico. Nella situazione demografica che si prospetta per i prossimi decenni, solo scelte coraggiose volte a elevare l'età media effettiva di pensionamento possono consentire di erogare pensioni di importo adeguato.

1. Lo stato dei conti pubblici

Nel 2006 i conti pubblici sono migliorati, riflettendo il forte aumento della pressione fiscale

Nel 2006 la situazione dei conti è migliorata. Escludendo gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee, nelle stime del Governo il disavanzo è sceso dal 4 per cento del PIL nel 2005 al 2,7 per cento; l'avanzo primario è salito all'1,9 per cento del prodotto.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è lievemente aumentato, dal 4,2 per cento del 2005 al 4,4 per cento del prodotto. Sul risultato hanno influito gli oneri straordinari derivanti dalla cancellazione di crediti dello Stato nei confronti delle Ferrovie e da una sentenza della Corte di giustizia europea in materia di IVA (complessivamente pari a quasi 2 punti percentuali del prodotto).

Il miglioramento dei conti nel 2006 è dovuto al significativo aumento delle entrate, che hanno beneficiato della maggiore crescita dell'economia, di alcuni provvedimenti e fattori di natura transitoria e del successo delle misure di ampliamento e recupero di base imponibile incluse nella manovra di bilancio per il 2006 e in quella del luglio dello scorso anno. **La pressione fiscale è passata dal 40,6 al 42,3 per cento.**

Più della metà dell'incremento delle entrate tributarie tra il 2005 e il 2006, risultato pari a 37,7 miliardi, è riconducibile alla dinamica delle principali basi imponibili. Un ulteriore 30 per cento è attribuibile agli interventi discrezionali disposti con la legge finanziaria per il 2006 e con la manovra aggiuntiva di luglio. Un altro 5 per cento dell'incremento è ascrivibile ad alcuni eventi favorevoli verificatisi nell'anno quali, in particolare, l'elevata quantità di rimborsi di buoni postali, che ha accresciuto le entrate derivanti dall'imposta sostitutiva sugli interessi, e il ritorno alle usuali scadenze per il pagamento dell'imposta sulle riserve matematiche delle assicurazioni. Sull'aumento residuo, dell'ordine di 6 miliardi, ha influito la riduzione delle aree di evasione ed elusione connessa sia con l'intensificarsi di provvedimenti di contrasto, sia con gli effetti di alcune modifiche strutturali che negli ultimi anni hanno interessato il sistema economico (quali l'aumento del peso della grande distribuzione).

Nonostante l'accelerazione del prodotto, **l'incidenza sul PIL delle spese correnti primarie è rimasta sostanzialmente costante, sui valori massimi degli ultimi decenni.** La riduzione dei consumi intermedi ha trovato compensazione nella sostenuta dinamica delle prestazioni sociali. È proseguita la contrazione delle spese per investimenti pubblici.

Il disavanzo è risultato ampiamente inferiore a quanto previsto sia in sede di impostazione della manovra di bilancio sia nel corso dell'anno. Le stime ufficiali e quelle diffuse da altre fonti hanno sottostimato la crescita delle entrate; introiti superiori alle attese si sono peraltro verificati anche in altri paesi dell'area dell'euro.

Il fabbisogno finanziario delle Amministrazioni pubbliche si è ridotto di 1,6 punti percentuali del PIL, al 3,7 per cento. **Il rapporto fra il debito e il prodotto è aumentato per il secondo anno consecutivo**, raggiungendo il 106,8 per cento.

Anche nel 2007 le entrate crescono più del previsto; il DPEF stima l'indebitamento tendenziale al 2,1 per cento del PIL

Per il 2007, il Programma di stabilità dello scorso dicembre prevedeva un disavanzo pari al 2,8 per cento del PIL. Lo scorso marzo la *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica* (RUEFP) ha stimato l'indebitamento netto al 2,3 per cento del PIL. **Il DPEF indica un disavanzo tendenziale del 2,1 per cento del prodotto.**

Rispetto alla RUEFP, nel quadro tendenziale le entrate sono state riviste al rialzo per oltre 2 miliardi, tenendo conto dei più favorevoli risultati degli incassi registrati nei primi mesi dell'anno; le spese sono state ridotte di quasi 1 miliardo, riflettendo tra l'altro lo slittamento al 2008 di alcuni contratti del pubblico impiego.

Le revisioni apportate alle stime delle entrate appaiono coerenti con i risultati fin qui registrati. Escludendo gli incassi di gennaio, riguardanti in larga misura la competenza dell'anno precedente, alla fine di giugno l'incremento delle entrate tributarie contabilizzate nel bilancio dello Stato è stato pari al 5,1 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2006. Nel DPEF il tasso di incremento annuo delle entrate tributarie delle Amministrazioni pubbliche nel 2007 è indicato al 4,6 per cento (era pari al 3,9 per cento nella RUEFP).

L'andamento del fabbisogno nella prima parte dell'anno appare sostanzialmente coerente con le nuove valutazioni per l'indebitamento netto tendenziale del 2007.

Nei primi cinque mesi del 2007 il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è stato dell'ordine di 48,7 miliardi, inferiore di circa 10 rispetto a quello registrato nel corrispondente periodo del 2006.

Parte del miglioramento dei conti viene destinato al finanziamento di aumenti di spesa

Oltre metà del miglioramento dei conti rispetto alle valutazioni di dicembre viene ora destinato dal Governo al finanziamento di maggiori spese.

Congiuntamente al DPEF sono stati infatti definiti un decreto legge e il provvedimento di assestamento del bilancio che determinano, in base alle valutazioni ufficiali, maggiori esborsi per 0,4 punti percentuali del PIL nell'anno in corso e per 0,1 punti in ciascuno dei due anni successivi.

Gran parte dei maggiori esborsi del 2007 costituisce un adeguamento delle risorse alle necessità poste dalle politiche già in essere; circa un quinto riflette nuove iniziative del Governo.

I maggiori esborsi connessi con il decreto legge n. 81 del 2 luglio 2007 vengono valutati in 5,6 miliardi per l'anno in corso e in 1,6 miliardi all'anno a regime. Il decreto contiene numerosi interventi. Gran parte dei provvedimenti (2,5 miliardi) riguardano le Amministrazioni centrali e sono integrazioni agli stanziamenti di bilancio o attenuazioni di vincoli posti alla dinamica delle spese dalle precedenti leggi finanziarie; in particolare, si svincolano (con effetti valutati in 1,5 miliardi) gli accantonamenti obbligatori effettuati dai Ministeri in fondi

indisponibili sulla base della legge finanziaria per il 2007. Il decreto prevede inoltre stanziamenti pari a 0,9 miliardi per l'incremento dei trattamenti pensionistici di importo più modesto, il finanziamento di aiuti umanitari (0,3 miliardi), trasferimenti correnti a imprese pubbliche (0,3 miliardi), stanziamenti per le supplenze brevi del personale scolastico (0,2 miliardi). Infine, il decreto destina rispettivamente 0,5 e 0,7 miliardi all'ammodernamento della rete viaria e della rete ferroviaria tradizionale.

L'obiettivo di disavanzo per il 2007 è posto pari al 2,5 per cento del PIL

Tenendo conto di tali interventi, **il DPEF indica nel 2,5 per cento del PIL il nuovo obiettivo per il disavanzo del 2007** (a fronte del 2,8 stabilito nel DPEF dello scorso anno e confermato nei successivi documenti di bilancio). Al netto delle misure di natura temporanea – considerando tale anche il provvedimento che trasferisce all'INPS una parte delle contribuzioni per il TFR – il disavanzo è prossimo al 3 per cento del PIL.

Il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto è stimato in riduzione dal 106,8 al 105,1 per cento.

La pressione fiscale sale ancora, di mezzo punto percentuale del prodotto (al 42,8 per cento); escludendo i contributi relativi al TFR, cresce di 0,1 punti. La spesa primaria, al netto dei due oneri straordinari del 2006 prima citati, sale dal 44,0 al 44,1 per cento del PIL riflettendo la forte crescita attesa degli investimenti diretti (19,1 per cento).

La spesa primaria corrente cresce del 4,3 per cento; la sua incidenza sul PIL scende leggermente (dal 39,9 al 39,8 per cento). L'espansione della spesa è pari al 4,7 per cento per le prestazioni sociali, al 4,5 per cento per i consumi intermedi e all'1,0 per cento per le retribuzioni.

* * *

La congiuntura favorevole avrebbe consentito obiettivi più ambiziosi

Nell'ultimo biennio la politica di bilancio ha operato per rispettare gli impegni presi con la UE: ricondurre il disavanzo al di sotto del 3 per cento del prodotto entro il 2007 e migliorare il saldo strutturale di almeno 1,6 punti percentuali nel biennio 2006-07. Si sono poste le basi per la chiusura della procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti del nostro Paese.

La fase congiunturale favorevole avrebbe però consentito di accelerare il riequilibrio dei conti pubblici, intervenendo sulla spesa primaria corrente.

A novembre del 2006 (nella sezione II della Relazione previsionale e programmatica) **il Governo programmava per l'anno in corso un tasso di crescita delle spese primarie correnti pari al 2,4 per cento. Nelle valutazioni del Documento esse cresceranno del 4,3 per cento**, un ritmo appena inferiore a quello del prodotto nominale ma con un incremento in termini reali del 2,4 per cento.

Se il tasso di crescita programmato lo scorso novembre fosse stato mantenuto, nel quadro macroeconomico del DPEF l'incidenza della spesa primaria corrente sul PIL scenderebbe di 0,8 punti percentuali tra il 2006 e il 2007, portando il disavanzo all'1,8 per cento.

Nel quinquennio 2001-05, in un contesto ciclico sfavorevole, l'incidenza delle spese primarie correnti sul PIL era aumentata di 2,7 punti percentuali, al 40,0 per cento. Nel biennio 2006-07, caratterizzato da una congiuntura favorevole, l'incidenza si ridurrebbe solo di 0,2 punti.

2. I programmi per gli anni 2008-2011

2.1 Le linee generali

Nel DPEF è prioritario il sostegno allo sviluppo economico

Il DPEF pone come obiettivo prioritario il sostegno allo sviluppo economico, entro i limiti derivanti dalla necessità di non mettere a repentaglio gli equilibri di bilancio.

Le politiche per lo sviluppo mirano a elevare il potenziale di crescita dell'economia, avvicinandolo a quello medio degli altri paesi europei. **Gli interventi dovranno colmare le carenze di infrastrutture, accrescere l'efficienza delle Amministrazioni pubbliche e ridurre il carico fiscale su imprese e famiglie.** Si prevede una razionalizzazione degli ammortizzatori sociali che rafforzi il sistema di incentivi.

Viene attribuito valore strategico alle misure che accrescono la concorrenza nei mercati dei beni e dei servizi e agli interventi volti a coniugare la tutela ambientale e la riduzione della dipendenza dall'estero nel settore energetico.

Vi è un impegno a rinnovare il sistema scolastico e universitario, anche alla luce dei modesti risultati del nostro sistema educativo nelle graduatorie internazionali. Si esprime la volontà di affrontare i gravi problemi connessi con l'amministrazione della giustizia, sottolineando come i ritardi e la carenze in questo settore pesino fortemente sul benessere dei cittadini e sull'attività economica.

Proseguendo lungo le linee di indirizzo del documento di programmazione dello scorso anno, si prevede di intensificare gli interventi a sostegno del reddito dei cittadini in condizioni di disagio economico, in particolare delle famiglie con redditi bassi e figli a carico, rafforzando le prestazioni dei servizi sociali e rilanciando la politica abitativa.

Il Documento mantiene gli obiettivi, indicati nel DPEF dello scorso anno e confermati da ultimo con il Programma di stabilità a dicembre, di conseguire entro il 2011 il pareggio di bilancio e un avanzo primario prossimo al 5 per cento del PIL.

Dal 2008 gli obiettivi per il disavanzo programmati nel DPEF sono gli stessi del Programma di stabilità, che però scontava andamenti tendenziali molto meno favorevoli. Il miglioramento del quadro tendenziale riduce le correzioni necessarie nel quadriennio 2008-2011 di 0,3 punti percentuali del PIL in media all'anno.

In particolare, per il 2008 e il 2009 la crescita del prodotto è stata rivista al rialzo rispetto alle previsioni di dicembre, rispettivamente di 0,4 e 0,1 punti percentuali. Le revisioni al rialzo relative al 2006 e al 2007 sono rispettivamente pari a 0,3 e 0,7 punti.

Una modesta riduzione del disavanzo nel 2008; pareggio di bilancio nel 2011

Il percorso di riequilibrio dei conti delineato nel DPEF prevede che nel 2008 si realizzi solo una lieve riduzione dell'indebitamento netto; successivamente il miglioramento del saldo sarebbe in media pari a circa 0,7 punti percentuali del PIL all'anno.

L'incidenza del debito pubblico sul prodotto scenderebbe nel periodo 2008-2011 di 2,5 punti in media all'anno (1,9 punti nel 2008, 3,3 nel 2011). Nel 2010, per la prima volta dal 1991, il debito sarebbe inferiore al 100 per cento del prodotto. Nel Programma di stabilità di dicembre tale risultato era atteso nel 2011.

Sull'anticipo influisce la più elevata crescita del prodotto nominale ora prevista per il triennio 2007-09 (in media quasi un punto all'anno).

Sul profilo discendente del debito incide favorevolmente l'ipotesi che dal 2007 il fabbisogno si collochi sostanzialmente sul livello dell'indebitamento netto. Tuttavia, escludendo i due oneri straordinari contabilizzati nell'indebitamento netto, il divario fra il fabbisogno e l'indebitamento netto nel 2006 è stato pari all'1,2 per cento del prodotto.

Nelle stime del DPEF, nel biennio 2006-07 l'incidenza della spesa per interessi sul PIL aumenta di 0,3 punti percentuali, dopo aver registrato una costante diminuzione nel precedente decennio. Negli anni successivi, nel quadro programmatico tale incidenza rimane stabile appena al di sotto del 5 per cento, riflettendo da un lato la flessione attesa del peso del debito e, dall'altro, il progressivo aumento dei tassi all'emissione.

2.2 La politica di bilancio per il 2008

IL DPEF prevede per il 2008 una riduzione del disavanzo di 0,3 punti, al 2,2 per cento del prodotto; l'avanzo primario salirebbe dal 2,3 al 2,7 per cento.

Rispetto al quadro tendenziale costruito secondo il criterio della “legislazione vigente” (integrato dalle maggiori spese disposte con il decreto legge presentato contestualmente al DPEF), il raggiungimento dell’obiettivo non richiede interventi correttivi.

Nel Documento, al fine di accrescere la trasparenza dell’analisi, si osserva però che **il disavanzo tendenziale a “legislazione vigente” esclude alcuni oneri che non derivano da obblighi di legge ma che hanno un’elevata probabilità di manifestarsi.**

Il DPEF menziona tre categorie di oneri, in ordine decrescente di “obbligatorietà”: le spese connesse con **impegni presi** dal Governo, quelle legate al **rinnovo di prassi consolidate**, quali gli stanziamenti per le future tornate contrattuali e in favore dell’ANAS e delle Ferrovie, e, infine, gli oneri derivanti da **nuove iniziative** del Governo.

Il DPEF quantifica in 4,1 miliardi le spese per impegni già sottoscritti e, come indicazione di massima, fornisce stime della seconda e terza categoria di oneri, pari rispettivamente a 7,2 miliardi (escluse le risorse per il rinnovo dei prossimi contratti nel pubblico impiego, ancora da definire) e 10 miliardi.

L’inclusione nei conti della prima e della seconda categoria di oneri, per un totale di oltre 11 miliardi, consente di ottenere una stima del disavanzo tendenziale “a politiche invariate”; quest’ultimo si collocherebbe in prossimità del 2,9 per cento del prodotto, pur escludendo le risorse per il rinnovo dei prossimi contratti pubblici.

Questo secondo criterio di costruzione del tendenziale evidenzia quindi la necessità di interventi correttivi per almeno 0,7 punti percentuali del prodotto, a cui si devono aggiungere le risorse per le nuove iniziative a cui il Governo dovesse decidere di dare corso.

Nel Documento si sottolinea che il contenimento e la graduale riduzione della pressione fiscale rappresentano un impegno prioritario; di conseguenza, il **finanziamento dei maggiori oneri dovrà derivare da risparmi di spesa.** Il DPEF non precisa come questi verranno realizzati.

Per finanziare le politiche in essere saranno necessari risparmi pari almeno allo 0,7 per cento del PIL

Nel Documento si auspica che i valori indicati per la spesa primaria diventino un punto di riferimento della discussione dei documenti programmatici. Al riguardo, **si chiede esplicitamente al Parlamento, nell'ambito della risoluzione relativa al DPEF, di esprimere una propria indicazione sul livello della spesa primaria**, che sia di indirizzo per il Governo nella definizione del disegno di Legge finanziaria e per il Parlamento nel corso della sessione dedicata al bilancio.

Nei conti tendenziali, le entrate, dopo la forte crescita degli anni 2006 e 2007, scenderebbero lievemente in rapporto al prodotto, per effetto principalmente dell'entrata a regime della riduzione del cuneo fiscale sul lavoro disposta con la finanziaria per il 2007.

3. Alcune valutazioni

Il DPEF è più informativo e trasparente che in passato

Nel Documento sono stati fatti passi in avanti in termini di quantità e trasparenza dell'informazione. In particolare, sono state fornite stime delle spese aventi elevate probabilità di manifestarsi ma non incluse nei conti tendenziali redatti in base al criterio della legislazione vigente. Si tratta di dati fondamentali per la corretta valutazione dello stato e delle prospettive dei conti pubblici.

È auspicabile che in futuro si possa andare oltre la stima indicativa di tali oneri, fornendo esplicitamente una valutazione puntuale del tendenziale a politiche invariate per l'intero arco di programmazione. Inoltre, l'indicazione dei valori programmati per le entrate e per le spese, nonché della natura degli interventi correttivi, consentirebbe di meglio valutare le linee di politica economica sottostanti al Documento.

Nella parte del DPEF dedicata alle politiche per lo sviluppo si esaminano tutti i problemi più importanti del nostro paese. È condivisibile in particolare la necessità di interventi nei settori della giustizia e dell'istruzione, anche universitaria. L'Italia trarrebbe notevoli benefici da una giustizia civile più efficiente e da un sistema scolastico e universitario in linea con quello degli altri paesi sviluppati.

L'obiettivo di medio termine è confermato, ma gran parte della correzione è rimandata al 2011

I programmi confermano l'obiettivo del pareggio di bilancio nel medio periodo, ma rinunciano a sfruttare il miglioramento delle previsioni tendenziali per accelerarne il conseguimento.

Per il 2008 il DPEF non programma una correzione del saldo rispetto al tendenziale a legislazione vigente. Nel Programma di stabilità dello scorso dicembre si programmava una correzione di 0,7 punti percentuali del prodotto per raggiungere il medesimo obiettivo (un disavanzo del 2,2 per cento del PIL).

Circa la metà degli interventi correttivi necessari per raggiungere il pareggio del bilancio è rinviata all'ultimo anno dell'orizzonte di programmazione.

Ulteriori iniziative di riduzione delle entrate o di aumento della spesa (ad esempio, con la revisione della normativa che prevede l'inasprimento dei requisiti per il pensionamento a partire dal 2008) accrescerebbero l'entità delle manovre previste per il triennio 2009-2011, indicata in 1,4 punti percentuali del prodotto. Anche in quel periodo le manovre correttive dovranno inoltre compensare gli impegni di spesa non inclusi nel quadro tendenziale a legislazione vigente, quali i futuri rinnovi contrattuali.

L'esperienza dei primi anni di questo decennio suggerisce di utilizzare le fasi favorevoli del ciclo per operare una decisa riduzione del disavanzo. Il rischio è di dover correggere in futuro, in condizioni cicliche forse più difficili, le scelte di oggi.

Nell'autunno del 2000, dopo un biennio in cui i risultati per i conti pubblici erano stati più favorevoli del previsto, venne definita una manovra di bilancio per l'anno successivo che, per la prima volta dopo vari anni, mirava ad accrescere il disavanzo. L'impatto degli interventi, in larga misura sgravi fiscali, era valutato in oltre un punto percentuale del prodotto. L'obiettivo per l'indebitamento netto nel 2001 era pari allo 0,8 per cento del PIL; il pareggio del bilancio era atteso per il 2003.

Le prospettive macroeconomiche e quelle finanziarie già a metà del 2001 si rivelarono meno favorevoli e resero necessari interventi correttivi. La manovra di bilancio per il 2002 dovette nuovamente contenere il disavanzo, con un impatto di poco inferiore a quello, di segno opposto, realizzato l'anno precedente. Infine, nell'estate del 2002 si resero necessari ulteriori significativi interventi correttivi. In base ai dati adesso disponibili, il disavanzo è stato sostanzialmente pari al 3 per cento del prodotto sia nel 2001 che nel 2002.

Negli anni passati il conseguimento di risultati di bilancio inferiori a quelli programmati ha comportato ripetuti slittamenti del profilo di aggiustamento dei conti pubblici. **L'anno di conseguimento del pareggio di bilancio, indicato inizialmente nel 2003 dal DPEF del 1999, è stato progressivamente posposto, ormai di quasi un decennio.**

È essenziale una rapida riduzione del debito pubblico

Il conseguimento del pareggio di bilancio in termini strutturali è essenziale per un rapido e significativo abbattimento del debito pubblico. Tale azione, anche grazie ai conseguenti minori oneri per interessi, permetterà di affrontare i problemi derivanti dall'invecchiamento della popolazione, aumentare le risorse destinate alle spese produttive e ridurre il carico fiscale, disporre di maggiori margini di manovra nelle fasi cicliche sfavorevoli.

Il Belgio ha ridotto il debito pubblico dal 122 per cento nel 1997 all'89 nel 2006, con notevoli risparmi sulla spesa per interessi. Al consolidamento delle finanze pubbliche hanno contribuito, tra l'altro, l'introduzione di regole volte a responsabilizzare le regioni e le autorità locali e l'istituzione di un'autorità indipendente (in cui sono rappresentati il governo centrale, quelli regionali e la banca centrale) che indica obiettivi per il saldo di bilancio di tutti i livelli di governo e segnala in corso d'anno il verificarsi di eventuali scostamenti. Infine, per legge, le maggiori entrate rispetto alle previsioni vanno destinate interamente alla riduzione del debito.

Altri paesi europei, anche con un debito pubblico significativamente inferiore a quello italiano, hanno mantenuto sin dall'avvio dell'Unione monetaria bilanci in avanzo o prossimi al pareggio anche al fine di affrontare per tempo i problemi derivanti dall'invecchiamento della popolazione.

Il controllo della dinamica della spesa è cruciale

Il Documento ribadisce l'importanza del controllo della qualità e della quantità della spesa al fine di conciliare il risanamento dei conti con la riduzione della pressione fiscale, che attualmente si colloca in prossimità dei valori massimi degli ultimi decenni.

Nel quadro macroeconomico del DPEF, il conseguimento del pareggio di bilancio nel 2011, senza inasprimenti fiscali né riduzioni degli investimenti rispetto agli andamenti tendenziali, **richiede che l'incidenza delle spese primarie sul PIL scenda di circa 3 punti percentuali tra il 2007 e il 2011; in termini reali le erogazioni dovrebbero restare sostanzialmente stabili**, a fronte dell'aumento medio del 2,3 per cento registrato nell'ultimo decennio.

In base agli elementi di valutazione forniti dal Documento, nel 2008, a legislazione vigente, l'incidenza sul PIL delle spese primarie correnti scenderebbe di 0,2 punti percentuali; essa aumenterebbe di qualche decimo di punto percentuale in un quadro tendenziale costruito in base al criterio delle politiche invariate.

Negli ultimi anni altri paesi europei sono riusciti a ridurre i disavanzi di bilancio agendo sul livello e la composizione delle spese. Ad esempio, in Germania l'incidenza della spesa primaria sul prodotto è scesa dal 45,5 per cento nel 2003 al 42,9 nel 2006, valore inferiore a quello dell'Italia. Ciò ha consentito di ridurre sia il disavanzo,

dal 4,0 all'1,7 per cento del prodotto, sia le entrate. Nell'ipotesi di politiche invariate, il pareggio di bilancio verrebbe raggiunto nel 2008. La riduzione della spesa si è concentrata nel settore delle prestazioni sociali, dei redditi da lavoro e, in misura inferiore, nelle erogazioni in conto capitale. Essa non ha comportato la rinuncia agli obiettivi fondamentali dello stato sociale.

In Germania, nel settore pensionistico, dal 2005 è stato introdotto un meccanismo che limita la rivalutazione dei trattamenti previdenziali nei periodi in cui aumenta il rapporto tra percettori di pensioni e contribuenti. È inoltre previsto l'aumento graduale dell'età standard di pensionamento, che raggiungerà i 67 anni (dai 65 attuali) nel 2029.

Anche i sussidi di disoccupazione e le politiche attive sul mercato del lavoro sono state interessate da numerosi interventi, volti a razionalizzare l'attribuzione dei benefici e a rafforzare, per i disoccupati, gli incentivi ad accettare le proposte di lavoro disponibili. La riforma delle modalità di finanziamento del sistema sanitario mira a ridistribuire i costi tra bilancio pubblico e assistiti in modo da favorire la responsabilizzazione degli utenti. La spesa per il personale è stata contenuta dalla riduzione del numero degli occupati, in media dell'1,5 per cento all'anno, e da una moderazione salariale ancora più accentuata di quella che ha caratterizzato il settore privato. La proposta di riforma dell'assetto dello stato federale mira a concedere, tra l'altro, maggiore autonomia finanziaria ai diversi livelli di governo.

Il livello della spesa deve essere al centro del dibattito parlamentare

La proposta, avanzata nel Documento, di indicare un limite alla spesa primaria nell'ambito della risoluzione parlamentare relativa al DPEF va nella giusta direzione. È auspicabile che il limite sia inferiore, o al più uguale, al livello indicato nel conto tendenziale e che siano indicati vincoli distinti per le erogazioni correnti e per quelle in conto capitale.

In prospettiva, i limiti non dovrebbero riguardare le erogazioni delle Amministrazioni locali per le quali già lo scorso anno il Governo, ridefinendo le regole del Patto di stabilità interno, aveva spostato l'enfasi dal controllo della spesa al rispetto di un vincolo sul saldo di bilancio al fine di coniugare autonomia di spesa e responsabilità di finanziamento. Coerente con questo assetto sarebbe l'autonoma adozione di regole di spesa anche a livello locale. Il rispetto dei vincoli di bilancio deve fondarsi su un adeguato sistema di incentivi e su appropriati meccanismi sanzionatori.

I limiti decisi centralmente dovrebbero riguardare anche i trasferimenti dello Stato alle Amministrazioni locali. Particolare attenzione richiede il comparto sanitario che costituisce la principale componente della spesa decentrata e ha registrato un forte aumento negli ultimi anni. Tra il 1998 e il 2006 l'incidenza della spesa sanitaria sul prodotto è aumentata di circa 1,5 punti percentuali, circa il sessanta per cento dell'aumento registrato dalla spesa primaria corrente delle Amministrazioni pubbliche.

Il recente disegno di legge delega di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione pone le basi per il graduale abbandono della spesa storica quale criterio per l'assegnazione di risorse agli enti decentrati, in vista dell'adozione di indicatori standardizzati di costo e di fabbisogno. È il primo passo verso la definizione di un **sistema di incentivi che,**

coniugando autonomia di spesa e responsabilità di finanziamento degli enti territoriali, consenta di cogliere pienamente i vantaggi di efficienza di un assetto decentrato. L'auspicio è che la transizione al nuovo quadro normativo avvenga in tempi ragionevoli.

I limiti alla spesa vanno accompagnati dalla ridefinizione delle politiche

L'esperienza internazionale, analizzata estesamente anche nel Documento, indica che, per essere efficaci, i limiti alla spesa debbono fondarsi sulla ridefinizione degli obiettivi dei singoli programmi pubblici e sulla verifica dell'efficiente utilizzo delle risorse assegnate.

Un contributo a un più efficace controllo della spesa nell'ambito della definizione della legge finanziaria e della sessione parlamentare di bilancio potrà provenire dal recente avvio di un processo di revisione della classificazione delle voci del bilancio dello Stato e di analisi e valutazione della spesa per alcuni Ministeri.

Il miglioramento della leggibilità della documentazione e delle informazioni contabili consente di misurare meglio i costi dei programmi pubblici e di valutare l'aderenza della distribuzione delle risorse alle finalità dell'intervento pubblico. Ciò potrà favorire in prospettiva un innalzamento dell'efficienza della spesa pubblica, superando la forte rigidità del bilancio determinata dalla prevalenza del criterio della spesa storica.

Il riequilibrio duraturo dei conti dipenderà dalle politiche in materia previdenziale

Le scelte in materia previdenziale sono cruciali nell'assicurare un riequilibrio duraturo dei conti pubblici in un contesto in cui – secondo le stime dell'Istat – il rapporto tra ultrasessantenni e popolazione in età da lavoro, pari al 42 per cento nel 2005, raggiungerebbe il 53 per cento nel 2020 e l'83 per cento nel 2040.

Nelle stime della Ragioneria generale dello Stato l'incidenza sul PIL delle spese che risentono dell'invecchiamento della popolazione rimane sostanzialmente invariata fino al 2020; sale successivamente. L'aumento tra il 2005 e il 2040 ammonta a 2,9 punti percentuali. Alle maggiori spese per pensioni (1,7 punti) e per la sanità e l'assistenza di lunga durata (1,8 punti) si contrappongono risparmi nel settore dell'istruzione.

È verosimile che, in assenza di interventi, le voci di spesa considerate registrino aumenti più ampi e più vicini nel tempo. Le previsioni riguardanti la sanità considerano solo le implicazioni del cambiamento della struttura demografica; non valutano gli effetti di altri fattori, quali l'aumento dei costi dei trattamenti, che in tutti i paesi industriali hanno accresciuto significativamente la spesa negli ultimi decenni. Con riferimento alle cure di lunga durata, i mutamenti delle strutture familiari e l'aumento dell'occupazione femminile potrebbero accrescere la domanda di assistenza rivolta al settore pubblico. Le stime sulla spesa pensionistica tengono conto degli effetti della legislazione vigente, che include l'aggiornamento decennale dei coefficienti di trasformazione del montante in rendita e l'inasprimento dei requisiti minimi per il pensionamento disposto dalla legge n. 243 del 2004 con decorrenza dal 2008.

Secondo la Ragioneria, in assenza degli aggiornamenti dei coefficienti di trasformazione (che riguardano le pensioni erogate con il regime contributivo introdotto nel 1995), l'incidenza della spesa sul PIL sarebbe più elevata di 0,7 punti percentuali nel 2030, di 1,5 nel 2040 e di circa 2 nel 2050; si può valutare che, a parità di altre condizioni, nel 2050 il rapporto tra il debito e il PIL sarebbe più elevato di circa 40 punti. Le misure di innalzamento dei requisiti per il pensionamento di anzianità introdotte nel 2004 (che riguardano i lavoratori nel regime retributivo) raggiungono un effetto massimo di contenimento della spesa pari a 0,7 punti percentuali del prodotto nel 2012. Tale effetto rimane sostanzialmente stabile nei due decenni successivi; diventa negativo nel corso del periodo 2040-2050, quando iniziano a essere liquidate pensioni di importo più elevato in conseguenza della maggiore anzianità contributiva. Si può valutare che, a parità di altre condizioni, in assenza dell'inasprimento dei requisiti nel 2050 il rapporto tra il debito e il prodotto sarebbe di circa 20 punti percentuali più elevato.

L'aumento delle pensioni di importo più basso appena definito dal Governo mira ad alleviare la situazione di disagio economico in cui si trova un'ampia fascia di anziani. **L'erogazione di pensioni di importo adeguato a un numero crescente di anziani è la sfida da affrontare nei prossimi anni.** Le risposte, in Italia come in tutti i paesi avanzati, sono sostanzialmente due: **umentare gradualmente l'età media effettiva di pensionamento e sviluppare le forme previdenziali complementari.**

Un incentivo a protrarre l'età lavorativa, in linea con l'aumento delle aspettative di vita, deriverà dalla piena applicazione dell'impianto del regime contributivo introdotto nel 1995. Il rafforzamento del legame fra contributi e prestazioni migliora il sistema di incentivi, riduce le differenze tra categorie di lavoratori, permette flessibilità nella scelta dell'età di pensionamento. In questa direzione si stanno muovendo anche gli altri paesi che fronteggiano problemi demografici simili ai nostri.

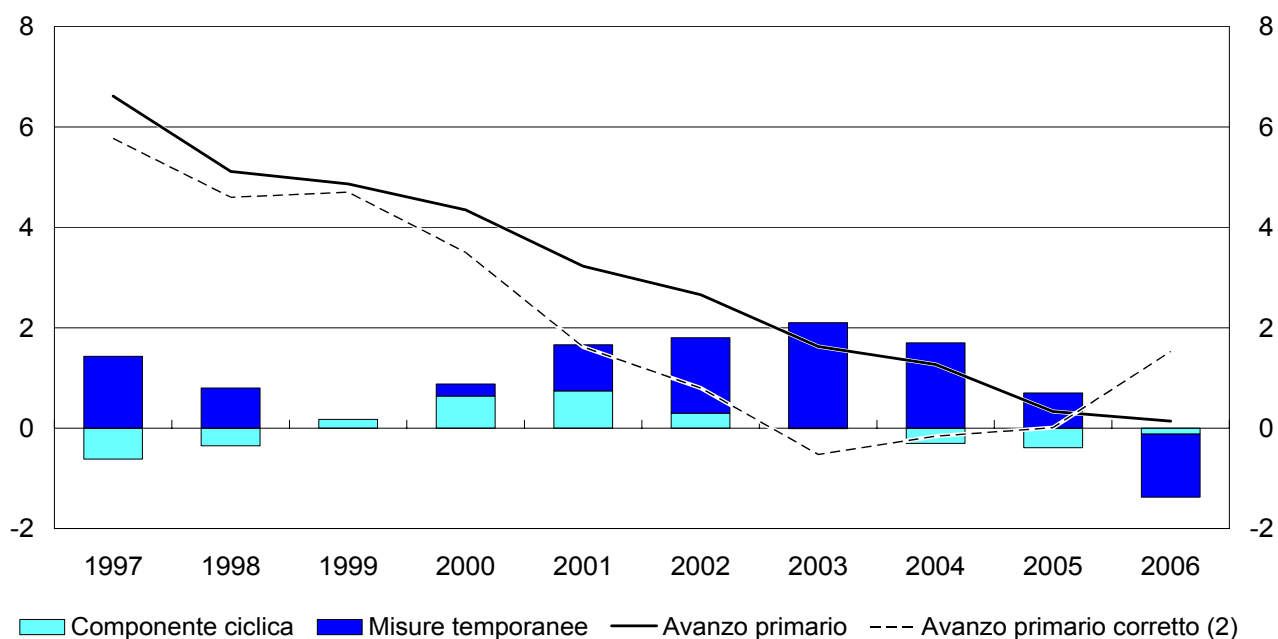
L'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione consente di tenere conto – peraltro con un notevole ritardo – dell'evoluzione dell'aspettativa di vita ed è essenziale per mantenere l'equilibrio di lungo periodo tra spese ed entrate del sistema pensionistico. Quando la longevità attesa aumenta, la modifica dei coefficienti riduce il tasso di rimpiazzo mantenendo invariata la ricchezza pensionistica; al lavoratore spetta una pensione di importo mensile minore, ma per un maggior numero di anni. In presenza di flessibilità circa l'età di pensionamento, ciò determina un incentivo a protrarre l'attività lavorativa.

Come si rileva nel Documento, è necessario ampliare l'orizzonte temporale di riferimento dell'azione pubblica. Ridurre il debito pubblico – e aggiungo: garantire la sostenibilità del sistema previdenziale – devono essere il primo investimento dello Stato a favore dei giovani e delle generazioni future.

GRAFICI E TAVOLE

Figura 1

Avanzo primario ed effetti transitori (1) (in percentuale del PIL)

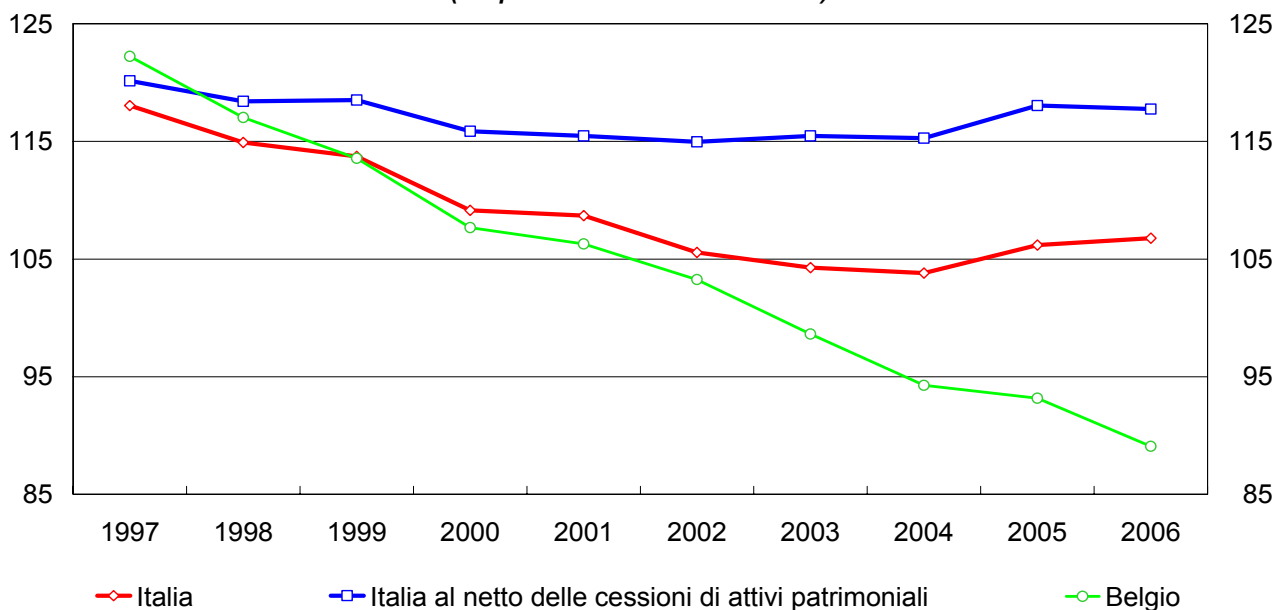


Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Le stime degli effetti transitori riflettono i criteri metodologici adottati nelle analisi della Banca d'Italia (cfr. Relazione Annuale sul 2006). (2) Al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee; in percentuale del PIL di trend.

Figura 2

Il debito in Italia e in Belgio (1) (in percentuale del PIL)

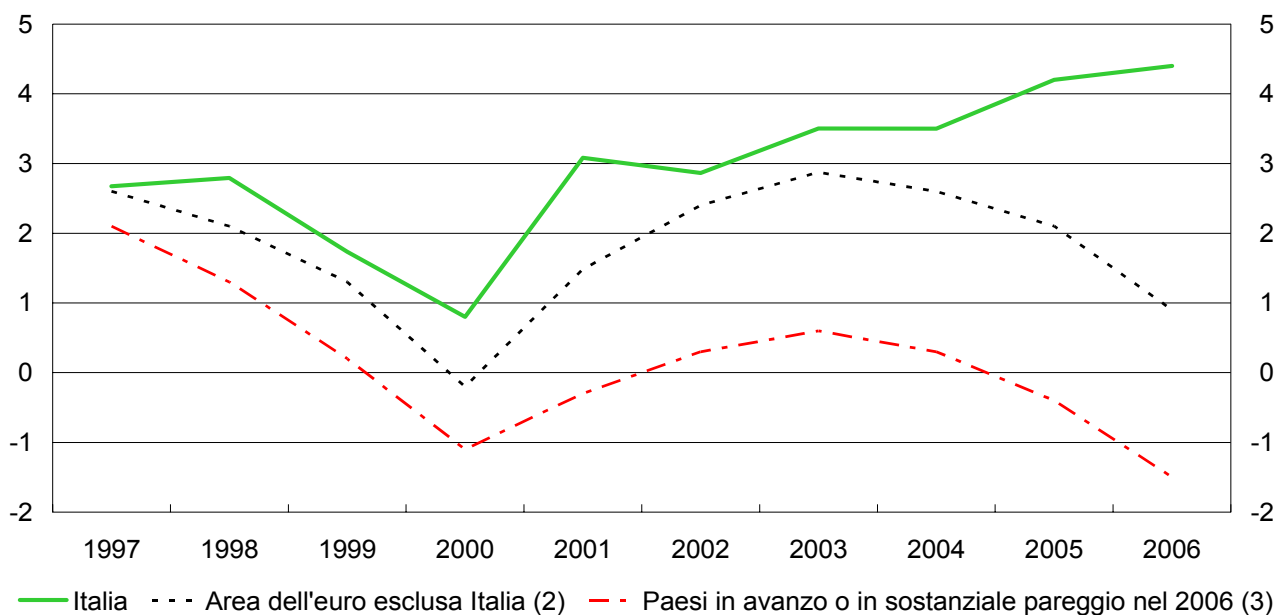


Fonte: per il Belgio, Commissione europea.

(1) Per l'Italia è riportato anche il debito delle Amministrazioni pubbliche calcolato escludendo le vendite di attività (variazione dei depositi attivi presso la Banca d'Italia, dismissioni mobiliari e immobiliari) e le operazioni di ristrutturazione del passivo.

Figura 3

Indebitamento netto in Italia e nell'area dell'euro (1) (in percentuale del PIL)

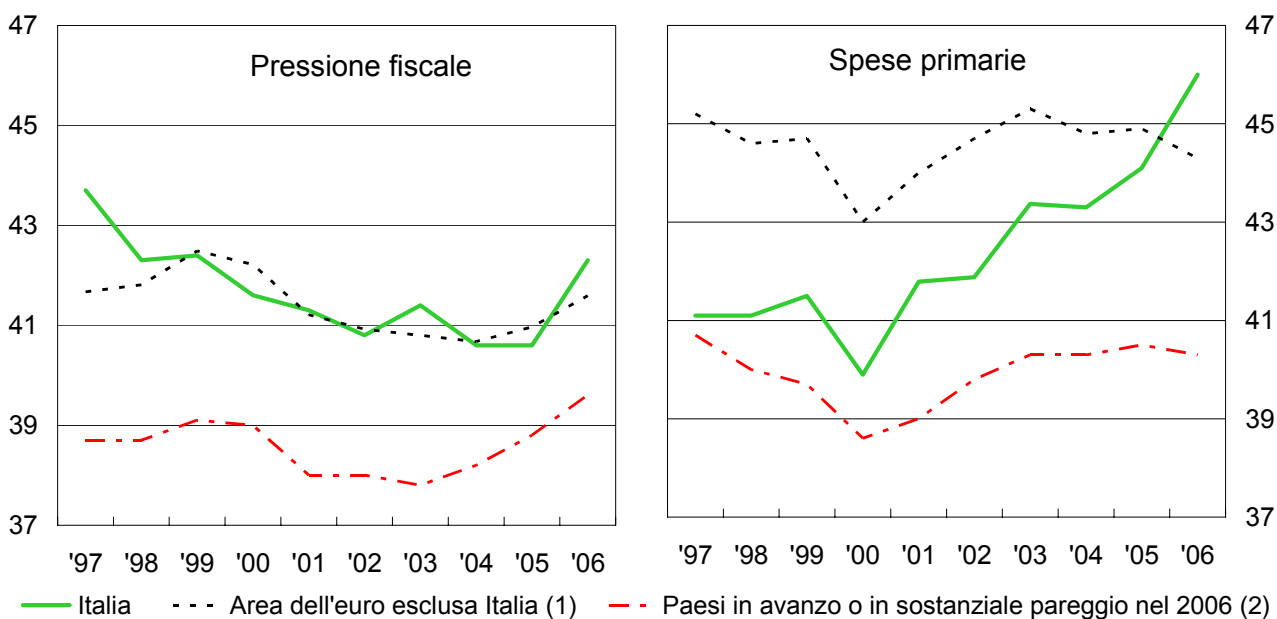


Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea.

(1) I dati includono gli effetti delle operazioni di swap e di forward rate agreement. (2) Per omogeneità di confronto, l'area dell'euro include la Grecia in tutti gli anni considerati. (3) Belgio, Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi, Spagna.

Figura 4

Pressione fiscale e spese primarie in Italia e nell'area dell'euro (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea.

(1) Per omogeneità di confronto, l'area dell'euro include la Grecia in tutti gli anni considerati. (2) Belgio, Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi, Spagna.

Figura 5

Onere medio del debito, tasso medio lordo sui BOT e rendimento lordo dei BTP decennali
(valori percentuali)

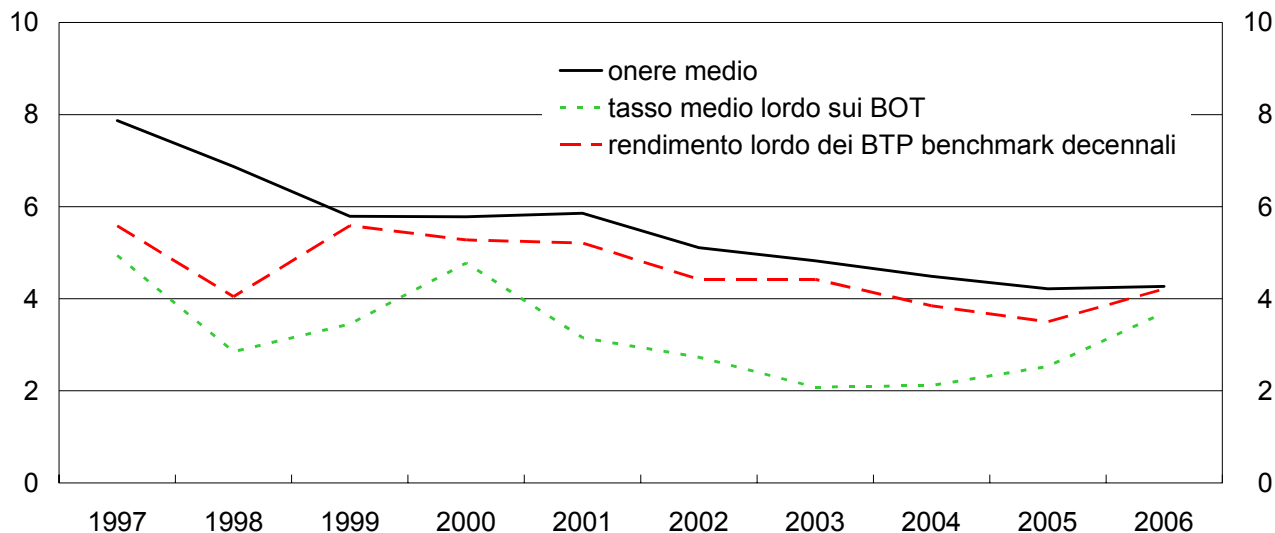


Figura 6

Differenziali di rendimento a dieci anni rispetto all'Italia
(punti base)

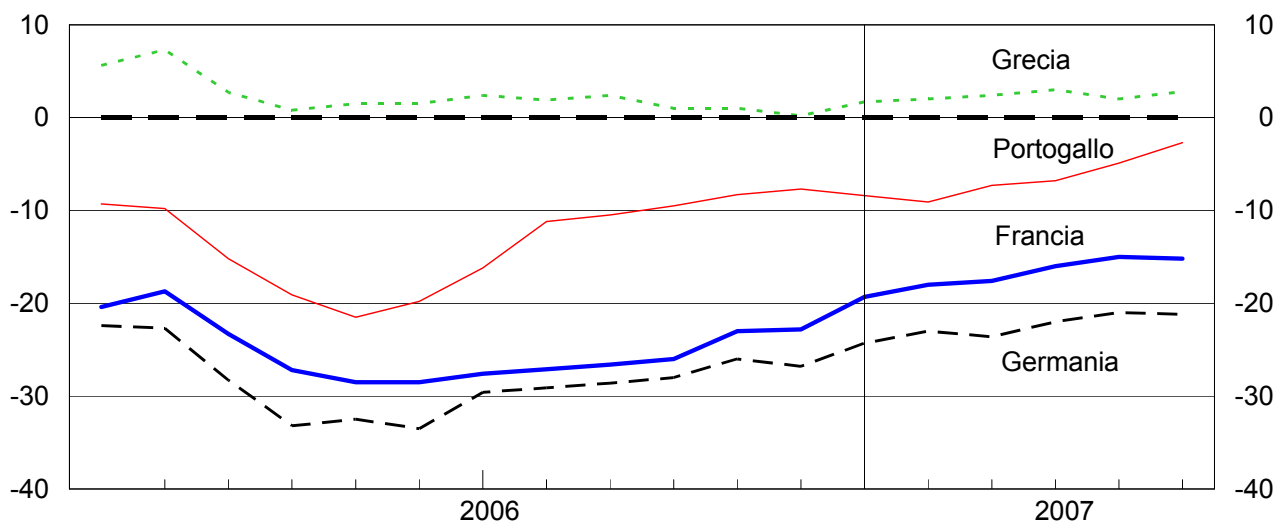


Figura 7

Avanzo primario: obiettivi e consuntivo (in percentuale del PIL)

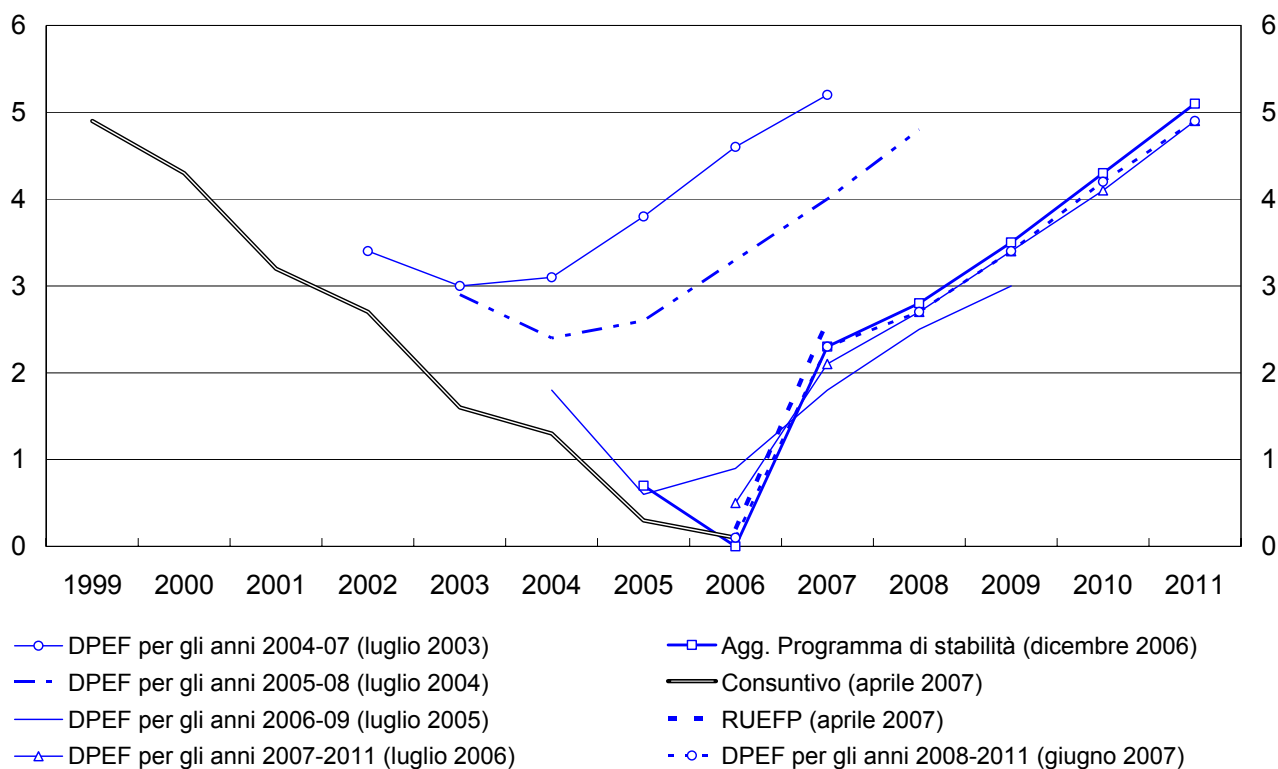
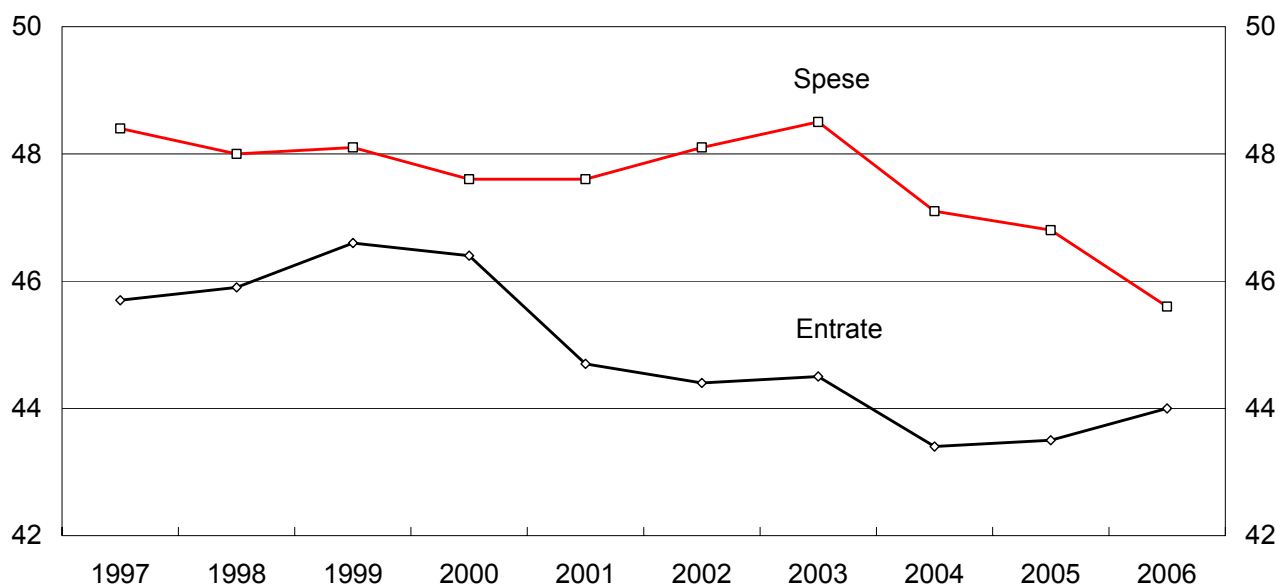


Figura 8

Entrate e spese della Germania (in percentuale del PIL)



Fonte: Commissione europea.

Tavola 1

Principali indicatori di bilancio delle Amministrazioni pubbliche (1)										
<i>(in percentuale del PIL)</i>										
VOCI	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Entrate	47,7	46,2	46,4	45,4	45,0	44,5	45,1	44,5	44,4	46,1
Spese (2) (3)	50,3	49,0	48,1	47,4	48,1	47,4	48,6	48,0	48,6	50,5
di cui: <i>interessi</i>	9,3	7,9	6,6	6,3	6,3	5,5	5,1	4,7	4,5	4,6
Avanzo primario	6,6	5,1	4,9	4,3	3,2	2,7	1,6	1,3	0,3	0,1
Indebitamento netto	2,7	2,8	1,7	2,0	3,1	2,9	3,5	3,5	4,2	4,4
Fabbisogno complessivo	1,8	2,6	1,4	2,2	4,6	2,9	3,0	3,6	4,9	3,7
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	2,9	3,3	3,4	3,5	4,9	3,1	4,3	4,2	5,3	3,7
Debito	118,1	114,9	113,7	109,1	108,7	105,6	104,3	103,8	106,2	106,8

Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. (2) In questa voce sono registrati, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico. (3) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS portati in riduzione delle spese nella contabilità nazionale.

Tavola 2

Entrate delle Amministrazioni pubbliche (1)										
<i>(in percentuale del PIL)</i>										
VOCI	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposte dirette	15,8	14,3	14,9	14,4	14,7	13,9	13,4	13,3	13,4	14,5
Imposte indirette	12,2	15,1	14,9	14,7	14,2	14,3	14,0	14,1	14,2	14,8
Entrate tributarie correnti	28,0	29,3	29,8	29,1	28,9	28,2	27,4	27,4	27,6	29,3
Contributi sociali effettivi	14,6	12,2	12,2	12,1	12,0	12,2	12,4	12,4	12,6	12,8
Contributi sociali figurativi	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Entrate fiscali correnti	43,0	42,0	42,3	41,5	41,2	40,6	40,0	40,0	40,5	42,3
Imposte in c/capitale	0,7	0,4	0,1	0,1	0,1	0,2	1,3	0,6	0,1	0,0
Pressione fiscale	43,7	42,3	42,4	41,6	41,3	40,8	41,4	40,6	40,6	42,3
Altre entrate correnti	3,7	3,6	3,6	3,4	3,5	3,5	3,4	3,6	3,5	3,5
Altre entrate in c/capitale	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Totale entrate	47,7	46,2	46,4	45,4	45,0	44,5	45,1	44,5	44,4	46,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tavola 3

Spese delle Amministrazioni pubbliche (1)									
<i>(in percentuale del PIL)</i>									
VOCI	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Redditi da lavoro dipendente escluso comparto sanitario	8,7	8,6	8,4	8,5	8,5	8,8	8,6	8,8	8,8
Consumi intermedi escluso comparto sanitario	3,9	4,0	4,0	4,1	4,1	4,2	4,2	4,2	3,9
Spesa sanitaria (conto della protezione sociale)	4,9	5,0	5,3	5,6	5,7	5,7	6,1	6,3	6,4
Prestazioni sociali in denaro	16,7	16,9	16,4	16,2	16,5	16,8	16,9	17,0	17,1
Altre spese correnti	3,2	3,2	3,1	3,3	3,4	3,6	3,6	3,6	3,7
Spese primarie correnti	37,3	37,6	37,3	37,6	38,3	39,1	39,3	40,0	39,9
Interessi	7,9	6,6	6,3	6,3	5,5	5,1	4,7	4,5	4,6
Totale spese correnti	45,2	44,2	43,6	43,9	43,8	44,2	44,1	44,5	44,5
Investimenti al netto delle dismissioni immobiliari	2,3	2,4	2,4	2,5	2,6	2,7	2,7	2,6	2,4
Dismissioni immobiliari			-0,1	-0,2	-0,8	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1
Altre spese in conto capitale (2)	1,4	1,5	1,4	1,8	1,9	1,9	1,5	1,7	3,7
Totale spese in conto capitale (2)	3,8	3,9	3,7	4,2	3,6	4,3	3,9	4,1	6,0
<i>Spese in conto capitale al netto delle dismissioni immobiliari (2)</i>	3,8	3,9	3,8	4,3	4,5	4,5	4,2	4,3	6,1
Totale spese (2)	49,0	48,1	47,4	48,1	47,4	48,6	48,0	48,6	50,5
di cui: <i>spese al netto degli interessi (2)</i>	41,1	41,5	41,0	41,8	41,9	43,4	43,3	44,1	46,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. (2) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS (1,2 punti percentuali del PIL); nella contabilità nazionale tali proventi sono portati in riduzione della voce "Altre spese in conto capitale".

Tavola 4

Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche						
<i>(milioni di euro)</i>						
	Anno			Primi 5 mesi		
	2004	2005	2006	2005	2006	2007 (1)
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari	57.462	73.047	54.331	59.666	58.742	48.581
Regolazioni debiti	529	1.864	243	125	71	105
- <i>in titoli</i>	2	11	2	11	2	0
- <i>in contanti</i>	527	1.853	241	114	69	105
Dismissioni	-8.316	-4.618	-38	-4	0	-3.500
Fabbisogno complessivo	49.675	70.294	54.536	59.787	58.812	45.186
FINANZIAMENTO						
Monete e depositi (2)	16.364	21.574	7.601	7.911	10.840	-8.619
- <i>di cui: raccolta postale</i>	-1.187	-4.177	-4.957	-2.153	-1.318	-9.466
Titoli a breve termine	-998	-924	4.867	20.273	25.094	23.023
Titoli a medio e a lungo termine	41.609	39.989	33.151	45.818	22.610	30.793
Prestiti delle IFM	-1.409	5.593	63.594	2.694	1.748	2.815
Altre operazioni (3)	-5.890	4.061	-54.677	-16.910	-1.479	-2.826
- <i>di cui: depositi presso la Banca d'Italia</i>	-2.578	1.197	-8.230	-19.693	-7.799	-3.269
per memoria: fabbisogno finanziato all'estero	4.904	4.007	-7.109	3.811	-906	8

(1) Dati provvisori. (2) Raccolta postale, monete in circolazione e depositi in Tesoreria di enti non appartenenti alle Amministrazioni pubbliche. (3) Depositi presso la Banca d'Italia, operazioni di cartolarizzazione e prestiti della Cassa depositi e prestiti spa in favore delle Amministrazioni pubbliche.

**Previsioni a legislazione vigente e quadro programmatico nel DPEF 2008-2011
e in quello precedente**
(in percentuale del PIL)

VOCI	2006	2007		2008		2009		2010		2011	
	consuntivo	DPEF 2007- 2011	DPEF 2008- 2011	DPEF 2007- 2011	DPEF 2008- 2011	DPEF 2007- 2011	DPEF 2008- 2011	DPEF 2007- 2011	DPEF 2008- 2011	DPEF 2007- 2011	DPEF 2008- 2011
PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE											
Indebitamento netto	4,4	4,1	2,1	4,1	2,1	4,1	1,8	3,9	1,3	3,8	1,1
<i>di cui: corrente</i>	-1,3	0,2	-1,8	0,3	-1,6	0,2	-2,0	0,2	-2,3	0,2	-2,4
<i>in conto capitale</i>	5,7	3,9	3,9	3,8	3,7	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5
Avanzo primario	0,1	0,8	2,7	0,8	2,7	1,1	3,1	1,3	3,5	1,5	3,7
Entrate totali	46,1	44,8	46,4	44,6	46,2	44,6	46,1	44,5	45,8	44,4	45,6
<i>di cui: pressione fiscale</i>	42,3	41,0	42,8	40,9	42,6	40,9	42,5	40,8	42,3	40,7	42,1
Spese primarie	46,0	44,0	43,7	43,8	43,5	43,6	42,9	43,2	42,3	42,9	41,9
<i>di cui: correnti</i>	39,9	39,8	39,5	39,7	39,5	39,3	38,9	39,2	38,4	38,9	38,1
<i>in conto capitale</i>	6,0	4,2	4,2	4,1	4,0	4,3	4,1	4,1	3,9	3,9	3,8
Spesa per interessi	4,6	4,8	4,8	5,0	4,9	5,1	4,9	5,2	4,9	5,3	4,9
PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE INTEGRATE CON GLI EFFETTI DEL D.L. 81/2007											
Indebitamento netto	4,4	4,1	2,5	4,1	2,2	4,1	1,9	3,9	1,4	3,8	1,3
<i>di cui: corrente</i>	-1,3	0,2	-1,5	0,3	-1,5	0,2	-1,9	0,2	-2,2	0,2	-2,3
<i>in conto capitale</i>	5,7	3,9	4,0	3,8	3,7	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,6
Avanzo primario	0,1	0,8	2,3	0,8	2,6	1,1	3,0	1,3	3,4	1,5	3,6
Entrate totali	46,1	44,8	46,4	44,6	46,3	44,6	46,1	44,5	45,8	44,4	45,6
<i>di cui: pressione fiscale</i>	42,3	41,0	42,8	40,9	42,6	40,9	42,5	40,8	42,3	40,7	42,1
Spese primarie	46,0	44,0	44,1	43,8	43,6	43,6	43,0	43,2	42,4	42,9	42,0
<i>di cui: correnti</i>	39,9	39,8	39,8	39,7	39,6	39,3	39,0	39,2	38,5	38,9	38,2
<i>in conto capitale</i>	6,0	4,2	4,3	4,1	4,0	4,3	4,1	4,1	3,9	3,9	3,8
Spesa per interessi	4,6	4,8	4,8	5,0	4,9	5,1	4,9	5,2	4,9	5,3	4,9
QUADRO PROGRAMMATICO											
Indebitamento netto	4,4	2,8	2,5	2,2	2,2	1,6	1,5	0,8	0,7	0,1	-0,1
Avanzo primario	0,1	2,1	2,3	2,7	2,7	3,4	3,4	4,1	4,2	4,9	4,9
Spesa per interessi	4,6	4,8	4,8	4,9	4,9	5,0	4,9	5,0	4,9	5,0	4,8
Debito	106,8	107,5	105,1	107,0	103,2	105,1	101,2	102,6	98,3	99,7	95,0