

**Finanza pubblica**

Il quadro programmatico di finanza pubblica indicato nel DPEF 2008-2011 ha confermato gli impegni presi con l'Unione Europea che prevedono una progressiva convergenza verso l'obiettivo di un bilancio in pareggio nel 2011.

In considerazione del buon andamento dei conti pubblici nell'anno in corso, che è stato frutto del grande sforzo di aggiustamento strutturale già effettuato dal Paese, il Governo già nel DPEF evidenziava una sostanziale coincidenza tra saldo tendenziale e quello programmatico per il 2008, tale da non rendere necessaria per l'anno a venire una manovra correttiva per il rispetto degli obiettivi di risanamento.

Allo stesso tempo, al fine di assicurare il regolare funzionamento delle attività dello Stato, il Governo individuava una serie di impegni ed iniziative che avrebbero potuto trovare accoglimento nella Legge finanziaria, subordinatamente al reperimento di una corrispondente copertura. Il 3 luglio, il Governo emanava un Atto di indirizzo quale guida per le singole Amministrazioni nel reperire risorse adeguate rafforzando, per tale via, il grado di coinvolgimento delle medesime nella gestione della spesa.

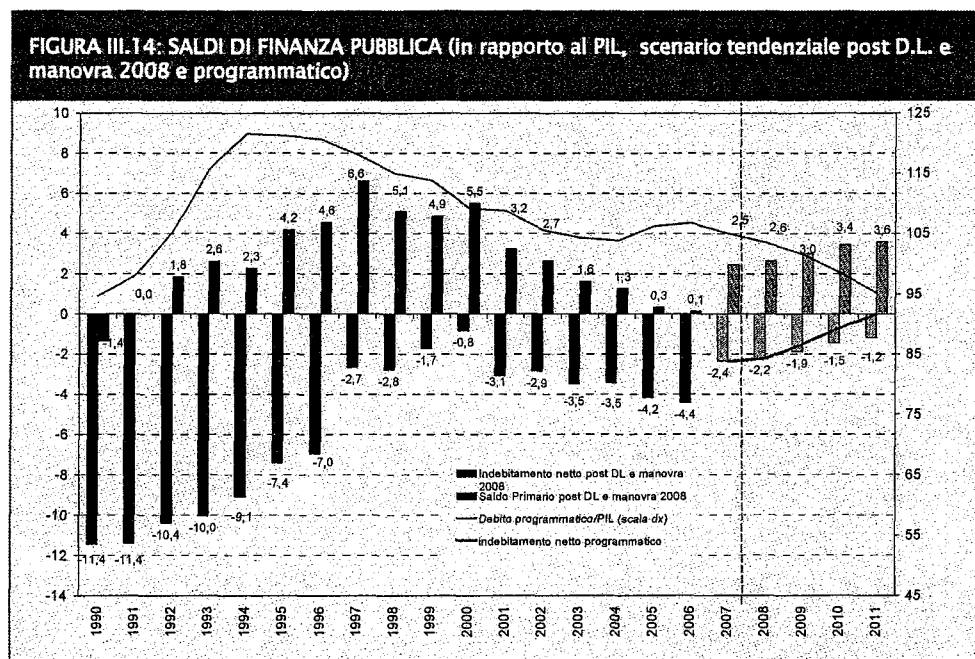
Con la Nota di Aggiornamento, presentata contestualmente a questa Relazione, si è provveduto ad una revisione delle previsioni tendenziali delle entrate e delle spese delle Amministrazioni pubbliche, per tener conto sia dell'ulteriore maggior gettito emerso nel 2007 sia degli effetti degli interventi definiti dal Governo che hanno determinato una ricomposizione del conto, sulla scia di un uso più efficace ed efficiente delle risorse esistenti.

Le stime delle entrate tributarie sono state riviste al rialzo per circa 6 miliardi.

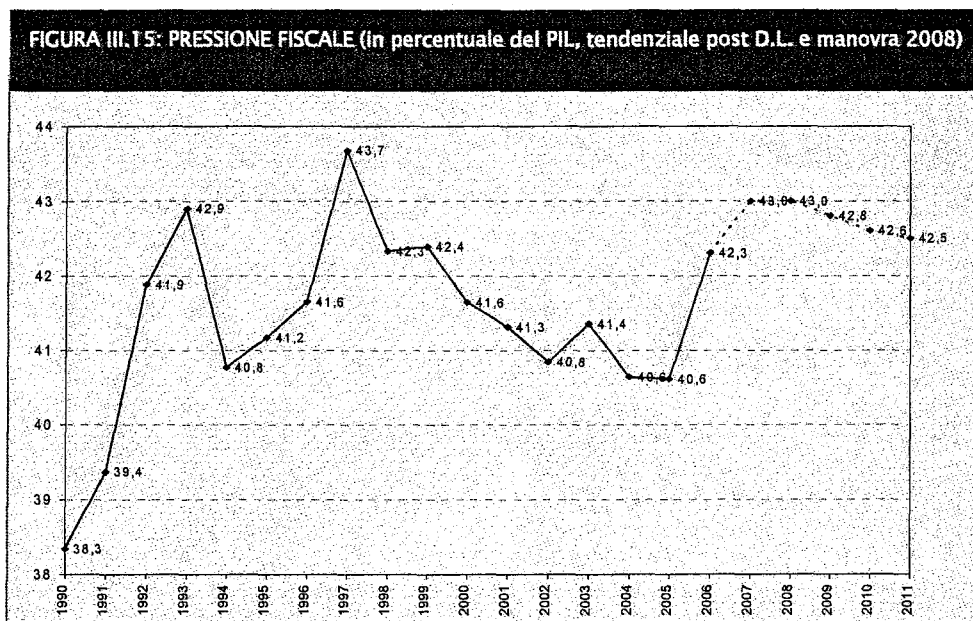
I mutamenti intervenuti nel quadro di finanza pubblica portano a quantificare in 10,9 miliardi di euro l'entità delle risorse per fronteggiare gli impegni già sottoscritti, le prassi consolidate e le nuove iniziative indicate nel DPEF, fermo restando l'obiettivo del disavanzo al 2,2 per cento del PIL nel 2008.

**TAVOLA III.7: QUADRO A LEGISLAZIONE VICENTE: CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**  
(valori in milioni di euro)

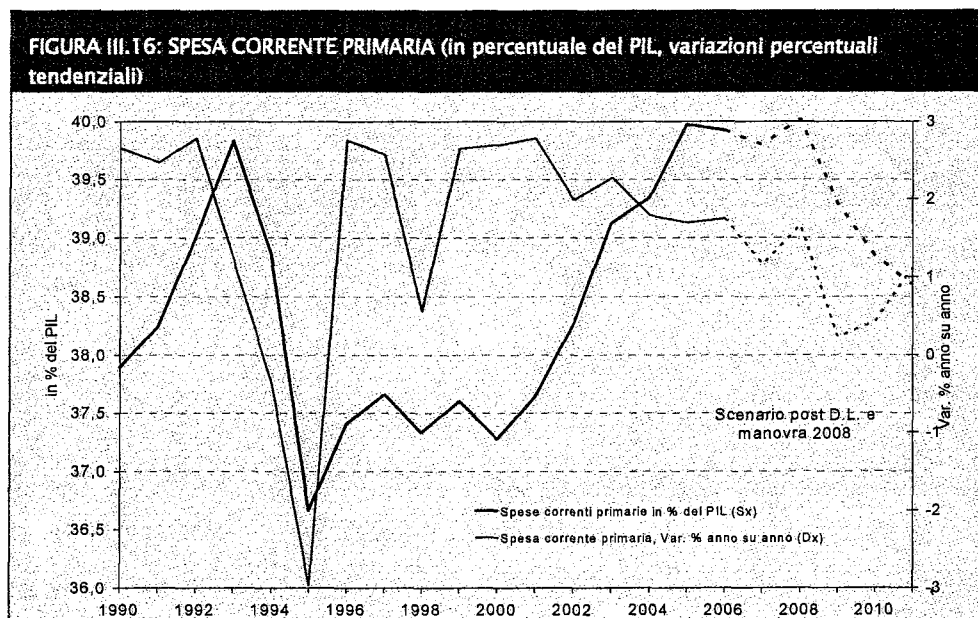
|                                          | 2008             |                  | 2009             |                  | 2010             |                  | 2011             |                  |
|------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|                                          | DPEF             | RPP              | DPEF             | RPP              | DPEF             | RPP              | DPEF             | RPP              |
| <b>ENTRATE</b>                           |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |
| - Imposte dirette                        | 237.569          | 242.452          | 246.514          | 250.528          | 255.317          | 259.759          | 264.042          | 268.460          |
| - Imposte indirette                      | 230.267          | 231.727          | 237.188          | 237.520          | 243.903          | 244.384          | 250.804          | 251.682          |
| - Imposte c/capitale                     | 356              | 356              | 33               | 33               | 30               | 30               | 30               | 30               |
| <b>Totale Entrate tributarie</b>         | <b>468.192</b>   | <b>474.535</b>   | <b>483.735</b>   | <b>488.081</b>   | <b>499.250</b>   | <b>504.173</b>   | <b>514.876</b>   | <b>520.172</b>   |
| Contributi sociali                       | 216.214          | 217.287          | 223.300          | 223.931          | 230.017          | 230.193          | 236.936          | 236.695          |
| - Contributi effettivi                   | 212.531          | 213.600          | 219.588          | 220.215          | 226.268          | 226.442          | 233.152          | 232.910          |
| - Contributi figurativi                  | 3.683            | 3.687            | 3.712            | 3.716            | 3.749            | 3.751            | 3.784            | 3.785            |
| Altre entrate correnti                   | 54.000           | 54.103           | 54.843           | 55.184           | 56.064           | 56.453           | 57.500           | 57.743           |
| Entrate in c/capitale non tributarie     | 4.410            | 4.412            | 4.835            | 4.837            | 4.861            | 4.864            | 4.889            | 4.890            |
| <b>Totale Entrate</b>                    | <b>742.816</b>   | <b>750.337</b>   | <b>766.713</b>   | <b>772.033</b>   | <b>790.192</b>   | <b>795.683</b>   | <b>814.201</b>   | <b>819.500</b>   |
| <b>SPESE</b>                             |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |
| Redditi da lav. dipendente               | 172.677          | 173.762          | 174.628          | 175.527          | 177.207          | 177.768          | 180.459          | 180.795          |
| Consumi intermedi                        | 127.745          | 127.875          | 131.733          | 131.945          | 134.082          | 134.665          | 138.083          | 139.051          |
| Pensioni                                 | 225.520          | 225.520          | 231.620          | 231.620          | 238.530          | 238.530          | 246.130          | 246.130          |
| Altre prestazioni sociali                | 51.590           | 51.590           | 51.720           | 51.720           | 53.400           | 53.400           | 55.950           | 55.950           |
| Contributi alla produzione               | 14.296           | 14.296           | 14.217           | 14.219           | 14.071           | 14.071           | 14.171           | 14.171           |
| Altre spese correnti netto interessi     | 43.718           | 43.744           | 44.669           | 44.724           | 45.717           | 45.785           | 46.424           | 46.493           |
| <b>Spese correnti al netto interessi</b> | <b>635.546</b>   | <b>636.787</b>   | <b>648.587</b>   | <b>649.755</b>   | <b>663.007</b>   | <b>664.219</b>   | <b>681.217</b>   | <b>682.590</b>   |
| Interessi passivi                        | 78.391           | 78.208           | 81.310           | 81.110           | 84.316           | 84.006           | 87.089           | 86.555           |
| <b>Totale spese correnti</b>             | <b>713.937</b>   | <b>714.995</b>   | <b>729.897</b>   | <b>730.865</b>   | <b>747.323</b>   | <b>748.225</b>   | <b>768.306</b>   | <b>769.145</b>   |
| di cui spesa sanitaria                   | 108.390          | 109.190          | 110.756          | 111.580          | 114.954          | 115.805          | 119.115          | 119.991          |
| Spese in c/capitale                      | 64.754           | 64.749           | 68.105           | 68.100           | 67.773           | 67.784           | 68.249           | 68.144           |
| di cui investimenti                      | 41.256           | 42.459           | 42.790           | 43.801           | 42.834           | 43.861           | 42.797           | 43.715           |
| <b>Totale spese al netto interessi</b>   | <b>700.300</b>   | <b>701.536</b>   | <b>716.692</b>   | <b>717.855</b>   | <b>730.780</b>   | <b>732.003</b>   | <b>749.466</b>   | <b>750.734</b>   |
| <b>Totale spese finali</b>               | <b>778.691</b>   | <b>779.744</b>   | <b>798.002</b>   | <b>798.965</b>   | <b>815.096</b>   | <b>816.009</b>   | <b>836.555</b>   | <b>837.289</b>   |
| Saldo primario                           | 42.516           | 48.801           | 50.021           | 54.178           | 59.412           | 63.680           | 64.735           | 68.766           |
|                                          | 2,6              | 3,0              | 3,0              | 3,3              | 3,4              | 3,7              | 3,6              | 3,9              |
| Saldo di parte corrente                  | 24.113           | 30.574           | 31.948           | 36.298           | 37.978           | 42.564           | 40.976           | 45.435           |
|                                          | 1,5              | 1,9              | 1,9              | 2,2              | 2,2              | 2,5              | 2,3              | 2,6              |
| Indebitamento netto                      | -35.876          | -29.407          | -31.289          | -26.932          | -24.904          | -20.326          | -22.354          | -17.789          |
|                                          | -2,2             | -1,8             | -1,9             | -1,6             | -1,4             | -1,2             | -1,3             | -1,0             |
| <b>PIL</b>                               | <b>1.606.072</b> | <b>1.605.043</b> | <b>1.664.947</b> | <b>1.659.615</b> | <b>1.723.681</b> | <b>1.717.445</b> | <b>1.784.358</b> | <b>1.776.298</b> |



La sfida che il Governo intende affrontare per la tenuta dei conti pubblici è quella di reperire risorse senza appesantire ulteriormente la pressione fiscale, ma agendo il più possibile sul fronte della spesa, in continuità con le azioni intraprese in questi mesi per aumentarne l'efficacia e l'efficienza. Cardini di tale sfida sono il mantenimento della pressione fiscale al livello del 2007, e successivamente la sua riduzione, e l'attuazione di un programma di riqualificazione della spesa in modo da consentire una graduale riduzione della spesa primaria corrente sul PIL a partire dal 2009, liberando risorse per favorire la crescita e l'equità sociale.



Le misure avviate di razionalizzazione della spesa stanno determinando lievi modifiche delle tendenze in atto. Nel 2006, la crescita in termini reali della spesa corrente primaria ha manifestato un rallentamento, registrando un tasso dell'1,7 per cento rispetto ad una media annua del 2,1 per cento nel quinquennio 2001-2005. Un analogo incremento è previsto anche nel 2007.



Occorre che tale tendenza prosegua, non limitandosi ad un contenimento del livello, ma piuttosto indirizzandosi ad una organica rivisitazione dei programmi di spesa al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse esistenti. Consapevoli dell'urgenza di migliorare l'efficienza della spesa, alcune Amministrazioni centrali hanno dato segnali incoraggianti di adesione a tale progetto, individuando possibili aree di ricomposizione della spesa. Ma il cammino da percorrere è ancora lungo.

Nell'ambito delle iniziative avviate dal Governo in materia di bilancio e allocazione delle risorse, il 'Libro Verde sulla Spesa Pubblica' di recente pubblicazione fornisce un quadro conoscitivo di valido supporto per la revisione sistematica della spesa (*spending review*). In tale direzione si colloca anche il 'Patto per l'Università e la Ricerca' recentemente sottoscritto dal Governo con gli Atenei, preordinato al contenimento della spesa e alla incentivazione di comportamenti di sana gestione. Infine, è stato raggiunto un accordo tra Governo e Enti territoriali che sovrintende alle regole del Patto di Stabilità interno.

L'analisi dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica non può prescindere da una verifica dell'uso ottimale del capitale umano. La politica di contenimento della spesa per il personale dovrà essere imperniata sulle variabili da cui dipende: rinnovo dei contratti di lavoro comprensivi di meccanismi che incentivano la produttività; gestione del personale accentuando i processi di mobilità e riqualificazione; reclutamento di nuove risorse umane qualificate coordinato con la programmazione degli esodi; riorganizzazione delle strutture pubbliche finalizzata a recuperare spazi di efficienza.

Parimenti, il contenimento della spesa dovrà impegnare in eguale misura le Amministrazioni centrali e le Autonomie (Regioni ed Enti Locali).

L'esperienza internazionale dimostra la possibilità concreta di successo dell'azione di contenimento della spesa. Un caso rappresentativo è costituito dalla Germania che è riuscita a ridurre la spesa corrente primaria di oltre 2 punti percentuali nel 2006, dopo il picco raggiunto nel 2003 (41,9 per cento sul PIL).

L'azione di riqualificazione della spesa deve essere rafforzata già dal 2008. Il reperimento delle risorse viene incentrato sulle aree nelle quali l'esigenza di razionalizzazione risulta più urgente; l'utilizzo delle medesime è indirizzato sia alla riqualificazione di alcuni comparti di spesa che al sostegno del sistema produttivo. Sul fronte fiscale, il Governo è impegnato ad una ristrutturazione del carico tributario, al fine di sostenere i redditi più bassi e dare sollievo a quei contribuenti che hanno mantenuto un comportamento corretto nell'assolvimento del proprio debito fiscale. Sono previste agevolazioni per la casa anche a favore delle famiglie e misure per rendere le imprese più competitive, anche con la trasformazione degli incentivi in sgravi fiscali. Per le imprese sono previste inoltre misure di semplificazione fiscale.

La tavola che segue espone sinteticamente gli interventi di reperimento delle risorse e la loro principale destinazione. Il dettaglio delle misure previste dalla Legge finanziaria per il 2008 viene illustrato nella sezione seconda della presente Relazione.

TAVOLA III.8: MANOVRA FINANZIARIA PER IL 2008, SINTESI \* (valori in miliardi di euro)

| REPERIMENTO DELLE RISORSE                          |      | USO DELLE RISORSE                                 |      |
|----------------------------------------------------|------|---------------------------------------------------|------|
| ENTRATE                                            | 6,3  | FISCALITA'                                        | 3,2  |
| <i>(Maggior gettito - Maggiori contributi)</i>     |      | <i>(Interventi casa - agevolazioni fiscali)</i>   |      |
| SPESE                                              | 4,6  | PUBBLICO IMPIEGO                                  | 1,9  |
| Bilancio dello Stato                               | 1,7  | <i>(Rinnovo contratti)</i>                        |      |
| <i>(Misure riorganizzazione/razionalizzazione)</i> |      | WELFARE E LAVORO                                  | 2,1  |
| Consumi intermedi - costi della politica           | 0,5  | <i>(Concertazione - revisione scalone -</i>       |      |
| Gestione residui                                   | 1,5  | <i>fondo per l'occupazione)</i>                   |      |
| <i>(Modifica termini conservazione)</i>            |      | ISTRUZIONE                                        | 0,3  |
| Pubblico impiego                                   | 0,1  | <i>(Patto con l'Università)</i>                   |      |
| <i>(Interventi di contenimento)</i>                |      | SICUREZZA                                         | 0,3  |
| TFR                                                | 0,4  | MINISTERI                                         | 0,6  |
| Enti previdenziali                                 | 0,4  | <i>(Iniziative compensate ai sensi Direttiva)</i> |      |
|                                                    |      | ALTRI INTERVENTI                                  | 2,5  |
| TOTALE                                             | 10,9 | TOTALE                                            | 10,9 |
| * Stime provvisorie.                               |      |                                                   |      |

Per gli anni successivi gli obiettivi vengono confermati, coerentemente con l'impegno a proseguire nel processo di risanamento. Negli anni 2009-2011, la correzione complessiva richiesta quantificata in 1,2 punti percentuali di PIL viene ridistribuita per ottenere un percorso di risanamento più uniforme. L'indebitamento netto passa dal 2,2 per cento del PIL nel 2008 all'1,5 per cento del PIL nel 2009 e allo 0,7 per cento nel 2010, fino a raggiungere il pareggio nel 2011. L'avanzo primario, in considerazione di una evoluzione della spesa per interessi che si mantiene intorno ad un valore pari a circa il 4,9 per cento del PIL, aumenta dal 2,6 per cento del PIL del 2008 al 4,9 del 2011. Il debito in rapporto al PIL è previsto in graduale riduzione arrivando al 95,1 per cento nel 2011.

Prosegue il percorso di risanamento strutturale. L'indebitamento corretto per il ciclo e al netto delle una tantum si riduce di ulteriori 0,2 punti percentuali nel 2008, come indicato nel DPEF. Nel triennio 2006-2008 la correzione complessiva ammonta a 2,0 punti percentuali, passando da -4,1 del 2005 a -2,1 per cento del 2008. Questo aggiustamento, seppure distribuito secondo un profilo temporale lievemente diverso, risulta sostanzialmente coerente nella sua entità complessiva con quanto richiesto in sede europea.

**TAVOLA III.9: QUADRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)**

|                                           | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010        | 2011        |
|-------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| <b>Indebitamento netto tendenziale:</b>   |              |              |              |              |              |              |              |             |             |
| DPEF (giugno 2007)                        | -3,5         | -3,5         | -4,2         | -4,4         | -2,5         | -2,2         | -1,9         | -1,4        | -1,3        |
| Aggiornamento (settembre 2007)            | -3,5         | -3,5         | -4,2         | -4,4         | -1,9         | -1,8         | -1,6         | -1,2        | -1,0        |
| <b>D.L. 2007 e L.F. 2008:</b>             |              |              |              |              |              |              |              |             |             |
| Indebitamento netto post manovra          | -3,5         | -3,5         | -4,2         | -4,4         | -2,4         | -2,2         | -1,9         | -1,5        | -1,2        |
| Pressione fiscale                         | 41,4         | 40,6         | 40,6         | 42,3         | 43,0         | 43,0         | 42,8         | 42,6        | 42,5        |
| Spesa corrente primaria                   | 39,1         | 39,3         | 40,0         | 39,9         | 39,8         | 40,0         | 39,3         | 38,8        | 38,6        |
| Avanzo primario                           | 1,6          | 1,3          | 0,3          | 0,1          | 2,5          | 2,6          | 3,0          | 3,4         | 3,6         |
| <b>Indebitamento netto programmatico:</b> |              |              |              |              |              |              |              |             |             |
| DPEF (giugno 2007)                        |              |              |              |              | -2,5         | -2,2         | -1,5         | -0,7        | 0,1         |
| Aggiornamento (settembre 2007)            |              |              |              |              | -2,4         | -2,2         | -1,5         | -0,7        | 0,0         |
| Manovre da realizzare dal 2009            |              |              |              |              |              |              | -0,4         | -0,4        | -0,4        |
| <b>Debito pubblico</b>                    | <b>104,3</b> | <b>103,8</b> | <b>106,2</b> | <b>106,8</b> | <b>105,0</b> | <b>103,5</b> | <b>101,5</b> | <b>98,5</b> | <b>95,1</b> |

**TAVOLA III.10: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA: TENDENZIALI E OBIETTIVI (in percentuale PIL)\***

|                                              | 2007  | 2008  | 2009  | 2010 | 2011 |
|----------------------------------------------|-------|-------|-------|------|------|
| Indebitamento netto tendenziale              | -2,4  | -1,8  | -1,6  | -1,2 | -1,0 |
| Interessi tendenziali                        | 4,8   | 4,9   | 4,9   | 4,9  | 4,9  |
| Avanzo primario tendenziale                  | 2,5   | 3,0   | 3,3   | 3,7  | 3,9  |
| Indebitamento netto programmatico            | -2,4  | -2,2  | -1,5  | -0,7 | 0,0  |
| Interessi programmatici                      | 4,8   | 4,9   | 4,9   | 4,9  | 4,8  |
| Saldo corrente netto interessi programmatico | 6,6   | 6,3   | 6,9   | 7,5  | 8,2  |
| Avanzo primario programmatico                | 2,5   | 2,6   | 3,4   | 4,2  | 4,9  |
| Debito pubblico tendenziale                  | 105,0 | 103,1 | 100,9 | 98,4 | 95,9 |
| Debito pubblico programmatico                | 105,0 | 103,5 | 101,5 | 98,5 | 95,1 |
| Fabbisogno settore statale tendenziale       | 1,7   | 1,8   | 0,8   | 0,3  | 0,0  |
| Fabbisogno settore statale programmatico     | 1,7   | 2,2   | 0,6   | -0,2 | -0,9 |
| Fabbisogno settore pubblico tendenziale      | 2,4   | 2,0   | 1,4   | 1,0  | 0,6  |
| Fabbisogno settore pubblico programmatico    | 2,4   | 2,4   | 1,2   | 0,4  | -0,3 |

\* I valori tendenziali scontano gli effetti del D.L. adottato contestualmente alla Nota Aggiornamento. Escludendo tali effetti, limitati al 2007, l'indebitamento netto di tale anno si colloca all'1,9 per cento.

**TAVOLA III.11: VARIAZIONE DELL'INDEBITAMENTO CORRETTO PER IL CICLO E MISURE UNA-TANTUM**

|                                                                     | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti                         | 1,2  | 0,1  | 1,9  | 1,9  | 1,5  | 1,6  | 1,7  | 1,8  |
| Tasso di crescita del PIL potenziale                                | 1,3  | 1,2  | 1,5  | 1,5  | 1,5  | 1,5  | 1,6  | 1,7  |
| Output gap                                                          | -0,2 | -1,3 | -1,0 | -0,5 | -0,5 | -0,4 | -0,4 | -0,3 |
| Componente ciclica del saldo di bilancio                            | -0,1 | -0,7 | -0,5 | -0,3 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 |
| Indebitamento netto                                                 | -3,5 | -4,2 | -4,4 | -2,4 | -2,2 | -1,5 | -0,7 | 0,0  |
| Indebitamento netto corretto per il ciclo                           | -3,4 | -3,5 | -4,0 | -2,1 | -2,0 | -1,3 | -0,5 | 0,2  |
| Avanzo primario corretto per il ciclo                               | 1,4  | 1,0  | 0,6  | 2,7  | 2,9  | 3,6  | 4,4  | 5,0  |
| Misure una tantum                                                   | 1,3  | 0,6  | -1,2 | 0,2  | 0,1  | 0,1  | 0,1  | 0,1  |
| Saldo di bilancio al netto delle una tantum                         | -4,7 | -4,8 | -3,3 | -2,5 | -2,3 | -1,6 | -0,8 | -0,1 |
| Indebitamento netto corretto per il ciclo al netto delle una tantum | -4,6 | -4,1 | -2,8 | -2,3 | -2,1 | -1,3 | -0,6 | 0,1  |
| Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum     | 0,1  | 0,4  | 1,8  | 2,6  | 2,8  | 3,6  | 4,3  | 4,9  |
| Variazione saldo di bilancio al netto delle una tantum              | -0,5 | 0,0  | -1,5 | -0,7 | -0,2 | -0,8 | -0,8 | -0,7 |
| Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto una tantum | -0,5 | -0,5 | -1,3 | -0,5 | -0,2 | -0,7 | -0,8 | -0,7 |

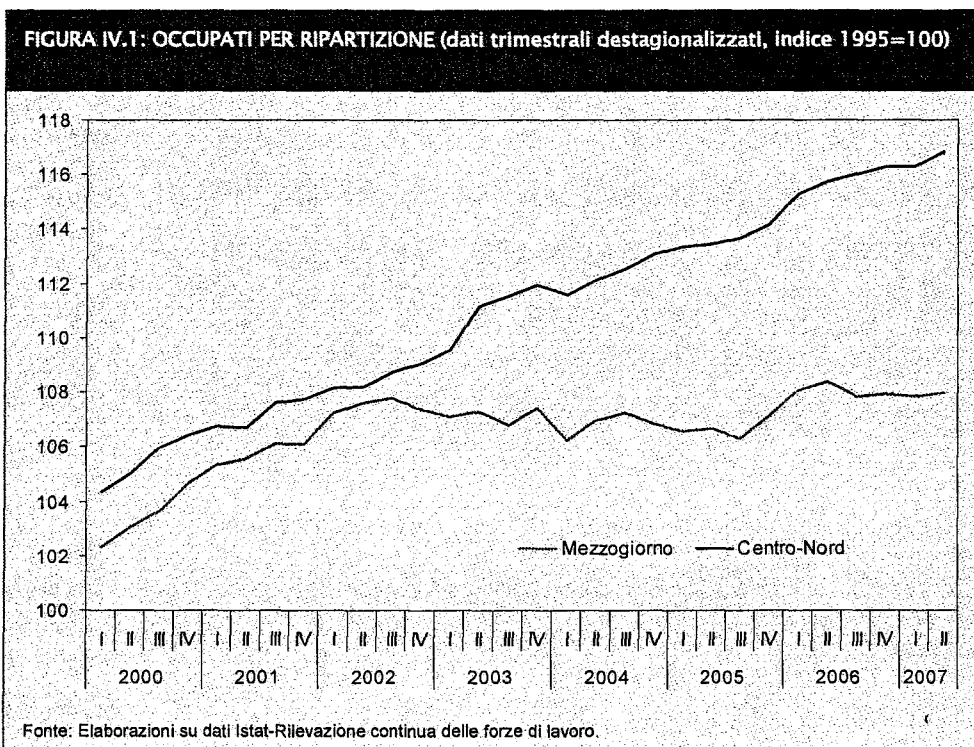
## IV. ANDAMENTI TERRITORIALI

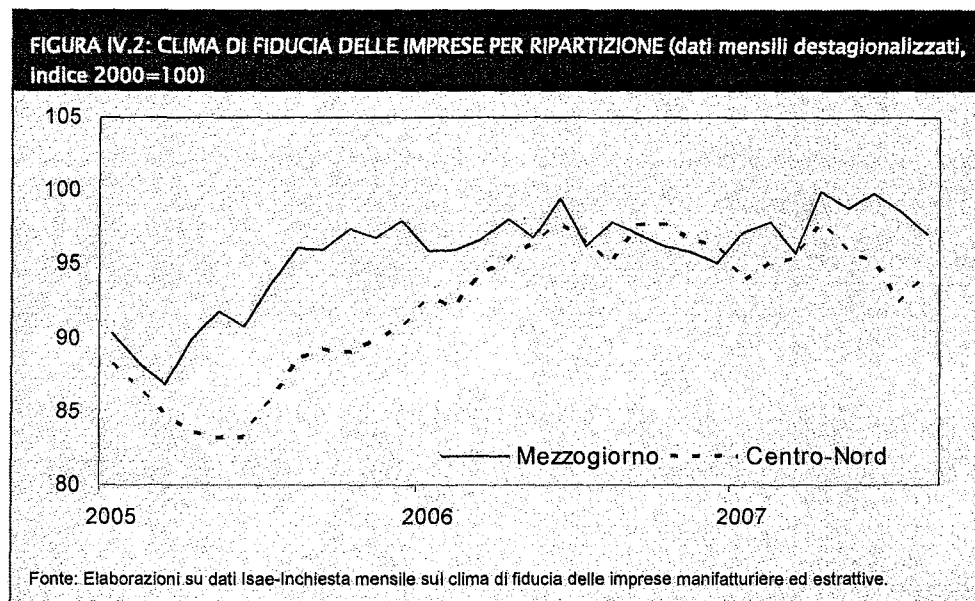
### IV.1 TENDENZE ECONOMICHE E OBIETTIVI PROGRAMMATICI

Nel primo semestre dell'anno la congiuntura ha mostrato segnali di rallentamento per l'economia italiana, segnali che sembrano manifestarsi con maggiore intensità nel Mezzogiorno.

Nel Centro Nord si è assistito nel primo semestre del 2007 a un andamento dell'occupazione ancora positivo, seppure in decelerazione rispetto al 2006, e a una dinamica delle esportazioni solo lievemente inferiore alla media nazionale. Le indicazioni congiunturali più recenti segnalano variazioni marginali per il clima di fiducia sia dei consumatori, comunque in calo nel corso del 2007, sia delle imprese, il cui indice è disceso in agosto sui valori di inizio anno. Modesta anche nel bimestre maggio-giugno, come già nei primi quattro mesi del 2007, l'evoluzione delle vendite del commercio al dettaglio.

Nel Mezzogiorno le esportazioni hanno dato un contributo positivo alla crescita, pur scontando ancora una bassa incidenza sul PIL. Continua invece a mostrarsi debole la domanda per consumi. Su tale debolezza, testimoniata negli ultimi dati anche dal nuovo ripiegamento dell'indice del clima di fiducia dei consumatori, pesano le difficoltà del mercato del lavoro nel Sud. Anche le valutazioni degli imprenditori appaiono improntate da metà anno a un maggiore pessimismo.





Le tendenze descritte prefigurano per il 2007 una crescita del PIL appena al di sopra della media italiana nel Centro Nord e inferiore alla stessa per alcuni decimi di punto nel Mezzogiorno. Per il 2008, la previsione a livello territoriale indica un avvicinamento nelle *performance* economiche delle due ripartizioni, considerando a favore del Sud anche l'effetto derivante dal maggior apporto della spesa pubblica in conto capitale connesso alla conclusione del ciclo attuativo delle politiche comunitarie 2000-2006. Ritmi di crescita più elevati e stabili dipenderanno anche da una più efficace capacità di intervento delle Amministrazioni centrali, regionali e locali impegnate nell'attuazione delle politiche territoriali.

#### IV.2 POLITICA E FINANZA TERRITORIALE

Gli esiti connessi alla politica regionale dovrebbero continuare a risentire positivamente nei prossimi mesi della fase di chiusura del ciclo di programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali. Molti progetti volgono infatti al termine della effettiva realizzazione e, comunque, i vincoli da rispettare per la conclusione dei programmi dovrebbero imprimere un'accelerazione alla spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno, nella direzione indicata dal DPEF 2008-2011 e richiesta anche dai recentemente rinnovati impegni di addizionalità nei confronti della UE.

Un ulteriore impulso dovrebbe derivare dall'avvio della fase attuativa del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), che prevede uno sforzo per lo sviluppo pari a oltre 124 miliardi nel periodo, di cui più di 100 per le regioni meridionali, definitivamente approvato dalla Commissione Europea con decisione del 13 luglio scorso. Il QSN ha introdotto la significativa innovazione della programmazione unitaria dei fondi strutturali e delle risorse del fondo per le aree sottoutilizzate. Per l'ampiezza della partecipazione

istituzionale e di partenariato sociale che ne ha condiviso l'impianto, è l'occasione più rilevante che oggi si presenta per il necessario rilancio delle politiche di sviluppo.

Come già anticipato nel DPEF 2008-2011, la Legge finanziaria per il 2008 completerà il quadro normativo, con provvedimenti volti a fornire piena credibilità al nuovo impianto unitario della politica regionale, garantendo certezza e piena disponibilità, per ciascuna annualità del periodo, alle risorse già stanziare per la programmazione unitaria dei fondi strutturali e delle risorse aggiuntive nazionali.

Inoltre, il CIPE nella seduta del 3 agosto scorso ha già approvato i meccanismi incentivanti, per circa 3 miliardi di euro, collegati al perseguimento di obiettivi in alcuni ambiti di rilievo per il benessere dei cittadini (istruzione, servizio idrico, gestione dei rifiuti urbani, disponibilità di servizi socio-sanitari per la popolazione anziana e l'infanzia), che costituiscono uno tra i fattori più qualificanti e innovativi dell'impianto del QSN per il Mezzogiorno.

Un contributo all'azione della politica regionale è altresì atteso dall'avvio delle misure complementari di sostegno allo sviluppo produttivo previste dalla Legge finanziaria per il 2007. Si è recentemente concluso positivamente l'esame da parte della Commissione Europea sul provvedimento relativo al 'cuneo fiscale' che, esteso all'intero territorio nazionale, prevede anche meccanismi specifici per le regioni del Mezzogiorno. L'entrata in vigore del credito d'imposta per investimenti nel Mezzogiorno, sul quale l'istruttoria comunitaria non si è ancora conclusa, dovrebbe invece avvenire con la definitiva approvazione della Carta degli aiuti a finalità regionale per l'Italia per il periodo 2007-2013, notificata formalmente il 12 giugno scorso. Prosegue inoltre l'istruttoria per la definizione degli strumenti finanziari per le agevolazioni fiscali da concedersi in aree urbane caratterizzate da particolare disagio socio-economico e per la selezione e perimetrazione delle aree relative, in modo da avanzare una formale notifica alla Commissione Europea.

## IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA

*Il Ddl di Delega per il federalismo fiscale ha come obiettivo di realizzare pienamente l'attuazione del titolo V della Costituzione. Il principio che ispira la delega del Governo è quello essenziale per un federalismo fiscale efficiente ed equo: il principio di correlazione o del beneficio, al fine di collegare strettamente sul piano finanziario – e quindi politico – l'autonomia alla responsabilità, le decisioni di spesa a quelle relative al suo finanziamento e per questa strada accrescere l'accountability, contribuendo perciò in modo significativo al riequilibrio dei conti pubblici.*

*Una finanza decentrata ordinata e responsabile può rendere lo sforzo di risanamento più efficiente, meno costoso e ne può accrescere l'equità proprio perché ripartito su più livelli di governo. Il rispetto dei vincoli europei in materia di bilanci pubblici richiede d'altronde che il vincolo di finanza pubblica dello stato centrale sia assolto anche dagli – e trasferito in parte agli – altri enti di governo decentrati, secondo il Patto di Stabilità interno. Questo processo di responsabilizzazione deve avvenire naturalmente senza mettere in discussione l'unità giuridica e finanziaria dello stato. Anzi essa ne dovrebbe risultare rafforzata se il processo di ripartizione delle competenze di spesa e di entrata avverrà secondo un disegno responsabile ed efficiente.*

*Il rafforzamento degli enti decentrati di governo, oltre ad aumentare la loro responsabilizzazione sul piano fiscale e finanziario, rendendo questi livelli di governo accountable di fronte ai cittadini*

e agli elettori locali, può contribuire in modo significativo a migliorare l'allocazione delle risorse pubbliche e a promuovere lo sviluppo economico e il reddito delle regioni più svantaggiate.

Nell'azione del governo contenuta nel Disegno di legge Delega si è mirato a realizzare un federalismo responsabile ma anche solidale per cui "gli interventi relativi alle materie che rientrano nella tutela costituzionale dei "livelli essenziali" (art. 117, comma 2, lett. m) devono conformarsi al criterio della copertura integrale dei fabbisogni", mentre per "le funzioni regionali autonome, che non sono cioè rappresentative di irrinunciabili esigenze di equità e di cittadinanza, è possibile prefigurare sistemi di finanziamento in cui il ruolo perequativo dello Stato risulti meno pervasivo". Particolare significato ha il meccanismo di perequazione che si basa su tipologie di standardizzazione delle entrate e della spesa idonei a superare, per tutti i livelli istituzionali il criterio della spesa storica. L'obiettivo è quello di costruire parametri di spesa standard sulla base di finalità che tengano conto dei bisogni e dei relativi costi di soddisfacimento, in un confronto equilibrato e perequato delle esigenze delle diverse aree del Paese.

Completare il disegno di un sistema ordinato di rapporti finanziari tra i livelli di governo richiede che siano conciliati tre principi garantiti dalla Costituzione come riformata nel 2001: a) l'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali, che comporta differenze territoriali nelle prestazioni dei servizi; b) la perequazione necessaria per l'uniformità nei livelli essenziali delle prestazioni, che richiede importanti trasferimenti perequativi; c) la sostenibilità della condizione complessiva dei conti pubblici, per assicurare la quale occorre un coordinamento tra i soggetti erogatori della spesa pubblica e, in esso, un ruolo di guida del governo centrale nella formazione del bilancio.

Il sistema di finanziamento degli enti decentrati individua nei tributi regionali e locali e nelle compartecipazioni ai tributi erariali la fonte primaria di finanziamento delle funzioni ad essi attribuite. Ai tributi propri è affidato il compito di garantire la manovrabilità dei bilanci, l'adattamento dei livelli dell'intervento pubblico alle situazioni locali e la responsabilità delle amministrazioni locali. Le compartecipazioni, dal loro canto, garantiranno la stabilità anche in senso dinamico del volume delle risorse finanziarie. Il disegno del sistema di finanziamento risponde alle esigenze della stabilità e dell'autonomia. Nel contempo, l'esercizio dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale viene garantito da un sistema di trasferimenti perequativi capaci di assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni che concernono tali diritti e delle funzioni fondamentali degli Enti locali (definite nell'art. 117 della Costituzione).

Per le competenze di spesa non riconducibili a prestazioni essenziali o a funzioni fondamentali, la perequazione è basata in modo trasparente sulla capacità fiscale. Per queste spese, si riconosce, in altre parole, la possibilità di differenziazioni tra territori nei livelli dell'intervento pubblico. Nel disegno del sistema perequativo sono quindi presenti due componenti che realizzano una sintesi tra esigenze di uniformità e di autonomia.

In materia di coordinamento del sistema tributario si è scelto di stabilire un principio di "pari dignità" dei tributi propri dei vari livelli di governo, con l'esclusione di interventi, privi di contestuale compensazione, sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo. L'esercizio concreto dell'autonomia tributaria, prevede inoltre che le Regioni possano, nelle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato, istituire tributi regionali e locali e determinare le materie e gli ambiti nei quali può esercitarsi l'autonomia tributaria degli Enti locali. Essa è garantita anche dalla possibilità di intervento della legge statale, in assenza di legge regionale.

Per quanto riguarda inoltre l'assetto della finanza di Province e Comuni,<sup>4</sup> e in particolare il ruolo di coordinamento svolto dallo Stato e dalle Regioni (ai quali, secondo la Costituzione, è affidata in

*materia una competenza legislativa concorrente), la scelta del disegno di legge delega è di disegnare un assetto differenziato della finanza comunale, basato sulla distinzione dei Comuni secondo la gamma delle funzioni svolte (e quindi l'ampiezza demografica). Viene così, da un lato, valorizzata la tradizione municipale del nostro ordinamento e, dall'altro, attribuito un ruolo fondamentale alle Regioni nel disegnare schemi concreti di coordinamento della finanza dei Comuni di dimensioni minori (nel rispetto, per quanto riguarda la perequazione, dei criteri generali fissati nelle norme statali).*

*Infine, per quanto riguarda gli obiettivi concreti degli schemi di perequazione, per la parte basata sui fabbisogni di spesa, è necessario che di tali fabbisogni sia data una definizione puntuale. Nell'assetto definitivo questi non dovranno semplicemente coincidere con la spesa storica, come di fatto avviene oggi. Il Ddl delega definisce il quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo e fissa i criteri generali per l'avvio di un percorso graduale che restituisca razionalità alla distribuzione delle risorse, rendendola coerente con misure oggettive dei fabbisogni e con il costo standard delle prestazioni erogate.*

*Affinché le potenzialità positive del federalismo - positive per la partecipazione democratica e per il controllo dei cittadini, per la concorrenza emulativa tra comunità e governi locali - possano dare frutti occorre mettere tutti sullo stesso piano. Dando piena attuazione all'articolo 119, si esce da una fase contrassegnata da misure e interventi frammentari, spesso dettati da esigenze di urgenza per garantire l'equilibrio finanziario del complesso dei conti pubblici, e si definisce un quadro di stabilità e certezza, necessario per consentire ai singoli enti territoriali di programmare in modo significativo la propria attività.*

*Le norme della manovra di bilancio con ricadute sulla finanza regionale e locale che oggi confluiscono nel disegno di legge finanziaria troveranno in futuro collocazione in un disegno di legge specifico presentato nel mese di giugno, previa una fase di confronto e valutazione congiunta con Regioni, Province e Comuni. Esso assumerà la veste giuridica di provvedimento collegato alla manovra di bilancio e dovrà essere approvato entro il mese di ottobre. Si otterrà così un duplice risultato. Da un lato, decongestionare la sessione di approvazione del bilancio dello Stato; dall'altro, garantire agli enti territoriali margini temporali adeguati per poter formulare le proprie autonome politiche di bilancio.*

## A. CRESCITA: UNO SCENARIO POSSIBILE PER IL PERIODO 2007-2016

### Premessa

In questa Appendice viene presentato un esercizio di simulazione ‘meccanico’: cosa accadrebbe se, grazie ad un programma vigoroso di riforme economiche, la crescita si collocasse strutturalmente ad un livello più alto, vicino al 3,0 per cento, e quali sarebbero le relative conseguenze per i conti pubblici. Queste proiezioni si basano su ipotesi ‘stilizzate’ ma ragionevoli, che portano a risultati che al momento sembrano essere molto ambiziosi. Esse *non* devono essere considerate come un quadro programmatico. Lo scopo principale dell’esercizio *non* è quello di disegnare un profilo di rientro del debito pubblico più accelerato di quanto attualmente prospettato dal Governo. Si intende invece mettere in evidenza gli spazi di manovra che si aprirebbero per la politica economica se le riforme venissero portate avanti con vigore creando maggiore crescita.

La maggiore crescita economica si rifletterebbe positivamente non soltanto sul benessere economico dei cittadini, consentendo nel lungo periodo un più alto tenore di vita, ma anche—prevalentemente tramite maggiori entrate—sulla finanza pubblica, con un miglioramento molto pronunciato nel saldo di bilancio e un declino sempre più rapido del debito pubblico<sup>1</sup>. Limitando l’avanzo primario al 5,0 per cento del PIL, il miglioramento dei conti pubblici genererebbe risorse aggiuntive che potrebbero essere destinate non solo alla riduzione del debito ma anche a nuovi investimenti ed alla riduzione della pressione fiscale. Questi a loro volta sono le condizioni che possono garantire la sostenibilità della maggior crescita in futuro.

### Due scenari

A tal scopo, si prende spunto dall’esercizio di crescita presentato nel DPEF 2008-2011, estendendone il profilo temporale al quinquennio successivo. I fattori più rilevanti cui attingere in qualità di ‘riserve’ per una maggiore crescita sono rappresentati, come esemplificato nel prosieguo, dall’aumento della produttività e dalla maggiore partecipazione al mercato del lavoro.

Si presenta innanzitutto un esercizio di scomposizione della crescita per un orizzonte previsivo decennale dal 2007 al 2016. Dunque, oltre all’arco temporale contemplato dal DPEF le proiezioni coprono anche il quinquennio successivo. L’analisi è stata condotta attraverso la predisposizione di due possibili scenari di evoluzione del prodotto interno lordo e delle diverse determinanti della crescita.

Il primo scenario è coerente per quanto riguarda le determinanti della crescita con il quadro programmatico delineato nella Nota di Aggiornamento del DPEF 2008-2011 e nella Relazione Previsionale e Programmatica (RPP). Nella Figura A.1 il tasso di crescita del PIL è evidenziato dall’area azzurra sottesa alla linea nera continua: fino al 2011 la

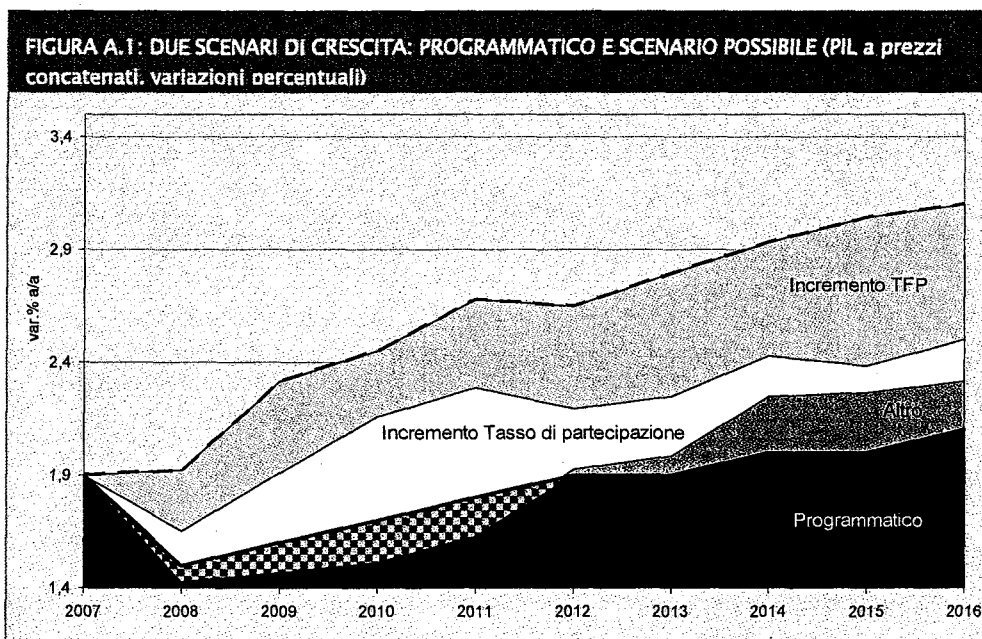
<sup>1</sup> Un tale scenario prefigura in termini tecnici un *reverse snow-ball effect*.

crescita è pari in media al 1,8 per cento; successivamente se ne prospetta una ulteriore moderata accelerazione (a fine periodo a 2,1 per cento).

Tale scenario sostanzialmente incorpora il mantenimento dell'attuale passo delle riforme, con interventi gradualmente e intervallati nel tempo. Come termini di paragone si fa presente che il profilo di crescita dell'economia italiana andrebbe ad allinearsi con quanto conseguito in media dai paesi dell'EU15 per il periodo 1995-2005 (crescita del PIL e della produttività totale dei fattori rispettivamente pari al 2,2 per cento e allo 0,7 per cento). Si veda al riguardo la Tavola A.1.

È possibile configurare uno scenario alternativo più favorevole, che potrebbe concretizzarsi in presenza di politiche e comportamenti in grado di rimuovere in modo più incisivo gli ostacoli alla crescita che hanno frenato l'economia italiana negli ultimi anni. Per il periodo 2008-2011 si fa coincidere questo scenario con quello maggiormente ottimistico prospettato nell'ultimo DPEF, che prefigurava tassi di crescita prossimi al 3,0 per cento per fine legislatura. Nel periodo successivo (2012-2016) si riscontrerebbe un lieve ulteriore miglioramento della performance dell'economia.

Nella Figura A.1 il comportamento del PIL in questo secondo scenario, di maggior crescita, è evidenziato da tutta l'area colorata sottesa alla linea nera tratteggiata. Il miglior andamento del PIL sarebbe il risultato congiunto di una crescita più sostenuta della produttività, di un aumentato tasso di partecipazione della popolazione in età lavorativa e del comportamento di tutte le altre variabili normalmente considerate negli esercizi di contabilità della crescita. La Figura A.1 evidenzia il maggiore contributo alla crescita—rispetto allo scenario base—fornito sia dalla produttività totale dei fattori (TFP) (area azzurra) che dal tasso di partecipazione (area gialla). Le altre determinanti della crescita (principalmente ore lavorate, *capital deepening* e tasso disoccupazione) sono congiuntamente rappresentate dalla variabile 'altro'. In una prima fase, il loro contributo incrementale alla crescita è ipotizzato negativo a causa dell'esistenza di *trade-off*.



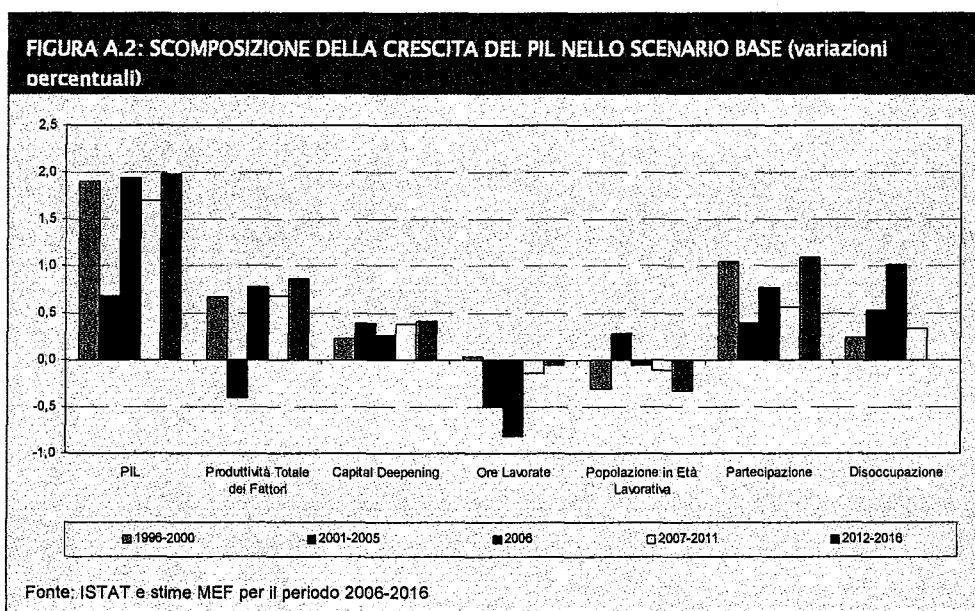
Si osserva in via preliminare che le cifre contemplate nello scenario di maggiore crescita allineerebbero i risultati ottenuti con quelli dei 5 paesi della Unione Europea che nel periodo 1995-2005 hanno registrato la maggiore crescita economica. I paesi in oggetto (cfr. Tavola A.1 EU5) hanno registrato una crescita media del PIL prossima al 3,0 per cento, ottenuta attraverso un aumento di produttività di 1,2 punti percentuali ed un incremento del tasso di partecipazione di 0,6 punti percentuali.

#### Quadro programmatico e tendenze di fondo

Prima di approfondire l'analisi sulle singole componenti della simulazione, riportiamo la scomposizione della crescita secondo lo scenario che recepisce e prolunga al 2016 il quadro programmatico della Relazione Previsionale e Programmatica. Come è agevole osservare dalla Figura A.2, la crescita media del PIL è sostanzialmente costante per i due quinquenni di previsione 2007-2011 e 2011-2016 ed analoga alla crescita verificatasi nel 2006. La crescita del PIL dipende principalmente dall'andamento della produttività totale dei fattori, dal tasso di partecipazione e dal contributo del *capital deepening*. La popolazione in età lavorativa proseguirebbe nella diminuzione iniziata nel 2006.

Tale contrazione rappresenta un elemento particolarmente delicato per il prossimo decennio (anche se proiezioni leggermente più ottimistiche per i flussi migratori attenuerebbero il problema)<sup>2</sup>.

Anche la riduzione del tasso di disoccupazione fornirebbe un contributo positivo ma inferiore a quella registrata nel corso degli ultimi anni.



<sup>2</sup> Le previsioni demografiche, risultano abbastanza affidabili per quanto riguarda la popolazione nata in Italia. Risulta invece difficile prevedere i flussi migratori.