

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. LVII
n. 2

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2008-2011

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

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(PRODI)

e dal Ministro dell'economia e delle finanze

(PADOA-SCHIOPPA)

—————
Comunicato alla Presidenza il 29 giugno 2007
—————

“E’ difficile innanzitutto sapere che è necessario per un’ autentica arte politica prendersi cura non dell’ interesse privato, ma di quello pubblico – infatti l’ interesse comune lega insieme le città, quello privato le dilania –, e capire che l’ interesse comune, se è ben stabilito, è utile tanto all’ interesse comune quanto a quello privato, ad ambedue in sostanza, molto più di quello privato”.

Platone, Leggi (IX, 875a)



Il Presidente del Consiglio dei Ministri
Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

Roma, 29 giugno 2007

Illustre e caro Presidente,

il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria approvato dal Governo un anno fa indicava, per l'intera legislatura, l'obiettivo di rimettere l'economia italiana su un sentiero di crescita sostenibile. Occorre sciogliere l'intreccio perverso nel quale essa si era venuta a trovare negli ultimi anni: bassa crescita, conti pubblici fuori equilibrio, crescente disagio sociale.

Dopo solo un anno emergono con chiarezza i progressi fatti: aumenta l'occupazione; vi è una stabilità dei prezzi che non si registrava da un decennio e che rafforza il potere di acquisto dei cittadini; la ristrutturazione delle nostre imprese è in atto e la riduzione del cuneo fiscale accrescerà la loro competitività. Il Governo ha posto mano alle situazioni di disagio sociale più acute; ha reperito e destinato risorse allo sviluppo e al Mezzogiorno; ha rispettato gli impegni presi in sede europea e posto le basi perché sia abrogata la procedura di disavanzo eccessivo iniziata nel 2005. Per la prima volta dopo molto tempo il saldo tendenziale dei conti pubblici non renderà necessaria, per l'anno a venire, una manovra correttiva per obiettivi di risanamento. Questo è un fatto nuovo e di enorme rilievo.

Il rifiuto della strategia dei due tempi – prima il risanamento, poi la crescita – ha dato frutti: l'Italia è tornata a crescere dopo anni di stagnazione ed è uscita dall'emergenza dei conti pubblici.

Molto si è fatto, moltissimo rimane da fare. Lo sforzo del Governo e del Paese deve concentrarsi sull'obiettivo di trasformare la ripresa ciclica in crescita elevata e sostenibile. Gli andamenti recenti confermano che persistono gravi carenze rispetto al resto dell'Europa: bassa capacità di innovazione e di adozione delle nuove tecnologie; insufficiente pressione concorrenziale,

particolarmente nel settore dei servizi; partecipazione al lavoro molto inferiore alla media europea, soprattutto per le donne e i lavoratori in età avanzata; basso grado di istruzione della forza lavoro; penuria di infrastrutture; inefficienza degli apparati pubblici. Sono carenze che deprimono il tasso di crescita potenziale dell'economia e rendono il Paese impreparato alle sfide future.

Possiamo trasformare le carenze in opportunità: colmare il divario di produttività e di partecipazione al lavoro con il resto d'Europa vorrebbe dire crescere, per molti anni, a ritmi prossimi al 3 per cento. E' possibile: occorre uno scatto d'orgoglio, una ritrovata ambizione, che faccia leva sulle enormi energie vitali del Paese. Occorre evitare che la pur legittima difesa degli interessi particolari superi la soglia del ragionevole, che il coro di pochi prevalga sulla voce profonda, ma fievole, dell'interesse generale.

Oltre a illustrare quanto fatto nel primo anno di legislatura, questo Documento di Programmazione Economico-Finanziaria indica interventi di politica economica da attivare e consolidare: rendere più efficace l'azione dello Stato e delle Amministrazioni locali, alleggerire il peso delle Amministrazioni pubbliche aumentandone la produttività, accrescere la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi, porre rimedio al disagio sociale. Rimane centrale l'impegno a rinnovare e potenziare il sistema scolastico e quello universitario, a rimuovere le strozzature nelle infrastrutture materiali che frenano lo sviluppo economico, a promuovere maggiore uguaglianza delle possibilità, a perseguire l'efficienza energetica e sviluppare le fonti rinnovabili. Il Documento si concentra sulle politiche per l'ambiente, a testimonianza della centralità che la questione del cambiamento climatico e dello sviluppo sostenibile ha assunto nelle economie moderne.

Raggiungere una più alta crescita non è possibile senza maggiori coesione ed equità sociale, un principio che ha ispirato l'attività del Governo fin dal suo esordio. Sono maturi i tempi per completare lo stato sociale italiano, assicurando al contempo la sostenibilità finanziaria di lungo periodo. Il decreto legge approvato contestualmente a questo Documento, compie un passo molto importante in questa direzione: l'intervento a sostegno alle pensioni basse e quello per i lavoratori con carriera discontinua allevia le situazioni di profonda sofferenza in cui si trovano molti anziani e molti dei più giovani. Per la previdenza è ormai possibile completare il processo di riforma iniziato nei primi anni novanta e dare finalmente certezza ai lavoratori, realizzando un assetto che soddisfi sia l'equità sociale sia la sostenibilità finanziaria.

L'evasione fiscale in Italia ha proporzioni inaccettabili ed effetti insostenibili: un carico distribuito in modo iniquo e molto elevato per i contribuenti onesti, una grave distorsione della concorrenza. L'evasione sottrae al fisco oltre il 15 per cento del prodotto; riportarla a livelli fisiologici darebbe all'Erario molte decine di miliardi di gettito annuo, sufficienti a ridurre di svariati punti percentuali la pressione fiscale per l'intera collettività. Il Governo conferma l'impegno, iscritto nella scorsa Legge finanziaria, di operare una

riduzione delle imposte, man mano che i risultati della lotta all'evasione si consolideranno e compatibilmente col risanamento dei conti.

L'uscita dall'emergenza non significa che il risanamento sia compiuto. Da questo punto di vista, preoccupa la recente e falsa percezione che la coerenza tra mezzi e fini, tra risorse disponibili e risorse impiegate, non sia più necessaria.

Continua a preoccupare la dinamica della spesa, che stenta a rimanere nei confini stabiliti con la passata Legge finanziaria. Con un debito pubblico che è il più grande in Europa, l'Italia rimane preda delle oscillazioni dei tassi d'interesse. Per effetto degli aumenti avvenuti dall'inizio dell'anno, la spesa per interessi aumenterà, secondo le ultime stime, di un importo di circa 2,5 miliardi di euro. Occorre non perdere mai di vista un semplice dato: se il debito pubblico fosse ridotto della metà sarebbero disponibili 35 miliardi l'anno per lo sviluppo, per migliori infrastrutture, per una maggiore protezione sociale. La riduzione del debito deve dunque essere il primo investimento dello Stato a favore dei giovani e delle generazioni future.

Il Governo conferma l'impegno preso un anno fa di portare, entro fine legislatura, il bilancio al pareggio e il debito al di sotto del 100 per cento del prodotto interno lordo.

Se è vero che in settembre non si dovrà effettuare una correzione netta dei conti per fini di risanamento, è anche vero che sarà necessario – attraverso una manovra lorda – mobilitare un ammontare di risorse congruo, seppure ben più limitato che nell'anno passato. Vi sono infatti oneri che, pur non rientrando nel concetto di 'tendenziale', derivano da impegni sottoscritti o da prassi consolidate che difficilmente possono essere ignorati: contratti pubblici, contratti di servizio, impegni internazionali, e via dicendo. Vi sono poi oneri che derivano da iniziative che il Governo intende intraprendere.

Come conciliare il bisogno di risorse aggiuntive con l'intento di ridurre la pressione fiscale e col vincolo del risanamento finanziario? La risposta può essere una sola: spendere meglio. Recuperare risorse all'interno dello stesso bilancio delle pubbliche Amministrazioni, aumentando la qualità e l'efficienza della spesa; riesaminare in profondità ciò che lo Stato fa, e come lo fa.

Il valore assoluto della spesa primaria può e deve diventare un punto di riferimento nella discussione parlamentare del presente Documento e nella fase di preparazione della prossima manovra di bilancio.

Con la scorsa Legge finanziaria e con le iniziative degli ultimi mesi il Governo ha intrapreso azioni importanti per il controllo dei conti pubblici. Ha messo a punto un nuovo sistema di classificazione del bilancio – incentrato sulla chiara identificazione delle grandi missioni e dei programmi dello Stato – che rende il bilancio più semplice e comprensibile ai cittadini, al Parlamento e allo stesso Governo; che rende la gestione delle risorse più flessibile e si incentra sul conseguimento dei risultati; che offre una base anche per la riorganizzazione delle strutture, delle responsabilità e degli incentivi negli apparati pubblici.

Il Governo ha anche avviato in alcuni Ministeri (Istruzione, Interni, Infrastrutture, Trasporti e Giustizia) una sistematica revisione dei programmi di spesa (cosiddetta spending review) che sarà gradualmente allargata a tutte le Amministrazioni. È un procedimento, che ha dato notevoli risultati in altri Paesi; si abbandona la pratica di aggiungere risorse alle dotazioni storiche e si valutano i fabbisogni in relazione ai risultati da conseguire.

Rientra nella strategia dello spendere meglio anche l'impegno a ridurre i costi della politica e a rendere più chiaro e trasparente il suo finanziamento. Mira a correggere prassi, comportamenti e regole che si sono diffuse tra i detentori di cariche pubbliche – Governo, Amministrazioni centrali, enti locali, società pubbliche, organi istituzionali – gravando sulle risorse della collettività e aumentando l'avversione dei cittadini verso chi amministra la cosa pubblica.

Vi sono nel settore pubblico Amministrazioni esemplari per qualità ed efficienza; ma altre sono sovrabbondanti, pletoriche, inutilmente costose. Un'efficace applicazione della 'Intesa sulla produttività' stipulata con i sindacati in tema di mobilità del lavoro pubblico, di responsabilità e valutazione del merito, offre una base nuova per l'ammodernamento degli apparati statali e periferici. Portare la macchina pubblica a livelli di eccellenza e nello stesso tempo liberare risorse da destinare a interventi prioritari è possibile. Elevare tutte le prefetture, i tribunali, gli ospedali, le università, le scuole alle punte di eccellenza osservate nei casi migliori significa ottenere, nello stesso tempo, migliori servizi e sostanziali risparmi.

L'Atto di indirizzo emanato congiuntamente a questo Documento si ispira precisamente a questa linea di condotta, quale guida per la preparazione della Legge finanziaria del prossimo settembre. Le risorse per nuovi interventi, per potenziare attività di primaria importanza, andranno ricercate in primo luogo all'interno dello stesso settore di intervento. L'Atto richiama a questo impegno tutti i centri di responsabilità amministrativa.

Nel campo del cosiddetto federalismo fiscale, il Governo ha compiuto un passo storico per il Paese: dare piena attuazione al Titolo V della Costituzione, in concerto col sistema delle Regioni e delle Autonomie locali. Il disegno di legge-delega pone le basi per una profonda revisione del sistema di finanziamento degli enti territoriali, ispirandosi ad alcuni principi di fondo: realizzare l'equilibrio tra funzioni pubbliche e responsabilità finanziaria; garantire una adeguata perequazione tra territori con diverse dotazioni di risorse e differenti bisogni; sostituire il criterio della spesa storica; assicurare il coordinamento tra livelli di governo; rispettare il patto europeo di stabilità e di crescita.

Migliorare la qualità della spesa e potenziare l'efficacia dell'intervento pubblico è non solo una questione di volontà politica; è, in uguale misura, questione di come le risorse sono concretamente gestite dai funzionari pubblici a livello centrale e locale, di impegno costante nei singoli uffici, enti, istituzioni pubbliche. Il Governo farà la sua parte. Ma tutte le Amministrazioni dovranno intensificare lo sforzo con rinnovato entusiasmo e senso di responsabilità. È operando in questo senso che si può assicurare un futuro migliore al Paese.

Il Governo trasmette e pubblica questo Documento nella convinzione che esso possa essere utile base di dibattito e decisioni da parte delle Camere e che possa alimentare una riflessione costruttiva tra quanti hanno a cuore il futuro dell'Italia.

Bianchi

T. Berlusconi

*Ai Presidenti
del Senato della Repubblica
e della Camera dei Deputati*

INDICE

I	- SINTESI	Pag.	7
	Parte Prima		
II	- ECONOMIA INTERNAZIONALE	»	12
	II.1. - <i>Congiuntura</i>	»	12
	II.2. - <i>Prospettive per il 2008 e oltre</i>	»	14
	II.3. - <i>Rischi della previsione</i>	»	16
III	- ECONOMIA E FINANZA PUBBLICA IN ITALIA	»	17
	III.1. - <i>2007 e quadro tendenziale</i>	»	17
	III.2. - <i>Quadro programmatico 2008-2011</i>	»	30
	III.3. - <i>Legislazione vigente e altre spese</i>	»	35
	Parte Seconda		
IV	- SCELTE STRATEGICHE E POLITICHE SETTORIALI	»	42
	IV.1. - <i>Crescita sostenibile, equità sociale, risana-</i> <i>mento finanziario</i>	»	42
V	- POLITICHE PER LA CRESCITA SOSTENIBILE	»	46
	V.1. - <i>Proiezione internazionale</i>	»	46
	V.2. - <i>Difesa</i>	»	46
	V.3. - <i>Giustizia legalità, sicurezza</i>	»	48
	V.4. - <i>Consumatori, utenti, concorrenza, traspa-</i> <i>renza</i>	»	50
	V.5. - <i>Semplificazione normativa e amministrativa</i>	»	52
	V.6. - <i>Clima e ambiente</i>	»	53
	V.7. - <i>Energia</i>	»	57
	V.8. - <i>Politiche del lavoro</i>	»	58
	V.9. - <i>Scuola</i>	»	61
	V.10. - <i>Università e ricerca</i>	»	63
	V.11. - <i>Infrastrutture</i>	»	65
	V.12. - <i>Mobilità</i>	»	68
	V.13. - <i>Reti di telecomunicazione e digitalizzazione</i>	»	72
	V.14. - <i>Innovazione e competitività</i>	»	73
	V.15. - <i>Internazionalizzazione delle imprese esporta-</i> <i>trici italiane</i>	»	75
	V.16. - <i>Turismo</i>	»	76
	V.17. - <i>Cultura</i>	»	77
	V.18. - <i>Sistema agroalimentare e pesca</i>	»	78

VI - POLITICHE PER L'EQUITÀ SOCIALE		
VI.1.	- <i>Equità sociale</i>	Pag. 79
VI.2.	- <i>Politica tributaria tra crescita ed equità</i> ..	» 80
VI.3.	- <i>Piano per la famiglia</i>	» 83
VI.4.	- <i>Piano d'azione per le pari opportunità</i>	» 85
VI.5.	- <i>Politiche giovanili</i>	» 86
VI.6.	- <i>Sanità</i>	» 87
VI.7.	- <i>Cooperazione allo sviluppo</i>	» 89
VII - SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA		
VII.1.	- <i>Qualità della spesa e riforma del bilancio.</i>	» 91
VII.2.	- <i>Modernizzazione della Pubblica Amministrazione</i>	» 94
VII.3.	- <i>Pensioni</i>	» 97
VII.4.	- <i>Debito pubblico</i>	» 99
VII.5.	- <i>Privatizzazioni</i>	» 102
VIII - MEZZOGIORNO E FINANZA TERRITORIALE		
VIII.1.	- <i>Tendenze, obiettivi programmatici e politiche territoriali</i>	» 104
VIII.2.	- <i>Finanza territoriale, regole, istituzioni fiscali</i>	» 110
IX - APPROFONDIMENTI		
IX.1.	- <i>Equità sociale</i>	» 114
IX.2.	- <i>Produttività del lavoro</i>	» 118
IX.3.	- <i>Ricchezza finanziaria delle famiglie italiane</i>	» 122
IX.4.	- <i>Evoluzione del mercato immobiliare in Italia</i>	» 125
IX.5.	- <i>Composizione di bilancio e finanziamento delle imprese non finanziarie</i>	» 128
IX.6.	- <i>Miglioramento qualitativo delle esportazioni italiane nei settori tradizionali</i>	» 132
IX.7.	- <i>Impatto delle liberalizzazioni sui prezzi</i> ...	» 140
IX.8.	- <i>Provvedimenti in materia di liberalizzazioni nel 2007</i>	» 142
IX.9.	- <i>Lotta all'evasione fiscale</i>	» 146
IX.10.	- <i>Regole fiscali</i>	» 148
IX.11.	- <i>Obiettivi di Kyoto</i>	» 152

INDICE DELLE TAVOLE

TAVOLA I.1	Finanza pubblica, quadro tendenziale e programmatico (sintesi)	Pag.	8
TAVOLA II.1	Crescita economica internazionale	»	15
TAVOLA II.2	Prezzi internazionali	»	16
TAVOLA III.1	Valore aggiunto	»	19
TAVOLA III.2	Occupazione	»	19
TAVOLA III.3	Scostamento delle previsioni per il 2007 . . .	»	20
TAVOLA III.4	Quadro tendenziale: indicatori macroeconomici di medio termine	»	22
TAVOLA III.5	Conto della P.A. a legislazione vigente	»	23
TAVOLA III.6	Scostamento delle previsioni per il 2007, 2008 e 2009 rispetto alla RUEF	»	25
TAVOLA III.7	Conto della P.A.	»	27
TAVOLA III.8	Conto economico della P.A. 2006-2011	»	28
TAVOLA III.9	Quadro programmatico: indicatori macroeconomici di medio termine	»	30
TAVOLA III.10	Finanza pubblica, quadro tendenziale e programmatico	»	33
TAVOLA III.11	Obiettivi di finanza pubblica	»	34
TAVOLA III.12	Variazione dell'indebitamento corretto per il ciclo e misure <i>una-tantum</i>	»	34
TAVOLA III.13	Tassonomia delle «spese eventuali»	»	39
TAVOLA V.1	Spesa in conto capitale della P.A.	»	65
TAVOLA VI.1	Spesa sanitaria 2000-2006	»	87
TAVOLA VII.1	Composizione percentuale della spesa primaria per funzioni in Italia	»	91
TAVOLA VIII.1	Spesa in conto capitale della P.A.	»	107
TAVOLA VIII.2	Risorse del Quadro strategico nazionale 2007-2013	»	108
TAVOLA IX.1	Composizione di bilancio delle società non finanziarie in Italia, 1995, 2000, 2006	»	129
TAVOLA IX.2	Struttura del passivo delle imprese, 2005 . . .	»	130

INDICE DELLE FIGURE

FIGURA II.1	Evoluzione PIL 1997-2006	Pag.	13
FIGURA III.1	Contributi alla crescita congiunturale del PIL	»	17
FIGURA III.2	Ipotesi di crescita, scenari alternativi	»	31
FIGURA V.1	Investimenti della P.A. per settori e livelli di governo	»	66
FIGURA VII.1	Spesa pubblica per pensioni in percentuale del PIL	»	98
FIGURA VII.2	Evoluzione della spesa per interessi in rapporto al PIL e del costo medio all'emissione	»	99
FIGURA VII.3	Evoluzione della vita media e della <i>duration</i> del debito	»	100
FIGURA VII.4	Evoluzione della compesizione del debito per strumenti	»	101
FIGURA VII.5	Evoluzione del rapporto debito/PIL	»	102
FIGURA VIII.1	Clima di fiducia	»	104
FIGURA VIII.2	PIL programmatico per il Mezzogiorno	»	105
FIGURA VIII.3	Articolazione per priorità delle risorse del QSN 2007-2013 nel Mezzogiorno	»	109
FIGURA IX.1	Povertà relativa per area geografica	»	115
FIGURA IX.2	Povertà relativa per tipologie familiari	»	115
FIGURA IX.3	Povertà relativa 2004	»	116
FIGURA IX.4	Povertà soggettiva, totale Italia	»	117
FIGURA IX.5	Scomposizione del tasso di crescita del PIL .	»	119
FIGURA IX.6	Composizione dei portafogli delle famiglie europee	»	125
FIGURA IX.7	Flusso di mutui alle famiglie italiane in percentuale del PIL	»	126
FIGURA IX.8	Investimenti privati residenziali in Italia e <i>stock</i> di costruzioni residenziali	»	127
FIGURA IX.9	Il peso delle forme di finanziamento 1995-2006	»	130
FIGURA IX.10	Investimenti di <i>venture capital</i> , 1995, 2000 e 2005	»	131
FIGURA IX.11	VMU e volumi esportati nel settore tessile-abbigliamento	»	132
FIGURA IX.12	VMU e volumi esportati nel settore calzature	»	133
FIGURA IX.13	Variazione qualitativa assoluta delle esportazioni italiane	»	136
FIGURA IX.14	Variazione qualitativa relativa delle esportazioni italiane rispetto alle importazioni della UE dal mondo	»	137

FIGURA IX.15	Variazione qualitativa assoluta delle esportazioni in Francia, Germania e Spagna (abbigliamento)	Pag.	138
FIGURA IX.16	Variazione qualitativa assoluta delle esportazioni in Francia, Germania e Spagna (calzature)	»	139

INDICE DEGLI ACRONIMI

AEEG	Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas
AIFA	Agenzia Italiana del Farmaco
ANAS S.p.A	Azienda Nazionale Autonoma delle Strade
ARAN	Agenzia per la Rappresentanza Negoziata delle Pubbliche Amministrazioni
APAT	Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici
CE	Commissione Europea
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
ENEL S.p.A	Ente Nazionale per l'Energia Elettrica
ENI S.p.A	Ente Nazionale Idrocarburi
EUROSTAT	Ufficio Statistico delle Comunità Europee
FAS	Fondo per le Aree Sottoutilizzate
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FMI	Fondo Monetario Internazionale
GRTN-GSE S.p.A	Gestore Servizi Elettrici
ICE	Istituto Nazionale per il Commercio Estero
ICT	Information and Communications Technology
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISAE	Istituto di Studi e Analisi Economica e Finanziaria
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MSE	Ministero per lo Sviluppo Economico
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OCSE-DAC	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico - Development Assistance Committee
NGN	Next Generation Networking
QSN	Quadro Strategico Nazionale
RFI	Rete Ferroviaria Italiana
UE	Unione Europea

I. SINTESI

Il Governo intende agire prioritariamente sul fronte dello sviluppo economico, senza tuttavia mettere a repentaglio gli equilibri di bilancio. Una crescita robusta e sostenibile è condizione necessaria affinché il risanamento finanziario dovuto alla manovra impegnativa e rigorosa dell'anno scorso si traduca in un miglioramento duraturo. Per far sì che divengano duraturi crescita e risanamento finanziario, dovranno essere socialmente equi e ambientalmente sostenibili, come indicato nei capitoli specifici di questo documento.

Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) per il 2007-2011, presentato lo scorso anno, aveva tracciato le linee guida dell'azione del Governo per l'intera legislatura. Quello di quest'anno intende riferire sullo stato di avanzamento dei progetti intrapresi e dare indicazioni su quelli da avviare. Da questo punto di vista, i progressi sono incoraggianti: prosegue la ripresa dell'economia italiana e l'azione di risanamento della finanza pubblica ha già mostrato la sua efficacia. Molto però rimane da fare.

In linea con l'andamento del ciclo europeo, l'espansione del prodotto interno è prevista superare il potenziale dell'economia per il secondo anno consecutivo, ed attestarsi al 2,0 per cento nel 2007. La crescita sarà sostenuta dalla domanda interna, ed in particolare dai consumi privati, favoriti dalla graduale ripresa della fiducia. Segnali incoraggianti provengono dal positivo andamento delle esportazioni e dal recupero della produttività, per quanto ancora prevalentemente di natura ciclica. Questi segnali potrebbero indicare che il processo di ristrutturazione del sistema industriale italiano e dell'intera economia ha compiuto progressi significativi.

A confronto con le previsioni contenute nella Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza pubblica (RUEF) pubblicata lo scorso marzo, vi è un leggero innalzamento del profilo di crescita per il 2008 e per gli anni successivi. Le proiezioni di crescita contenute nel quadro programmatico del DPEF per il periodo 2008-2011 tengono conto delle misure di politica economica che il governo intende prendere nel corso dei prossimi anni. La maggior crescita del prodotto interno lordo nel quadro programmatico rispetto al tendenziale è contenuta. Ciò è dovuto sia al fatto che il quadro programmatico incorpora gli interventi di consolidamento della finanza pubblica necessari a raggiungere nel medio termine l'obiettivo di bilancio in pareggio, sia alla natura prudentiale delle proiezioni.

In questo senso, i potenziali vantaggi derivanti dalla attuazione di un programma di riforme rischiano di essere sottostimati. Ipotesi più ottimistiche, ma non irrealistiche, relativamente all'andamento di alcune variabili economiche fondamentali, quali la crescita della produttività totale dei fattori e il tasso di partecipazione della popolazione in età lavorativa (così come indicate negli obiettivi del 'processo di Lisbona'), determinerebbero andamenti sostanzialmente più favorevoli. Se tali circostanze fossero realizzate a fine periodo, il tasso di crescita del PIL potrebbe avvicinarsi al 3 per cento.

Dal lato della finanza pubblica si sono registrati sviluppi positivi e migliori delle previsioni. Nel 2007, i conti pubblici continuano ad evidenziare un'evoluzione favorevole, dopo il netto miglioramento realizzato lo scorso anno, grazie sia all'impegno del Governo a ristabilire l'equilibrio finanziario sia alla ripresa economica.

I risultati già acquisiti e l'aggiornamento circa il profilo evolutivo delle entrate e delle spese hanno comportato pertanto aggiustamenti nelle previsioni dei conti pubblici rispetto alle stime contenute nella RUEF. Dal lato delle entrate il gettito tributario realizzato nei primi mesi dell'anno ha consentito di proiettare maggiori entrate tributarie per circa 3,1 miliardi per l'anno in corso. Dal lato della spesa si evidenzia uno scenario complessivamente in linea con la RUEF, pur se destano preoccupazione gli andamenti di alcuni componenti della spesa sanitaria, e alcuni fattori di rischio quali ad esempio la spesa per interessi e altre componenti della spesa corrente. Va altresì detto che l'operazione di ricomposizione, attraverso la quale l'anno scorso sono stati mobilitati nel complesso oltre 45 miliardi di risorse, riguardava non un solo anno ma l'arco temporale di tre anni, ed è su questo orizzonte che una valutazione completa andrà fatta.

TAVOLA 1.1: FINANZA PUBBLICA, QUADRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
INDEBITAMENTO NETTO: CONSUNTIVI E STIME						
Tendenziale RUEF (marzo 2007)	-4,4	-2,3	-2,3	-2,1	-	-
Nuovo tendenziale prima del Decreto Legge (giugno 2007)	-4,4	-2,1	-2,1	-1,8	-1,3	-1,1
DPEF 2008-2011						
Decreto legge (Percentuale del PIL)	-	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
Indebitamento netto tendenziale aggiornato	-	-2,5	-2,2	-1,9	-1,4	-1,3
Indebitamento netto programmatico	-	-2,5	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
Manovra cumulata da realizzare (miliardi di euro)	-	0,0	0,0	-6,3	-12,8	-24,2
Percentuale del PIL	-	0,0	0,0	-0,4	-0,7	-1,4

(1) Tutto l'extra-gettito 2007 è destinato alla riduzione del deficit e alla correzione strutturale annuale pari allo 0,5 per cento del PIL per gli anni successivi.

Per la prima volta dopo anni, l'evoluzione della finanza pubblica conseguente agli interventi incisivi del Governo permette di conseguire l'obiettivo programmatico senza dover ricorrere ad ulteriori manovre correttive per l'anno a venire. Gli interventi che si deciderà di assumere non derivano pertanto dalla necessità di correggere andamenti non coerenti, ma piuttosto dalla opportunità di operare una redistribuzione delle risorse anche al fine di far fronte a oneri inderogabili non inclusi compiutamente nelle previsioni a legislazione vigente. Le più favorevoli prospettive per la finanza pubblica non consentono, tuttavia, un allentamento dell'attenzione. Il Governo intende rispettare gli impegni assunti con l'Europa nell'ambito della procedura di disavanzo eccessivo. Nello stesso tempo, ritiene di utilizzare parte del maggior gettito direttamente connesso al miglioramento strutturale dell'economia per interventi aggiuntivi a favore dello sviluppo e a misure specifiche a sostegno delle classi più deboli.

Nel quadro programmatico, l'indebitamento netto nel 2007, incorporando gli effetti dei nuovi interventi per un ammontare di risorse finanziarie pari a circa allo 0,4 per cento del PIL risulterà pari al 2,5 per cento del PIL. L'andamento previsto rispetta pienamente l'impegno preso in sede europea di rientro del disavanzo: nel biennio 2006-2007, l'aggiustamento cumulato corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum* risulta pari all'1,7 per cento del PIL, 0,1 punti percentuali in più di quanto richiesto dalla Raccomandazione Ecofin del luglio 2005. Il debito pubblico, espresso in percentuale del PIL, è atteso invertire la tendenza e riprendere a scendere, attestandosi a 105,1 per cento nel 2007.

Nel 2008, l'indebitamento netto si situerebbe al 2,2 per cento del PIL. Questo obiettivo presuppone il rigoroso controllo della spesa. Nel caso in cui questo non dovesse verificarsi, il Governo è pronto ad intervenire in corso d'anno per consentire il raggiungimento degli obiettivi previsti.

Per il periodo 2009-2011 gli obiettivi di indebitamento sono fissati in ulteriore progressiva riduzione fino a raggiungere un sostanziale pareggio di bilancio nel 2011, con un avanzo primario intorno al 5 per cento. L'aggiustamento strutturale che rimane da compiere per assicurare la convergenza verso l'obiettivo di bilancio del 2011 risulta complessivamente pari a circa 1,4 per cento del PIL. Il debito pubblico è previsto scendere sotto il 100 per cento rispetto al PIL, attestandosi al 95,0 per cento del PIL nel 2011.

Per trasformare la ripresa congiunturale in atto in una crescita duratura e sostenibile dal punto di vista sociale, ambientale e finanziario è indispensabile ampliare l'orizzonte temporale di riferimento dell'azione pubblica, favorire una maggiore equità intergenerazionale e quindi ridurre l'onere del debito per le future generazioni. Si tratta di un processo non agevole nella sua realizzazione concreta. E' necessario tuttavia perseguire questo obiettivo con determinazione.

La sostenibilità finanziaria ripristinata nel primo anno della legislatura deve essere salvaguardata. Diventa quindi necessario individuare da quale fonte possano affluire ulteriori risorse per le iniziative che il Governo intendesse assumere. Queste non possono giungere da un aumento ulteriore della pressione fiscale su coloro che già pagano le tasse in un'attività regolare; anzi, il Governo intende attenuare la pressione fiscale nel tempo e, come stabilito dalla Legge finanziaria 2007, è impegnato a destinare anche a questo scopo le risorse che gradualmente si recupereranno attraverso il contrasto all'evasione. Tuttavia, la riduzione potrà avvenire solamente se l'andamento della spesa pubblica si svilupperà in linea con le previsioni.

Se si esclude che le risorse aggiuntive possano pervenire da inasprimenti fiscali, allora possono scaturire solo da un aumento della qualità ed efficienza della spesa. Questo è il punto dove si incontrano un più forte sviluppo economico, una maggiore equità e il risanamento finanziario.

L'analisi di questo documento non è quindi centrata sulla distribuzione di risorse aggiuntive, ma pone l'accento sull'uso più efficace ed efficiente delle risorse esistenti. Particolare rilievo assume quindi l'esercizio dello 'spendere meglio'. Infatti, i margini di

manovra all'interno dei diversi settori per ulteriori risparmi e per una maggiore efficacia della spesa pubblica restano ampi. Se in ogni campo delle pubbliche amministrazioni (istruzione, università, giustizia, lavori pubblici, sicurezza ecc.) si raggiungessero le punte di efficienza che già si osservano in ciascuno di questi stessi campi, verrebbero generati significativi risparmi di spesa, unitamente ad un miglioramento dei servizi per il cittadino.

L'enfasi posta nel DPEF dell'anno scorso sulla necessità di un intervento incisivo sui quattro grandi comparti di spesa—sistema pensionistico, servizio sanitario, amministrazioni pubbliche, finanza ed enti decentrati—rimane quantomai valida. Le azioni sino ad ora intraprese devono perciò essere considerate come un primo passo di un processo più generale di urgente miglioramento della qualità della spesa pubblica che dovrà essere portato avanti con estrema determinazione nei prossimi anni.

Un tassello decisivo di questo progetto è rappresentato dal testo di delega che il Governo ha varato in materia di attuazione del Titolo V della Costituzione.

Ne discende che le azioni programmatiche delineate nel prosieguo dovranno trovare spazio e copertura finanziaria all'interno del processo di potenziamento dell'efficacia dell'azione pubblica. Le risorse recuperate attraverso l'esercizio dello 'spendere meglio' saranno in gran parte riallocate all'interno degli stessi comparti. L'avvio del processo di riforma del bilancio pubblico e delle procedure di revisione della spesa (*Spending Review*) daranno un importante contributo in tal senso.

Il fine ultimo che anima l'azione del Governo rimane quello di innalzare la crescita sostenibile dell'economia, coniugandola con una maggiore equità sociale e con il risanamento finanziario.

Parte Prima

II. ECONOMIA INTERNAZIONALE

II.1 CONGIUNTURA

Economia mondiale

Nei primi mesi del 2007 è continuata la fase di robusta crescita dell'economia mondiale e degli scambi internazionali, in linea con la tendenza del 2006. Il rafforzamento ciclico è stato significativo nell'area dell'euro ed in Giappone. L'espansione dell'economia statunitense ha invece perso progressivamente velocità, mantenendosi al di sotto del potenziale. Sostenuta risulta infine la crescita dei paesi del resto dell'area asiatica e dell'America Latina.

L'andamento dei prezzi a livello internazionale risente ancora delle marcate oscillazioni nei corsi delle materie prime, e soprattutto di quelle energetiche. Le tensioni inflazionistiche internazionali rimangono tuttavia modeste, anche grazie all'attenta politica monetaria perseguita dalle banche centrali dei paesi più industrializzati.

Il differenziale tra i tassi d'interesse a lungo termine tra l'area dell'euro e gli Stati Uniti si è progressivamente ridotto. Questa riduzione e le aspettative sulla crescita europea hanno contribuito all'apprezzamento dell'euro rispetto al dollaro. La valuta europea si è inoltre apprezzata rispetto allo yen giapponese, i cui tassi di interesse rimangono bassi.

Sulla base delle più recenti indicazioni degli Organismi Internazionali, si stima che l'espansione annua del PIL mondiale nel 2007 sarà pari al 4,9 per cento nell'anno in corso, rispetto al 5,4 del 2006. Anche il commercio internazionale dovrebbe registrare un rallentamento, con una crescita pari al 7,0 per cento (9,2 per cento nel 2006).

Stati Uniti

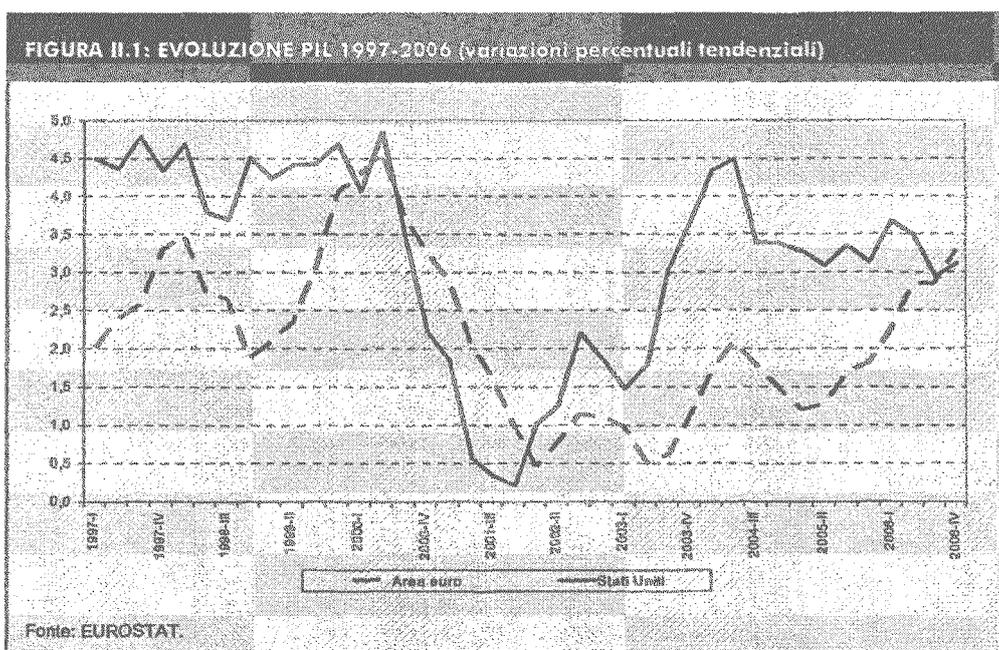
L'economia degli Stati Uniti, dopo aver registrato un'espansione al di sopra del potenziale per tre anni consecutivi, ha subito un rallentamento a partire dal secondo trimestre del 2006. La crescita del prodotto interno lordo si è attestata al 3,3 per cento per l'intero anno. La causa principale è la flessione degli investimenti nel settore dell'edilizia residenziale, intorno al 20 per cento rispetto all'anno precedente. Ha contribuito al rallentamento un aggiustamento delle scorte nel settore manifatturiero, mentre i consumi privati hanno mantenuto un elevato tasso di espansione, sostenuti da occupazione e salari crescenti.

Nel 2007, la crescita complessiva è prevista in rallentamento al 2,1 per cento. La spesa per consumi diminuirà gradualmente a causa della crescita contenuta dell'occupazione. Il contributo delle esportazioni nette dovrebbe essere di segno positivo nel 2007, per poi ritornare nuovamente neutrale negli anni successivi. I più recenti indicatori segnalano la possibilità di un graduale superamento dell'attuale fase di debolezza già a partire dalla seconda metà dell'anno.

Nonostante alcune tensioni sul lato dei prezzi, le aspettative di rialzo dell'inflazione continuano a rimanere contenute, mentre quelle sulla politica monetaria della Riserva Federale restano sostanzialmente invariate.

Area Euro

Nel 2006, l'economia dell'area dell'euro è cresciuta del 2,7 per cento, il migliore risultato dal 2000: nei tre anni precedenti, la crescita media si era attestata all'1,4 per cento. Il temuto possibile rallentamento indotto dagli alti prezzi del petrolio, dall'apprezzamento dell'euro e dalle difficoltà incontrate dall'economia statunitense non si è al momento verificato, grazie anche alla robustezza del ciclo mondiale. Fattore trainante della crescita sono stati gli investimenti, insieme a un ancor modesto contributo da parte della spesa per consumi. Le esportazioni nette hanno dato un contributo positivo, nonostante l'apprezzamento reale dell'euro.



Per il 2007 è prevista una crescita del 2,6 per cento, leggermente inferiore rispetto all'anno precedente. La forte ripresa occupazionale verificatasi negli ultimi due anni, il miglioramento della fiducia delle famiglie e l'andamento ancora favorevole dei mercati finanziari e immobiliari dovrebbero favorire un graduale rafforzamento della crescita dei consumi. Congiuntamente a un apporto tuttora positivo del settore estero, il maggior vigore della domanda interna dovrebbe rendere la ripresa ciclica più bilanciata e sostenibile.

Sebbene la Banca Centrale Europea a più riprese a partire da dicembre 2005 abbia aumentato il tasso di interesse di riferimento, portandolo al 4,0 per cento all'inizio di giugno, le condizioni finanziarie restano complessivamente favorevoli e la crescita del credito rimane elevata.

Giappone

Nel 2006, l'economia giapponese è cresciuta ad un tasso medio annuale del 2,2 per cento, al di sopra del potenziale. La debolezza registratasi nei consumi privati a metà 2006 è stata successivamente superata, grazie anche alla situazione favorevole nel mercato del

lavoro. Gli investimenti, sostenuti da elevati profitti aziendali, e le esportazioni nette si sono confermate come le componenti trainanti della crescita, specialmente in relazione alla domanda proveniente dalla Cina. Nel 2007, la crescita sarà più robusta (2,4 per cento) anche grazie ad un ribilanciamento della crescita a favore della domanda interna.

Dal lato della politica monetaria, la Banca Centrale giapponese si è impegnata in un graduale processo di normalizzazione del livello dei tassi d'interesse. Sebbene il tasso di inflazione annua continui ad oscillare intorno allo zero, con il previsto rafforzamento della domanda interna, il pericolo di deflazione sembra essere ormai scongiurato. Pertanto, il rialzo dei tassi probabilmente avverrà in modo molto graduale.

La finanza pubblica rimane un punto cardine del programma del governo a medio termine. Per la stabilizzazione del rapporto debito pubblico/PIL è necessario il raggiungimento di un avanzo primario. Questo implica il proseguimento dell'attuale azione di consolidamento fiscale.

Economie asiatiche

La parte rimanente dell'Asia continua il suo percorso di rapido sviluppo, grazie alla forte dinamica del commercio con l'estero e degli investimenti.

Anche nel 2006 l'economia cinese ha mantenuto un tasso di crescita del PIL superiore al 10 per cento. L'economia ha continuato a trarre impulso dall'attività di investimento, nonostante le misure restrittive adottate dalle autorità di politica economica per rallentare la crescita (limitazione della liquidità, controllo del flusso creditizio, aumento del tasso di interesse sui prestiti e del coefficiente di riserva obbligatoria). I tassi di crescita dei consumi privati continuano ad essere inferiori a quelli del PIL.

La crescita economica cinese dovrebbe continuare a ritmi sostenuti anche nel 2007 (intorno al 10 per cento). Il commercio con l'estero e l'avanzo di parte corrente è previsto in ulteriore aumento, come suggerito dalle statistiche relative ai primi mesi dell'anno.

La crescita dell'India dovrebbe subire un leggero rallentamento nel 2007, attestandosi intorno al 8,4 per cento rispetto al 9,2 per cento del 2006, a causa degli effetti delle misure monetarie restrittive sulla domanda interna.

II.2 PROSPETTIVE PER IL 2008 E OLTRE

Come previsto dai principali organismi internazionali, l'economia mondiale dovrebbe crescere nel quadriennio 2008-2011 mediamente del 4,8 per cento, in rallentamento rispetto al 5,1 per cento del triennio 2005-2007. Proseguirebbe comunque l'attuale fase di espansione dell'economia mondiale.

La crescita dei paesi industrializzati dovrebbe attestarsi al 2,6 per cento in tutto l'arco previsivo considerato, con una riduzione di 0,2 punti percentuali rispetto al triennio precedente. Il commercio mondiale è previsto aumentare a tassi sostenuti (7,4 per cento), lievemente inferiori rispetto al 7,9 per cento annuo del triennio 2005-2007.

L'economia statunitense tornerebbe a crescere a ritmi sostenuti (2,7 per cento annuo), anche se inferiore rispetto all'ultimo triennio. Contrariamente al passato, il settore estero dovrebbe dare un contributo positivo alla crescita del PIL durante tutto l'arco

previsivo in virtù del passato deprezzamento del dollaro e della crescita dei principali partners commerciali.

TAVOLA II.1: CRESCITA ECONOMICA INTERNAZIONALE (variazioni percentuali del PIL)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIL							
Paesi industrializzati	2,5	3,2	2,6	2,7	2,6	2,5	2,5
Stati Uniti	3,2	3,3	2,1	2,6	2,7	2,7	2,7
Giappone	1,9	2,2	2,4	2,1	1,7	1,4	1,3
UEM (13 paesi)	1,4	2,7	2,6	2,5	2,0	2,0	2,0
Italia	0,1	1,9	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7
Francia	1,2	2,0	2,4	2,2	1,9	2,0	2,2
Germania	0,9	2,7	2,5	2,4	1,6	1,6	1,5
Regno Unito	1,9	2,8	2,7	2,5	2,4	2,4	2,4
Spagna	3,5	3,9	3,6	3,2	2,5	2,4	2,3
Mondo escluso UE	5,7	6,0	5,4	5,5	5,4	5,3	5,3
Mondo	4,9	5,4	4,9	4,9	4,8	4,7	4,7
Commercio mondiale	7,4	9,2	7,0	7,4	7,4	7,4	7,4

Fonte: Elaborazioni su dati FMI, OCSE, Commissione Europea.

Nel medio periodo, si prevede per l'area dell'euro una crescita del 2,1 per cento, sostanzialmente in linea con il triennio 2005-2007 e vicina al potenziale. Il ciclo economico, inizialmente trainato dalle esportazioni, dovrebbe gradualmente estendersi alle componenti interne della domanda, e in particolare ai consumi privati. La favorevole crescita economica dovrebbe avere un impatto positivo sul proseguimento della riduzione dei disavanzi pubblici in alcuni dei principali paesi dell'area.

In Giappone, la crescita risulterebbe in rallentamento (1,6 per cento) nel quadriennio considerato, con un ridimensionamento di 0,5 punti percentuali rispetto al triennio precedente. Questo riporterebbe la crescita economica vicino al potenziale. Le cause di tale decelerazione vanno ricercate, in parte, nella prevista moderazione della domanda dei principali mercati di sbocco dei prodotti giapponesi (Cina e Paesi del Sud-Est asiatico) e in un possibile apprezzamento dello yen.

Nonostante i recenti rincari, il prezzo del petrolio è atteso stabilizzarsi attorno a 65 dollari al barile, sia pur in un contesto di ancora elevata volatilità. Questo andamento dovrebbe essere favorito dall'attenuarsi delle pressioni dal lato della domanda, in presenza di ritardi nell'adeguamento strutturale dell'offerta e del permanere dell'instabilità geopolitica. Per i prezzi delle materie prime non energetiche e dei manufatti, le stime prevalenti segnalano un graduale rallentamento, coerentemente con l'andamento della domanda mondiale.

Per quanto riguarda i rapporti di cambio, si ipotizza una stabilizzazione del valore dell'euro intorno a 1,34 dollari, confermando l'indebolimento della valuta statunitense registratosi nel 2006 e nella prima parte del 2007. I paesi emergenti, ed in particolare la Cina, non mostrano segnali di una prossima inversione nella politica del cambio, nonostante la recente maggiore crescita dell'inflazione.

TAVOLA II.2: PREZZI INTERNAZIONALI (variazioni percentuali)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Petrolio CIF (dollari/barile)	54,4	65,1	65,0	65,0	65,0	65,0	65,0
Materie prime non energetiche	-0,8	16,5	6,1	-1,9	1,3	1,3	1,3
Manufatti	5,1	4,6	2,8	0,9	0,8	0,8	0,8

Fonte: Elaborazioni su dati FMI, OCSE, Commissione Europea.

II.3 RISCHI DELLA PREVISIONE

Da molti anni le previsioni per la crescita mondiale non si prospettavano così favorevoli. Vanno tuttavia evidenziati alcuni rischi che potrebbero influenzare questo scenario positivo.

Innanzitutto, le possibili conseguenze di un ulteriore rallentamento dell'economia statunitense. La crisi del mercato immobiliare ha indebolito gli investimenti residenziali. Persiste l'incognita sul possibile impatto di questa crisi sulla spesa delle famiglie statunitensi e sui possibili contagi sia in altri settori che internazionali. Tuttavia, gli attuali ritmi di espansione dell'economia cinese e di quella indiana, nonché il consolidato recupero dell'economia europea e giapponese, sembrano avvalorare l'idea che l'economia globale possa assorbire senza eccessivi contraccolpi anche una ulteriore moderazione nel ritmo di crescita statunitense.

Un'altra tipologia di rischio riguarda i tempi e i modi con i quali verrà riassorbito lo sbilancio nei conti con l'estero degli Stati Uniti. Il peggioramento del saldo delle partite correnti sembra aver invertito la sua tendenza nell'ultimo trimestre del 2006. Tuttavia questa correzione potrebbe essere solo transitoria e destano preoccupazione due circostanze: (i) non vi è stata una significativa tendenza alla moderazione nei consumi delle famiglie statunitensi e alla riduzione del loro indebitamento e (ii) il deprezzamento del cambio effettivo reale del dollaro rimane ancora insufficiente e concentrato nel rapporto con l'euro.

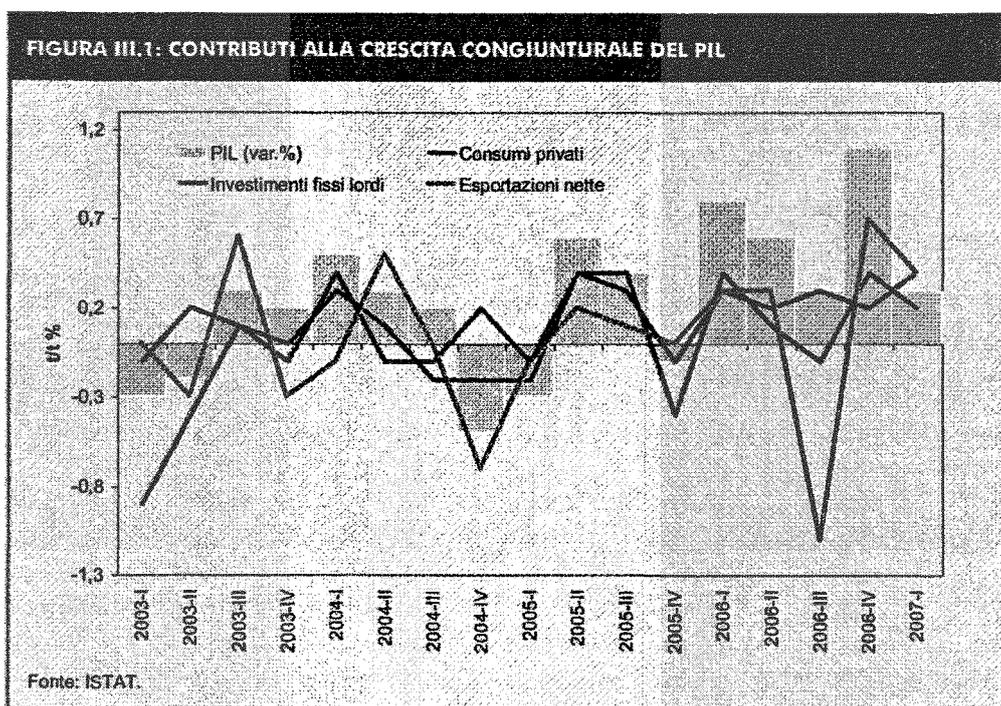
Infine, rischi considerevoli per la crescita dell'inflazione provengono dai prezzi delle materie prime e in particolare del petrolio.

III. ECONOMIA E FINANZA PUBBLICA IN ITALIA

III.1 2007 E QUADRO TENDENZIALE

Economia nel 2007

Nel primo trimestre 2007, l'attività economica in Italia ha continuato ad espandersi, anche se in misura più moderata rispetto alla forte accelerazione degli ultimi tre mesi dello scorso anno. Il PIL è cresciuto dello 0,3 per cento rispetto al trimestre precedente e del 2,3 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso. L'attività economica è stata trainata sia dalla domanda interna che dalle esportazioni nette; le scorte hanno sottratto 0,7 punti percentuali. Anche la produzione industriale ha visto un arretramento dello 0,9 per cento nel primo trimestre di quest'anno rispetto a quello precedente. Nonostante queste oscillazioni trimestrali, prosegue l'attuale espansione dell'economia caratterizzata da tassi di crescita al di sopra del potenziale.



Con riferimento ai prezzi, prosegue in progressivo rallentamento che ha portato l'inflazione italiana a convergere pienamente su quella dell'Area dell'Euro. Guardando alle componenti, a fronte di un rallentamento dell'inflazione importata, si registra un'accelerazione di quella interna. Il deflatore del PIL è aumentato del 2,8 per cento in termini tendenziali nel primo trimestre, mentre il deflatore dei consumi privati mostra una tendenza discendente.

Gli indicatori congiunturali disponibili mostrano segnali positivi per il secondo trimestre. Nonostante la produzione industriale abbia segnato in aprile un calo rispetto al mese precedente, il clima di fiducia delle imprese manifatturiere si mantiene su livelli elevati. Tenuto conto dei risultati del primo trimestre e del significativo effetto di trascinamento del 2006 (pari a 1,2 punti percentuali), nel 2007 si stima che il PIL possa crescere in media del 2,0 per cento. Questa stima sconta l'aspettativa di un aumento più robusto nel secondo trimestre e una certa moderazione nella seconda parte dell'anno.

La crescita dovrebbe essere sostenuta principalmente dalla domanda interna. Gli investimenti e i consumi privati apporterebbero un contributo alla crescita pari rispettivamente a 0,8 e a 1,2 punti percentuali. L'apporto delle esportazioni nette dovrebbe azzerarsi in considerazione del recente apprezzamento dell'euro e del previsto rafforzamento della domanda interna.

La crescita degli investimenti in macchinari e attrezzature dovrebbe essere favorita dal previsto buon andamento della domanda estera, soprattutto tedesca, e dalla ripresa in atto del ciclo produttivo. Queste aspettative sono confermate anche dal grado di utilizzo degli impianti che è attualmente su livelli particolarmente elevati. Gli investimenti in costruzioni, nonostante il rialzo atteso dei tassi di interesse, continuano a mostrare tassi di crescita elevati.

La spesa delle famiglie è prevista aumentare del 2,0 per cento rispetto all'anno precedente. I consumi delle famiglie saranno sostenuti dalla ritrovata fiducia e dalla continua crescita dell'occupazione. La stima sconta l'evoluzione positiva del reddito disponibile reale delle famiglie legata alla moderazione dell'inflazione al consumo.

Dal lato della domanda estera, al previsto graduale recupero di competitività delle esportazioni italiane si contrapporrà una minore dinamica nella crescita del commercio mondiale e l'elevato livello del rapporto di cambio dell'euro rispetto alle principali valute. Il tasso di crescita delle esportazioni dovrebbe registrare quindi un rallentamento rispetto all'anno precedente, attestandosi al 4,4 per cento. La dinamica delle importazioni mostrerebbe un incremento lievemente inferiore a quella delle esportazioni (4,2 per cento). La quota dell'Italia sulle esportazioni mondiali calcolata a prezzi correnti si è ulteriormente ridotta nel 2006, passando dal 3,7 del 2005 al 3,5 per cento nel 2006.

A fronte di tali andamenti, il saldo corrente della bilancia dei pagamenti risulterebbe ancora negativo e pari all'1,7 per cento in rapporto al PIL. Il saldo merci, tornato negativo dopo 15 anni nel 2006 (-0,6 per cento in rapporto al PIL), migliorerebbe lievemente grazie al recupero delle ragioni di scambio. Il disavanzo delle partite invisibili si collocherebbe all'1,6 per cento, in lieve miglioramento rispetto a quanto registrato lo scorso anno.

Per quanto riguarda il valore aggiunto settoriale, l'industria in senso stretto continuerebbe a mostrare tassi di crescita elevati, seppur lievemente inferiori a quelli del 2006. Anche il settore delle costruzioni risulterebbe in accelerazione rispetto all'anno precedente. Il settore terziario, beneficiando della ripresa ciclica in atto, mostrerebbe tassi di crescita superiori al 2,0 per cento.

TAVOLA III.1: VALORE AGGIUNTO (valori concatenati - anno base 2000, variazioni percentuali)

	2005	2006	2007
Agricoltura	-4,4	-3,1	1,0
Industria	-1,3	2,3	2,3
in senso stretto	-1,8	2,5	2,2
costruzioni	0,7	1,6	2,9
Servizi	1,0	1,6	2,0
privati*	0,9	1,8	2,4
pubblici**	1,0	1,2	0,6
Valore aggiunto	0,2	1,7	2,0
PIL	0,1	1,9	2,0

* Include commercio, alberghi, trasporti, comunicazioni, intermediazione creditizia, servizi vari ad imprese e famiglie.
** Include pubblica amministrazione, istruzione, sanità, altri servizi pubblici, servizi domestici presso le famiglie.

A fronte dei risultati del primo trimestre, l'aumento dell'occupazione (misurata in termini di unità *standard* di lavoro) dovrebbe continuare a ritmi più contenuti rispetto al 2006: l'incremento risulterebbe pari allo 0,8 per cento in media d'anno. I settori più dinamici continuerebbero a essere quello delle costruzioni e quello dei servizi privati, mentre nell'industria in senso stretto l'esigenza di un ulteriore recupero della produttività si tradurrebbe in un rallentamento della dinamica occupazionale rispetto al 2006.

TAVOLA III.2: OCCUPAZIONE (unità standard, variazioni percentuali)

	2005	2006	2007
Agricoltura	-5,6	0,6	-1,0
Industria	-0,6	1,1	0,6
in senso stretto	-2,2	1,3	0,4
costruzioni	3,7	0,6	1,1
Servizi	0,5	1,9	1,1
privati*	0,5	1,9	1,8
pubblici**	0,4	1,9	-0,1
Intera economia	-0,2	1,6	0,8
dipendenti	1,5	2,0	1,1

* Include commercio, alberghi, trasporti, comunicazioni, intermediazione creditizia, servizi vari ad imprese e famiglie.
** Include pubblica amministrazione, istruzione, sanità, altri servizi pubblici, servizi domestici presso le famiglie.

Come segnalato dai risultati della Rilevazione ISTAT sulle forze di lavoro relativa al primo trimestre dell'anno in corso, gli occupati sono cresciuti su base annua dello 0,4 per cento. Il numero degli occupati è risultato pari a 22 milioni e 846 mila unità. La moderazione della crescita dell'occupazione nel primo trimestre ha risentito sia della riduzione della crescita degli occupati a carattere temporaneo che del venir meno degli effetti legati alla regolarizzazione degli immigrati. Il tasso di disoccupazione si è attestato nel primo trimestre al 6,4 per cento.

Alla luce di questi andamenti e di una stima della dinamica dell'offerta di lavoro in decelerazione rispetto a quella registrata lo scorso anno, in media d'anno il tasso di disoccupazione è atteso stabilizzarsi sui valori registrati nel primo trimestre.

Il costo del lavoro per dipendente aumenterebbe in misura pari al 2,3 per cento e, parallelamente al recupero ciclico di produttività, il costo del lavoro per unità di prodotto risulterebbe dimezzato rispetto al 2006 (1,2 per cento contro il 2,3 del 2006).

L'inflazione interna, misurata dal deflatore del PIL, dovrebbe risultare pari al 2,4 per cento, riflettendo la dinamica salariale descritta e l'atteso recupero dei margini nell'industria in senso stretto e nei servizi privati. Il tasso d'inflazione misurato dall'indice nazionale (NIC) dovrebbe mostrare un incremento pari all'1,8 per cento. Tale andamento risulterebbe in riduzione rispetto alla media del 2006 (2,1 per cento), grazie anche al ridimensionamento registratosi nei primi mesi dell'anno in corso. Inoltre la riduzione del tasso di inflazione beneficerebbe degli effetti delle politiche di liberalizzazione dal Governo (cfr. Approfondimento IX.9).

Le previsioni macroeconomiche per il 2007 sono state riviste al rialzo rispetto a quelle formulate nel DPEF dello scorso anno, mentre sono rimaste invariate rispetto alla RUEF.

Buona parte del miglioramento delle prospettive per l'anno in corso deriva dal risultato del quarto trimestre 2006 che è stato più favorevole delle aspettative, implicando un trascinarsi elevato per l'anno in corso (1,2 punti percentuali). Inoltre, il positivo andamento del ciclo europeo, trainato dall'economia tedesca, è atteso dare un maggiore impulso alle esportazioni italiane e agli investimenti.

TAVOLA III.3: SCOSTAMENTO DELLE PREVISIONI PER IL 2007

	DPEF 2007-2011	DPEF 2008-2011
Tasso di crescita del PIL reale	1,2	2,0
Tasso d'inflazione*	2,0	1,7
Tasso d'interesse a termine sui BOT a 12 mesi **	3,82	4,55
Tasso di crescita dell'occupazione (unità di lavoro)	0,4	0,8
Tasso di disoccupazione (in % della forza di lavoro)	7,5	6,4
Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64)	58,4	59,0

* Programmato per DPEF 2007-2011; stimato (indice FOI, netto tabacchi) per DPEF 2008-2011.
** Fine anno.

Economia nel 2008 e anni seguenti

Nel 2008 il tasso di crescita del prodotto interno lordo dovrebbe risultare pari all'1,9 per cento¹. Nel triennio successivo, la crescita media annua del PIL si attesterebbe intorno all'1,7 per cento.

La crescita verrebbe sostenuta essenzialmente dalla domanda interna, il cui contributo risulterebbe pari a 1,9 per cento nel 2008 (di cui 0,6 punti percentuali per investimenti e 1,2 punti percentuali per la spesa delle famiglie). Il settore estero, invece, darebbe un contributo nullo nel 2008 e lievemente positivo successivamente, grazie al graduale recupero di competitività.

¹ Le previsioni tendenziali per l'economia italiana sono basate sullo scenario internazionale delineato nel secondo capitolo e sulla legislazione vigente. Le stime includono, quindi, anche gli effetti della Legge finanziaria per il 2007.

I consumi delle famiglie crescerebbero dell'1,9 per cento nel 2008, sostanzialmente in linea con il 2007, riflettendo l'evoluzione positiva del reddito disponibile reale. Negli anni seguenti si proietta una dinamica stabile intorno all'1,6 per cento.

Gli investimenti in macchinari ed attrezzature, favoriti dalle prospettive della domanda estera e dalla ripresa del ciclo europeo, mostrerebbero un incremento nel 2008 rispetto al 2007. A partire dal 2009 dovrebbero registrare una lieve decelerazione ciclica. Gli investimenti in costruzioni mostrerebbero un rallentamento a partire dal 2008.

La crescita delle esportazioni in volume nel 2008, seppur in moderata accelerazione rispetto al 2007, risulterebbe ancora inferiore a quella del commercio mondiale, segno della persistente erosione della quota delle esportazioni italiane. Si prevede che le imprese esportatrici tenderanno a recuperare gradualmente competitività nel periodo successivo con una dinamica meno sostenuta dei prezzi delle esportazioni (2,8 per cento nel 2008 contro 5,2 nel 2007). A fronte di tali andamenti, nel 2008 il disavanzo della bilancia commerciale migliorerebbe lievemente. Stimando un'evoluzione delle altre voci della bilancia dei pagamenti in linea con le tendenze più recenti, il saldo di parte corrente mostrerebbe un profilo in progressivo miglioramento sino a un -0,9 per cento a fine periodo. Le importazioni, infine, continuerebbero a manifestare una elasticità elevata rispetto al PIL.

Da un punto di vista settoriale, il valore aggiunto dell'industria in senso stretto e dei servizi privati mostrerebbe ancora una dinamica sostenuta nel 2008. In questo contesto, la crescita dell'occupazione, misurata in termini di unità di lavoro, si attesterebbe allo 0,8 per cento, trainata soprattutto dai servizi privati e dalle costruzioni; l'industria in senso stretto mostrerebbe tassi di crescita moderati, in lieve decelerazione rispetto all'anno precedente. Queste tendenze dovrebbero proseguire anche negli anni seguenti, con una crescita dell'occupazione in media dello 0,7 per cento all'anno. Il tasso di disoccupazione si ridurrebbe al 6,2 per cento nel 2008 e poi progressivamente fino al 5,7 per cento nel 2011.

La dinamica tendenziale delle retribuzioni lorde per dipendente si attesterebbe al 3,5 per cento per il complesso dell'economia nel 2008, temporaneamente sospinta dallo slittamento dell'iter di perfezionamento di alcuni contratti del pubblico impiego. Il costo del lavoro per dipendente crescerebbe in linea con le retribuzioni e la dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto per l'intera economia risulterebbe quindi in accelerazione rispetto al 2007. Nell'industria in senso stretto, tuttavia, il costo del lavoro per unità di prodotto risulterebbe in rallentamento, beneficiando di un recupero di produttività (1,8 per cento) più consistente rispetto a quello stimato per l'intera economia (1,0 per cento). Negli anni successivi, le retribuzioni pro-capite per l'intera economia continuerebbero a mostrare un andamento lievemente superiore rispetto a quello dei prezzi al consumo. La dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, beneficiando della moderazione nella dinamica retributiva e del recupero di produttività, è prevista in rallentamento.

A fronte di tali andamenti, la dinamica dell'inflazione interna misurata dal deflatore del PIL risulterebbe in linea con quella del 2007. Misurata dal deflatore dei consumi, si stabilizzerebbe lievemente al di sotto del 2,0 per cento, riflettendo una crescita stabile sia dei prezzi delle importazioni che dei prezzi dei beni e servizi prodotti internamente. Entrambe le misure sono previste in leggera diminuzione negli anni successivi.

XV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA III.4: QUADRO TENDENZIALE: INDICATORI MACROECONOMICI DI MEDIO TERMINE							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MACRO ITALIA VOLUMI							
PIL	0,1	1,9	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7
Importazioni	0,5	4,3	4,2	4,4	4,2	4,1	4,1
Consumi famiglie	0,6	1,5	2,0	1,9	1,8	1,6	1,6
Investimenti	-0,5	2,3	3,5	2,9	2,7	2,5	2,5
Esportazioni	-0,5	5,3	4,4	4,6	4,5	4,5	4,4
<i>pm. Saldo corrente bil. pag. in %</i>							
<i>PIL</i>	-1,5	-2,4	-1,7	-1,5	-1,2	-1,1	-0,9
CONTRIBUTI CRESCITA PIL							
Esportazioni nette	-0,3	0,3	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Scorte	-0,2	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale	0,6	1,3	2,1	1,9	1,7	1,6	1,6
PREZZI							
Deflatore importazioni	7,9	9,1	3,3	2,5	2,2	2,1	1,9
Deflatore PIL	2,2	1,8	2,4	2,3	1,9	1,8	1,8
PIL nominale	2,3	3,7	4,5	4,2	3,7	3,5	3,5
Deflatore consumi	2,4	2,7	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7
LAVORO							
Costo lavoro	3,1	2,5	2,3	3,5	2,2	2,2	2,1
Produttività (mis. Su PIL)	0,5	0,2	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9
CLUP (misurato su PIL)	2,6	2,3	1,2	2,4	1,2	1,2	1,2
Occupazione (JLA)	-0,2	1,6	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Tasso di disoccupazione	7,7	6,8	6,4	6,2	6,1	5,9	5,7
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,4	58,4	59,0	59,7	60,3	60,9	61,4
<i>pm. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)</i>	1.423.048	1.475.402	1.541.113	1.606.072	1.664.947	1.723.681	1.784.358

Finanza pubblica

Lo scenario di finanza pubblica delineato nel Documento di Programmazione dello scorso anno aveva indicato come obiettivi programmatici di indebitamento netto e di avanzo primario per il 2007 rispettivamente il 2,8 e il 2,1 per cento del PIL, in presenza di una stima di crescita economica dell'1,2 per cento. A fronte di un andamento tendenziale dell'indebitamento netto e dell'avanzo primario pari rispettivamente al 4,1 per cento e allo 0,8 per cento, veniva quantificata una manovra correttiva pari all'1,3 per cento del PIL, in linea con il percorso di rientro dal disavanzo eccessivo previsto dalla Raccomandazione del Consiglio Ecofin di luglio 2005.

Nel mese di settembre, la Relazione Previsionale e Programmatica e la Nota di Aggiornamento al DPEF confermavano l'obiettivo di indebitamento al 2,8 per cento del PIL. Le maggiori entrate stimate a seguito dell'emersione di maggior gettito nel 2006, parzialmente di natura strutturale, e di una previsione di crescita lievemente superiore consentivano di ridimensionare l'ammontare della correzione all'1 per cento del PIL, destinando maggiori risorse finanziarie allo sviluppo e all'equità. Contestualmente alla manovra, venivano predisposte misure compensative degli effetti della sentenza della Corte di Giustizia Europea sulla detraibilità dell'IVA, stimati in circa 5,2 miliardi di minori entrate.

XV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nel mese di dicembre, l'Aggiornamento al Programma di Stabilità riconfermava l'obiettivo di indebitamento al 2,8 per cento e rivedeva al rialzo l'avanzo primario al 2,3 per cento. A termine del processo di valutazione del Programma, nel mese di marzo 2007 il Consiglio Ecofin valutava il percorso di risanamento e la manovra finanziaria dell'Italia, coerente con il rientro dal disavanzo eccessivo entro il 2007.

TAVOLA III.5: CONTO DELLA P.A. A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni di euro)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ENTRATE						
Imposte dirette	213.664	226.788	237.544	246.514	255.317	264.042
Imposte indirette	218.250	224.616	230.267	237.188	243.903	250.804
Imposte in c/capitale	222	883	356	33	30	30
Totale Entrate tributarie	432.136	452.287	468.167	483.735	499.250	514.876
Contributi sociali	192.038	206.794	216.214	223.300	230.017	236.936
Contributi effettivi	188.444	203.197	212.531	219.588	226.268	233.152
Contributi figurativi	3.594	3.597	3.683	3.712	3.749	3.784
Altre entrate correnti	51.630	52.650	54.000	54.843	56.064	57.500
Entrate in c/capitale non tributarie	4.250	3.677	4.410	4.835	4.861	4.889
Totale Entrate	680.054	715.408	742.791	766.713	790.192	814.201
<i>p.m. Pressione fiscale netto TFR</i>		42,4	42,2	42,1	42,0	41,8
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	42,3	42,8	42,6	42,5	42,3	42,1
SPESE						
Redditi da lavoro dipendente	162.999	164.475	172.677	174.628	177.207	180.459
Consumi intermedi	119.600	123.015	127.715	131.718	134.082	138.083
Pensioni	207.001	215.110	224.020	230.120	237.030	244.630
Altre prestazioni sociali	45.992	49.040	51.580	51.720	53.400	55.950
Contributi alla produzione	13.539	14.871	14.296	14.217	14.071	14.171
Altre spese correnti netto interessi	39.894	42.767	43.708	44.664	45.717	46.424
Spese correnti al netto interessi	589.025	609.278	634.006	647.067	661.507	679.717
Interessi passivi	67.552	73.759	78.087	80.920	83.887	86.561
Totale spese correnti	656.577	683.037	712.093	727.987	745.394	766.278
di cui: spesa sanitaria	101.429	102.555	108.390	110.756	114.954	119.115
Spese in c/capitale	88.981	63.988	64.674	68.015	67.773	68.249
di cui: investimenti	33.850	39.578	41.216	42.750	42.834	42.797
Totale spese al netto interessi	678.006	673.266	698.680	715.082	729.280	747.966
Totale spese finali	754.558	747.025	776.767	796.002	813.167	834.527
Saldo primario	2.048	42.142	44.111	51.631	60.912	66.235
	0,1	2,7	2,7	3,1	3,5	3,7
Saldo di parte corrente	19.005	27.811	25.932	33.858	39.907	43.004
	1,3	1,8	1,6	2,0	2,3	2,4
Indebitamento netto	-65.504	-31.617	-33.976	-29.289	-22.975	-20.326
	-4,4	-2,1	-2,1	-1,8	-1,3	-1,1
Fabbisogno del settore statale	-34.609	-22.900	-32.000	-16.600	-10.000	-7.300
	-2,3	-1,5	-2,0	-1,0	-0,6	-0,4
<i>Debito in percentuale del PIL</i>	106,8	104,7	102,7	100,9	98,7	96,6
<i>PIL nominale</i>	1475402	1541113	1606072	1664947	1723681	1784358

Nello scorso mese di marzo la Relazione Unificata per l'Economia e la Finanza pubblica (RUEF), a seguito dei risultati conseguiti nel 2006 che hanno evidenziato un sostanziale miglioramento dei conti pubblici e in presenza di prospettive di crescita significativamente più favorevoli per l'anno in corso (2,0 per cento di crescita del PIL), aggiornava le previsioni, ricollocando l'indebitamento netto al 2,3 per cento e l'avanzo primario al 2,6 per cento.

Il miglioramento era il risultato di una ulteriore revisione al rialzo delle entrate totali per circa 9 miliardi, trainate dal buon andamento delle entrate tributarie a fronte di un lieve aumento delle previsioni di spesa, per circa 1,1 miliardi a causa essenzialmente di maggiori oneri per interessi. Le entrate tributarie venivano stimate in rialzo per circa 6 miliardi rispetto alla Relazione Previsionale e Programmatica: la nuova proiezione incorporava il venir meno delle entrate *una-tantum* e il minor gettito aggiuntivo (per circa 1,2 miliardi) previsto dal disegno di legge delega sulla tassazione dei redditi da capitale che era stato invece incluso nelle precedenti stime.

La nuova previsione dell'indebitamento teneva conto, peraltro, di alcuni elementi di rischio quali: l'incertezza sul riparto delle maggiori entrate fra componente strutturale e componente ciclica; la possibile sopravvenienza di maggiori esigenze finanziarie per interventi già programmati e in via di realizzazione; ulteriori obblighi finanziari legati ad accordi internazionali. Al contempo la previsione includeva anche gli effetti attesi dalle misure di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale inserite nella Legge finanziaria.

Le indicazioni provenienti dal nuovo quadro macroeconomico e dai più recenti dati sulle entrate e sulle spese, portano a prefigurare un quadro di finanza pubblica leggermente più favorevole di quello indicato nella RUEF. Le elaborazioni attuali consentono di prefigurare un indebitamento netto per l'anno in corso pari al 2,1 per cento del PIL.

Il miglioramento di 0,2 punti percentuali del PIL per il 2007 riflette la stima di maggiori entrate nette per circa 2,0 miliardi, risultanti da maggiori introiti tributari per circa 3,1 miliardi e minori contributi sociali per circa 1 miliardo. La nuova stima delle spese riflette principalmente: lo slittamento al 2008 del perfezionamento dei contratti del pubblico impiego per i comparti diversi dal settore statale (con un'economia di spesa nel 2007 di circa 1,4 miliardi); maggiori oneri per il personale del comparto scuola (circa 300 milioni); maggiori consumi intermedi conseguenti ad una maggiore spesa sanitaria connessa in parte all'abolizione di alcuni ticket (circa 1 miliardo), compensata, in parte, da economie delle Amministrazioni centrali.

Analogo miglioramento di 0,2 punti percentuali del PIL viene stimato per il 2008. Il nuovo livello pari al 2,1 per cento del PIL (a fronte del 2,3 per cento della RUEF) riflette maggiori entrate nette per circa 6 miliardi e una maggiore spesa per circa 2,8 miliardi. Le maggiori spese deriverebbero principalmente da: circa 1,6 miliardi di maggiori spese di personale (che includono il predetto slittamento dei rinnovi contrattuali); maggiori consumi intermedi (circa 1,5 miliardi conseguenti principalmente ad una più elevata spesa sanitaria che si assume compensata dalle Regioni anche con economie di spesa); una maggiore spesa per interessi (circa 2,4 miliardi) per effetto soprattutto dei più elevati tassi

XV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di interesse registrati sui mercati finanziari; minori spese in conto capitale per la riconsiderazione delle stime assunte per la RUEF (circa 2,7 miliardi).

TAVOLA III.6: SCOSTAMENTO DELLE PREVISIONI PER IL 2007, 2008 E 2009 RISPETTO ALLA RUEF

	2006		2007		2008		2009		Diff.	
	Consuntivo	RUEF	DPEF	Diff.	RUEF	DPEF	Diff.	RUEF		DPEF
ENTRATE										
Entrate tributarie	432.136	449.120	452.287	3.167	462.212	468.167	5.955	477.593	483.735	6.142
di cui:										
Imposte dirette	213.664	225.412	226.788	1.376	233.822	237.544	3.722	242.821	246.514	3.693
Imposte indirette	218.250	222.825	224.616	1.791	228.034	230.267	2.233	234.739	237.188	2.449
Imposte in c/capitale	222	883	883	0	356	356		33	33	0
Contributi sociali	192.038	207.792	206.794	-998	216.604	216.214	-390	223.838	223.300	-538
di cui:										
Contributi effettivi	188.444	204.168	203.197	-971	212.929	212.531	-398	220.117	219.588	-529
Contributi figurativi	3.594	3.624	3.597	-27	3.675	3.683	8	3.721	3.712	-9
Altre Entrate correnti	51.630	52.691	52.650	-41	53.547	54.000	453	53.847	54.843	996
Entrate in c/capitale non tributarie	4.250	3.645	3.677	32	4.384	4.410	26	4.817	4.835	18
TOTALE ENTRATE	690.054	713.248	715.408	2.160	736.747	742.791	6.044	760.095	766.713	6.618
<i>p.m. pressione fiscale</i>	<i>42,3</i>	<i>42,8</i>	<i>42,8</i>		<i>42,7</i>	<i>42,6</i>		<i>42,6</i>	<i>42,5</i>	
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	162.999	165.573	164.475	-1.098	171.837	172.677	1.640	174.357	174.628	271
Consumi intermedi	119.600	122.045	123.015	970	126.267	127.715	1.448	129.617	131.718	2.101
Pensioni	207.001	215.110	215.110	0	224.020	224.020	0	230.120	230.120	0
Altre prestazioni sociali	45.992	49.040	49.040	0	51.590	51.590	0	51.720	51.720	0
Contributi alla produzione	13.539	15.507	14.871	-636	14.159	14.296	137	14.552	14.217	-335
Altre Spese correnti al netto interessi	39.894	42.292	42.767	475	43.838	43.708	-130	44.681	44.664	-17
Spese correnti al netto interessi	589.025	609.567	609.278	-289	630.911	634.006	3.095	645.047	647.067	2.020
Interessi passivi	67.552	73.991	73.759	-232	75.673	78.087	2.414	76.871	80.920	4.049
TOTALE SPESE CORRENTI	656.577	683.558	683.037	-521	706.584	712.093	5.509	721.918	727.987	6.069
di cui:										
Spesa sanitaria	101.429	102.333	102.555	222	106.208	108.390	2.182	109.428	110.756	1.328
Spese in c/capitale	88.981	64.272	63.988	-284	67.409	64.674	-2.735	72.070	68.015	-4.055
di cui:										
Investimenti	33.850	39.032	39.513	481	40.683	41.216	533	42.692	42.750	58
TOTALE SPESE AL NETTO INTERESSI	678.006	673.839	673.266	-573	698.320	698.680	360	717.117	715.082	-2.035
TOTALE SPESE FINALI	745.558	747.830	747.025	-805	773.993	776.767	2.774	793.988	796.002	2.014
SALDI										
Saldo primario	2.048	39.409	42.142	2.733	38.427	44.111	5.684	42.978	51.631	8.653
	<i>0,1</i>	<i>2,6</i>	<i>2,7</i>		<i>2,4</i>	<i>2,7</i>		<i>2,6</i>	<i>3,1</i>	
Saldo di parte corrente	19.005	25.162	27.811	2.649	25.423	25.932	509	33.327	33.858	531
	<i>1,3</i>	<i>1,6</i>	<i>1,8</i>		<i>1,6</i>	<i>1,6</i>		<i>2,0</i>	<i>2,0</i>	
Indebitamento netto	-85.504	-34.582	-31.617	2.965	-37.246	-33.976	3.270	-33.893	-29.289	4.604
	<i>-4,4</i>	<i>-3,3</i>	<i>-2,1</i>		<i>-2,3</i>	<i>-2,1</i>		<i>-2,1</i>	<i>-1,8</i>	
PIL NOMINALE	1.475.402	1.534.196	1.541.113		1.590.892	1.606.072		1.648.305	1.664.947	

Il miglioramento del quadro tendenziale si accentuerebbe nel 2009, in cui si stima un indebitamento netto pari all'1,8 per cento del PIL, contro il 2,1 per cento stimato a marzo con la RUEF. Per gli anni successivi è attesa un'ulteriore discesa del deficit a legislazione vigente che si situerebbe all'1,3 per cento del PIL nel 2010 ed all'1,1 per cento nel 2011.

Il prospetto tendenziale qui presentato si basa su ipotesi che tipicamente vengono utilizzate per proiettare i dati di finanza pubblica.² In esso si prevede un maggior gettito

² (a) Le retribuzioni pubbliche sono state valutate incorporando gli effetti connessi al rinnovo dei contratti per il biennio economico 2006-2007 e alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale a partire dal 2008. Il numero dei dipendenti del complesso delle Amministrazioni pubbliche risulta sostanzialmente invariato per l'intero periodo previsionale.

strutturale rispetto alla RUEF per il 2007 e per gli anni successivi. Questo miglioramento è connesso al più favorevole scenario per l'economia e al miglior gettito previsto legato alla lotta all'evasione fiscale.

Il Governo, pur nel rispetto del percorso di risanamento dei conti pubblici, intende utilizzare parte di questo miglioramento per finanziare interventi a carattere continuativo finalizzati al sostegno delle categorie sociali più deboli, tramite l'adeguamento delle pensioni basse, e interventi a carattere non permanente volti a favorire lo sviluppo. Questi ultimi interventi sono destinati ai settori delle infrastrutture ferroviarie, stradali, autostradali, a tutela dell'ambiente, al potenziamento della ricerca, nonché a favorire più efficacemente l'azione della Pubblica Amministrazione con particolare riguardo ai settori della sicurezza, della scuola e del contrasto all'evasione fiscale. A tal fine il Governo adotta, contestualmente al presente documento, un apposito Decreto Legge che sviluppa i suoi effetti nell'anno in corso per un ammontare pari allo 0,4 per cento del PIL e allo 0,1 per quelli successivi.

Alla luce di questo provvedimento contestuale all'approvazione del DPEF, il quadro di finanza pubblica integrato viene rappresentato nella tavola che segue. L'indebitamento netto per l'anno in corso si colloca al 2,5 per cento del PIL, per poi scendere al 2,2 per cento del PIL nell'anno 2008.

(b) La spesa per consumi intermedi, comprensiva di quella per la sanità, è stata stimata per il 2008 a un tasso di crescita al di sotto di quello del PIL nominale e successivamente con una elasticità implicita media rispetto al PIL nominale intorno allo 0,7 per cento.

(c) La spesa sanitaria è stata valutata sulla base di un tasso di crescita medio nel periodo del 3,8 per cento che tiene conto dei criteri previsivi concernenti la spesa per il personale che nel periodo si incrementa mediamente del 3,2 per cento, di una crescita media della spesa per acquisti beni e servizi del 4,4 per cento e di un incremento medio della spesa per prestazioni fornite da produttori in regime di mercato del 3,7 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 ridursi gradualmente raggiungendo a fine periodo il 6,7 per cento.

(d) La spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro presenta nel periodo un tasso di variazione medio pari al 3,3 per cento. In particolare, quella pensionistica è stimata crescere in media al 3,3 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 di anzianità previsti dalla L.243/2004. L'incidenza della spesa pensionistica sul PIL è proiettata in progressiva riduzione nel periodo, collocandosi nel 2011 al 13,7 per cento del PIL.

(e) La spesa per interessi è stata valutata tenendo conto dei tassi a termine in base all'attuale struttura per scadenze dei tassi di mercato.

(f) La spesa in conto capitale è stata stimata in relazione alle nuove autorizzazioni determinate dalle precedenti 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 pari al 3,3 per cento e secondo un'elasticità media pari nel periodo allo 0,9 per cento.

(h) Per i contributi sociali, valutati in coerenza con l'andamento dell'occupazione, si prevede una crescita media nel periodo del 3,5 per cento con una elasticità dell'1,1 per cento nel 2008 e successivamente dello 0,9 rispetto al PIL.

XV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA III.7: CONTO DELLA P.A. A LEGISLAZIONE VIGENTE (integrato con gli effetti del Decreto Legge in materia di spesa, in milioni di euro)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ENTRATE						
Imposte dirette	213.664	226.702	237.569	246.514	255.317	264.042
Imposte indirette	218.250	224.616	230.267	237.188	243.903	250.804
Imposte in c/capitale	222	883	356	33	30	30
Totale Entrate tributarie	432.136	452.201	468.192	483.735	499.250	514.876
Contributi sociali	192.038	206.794	216.214	223.300	230.017	236.936
Contributi effettivi	188.444	203.197	212.531	219.588	226.268	233.152
Contributi figurativi	3.594	3.597	3.683	3.712	3.749	3.784
Altre entrate correnti	51.630	52.650	54.000	54.843	56.064	57.500
Entrate in c/capitale non tributarie	4.250	3.677	4.410	4.835	4.861	4.889
Totale Entrate	680.054	715.322	742.816	766.713	790.192	814.201
<i>p.m. Pressione fiscale netto TFR</i>		<i>42,4</i>	<i>42,2</i>	<i>42,1</i>	<i>42,0</i>	<i>41,8</i>
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	<i>42,3</i>	<i>42,8</i>	<i>42,6</i>	<i>42,5</i>	<i>42,3</i>	<i>42,1</i>
SPESE						
Redditi da lavoro dipendente	162.999	164.689	172.677	174.628	177.207	180.459
Consumi intermedi	119.600	124.955	127.745	131.733	134.082	138.083
Pensioni	207.001	215.810	225.520	231.620	238.530	246.130
Altre prestazioni sociali	45.992	49.111	51.590	51.720	53.400	55.950
Contributi alla produzione	13.539	15.121	14.296	14.217	14.071	14.171
Altre spese correnti netto interessi	39.894	44.446	43.718	44.669	45.717	46.424
Spese correnti al netto interessi	589.025	614.132	635.546	648.587	663.007	681.217
Interessi passivi	67.552	73.825	78.391	81.310	84.316	87.089
Totale spese correnti	656.577	687.957	713.937	729.897	747.323	768.306
di cui: spesa sanitaria	101.429	102.555	108.390	110.756	114.954	119.115
Spese in c/capitale	88.981	65.667	64.754	68.105	67.773	68.249
di cui: investimenti	33.850	40.306	41.256	42.790	42.834	42.797
Totale spese al netto interessi	678.006	679.799	700.300	716.692	730.780	749.466
Totale spese finali	754.558	753.624	778.691	798.002	815.096	836.555
Saldo primario	2.048	35.523	42.516	50.021	59.412	64.735
	<i>0,1</i>	<i>2,3</i>	<i>2,6</i>	<i>3,0</i>	<i>3,4</i>	<i>3,6</i>
Saldo di parte corrente	19.005	22.805	24.113	31.948	37.978	40.976
	<i>1,3</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>1,9</i>	<i>2,2</i>	<i>2,3</i>
Indebitamento netto	-65.504	-38.302	-35.876	-31.289	-24.904	-22.354
	<i>-4,4</i>	<i>-2,5</i>	<i>-2,2</i>	<i>-1,9</i>	<i>-1,4</i>	<i>-1,3</i>
Fabbisogno del settore statale	-34.609	-28.900	-33.500	-18.100	-11.500	-8.800
	<i>-2,3</i>	<i>-1,9</i>	<i>-2,1</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,5</i>
Debito in percentuale PIL	106,8	105,1	103,2	101,4	99,3	97,2
PIL	1.475.402	1.541.113	1.606.072	1.664.947	1.723.681	1.784.358

XV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA III.8: CONTO ECONOMICO DELLA P.A. 2006-2011 (milioni di euro)

	2006	% del	2007	% del	2008	% del	2009	% del	2010	% del	2011	% del	var. %	var. %
SPESA CORRENTE														
Spesa di Investimento														
- Amministrazione Centrale	89.917	6,1	93.694	6,1	96.339	6,0	97.359	6,0	98.592	6,0	100.689	6,1	1,0	2,1
- Servizio dello Stato	87.459	5,9	91.374	5,9	93.900	5,8	94.971	5,7	96.136	5,8	98.133	5,5	1,0	2,1
- Altri enti	2.458	0,2	2.318	0,1	2.438	0,2	2.387	0,3	2.457	0,1	2.556	0,1	3,4	3,1
Amministrazione Locale														
- Regioni	66.779	4,7	67.634	4,4	72.911	4,4	73.852	4,4	75.080	4,4	76.243	4,3	1,2	1,5
- Regioni in via di sviluppo	3.303	0,3	3.371	0,2	3,4	0,2	3,478	0,2	3,535	0,2	3,587	0,2	1,5	1,5
- Comuni Intermedi	119.600	8,2	124.866	8,1	127.348	8,0	131.732	7,9	134.882	7,8	138.863	7,7	2,3	2,9
Amministrazione Centrale														
- Servizio dello Stato	20.919	1,4	22.829	1,5	23.831	1,3	24.909	1,5	25.404	1,4	26.003	1,3	2,0	0,2
- Altri enti	17.972	1,2	20.699	1,3	20.722	1,3	21.888	1,3	20.268	1,2	21.193	1,1	-7,4	-0,3
- Altri enti	2.947	0,2	3.130	0,2	3.199	0,2	3.224	0,2	3.186	0,2	3.235	0,2	1,5	1,6
Amministrazione Locale														
- Regioni	90.243	6,3	88.398	5,4	101.153	6,3	103.946	6,2	107.866	6,3	111.456	6,5	3,8	3,8
- Regioni in via di sviluppo	4.818	0,2	4.730	0,2	4,751	0,2	4,829	0,2	4,898	0,2	4,974	0,2	1,4	1,4
- Comuni Intermedi	200.589	14,1	206.821	13,7	217.318	13,0	225.846	13,2	231.950	13,0	240.689	13,0	3,8	3,8
Altre spese correnti														
- Amministrazione Centrale	31.604	2,2	32.493	2,2	33.451	2,2	34.481	2,2	35.249	2,2	36.370	2,2	1,5	3,2
- Servizio dello Stato	28.981	1,8	33.477	2,2	33.592	1,9	33.592	1,9	33.243	1,8	33.218	1,9	1,2	1,2
- Altri enti	4.623	0,3	4.866	0,3	4,858	0,3	4,923	0,3	5,006	0,3	5,092	0,3	1,7	1,7
Amministrazione Locale														
- Regioni	36.695	1,4	37.081	1,5	37.256	1,3	37.461	1,3	37.683	1,3	37.918	1,3	1,1	1,1
- Regioni in via di sviluppo	1.174	0,1	1.213	0,1	1,265	0,1	1,310	0,1	1,358	0,1	1,400	0,1	3,2	3,2
Totale spese correnti (escluso interesse)														
	869.228	89,9	914.122	89,9	937.944	89,9	968.887	89,9	993.097	89,9	1.011.217	89,9	2,2	2,2
Finanziamenti passivi														
	67.212	4,9	70.829	4,9	70.391	4,9	69.216	4,9	68.916	4,9	67.895	4,9	-1,7	-1,7
SPESA DI CONTO CAPITALE														
Operazioni														
Trasferimenti (escluso fondo)														
- Amministrazione Centrale	1.299	0,1	1.240	0,1	1.200	0,1	1.160	0,1	1.100	0,1	1.000	0,1	-9,0	-9,0
- Servizio dello Stato	39.236	3,4	41.696	2,7	42.296	2,8	42.796	2,8	43.296	2,8	43.796	2,8	1,2	1,2
- Altri enti	4.038	0,4	4.137	0,3	4.032	0,3	4.032	0,3	4.032	0,3	4.032	0,3	0,0	0,0
Amministrazione Locale														
- Regioni	3.958	0,3	4.044	0,4	4.023	0,4	4.023	0,4	4.023	0,4	4.023	0,4	0,0	0,0
- Regioni in via di sviluppo	2.682	0,2	2.773	0,3	2.782	0,3	2.782	0,3	2.782	0,3	2.782	0,3	0,0	0,0
- Altri enti	211	0,0	211	0,0	211	0,0	211	0,0	211	0,0	211	0,0	0,0	0,0
Altre spese in conto capitale														
- Amministrazione Centrale	46.159	3,9	44.570	3,5	43.388	3,5	42.196	3,5	41.004	3,5	39.812	3,5	-2,9	-2,9
- Servizio dello Stato	43.389	3,7	43.101	3,0	42.916	3,0	42.731	3,0	42.546	3,0	42.371	3,0	-0,4	-0,4
- Altri enti	2.770	0,0	1.468	0,1	1.472	0,1	1.465	0,1	1.458	0,1	1.441	0,1	-1,2	-1,2
Amministrazione Locale														
- Regioni	10.972	0,9	10.791	0,7	10.616	0,7	10.441	0,7	10.266	0,7	10.091	0,7	-1,7	-1,7
- Regioni in via di sviluppo	3	0,0	3	0,0	3	0,0	3	0,0	3	0,0	3	0,0	0,0	0,0
Totale spese in conto capitale (escluso interesse)														
	90.267	6,1	88.847	6,0	87.394	6,1	85.908	6,1	84.477	6,0	83.046	6,0	-1,7	-1,7
Totale spese (escluso interesse)														
	959.495	96,0	1.002.971	96,0	1.025.338	96,0	1.054.805	96,0	1.081.574	96,0	1.101.262	96,0	2,6	2,6
Totale spesa														
	879.286	87,9	913.343	87,9	937.553	87,9	968.093	87,9	994.621	87,9	1.018.312	87,9	2,7	2,7
Var. corrente														
	1.013	0,1	894	0,1	879	0,1	867	0,1	856	0,1	845	0,1	-1,1	-1,1

XV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA III.8 (segue): CONTO DELLA P.A. 2006-2011 (milioni di euro)

	2006	% 06	2007	% 07	2008	% 08	2009	% 09	2010	% 10	2011	% 11	Var. %	Var. %
ENTRATE CORRENTI														
Totale entrate correnti	452.128	29,3	492.291	29,2	484.122	29,3	489.226	29,3	489.226	29,3	514.876	29,3	0,0	0,0
Imposte dirette	212.664	47,0	205.762	41,8	237.668	49,1	248.814	50,9	238.817	48,8	244.040	47,4	-0,4	-0,4
Amministrazione Centrale	190.576	42,1	201.247	40,9	210.234	43,4	218.932	44,8	228.823	46,8	234.713	45,4	0,0	0,0
Amministrazione Locale	22.088	4,9	25.492	5,1	27.434	5,7	29.882	6,1	28.994	5,9	29.327	5,6	0,0	0,0
Erri di Provinces	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposta Indivisa	212.200	46,9	224.616	45,6	236.837	49,1	247.348	50,6	248.817	50,9	263.713	51,2	0,0	0,0
Amministrazione Centrale	127.644	28,2	153.276	31,1	156.352	32,3	161.813	33,3	156.510	32,2	171.269	33,1	0,0	0,0
Amministrazione Locale	84.556	18,7	71.340	14,4	80.485	16,7	85.535	17,6	92.307	19,0	92.444	17,8	0,0	0,0
Erri di Provinces	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre entrate correnti	139.454	30,7	162.227	32,8	146.420	30,3	130.664	26,8	120.405	24,6	137.113	26,5	0,0	0,0
Amministrazione Centrale	112.312	24,8	124.354	25,2	108.014	22,5	93.453	19,1	85.152	17,4	100.029	19,4	0,0	0,0
Amministrazione Locale	27.142	6,0	37.873	7,7	38.406	7,9	37.211	7,6	35.253	7,2	37.084	7,2	0,0	0,0
Erri di Provinces	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposta di Successione	222	0,0	622	0,1	237,7	0,0	22	0,0	26	0,0	20	0,0	-0,1	-0,1
Amministrazione Centrale	211	0,0	611	0,1	232,3	0,0	22	0,0	26	0,0	20	0,0	-0,1	-0,1
Amministrazione Locale	11	0,0	11	0,0	11	0,0	11	0,0	11	0,0	11	0,0	0,0	0,0
Erri di Provinces	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	132.206	29,2	166.094	33,7	142.244	29,6	125.208	25,6	120.817	24,7	125.806	24,4	0,0	0,0
Amministrazione Centrale	131.200	29,0	165.000	33,5	141.000	29,1	124.000	25,4	119.000	24,5	124.000	24,3	0,0	0,0
Amministrazione Locale	1.006	0,2	994	0,2	1.244	0,3	2.208	0,4	1.817	0,4	1.806	0,4	0,0	0,0
Erri di Provinces	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre entrate correnti	23.224	5,1	23.900	4,8	24.888	5,3	25.350	5,2	23.540	4,8	26.277	5,1	0,0	0,0
Amministrazione Centrale	21.200	4,7	21.500	4,3	22.500	4,6	23.000	4,7	21.500	4,4	23.447	4,7	0,0	0,0
Amministrazione Locale	2.024	0,4	2.400	0,5	2.388	0,5	2.350	0,5	2.040	0,4	2.830	0,5	0,0	0,0
Erri di Provinces	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ENTRATE IN CONTO CAPITALE														
Fondi in conto capitale	4.269	0,9	3.877	0,8	4.418	0,9	4.209	0,8	4.261	0,8	4.269	0,8	0,0	0,0
Amministrazione Centrale	3.981	0,9	3.600	0,7	4.100	0,8	3.900	0,8	3.950	0,8	3.950	0,8	0,0	0,0
Amministrazione Locale	288	0,0	277	0,0	318	0,0	309	0,0	311	0,0	319	0,0	0,0	0,0
Erri di Provinces	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre entrate correnti	3.359	0,7	3.194	0,6	3.637	0,7	3.292	0,6	3.310	0,6	3.310	0,6	0,0	0,0
Amministrazione Centrale	3.359	0,7	3.194	0,6	3.637	0,7	3.292	0,6	3.310	0,6	3.310	0,6	0,0	0,0
Amministrazione Locale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Erri di Provinces	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale entrate	456.397	29,4	496.168	29,4	488.540	29,3	493.435	29,3	493.487	29,3	519.145	29,4	0,0	0,0
Zallo primario	2.049	0,4	1.877	0,4	2.049	0,4	1.977	0,4	1.977	0,4	1.977	0,4	0,0	0,0
Zallo di parte corrente	1.985	0,4	1.877	0,4	1.985	0,4	1.877	0,4	1.877	0,4	1.877	0,4	0,0	0,0
Indebitamento netto	-40.269	-8,9	-38.902	-7,9	-41,5	-8,5	-38.902	-8,0	-38.902	-8,0	-38.902	-8,0	0,0	0,0

III.2 QUADRO PROGRAMMATICO 2008-2011**Economia**

Nel 2008, la crescita dell'economia italiana risulterà pari all'1,9 per cento. Per il 2009, essa viene stimata all'1,7 per cento. Nel biennio 2010-2011 gli effetti della riduzione della pressione fiscale si rifletteranno positivamente sulla fiducia dei consumatori e delle imprese. La crescita sarà trainata in tutto l'arco di previsione dalla domanda interna.

L'occupazione, prevista in lieve rallentamento nel 2009, dovrebbe crescere in media dello 0,8 per cento nel biennio successivo. Il tasso di disoccupazione è previsto scendere ulteriormente e attestarsi nel 2011 al 5,6 per cento.

La dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, beneficiando del lieve recupero di produttività, è prevista in ulteriore, seppur lieve, riduzione, con effetti positivi sull'inflazione interna.

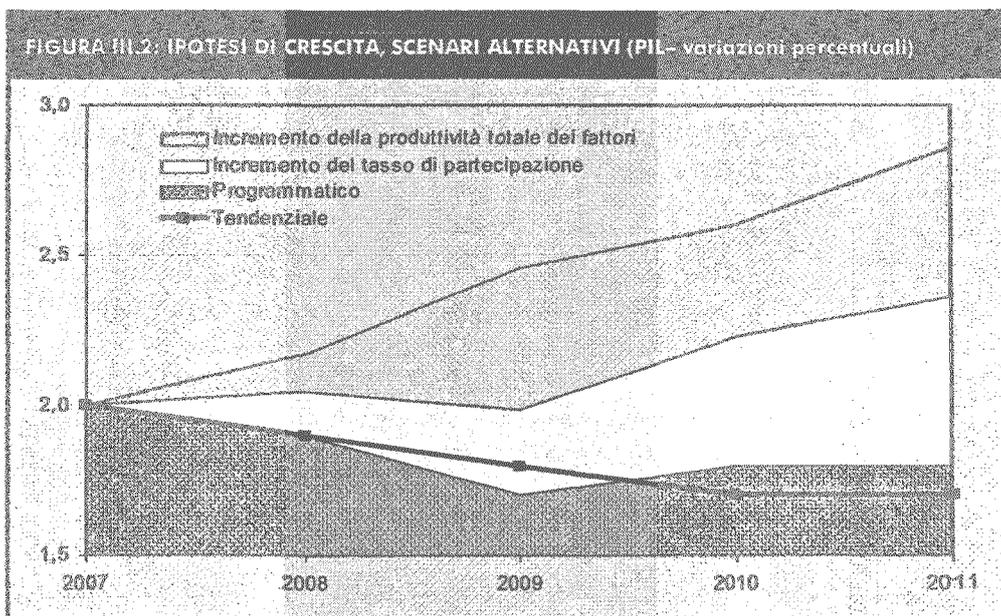
TAVOLA III.9: QUADRO PROGRAMMATICO: INDICATORI MACROECONOMICI DI MEDIO TERMINE							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MACRO ITALIA VOLUMI							
PIL	0,1	1,9	2,0	1,9	1,7	1,8	1,8
Importazioni	0,5	4,3	4,2	4,4	4,2	4,3	4,4
Consumi famiglie	0,6	1,5	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8
Investimenti	-0,5	2,3	3,5	2,9	2,7	2,6	2,5
Esportazioni	-0,5	5,3	4,4	4,6	4,5	4,6	4,7
<i>pm. Saldo corrente bil. pag. in %</i>							
<i>PIL</i>	-1,5	-2,4	-1,7	-1,5	-1,2	-1,1	-1,0
CONTRIBUTI CRESCITA PIL							
Esportazioni nette	-0,3	0,3	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Scorte	-0,2	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Domanda nazionale	0,6	1,3	2,1	1,9	1,6	1,6	1,6
PREZZI							
Deflatore importazioni	7,9	9,1	3,3	2,5	2,2	2,1	1,9
Deflatore PIL	2,2	1,8	2,4	2,3	1,8	1,8	1,7
PIL nominale	2,3	3,7	4,5	4,2	3,6	3,6	3,6
Deflatore consumi	2,4	2,7	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7
Inflazione (progr.)	1,6	1,7	2,0	1,7	1,5	1,5	1,5
LAVORO							
Costo lavoro	3,1	2,5	2,3	3,5	2,2	2,1	2,1
Produttività (mis. Su PIL)	0,3	0,2	1,1	1,1	0,9	1,0	1,0
CLUP (misurato su PIL)	2,8	2,3	1,2	2,4	1,2	1,1	1,1
Occupazione (ULA)	-0,2	1,6	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8
Tasso di disoccupazione	7,7	6,8	6,4	6,2	6,1	5,8	5,6
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,4	58,4	59,0	59,7	60,3	60,9	61,5
<i>pm. PIL nominale (valori assoluti</i>							
<i>in milioni euro)</i>	1.423.048	1.475.402	1.541.113	1.606.072	1.663.165	1.723.480	1.785.413

Rispetto al quadro tendenziale, il quadro programmatico mostra soltanto un modesto incremento a fine periodo (0,1 per cento nel 2011). Premesso che la crescita tendenziale è stata rivista leggermente al rialzo rispetto allo scorso DPEF come effetto delle misure già adottate, lo scostamento appare comunque piuttosto contenuto.

I potenziali vantaggi derivanti dalla effettuazione di un programma di riforme intraprese rischiano di essere sottostimati dalle tecniche con cui si fanno le previsioni. Ad esempio, il Regno Unito, paese che ha operato prima dell'Italia rilevanti misure di natura

strutturale, ha conseguito nel quinquennio 2001–2005 un tasso di crescita annuo superiore a quello italiano di ben 1,8 punti percentuali. In presenza di simili dinamiche demografiche, la maggiore crescita britannica è dovuta prevalentemente alla variazione della produttività.

A scopo illustrativo, mostriamo nel grafico allegato gli effetti che avrebbe sul profilo di crescita italiano una ulteriore accelerazione della produttività (in termini di produttività totale dei fattori) rispetto a quella ipotizzata nel DPEF per il quadriennio 2008-2011. Secondo questo esercizio, la produttività è ipotizzata crescere al tasso medio conseguito dal Regno Unito nel 2001-2005, pari a circa 1,2 per cento. Un'altra possibile fonte di maggior crescita è rappresentata dal tasso di partecipazione al mercato del lavoro. L'Italia è caratterizzata da dinamiche demografiche abbastanza sfavorevoli—in mancanza di flussi di immigrazione, la popolazione in età lavorativa declinerebbe rapidamente. Tuttavia il tasso di partecipazione al mercato del lavoro, molto inferiore rispetto alla media europea, è suscettibile di rilevanti incrementi. Nel corso degli ultimi anni, ad un declino del tasso di disoccupazione non ha corrisposto una altrettanto favorevole variazione del tasso di partecipazione. Assumendo un progresso più pronunciato rispetto a quello ipotizzato—con un ulteriore aumento del tasso di partecipazione di un punto percentuale entro il 2011—si otterrebbe una maggiore crescita dell'economia, come evidenziato nel grafico. Sommando questi effetti, la crescita italiana si avvicinerebbe alla soglia del 3 per cento a fine periodo.



Le proiezioni di maggiore crescita sono state ricavate facendo riferimento alla stessa metodologia utilizzata per l'esercizio di scomposizione della crescita contenuto nell'Approfondimento sulla produttività.

Rispetto al quadro programmatico, la variazione della produttività totale dei fattori risulta incrementa di 1 decimo di punto ogni anno, a cui corrisponde un aumento di pari

entità del prodotto interno lordo. L'aumento del tasso di partecipazione, effettuato tenendo fermi ai valori del quadro programmatico tutte le altre variabili relative al mercato del lavoro tra cui il tasso di disoccupazione, porterebbe ad un ulteriore incremento dell'occupazione e ad un maggiore prodotto interno lordo.

Questo esercizio puramente indicativo mostra che nell'economia italiana sono presenti le potenzialità per una crescita molto più dinamica di quella indicata nel quadro programmatico. Esse dipendono dalla prosecuzione dell'attuale processo delle riforme, in un contesto di continuazione del risanamento finanziario in atto.

Finanza pubblica

Alla luce del quadro macroeconomico e di quello di finanza pubblica, comprensivo degli effetti dell'assestamento, il Governo ha valutato l'opportunità di riconsidere gli obiettivi di indebitamento netto per il periodo 2007-2011.

In tale contesto occorre rilevare che per seguire letteralmente le indicazioni emerse negli ultimi mesi in sede europea, l'Italia dovrebbe utilizzare tutto il miglioramento dei conti emerso nel 2007 a riduzione del disavanzo ed effettuare una riduzione strutturale del disavanzo in ragione dello 0,5 per cento del PIL annuo a partire dal 2008. Lo scenario che ne deriverebbe (cfr. Tavola III.9, alla riga 'indicazioni UE') implicherebbe di chiudere il 2007 con un valore di indebitamento netto pari al 2,1 per cento del PIL e il 2008 con un disavanzo pari all'1,5 cento del PIL. Dati i valori tendenziali, tale ipotesi richiederebbe di effettuare una manovra correttiva per il 2008 pari allo 0,6 per cento del PIL, cioè pari a circa 10 miliardi di euro. Una correzione di questa portata per il 2008 risulterebbe pari a quasi la metà della correzione complessiva da effettuare per raggiungere l'obiettivo di bilancio in pareggio nel 2011.

Il Governo giudica che tale ipotesi non possa considerarsi realistica tenendo conto delle condizioni economiche e sociali italiane, e considerando inoltre il grande sforzo di aggiustamento strutturale già effettuato dal Paese nell'anno in corso con la Legge finanziaria per il 2007. Il Governo quindi opta per un percorso rigoroso ma più graduale, che coniughi l'esigenza di utilizzare una gran parte delle risorse aggiuntive emerse nel 2007 a riduzione del disavanzo al fine di evitare una nuova manovra correttiva nel 2008, con quella di fronteggiare emergenze produttive ed istanze sociali di grande rilievo. Al contempo, conferma l'impegno di portare a compimento il risanamento finanziario, dopo il rientro del disavanzo nel 2007 al di sotto del 3 per cento del PIL, raggiungendo il pareggio di bilancio e la riduzione del debito pubblico al di sotto del 100 per cento del PIL entro il 2011. Per il 2008, il Governo pertanto conferma l'obiettivo di indebitamento netto indicato nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità nel dicembre 2006 pari al 2,2 per cento del PIL. Questa riduzione del disavanzo rispetto al 2007, pari allo 0,3 per cento del PIL, equivale ad una riduzione del disavanzo strutturale (corretto per il ciclo e al netto delle una tantum) pari a 0,2 punti percentuali.

XV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA III.10: FINANZA PUBBLICA. QUADRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
INDEBITAMENTO NETTO: CONSUNTIVI E STIME						
Tendenziale RPP (settembre 2006)	-	-2,8	-2,9	-2,7	-	-
Obiettivi Pds (dicembre 2006)	-	-2,8	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
Tendenziale RUEF (marzo 2007)	-4,4	-2,3	-2,3	-2,1	-	-
Commissione UE ⁽¹⁾ (maggio 2007)	-4,4	-2,1	-2,2	-	-	-
Nuovo tendenziale prima del Decreto Legge (giugno 2007)	-4,4	-2,1	-2,1	-1,8	-1,3	-1,1
INDICAZIONI UE: OBIETTIVI E MANOVRE⁽²⁾						
Obiettivi di indebitamento netto	-	-2,1	-1,5	-1,0	-0,4	0,0
Manovra cumulata da realizzare (miliardi di euro)	-	0,0	-10,1	-13,1	-15,6	-21,1
Percentuale del PIL	-	0,0	-0,6	-0,8	-0,9	-1,2
DPEF 2008-2011						
Decreto Legge	-	-	-	-	-	-
Percentuale del PIL	-	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
Indebitamento netto tendenziale aggiornato	-	-2,5	-2,2	-1,9	-1,4	-1,3
Indebitamento netto programmatico	-	-2,5	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
Manovra cumulata da realizzare (miliardi di euro)	-	0,0	0,0	-6,3	-12,8	-24,2
Percentuale del PIL	-	0,0	0,0	-0,4	-0,7	-1,4
<i>Indebitamento programmatico al netto una-tantum</i>	-3,3	-2,6	-2,3	-1,6	-0,8	0,0
<i>Indebitamento programmatico corretto per il ciclo e al netto una-tantum</i>	-2,7	-2,3	-2,1	-1,4	-0,7	0,2
<i>Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto una-tantum</i>	-1,3	-0,4	-0,2	-0,7	-0,8	-0,8
(1) Previsioni.						
(2) Tutto l'extra-gettito 2007 è destinato alla riduzione del deficit e alla correzione strutturale annuale pari allo 0,5 per cento del PIL per gli anni successivi.						

Sulla base degli obiettivi programmatici sopra indicati e tenendo conto del nuovo andamento tendenziale dei conti a legislazione vigente, che include quindi anche le misure prese con il bilancio di assestamento e il Decreto Legge approvato contestualmente, non risulta necessario compiere una manovra correttiva netta per il 2008. Le previsioni tendenziali, tuttavia, non definiscono compiutamente il quadro della spesa pubblica, in quanto non tengono conto delle risorse necessarie per far fronte ad impegni già presi (cfr paragrafo III.3), seppur non ancora iscritti nella legislazione vigente. Gli interventi che il Governo disporrà con la Legge finanziaria per il 2008 consisteranno pertanto in una riprogrammazione della spesa, con aumenti in alcuni settori che saranno compensati da riduzioni in altri settori, al fine di non aumentare la pressione fiscale.

Per gli anni successivi al 2008 si confermano sostanzialmente gli obiettivi di indebitamento netto stabiliti in precedenza, pari all' 1,5 per cento del PIL nel 2009, allo 0,7 per cento nel 2010 fino a raggiungere un sostanziale pareggio di bilancio nel 2011.

Tenuto conto dell'andamento tendenziale, il profilo degli obiettivi comporta la necessità di una manovra correttiva complessiva pari a circa l'1,4 per cento del PIL negli anni 2009-2011.

XV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA III.11: OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale PIL)

	2007	2008	2009	2010	2011
Indebitamento netto tendenziale con Decreto Legge	-2,5	-2,2	-1,9	-1,4	-1,3
Interessi tendenziali	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9
Avanzo primario tendenziale con Decreto Legge	2,3	2,6	3,0	3,4	3,6
Manovra correttiva netta cumulata	0,0	0,0	-0,4	-0,7	-1,4
Indebitamento netto programmatico	-2,5	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
Interessi programmatici	4,8	4,9	4,9	4,9	4,8
Saldo corrente netto Interessi programmatico	6,3	6,4	7,2	8,0	8,8
Avanzo primario programmatico	2,3	2,7	3,4	4,2	4,9
Debito pubblico tendenziale con Decreto Legge	105,1	103,2	101,4	99,3	97,2
Debito pubblico programmatico	105,1	103,2	101,2	98,3	95,0
Fabbisogno settore statale tendenziale	1,9	2,1	1,1	0,7	0,5
Fabbisogno settore statale programmatico	1,9	2,1	0,7	0,0	-0,7
Fabbisogno settore pubblico tendenziale	2,6	2,3	1,6	1,2	1,0
Fabbisogno settore pubblico programmatico	2,6	2,3	1,3	0,6	-0,1

Il debito in percentuale del PIL è previsto scendere progressivamente e attestarsi al 95 per cento a fine periodo.

TAVOLA III.12: VARIAZIONE DELL'INDEBITAMENTO CORRETTO PER IL CICLO E MISURE UNA TANTUM

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

Per quanto riguarda il bilancio programmatico dello Stato, l'indicazione delle principali componenti di entrata e di spesa verrà data quando gli interventi saranno definiti in sede di preparazione della Legge finanziaria per il 2008. Il livello del saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sarà superiore a 24 Miliardi di euro per il 2008, 21,5 miliardi per il 2009 e 18 miliardi per il 2010.

III.3 LEGISLAZIONE VIGENTE E ALTRE SPESE

I quadri di finanza pubblica descritti nel paragrafo III.2 presentano gli obiettivi programmatici per gli anni 2008-2011. Questi sono costruiti a partire da un andamento tendenziale a 'legislazione vigente' così come normativamente richiesto, che esclude dalle dinamiche future gli effetti delle leggi in scadenza, anche quelle che ragionevolmente si può immaginare verranno rinnovate. Esclude anche gli impegni—più o meno formali—assunti dal Governo con le parti sociali, con altri enti della Pubblica Amministrazione, con gli Organismi internazionali. Fino al 1999 invece, il tendenziale era costruito utilizzando il criterio delle 'politiche invariate', attraverso il quale si proiettavano in avanti le tendenze di una politica economica invariata, anche se non formalizzata nelle leggi.

Entrambi i metodi sono basati su convenzioni, e presentano sia vantaggi sia svantaggi. La costruzione del tendenziale a *politiche invariate* offre in linea teorica un quadro più realistico degli effettivi andamenti della finanza pubblica, ma rischia di sopravvalutare la spesa pubblica e soprattutto alimenta un meccanismo inerziale nella dinamica della spesa. E' inoltre più arbitrario rispetto al criterio della legislazione vigente in quanto non esiste una linea di demarcazione del tutto chiara tra ciò che rientra e ciò che non rientra nel concetto di politica invariata.

D'altra parte, la *legislazione vigente* esclude dal tendenziale elementi che hanno una elevata probabilità (spesso addirittura la certezza) di manifestarsi e sui quali—in sede di disegno di Legge finanziaria—andranno reperite le risorse per la copertura. In questo caso, a fronte di una maggiore chiarezza metodologica e trasparenza sulla costruzione delle dinamiche tendenziali, vi è una evidente sottostima dell'andamento effettivo delle spese future. Si alimenta così l'illusione che non sia necessario reperire risorse per rispettare il saldo programmatico.

Il quadro per il 2008 individua una uguaglianza tra saldo tendenziale e programmatico. Ciò significa che lo stato dei conti raggiunto grazie alla passata Legge finanziaria è tale da non rendere necessaria una manovra netta correttiva a fini di risanamento. Vi sono però misure per le quali esistono impegni, ancorché non vincolati da leggi, a cui tutti i Governi hanno tradizionalmente dato attuazione, oppure impegni presi dall'attuale Governo che aspettano solo di essere tramutati in legge, oppure ancora iniziative che il Governo potrebbe voler attuare e finanziare attraverso variazioni normative nell'ambito del disegno di Legge finanziaria.

Una rappresentazione dell'obiettivo programmatico che includa alcuni degli elementi citati riconcilia il concetto di 'legislazione vigente' con un quadro di interventi di politica economica che andrebbero già scontati nella manovra lorda per la prossima Legge finanziaria. Tale approccio delimita il perimetro entro il quale potranno muoversi le iniziative realmente nuove che Governo e Parlamento volessero proporre.

Occorre dunque uno schema concettuale e metodologico per tracciare il confine tra ciò che è di fatto già parte del tendenziale di spesa, e ciò che invece attiene a scelte ancora aperte. Si procede qui a esporre tre categorie di elementi attualmente non compresi nel tendenziale capaci di rappresentare in modo coerente gli andamenti della finanza pubblica. La tassonomia proposta rappresenta, in ordine decrescente di 'obbligatorietà', l'insieme delle misure da considerare nell'elaborazione della prossima Legge finanziaria.

- **Impegni sottoscritti.** Si tratta di iniziative dove è già stato raggiunto l'accordo politico con le parti interessate e sono già state fissate le quantificazioni di massima. In questa categoria rientrano, in primo luogo, l'accordo del 6 aprile 2007 in materia di contratti del pubblico impiego e l'ulteriore accordo del 29 maggio 2007, a fronte dei quali le parti sono impegnate a modernizzare la Pubblica Amministrazione. Rientra, in secondo luogo, la trattativa in materia di previdenza e lavoro, per le componenti non ancora inserite nel tendenziale; si tratta dello sviluppo e della razionalizzazione dei meccanismi di sostegno ai disoccupati e un sistema di incentivi all'occupazione e di tutele che aumentino la probabilità di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro e riducano l'incidenza delle discontinuità nell'arco della vita lavorativa. Un terzo elemento riguarda gli impegni internazionali, che, pur non avendo forza di legge, rientrano nell'ambito delle iniziative sulle quali l'impegno politico sottoscritto dal Paese è vincolante nei confronti della comunità internazionale; per esempio l'integrazione al Fondo AIDS nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, gli interventi per i paesi più poveri finanziati tramite la Banca Mondiale (IDA XIV) e i contributi agli altri organismi di cooperazione internazionale. Il fatto che queste iniziative di spesa non siano già legge è dovuto alle procedure normative previste – come nel caso del pubblico impiego—o ai tempi necessari per tramutare l'accordo in legge, come nel caso del negoziato in corso su previdenza e lavoro.
- **Prassi consolidate.** Si tratta di contratti di servizio, opere pubbliche, agevolazioni fiscali e rinnovi contrattuali per il pubblico impiego per le future tornate contrattuali. Lo Stato acquisisce servizi e assicura la realizzazione di attività di interesse generale stipulando appositi contratti con alcune aziende pubbliche, recentemente trasformate in società per azioni (tra le altre FS, ANAS, Poste Italiane). Le risorse per i nuovi contratti, al netto della vacanza contrattuale, non sono incluse nel quadro tendenziale in quanto non sono ancora state definite nel loro importo e recepite nella legislazione, ma è evidente che la Legge finanziaria dovrà assicurare la continuazione di tali servizi essenziali. Non stipulare i contratti significherebbe negare una prassi consolidata e creare difficoltà di bilancio ai soggetti riceventi. Nello stesso tempo, però, resta incerto e deve rimanere oggetto di negoziazione tra Governo e aziende interessate il valore del contratto, quindi la spesa che il bilancio pubblico dovrà realmente sostenere. Rispetto alla prima categoria individuata, rimane insomma un'incertezza sul *quanto*, ma non sul *se*. Lo stesso può dirsi sia per alcune opere pubbliche già finanziate tramite la Legge Obiettivo, sia per le agevolazioni fiscali concesse regolarmente da decenni (come nel caso della piccola proprietà contadina) e sempre iscritte in Legge finanziaria.
- **Ipotesi di nuove iniziative.** La terza categoria include iniziative che il Governo ha discusso nel suo ambito, per le quali è in corso un approfondimento ed è pendente una scelta su quali siano da adottare e quali no, sulle priorità, sui tempi. La lista di queste iniziative è lunga e non oggettivamente determinata: tra quelle quantitativamente più rilevanti si ricorda, in particolare, la riduzione dell'ICI sulla prima casa e una detrazione a

favore degli affittuari. Rientrano in questa categoria anche diverse iniziative sbloccate dal Governo per il 2007 attraverso il Decreto Legge presentato contestualmente a questo Documento e che necessiteranno di adeguata copertura nel caso si voglia dar seguito a tali interventi negli anni a venire.

Inoltre, il Governo si impegna ad attuare le misure descritte nel riquadro seguente al fine di dare concreto avvio al processo di modernizzazione dello stato sociale e di sostenere la competitività del sistema economico. Nel complesso, a titolo meramente indicativo, si cifra l'insieme di queste ulteriori ipotesi in circa 10 miliardi di euro per il 2008 e per gli anni seguenti.

PENSIONI BASSE, GIOVANI E COMPETITIVITA': RISORSE FINANZIARIE

Il Governo conferma l'impegno a stanziare 2,5 miliardi netti per realizzare misure a favore dello stato sociale e della competitività di seguito sinteticamente elencate. Conferma che ulteriori risorse destinate alla previdenza potranno essere disponibili solo nella misura in cui esse saranno reperite all'interno dello stesso settore previdenziale.

Nell'ambito della manovra a favore delle pensioni basse e dei giovani andranno rispettivamente 1.300 milioni e 600 milioni di euro. Tali risorse rappresentano oltre il 75 per cento dell'intera somma preventivata.

Previdenza:

1.500 milioni di euro, di cui:

- 1.300 per l'aumento delle pensioni più basse
- 200 per la totalizzazione dei contributi e il riscatto di laurea

Ammortizzatori sociali:

700 milioni di euro, di cui:

- 600 per i trattamenti diretti e contributi figurativi (di cui circa 300 per i giovani)
- 100 per politiche attive del lavoro per i giovani

Competitività e produttività:

300 milioni di euro per incrementare il salario produttività nella contrattazione decentrata e per gli straordinari.

- Per il 2007, il Decreto Legge varato contestualmente al presente documento, ha stanziato fondi pari a 900 milioni di euro per le pensioni basse, con particolare riferimento ai contributi versati e 10 milioni di euro, una tantum, per la creazione di fondi per il credito per i giovani parasubordinati, per il lavoro autonomo e le donne.

La composizione della manovra lorda da inserire nella prossima Legge finanziaria dovrà prioritariamente considerare gli elementi appartenenti alla prima categoria, giacché la loro esclusione sarebbe un venir meno a impegni presi. La decisione di non sostenere le spese incluse nella seconda categoria comporterebbe l'abbandono di prassi consolidate. Per la terza categoria la problematica è di natura diversa, giacché le voci ivi comprese non corrispondono a impegni formali o a prassi consolidate.

La tabella III.X sintetizza le categorie descritte e gli ordini di grandezza delle relative risorse. L'inclusione della prima e seconda categoria dà un'idea della dimensione del tendenziale 'a politiche invariate'. Le indicazioni per la seconda e terza categoria contenute nella tabella non sono da considerarsi valori già stabiliti né impegni presi. La discussione che avverrà tra la presentazione del DPEF e quella del disegno di Legge finanziaria—organizzata sulle linee di un atto di indirizzo che stabilisce procedure e metodi per l'individuazione delle nuove proposte—stabilirà gli importi specifici e gli interventi da finanziare.

Conciliare tale quadro con l'obiettivo programmatico, che deriva dai vincoli europei e che segna il passo da compiere verso il pareggio di bilancio, è il compito da svolgere tra la presentazione del DPEF e quella della Legge finanziaria. Il Governo è impegnato prioritariamente a contenere e gradualmente ridurre la pressione fiscale. Di conseguenza, la ricerca delle risorse per finanziare tutti gli interventi della prima categoria già quantificati, quelli della seconda categoria la cui quantificazione è ancora oggetto di approfondimento e alcuni di quelli della terza categoria deve avvenire all'interno della componente della spesa primaria. Per il 2008, questa è cifrata in circa 700 miliardi di euro, pari al 43,5 per cento del PIL.

In tale contesto, è auspicabile che il valore della spesa primaria diventi un punto di riferimento nella discussione Parlamentare sul presente Documento di Programmazione Economico-Finanziaria. Una indicazione in questa direzione nell'ambito della risoluzione parlamentare rappresenterebbe un ulteriore e importante tassello della strategia seguita in questi mesi per migliorare la qualità della spesa pubblica e per sostenere il processo di risanamento dei conti pubblici. Tale indicazione costituirebbe un elemento strategico per il Governo in sede di definizione del disegno di Legge finanziaria e per il Parlamento nella fase emendativa. Ciò andrebbe nella direzione di quanto stabilito dalla legge 468/78 in tema di bilancio. Essa infatti prevede che il DPEF contenga elementi relativi alle variazioni di spesa necessarie per rispettare gli obiettivi di indebitamento netto in rapporto al PIL³.

L'attenzione ai livelli di spesa rientra nella strategia, ampiamente descritta in questo Documento, di una revisione della spesa pubblica che permetta di garantire a un tempo la sostenibilità dei conti pubblici e la riqualificazione degli interventi di politica economica. Accoglie inoltre le indicazioni che vari Organismi internazionali hanno sottoposto all'attenzione dei Paesi europei, di affiancare cioè alle regole sui saldi di bilancio del Patto di Stabilità e Crescita anche regole dal lato della spesa. Va detto che i paesi europei che hanno adottato questa strategia (tra gli altri Spagna, Finlandia, Paesi Bassi, Svezia e Danimarca) hanno migliorato la qualità della spesa pubblica e messo sotto controllo i conti pubblici. Un valido esempio è rappresentato anche dagli Stati Uniti con l'*US Budget Enforcement Act* rimasto in vigore per tutti gli anni '90 (cfr. IX.10).

³ Art. 3, co. 2.

XV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA III.13: TASSONOMIA DELLE "SPESE EVENTUALI" (milioni di euro)			
	2008	2009	2010
IMPEGNI SOTTOSCRITTI*			
Tavolo di concertazione su previdenza e lavoro ⁽¹⁾	1.000	1.000	1.000
Contratti pubblico impiego (Inclusa scuola)	2.354	561	561
Cooperazione allo Sviluppo - Fondo AIDS e IDA XIV	750	150	150
Totale Categoria 1	4.104	1.711	1.711
PRASSI CONSOLIDATE*			
Ferrovie dello Stato	4.000	3.500	3.500
ANAS	1.000	1.500	1.500
ENAV	30	30	30
POSTE	130	130	130
Fondo compensazione effetti limiti di impegno	800	1.000	1.000
Risorse per la prossima tornata contrattuale del pubblico impiego		da definire	
Proroga agevolazioni fiscali	1.200	1.500	1.500
Totale Categoria 2	7.160	7.660	7.660
Totale (Cat. 1+2)	11.264	9.371	9.371
Ipotesi di nuove iniziative (Categoria 3)*	10.000	10.000	10.000
Totale complessivo (Cat. 1+2+3)	21.264	19.371	19.371

(*) Si tratta di un elenco indicativo dei principali interventi mirante esclusivamente a dare un ordine di grandezza. In particolare per la categoria 2 e 3 si tratta di indicazioni di massima e non di specifiche quantificazioni.
(1) Aggiuntivi ai 1500 già considerati con il provvedimento di giugno (cfr. riquadro Sezione III.3).

Parte Seconda

IV. SCELTE STRATEGICHE E POLITICHE SETTORIALI

IV.1 CRESCITA SOSTENIBILE, EQUITÀ SOCIALE, RISANAMENTO FINANZIARIO

All'inizio di questo decennio, al Consiglio Europeo di Lisbona, l'Unione Europea si diede l'obiettivo strategico di divenire entro il 2010 l'economia più competitiva e dinamica del mondo¹. Il Consiglio Europeo di primavera 2005 prese atto della necessità di accompagnare questa decisione con uno sforzo politico, comune e coordinato. Per questo, decise di focalizzare le priorità verso la crescita e l'occupazione, per evidenziare i benefici concreti di politiche di riforma e liberalizzazione dei mercati dei beni e dei servizi, e della maggiore accumulazione di conoscenza e innovazione². In Italia, dopo un quinquennio di crescita modesta, nel 2006 è iniziata una ripresa economica. Per far sì che questa ripresa congiunturale diventi duratura e sostenibile è necessario che il Governo continui il processo delle riforme con determinazione, coniugando crescita economica con equità sociale, risanamento finanziario e sostenibilità ambientale.

La sostenibilità ambientale ha assunto una rilevanza particolare, soprattutto in relazione all'obiettivo strategico su cui l'Italia è impegnata in campo energetico. Il Consiglio Europeo del 27 marzo 2007, infatti, facendo propri gli indirizzi proposti dalla Commissione nel 'pacchetto energia', ha ridisegnato le politiche energetiche ed ambientali dell'Unione. L'obiettivo è di rispondere pienamente alle sfide della sostenibilità, della competitività e della sicurezza delle forniture energetiche. In termini quantitativi, tenuto conto dei livelli del 1990, l'Unione Europea si è impegnata entro il 2020 a: (i) realizzare almeno il 20 per cento di consumo dei consumi totali di energia con fonti rinnovabili; (ii) aumentare del 20 per cento l'efficienza energetica rispetto alle proiezioni del 2020; (iii) ridurre del 20 per cento le proprie emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990.

Le scelte strategiche e le politiche settoriali per la crescita fanno parte del cosiddetto 'processo di Lisbona'. Nella sua nuova articolazione, che prevede Programmi Nazionali di Riforma (PNR) triennali, e rapporti annuali sullo stato di attuazione, la Strategia di Lisbona si è trasformata nel quadro di riferimento permanente delle politiche per la crescita dell'Unione Europea. In tal senso rappresenta un importante strumento per dare coerenza alle azioni svolte a livello nazionale. Con la condivisione di obiettivi e priorità l'Unione Europea ha stabilito una convergenza degli strumenti per una maggiore competitività dei Paesi Membri.

Il Rapporto sullo stato di attuazione del PNR 2006-2008, presentato nello scorso ottobre, contiene una descrizione analitica dell'avanzamento dei progetti e l'indicazione dei nuovi strumenti approntati dal Governo per raggiungere in modo più efficace gli obiettivi nazionali e le priorità europee³. Esso integra inoltre in modo compiuto gli obiettivi di stabilità di bilancio e quelli relativi al mercato del lavoro. Lo sforzo finanziario connesso alla realizzazione degli interventi da parte dei settori interessati può essere

¹ Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza, Lisbona, 24 marzo 2000, disponibile online: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00100-r1.i0.htm

² Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza, Bruxelles, 22 e 23 marzo 2005, disponibile online: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWord/it/ec/84343.doc>

³ http://www.politichecomunitarie.it/file_download/65.

stimato in un importo complessivo di oltre 60 miliardi in tre anni, pari all'1,3 per cento del PIL all'anno.

Il nuovo modello di governo della Strategia prevede che il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea, su proposta della Commissione, formuli ogni anno *raccomandazioni* agli Stati membri, evidenziando le aree nelle quali è necessario compiere progressi e quelle su cui è comunque opportuno porre attenzione. Il giudizio dato quest'anno al PNR italiano è stato positivo. Il Consiglio Europeo ha riconosciuto che l'Italia "sta compiendo progressi" nell'attuazione della Strategia di Lisbona e ha approvato le seguenti raccomandazioni:

- Perseguire una politica rigorosa di risanamento fiscale in modo tale che il rapporto debito pubblico/PIL diminuisca, dando piena attuazione alle riforme pensionistiche al fine di garantire la sostenibilità a lungo termine dei conti pubblici;
- Proseguire sulla strada delle riforme recentemente annunciate e progredire ulteriormente nella strategia di liberalizzazione, al fine di accrescere la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi;
- Ridurre le disparità regionali in campo occupazionale combattendo il lavoro irregolare, potenziando i servizi per l'infanzia e garantendo l'efficienza dei servizi per l'occupazione su tutto il territorio nazionale;
- Mettere a punto una strategia globale di apprendimento continuo e migliorare la qualità dell'istruzione garantendone l'adeguatezza al mercato del lavoro⁴.

A tali raccomandazioni il Consiglio ha affiancato ulteriori punti da approfondire: strategia per la ricerca, sostenibilità della spesa sanitaria, uso sostenibile delle risorse, infrastrutture, valutazione d'impatto della normativa proposta.

Queste indicazioni, così come le priorità definite dal Consiglio Europeo nel 2006, forniscono un riferimento essenziale per la formulazione delle politiche di riforma italiane e quindi per questo DPEF. Strategie per la crescita del Paese saranno dunque le politiche per l'istruzione e l'educazione permanente, un quadro strategico e regolamentare per la ricerca che favorisca la crescita della ricerca privata e la maggiore interazione con quella pubblica, una maggiore apertura dei mercati e la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, la riduzione dei divari di infrastrutture ancora esistenti, l'adesione alla politica europea per l'energia e i cambiamenti climatici.

Nelle aree a minore dinamismo economico come il Mezzogiorno, uno degli ostacoli principali alla crescita è rappresentato dalla mancanza di due beni pubblici primari come la legalità e la sicurezza. Anche l'evasione fiscale, il cui livello è piuttosto elevato in Italia, rappresenta un fattore distorsivo della concorrenza (cfr. Sezione VI.2 e Approfondimento IX.9).

⁴ 'Council Recommendation of 27 March 2007 on the 2007 update of the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community and on the implementation of Member States' employment policies', disponibile on-line all'indirizzo:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:092:0023:0042:IT:PDF>.

Come dimostrano le analisi della Banca Mondiale⁵, tassi di delinquenza elevati, criminalità organizzata e corruzione ostacolano lo sviluppo economico ed esercitano un effetto dissuasivo nei confronti degli investitori. Una delle conseguenze più gravi dell'azione della criminalità è costituita dalla penetrazione dell'economia illegale nel tessuto produttivo sano e dall'effetto depressivo degli investimenti. L'incerta applicazione delle leggi ha inoltre un impatto negativo sui mercati finanziari, inducendo gli operatori a praticare condizioni di finanziamento più sfavorevoli. Il malfunzionamento della giustizia disincentiva gli investimenti industriali e rende più difficile la nascita di nuove imprese. Sulla base degli indicatori sintetici qualitativi sulla legalità elaborati dalla Banca Mondiale⁶, 'certezza del diritto'⁷ e 'controllo della corruzione'⁸, l'Italia mostra un chiaro andamento negativo a partire dal 1998, rispetto a una media dell'Unione Europea che è rimasta sostanzialmente stabile.

Il Governo rimane impegnato a migliorare il contesto economico nel quale gli operatori economici dispiegano le loro attività, soprattutto nelle aree 'difficili', attraverso un miglioramento dei beni primari della legalità e della sicurezza.

Non vi è crescita economica duratura senza una riduzione dei divari che caratterizzano ancora l'Italia e un miglioramento dei servizi dello stato sociale. Lo stato sociale comprende l'insieme di azioni attraverso cui la collettività aiuta l'individuo a far fronte a quattro tipi di sofferenze: malattia, vecchiaia, disoccupazione e povertà. Lo stato sociale italiano è pressochè compiuto per alcuni aspetti, in particolare sanità e vecchiaia, mentre è rimasto indietro su temi come disoccupazione, povertà ed emarginazione, come documentato nelle sezioni specifiche di questo DPEF.

L'occasione che si presenta all'Italia è di dare al suo stato sociale un assetto maturo. Le carenze maggiori sono le pensioni basse, spesso al di sotto dei livelli di autosufficienza economica, e una forte penalizzazione di alcune fasce sociali: in particolare i giovani, donne e gli anziani.

I giovani sono penalizzati tre volte. In primo luogo perchè devono destinare al sostegno degli attuali pensionati una quota troppo alta del proprio reddito; poi perchè stanno accumulando diritti pensionistici che daranno loro, quando andranno in pensione, assegni più modesti di quelli che essi oggi contribuiscono ad assicurare ai pensionati. Infine perchè sono sostanzialmente privi di tutele contro la disoccupazione, essendo gli ammortizzatori sociali tuttora organizzati su un modello di mondo del lavoro che privilegia l'occupazione a tempo indeterminato. La penalizzazione dei giovani è una delle principali cause che bloccano la crescita economica.

Nel caso delle donne un tasso di occupazione femminile che colloca l'Italia agli ultimi posti in Europa costituisce uno tra gli ostacoli fondamentali per una crescita stabile

⁵ Banca Mondiale, 'Doing business 2005'.

⁶ Si veda sito di Banca Mondiale: <http://info.worldbank.org/governance>.

⁷ 'Rule of law' che misura la fiducia dei cittadini nella capacità delle amministrazioni pubbliche di applicare le leggi dello Stato, la percezione dell'incidenza del crimine, della certezza della pena, della protezione della proprietà privata e della capacità di far rispettare i contratti.

⁸ 'Control of corruption' che misura la capacità del sistema politico, legale e giudiziario di prevenire e combattere fenomeni di corruzione.

e per quella parità tra generi che la Commissione Europea ha definito “un valore essenziale” e “fattore cruciale di crescita e riduzione della povertà”⁹.

In questo senso, diventa essenziale l'avvio di un piano straordinario per il lavoro alle donne e l'accesso alle carriere e all'impresa. Ciò in un quadro di riconoscimento dei diritti, a partire da quello alla maternità, soprattutto per quelle lavoratrici discontinue che oggi sono prive di ogni tutela. Tutto questo è dirimente in un Paese che nel Mezzogiorno non raggiunge il 30 per cento di occupate e che ha la natalità più bassa d'Europa. Come confermano le statistiche esiste una correlazione positiva tra livello e qualità dell'occupazione femminile e tasso di natalità.

Queste considerazioni, e quelle sugli interventi settoriali che seguono, indicano che il percorso è ancora lungo per raggiungere una maggiore equità. Le azioni in tal senso non dovranno pregiudicare il risanamento finanziario. Pertanto, il tema dell'equità introduce un altro tema fondamentale di questo DPEF: il miglioramento della qualità della spesa pubblica.

L'emergenza dei conti pubblici è finita, ma il risanamento non è compiuto. Lo sarà quando l'Italia avrà il bilancio in pareggio, un debito pubblico inferiore al 100 per cento del PIL e un avanzo primario dell'ordine del 5 per cento del PIL. Questi sono obiettivi confermati in questo DPEF.

Non esiste correlazione tra livello della spesa pubblica, crescita economica e equità sociale: la chiave non è *quanto* ma *come* si spende. Per crescere di più e avere maggiore equità occorre spendere meglio. La logica incrementale attraverso la quale ogni programma di spesa viene sistematicamente rifinanziato dovrebbe essere sostituita da un periodico esame critico delle effettive necessità. Le azioni sino ad ora intraprese dal Governo rappresentano solo i primi passi di un processo più generale di miglioramento della qualità della spesa pubblica di cui si dà conto specificamente nella sezione dedicata al processo di revisione della spesa (cfr. Sezione VII.1). I margini di manovra per ulteriori risparmi e per una maggiore efficacia della spesa restano ancora ampi all'interno dei diversi settori.

Ciò implica che le azioni programmatiche delineate nel prosieguo del DPEF potranno realizzarsi nella misura in cui troveranno copertura finanziaria all'interno del processo di potenziamento dell'efficacia dell'azione pubblica. Questo processo è sì funzionale alla prosecuzione dell'azione di risanamento finanziario, ma è soprattutto la condizione affinché l'azione pubblica acquisisca maggiore efficacia e contribuisca ad accrescere la produttività complessiva del sistema. Le risorse derivanti dall'esercizio dello 'spendere meglio' saranno in gran parte riallocate all'interno degli stessi comparti di spesa.

In questa parte del DPEF, si dà conto delle politiche che sono state intraprese e dell'azione che resta da realizzare nei diversi settori rispetto alle linee d'intervento tracciate nel documento dell'anno scorso. Nel far questo, si mantiene lo schema adottato in precedenza: crescita, equità e risanamento finanziario.

Le politiche del Governo in molti casi abbracciano indissolubilmente tutti questi aspetti. Per facilità espositiva, tuttavia, vengono mantenuti separati in questo documento.

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio “Parità tra donne e uomini ed emancipazione femminile nella cooperazione allo sviluppo”, Bruxelles 8/3/2007.

V. POLITICHE PER LA CRESCITA SOSTENIBILE

V.1 PROIEZIONE INTERNAZIONALE

Una presenza attiva dell'Italia sulla scena politica internazionale – basata su strutture solide e condotta in crescente coordinamento e sinergia tra tutti i soggetti interessati alla proiezione esterna del Paese – costituisce un fattore imprescindibile di sviluppo dell'economia e di promozione degli scambi.

Potenziare l'investimento nella politica estera e negli strumenti atti a perseguirla significa dunque porre basi concrete e durature per promuovere l'internazionalizzazione del sistema economico e produttivo del Paese.

Il Governo intende proseguire nel solco di quanto già avviato nel 2007 operando in particolare per:

- Rafforzare il nostro ruolo e la nostra presenza sullo scenario europeo e nelle relazioni transatlantiche.
- Rendere più incisivo l'impegno per la pace, la sicurezza e la stabilità innanzitutto nel mediterraneo, anche grazie alla presenza in missioni internazionali delle nostre Forze Armate.
- Rilanciare le relazioni tra l'Italia e le grandi economie emergenti in Asia.

In questo ambito e per favorire la proiezione internazionale dell'Italia, una rete diplomatico-consolare più efficiente rappresenta la premessa fondamentale di ogni politica attiva di presenza geopolitiche ed economico-sociali, razionalizzata e rafforzata nelle sue componenti per rispondere ai compiti nuovi ed inediti ai quali è chiamata a fare fronte, anche in attuazione delle importanti disposizioni già previste dall'ultima Finanziaria. Nei limiti delle risorse disponibili, sarà un impegno qualificante dell'azione di Governo investire in tale obiettivo invertendo la tendenza finora registrata alla progressiva riduzione delle risorse finanziarie e umane destinate a questo fine, a fronte di misure concrete di recupero di produttività ed efficacia.

V.2 DIFESA

In aderenza ai principi costituzionali, è compito dell'Italia promuovere attivamente la pace e la legalità internazionali, sostenendo l'azione delle organizzazioni a ciò preposte, nel pieno rispetto dei principi di multilateralismo e di multipolarismo. In tale quadro, le Forze Armate, in relazione ai compiti ad esse conferite dalla Legge, devono assicurare la sorveglianza degli spazi del territorio nazionale e una capacità di difesa immediata dalle minacce esistenti; devono inoltre contribuire a gestire le crisi esistenti, mantenendo i conflitti ai più bassi livelli, mediante un intervento tempestivo ed un utilizzo accorto della forza, da contemplare quale strumento di una articolata politica di sicurezza che includa azioni diplomatiche, economiche e di aiuto allo sviluppo.

L'approntamento delle capacità operative necessarie a svolgere le funzioni assegnate alle Forze Armate richiede un'attenta gestione delle risorse disponibili ed una conseguente costante evoluzione dell'organizzazione dello strumento militare, come dell'intero Dicastero della Difesa.

A tal fine, si sta procedendo ad un realistico approfondimento circa la sostenibilità dell'attuale 'Modello di Difesa' – che prevede 190 mila unità oltre agli effettivi dell'Arma dei Carabinieri – in rapporto agli impegni connessi ai dettati della Costituzione, agli accordi internazionali ed alle risorse disponibili.

Nel contempo, dopo la sospensione della chiamata alla leva al 30 giugno 2005, prosegue decisamente l'attuazione del 'modello professionale' delle Forze Armate, mediante:

- Una rimodulazione degli organici del personale;
- La promozione del benessere del personale, con particolare riferimento ai settori previdenziali e abitativi, valorizzando il contributo della rappresentanza militare;
- Il completamento progressivo dell'inserimento delle donne, nei vari gradi, in tutte le Unità e senza limitazioni di incarichi.

Il Governo intende salvaguardare i livelli di efficienza e funzionalità dei mezzi, sistemi ed infrastrutture oggetto di capitalizzazione destinati alla Difesa e Sicurezza nazionale.

È in elaborazione inoltre un piano per la revisione complessiva delle servitù militari, in previsione di una prossima Conferenza nazionale dedicata alla materia. L'obiettivo è quello di armonizzare la presenza e l'attività addestrativa delle Forze Armate sul territorio, garantendo al tempo stesso il mantenimento in efficienza dello strumento militare ed i legittimi interessi delle comunità locali.

L'adeguamento costante della Difesa al mutare delle esigenze si manifesta anche nell'azione di aggiornamento e semplificazione della codicistica e della normativa militare avviata, con particolare riguardo al personale militare e civile, soprattutto in materia di sicurezza e protezione sanitaria.

Tutto questo sarà possibile solo a condizione di sviluppare adeguatamente la 'cultura della difesa', al fine di coinvolgere adeguatamente i cittadini nella condivisione e formulazione delle scelte politiche in materia di sicurezza e difesa militare.

V.3 GIUSTIZIA, LEGALITÀ, SICUREZZA

Il sistema giudiziario riveste un ruolo centrale nell'ambito dello Stato ai fini della competitività economica del Paese e quale pilastro dell'ordinamento democratico per la difesa dei diritti individuali e per la sicurezza dei cittadini. Le realtà operative che caratterizzano l'amministrazione della giustizia sono molto diverse e, quindi, occorrono interventi mirati allo scopo di realizzare gli obiettivi strategici.

La condizione necessaria per conseguire i risultati attesi e per soddisfare adeguatamente le richieste della collettività, è l'offerta di un servizio di qualità agli utenti.

Gli obiettivi in campo giudiziario, coerenti con il programma di Governo, si inseriscono in un quadro progettuale tale da incidere positivamente sugli aspetti critici del sistema giustizia che pesano di più sulla collettività. Gli interventi specificati di seguito si propongono di ridurre i tempi della giustizia, contenere i costi della giustizia e assicurare la certezza del diritto.

Per quanto riguarda la riduzione dei tempi dei processi, nel quadro delle compatibilità finanziarie, è necessario realizzare: (i) l'ufficio per il processo, inteso come struttura amministrativa di supporto all'attività giudiziaria. Il nuovo modello organizzativo proposto deve rispondere alle esigenze di ammodernamento attraverso lo sviluppo della collaborazione e delle sinergie tra risorse umane, strumenti analitici, statistici e informatici; (ii) l'applicazione del processo telematico già avviato al fine di consentire il passaggio dal supporto cartaceo al collegamento in rete.

L'informatizzazione degli uffici dell'amministrazione della giustizia può realizzare, infatti, un salto di qualità mettendo a frutto la sperimentazione di progetti già avviati. L'obiettivo è quello di realizzare entro il 2010, nel quadro delle compatibilità finanziarie, decreti ingiuntivi, notifiche ai legali, processo previdenziale ed esecutivo in via telematica in tutti gli uffici.

Negli ultimi cinque anni le risorse per la gestione ordinaria sono notevolmente diminuite, come in tutti i settori della spesa pubblica. La razionalizzazione della spesa costituisce un imprescindibile strumento per andare incontro all'effettiva riduzione dei costi, correggendo gli effetti distorsivi degli attuali meccanismi di spesa.

Nell'ambito del Piano straordinario per l'edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile è necessario—compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili—uno sforzo volto al potenziamento, all'adeguamento e alla messa in sicurezza delle strutture. Il sovraffollamento degli istituti costituisce infatti un problema pressante.

Altri elementi importanti per accrescere le offerte sui trattamenti dei detenuti sono i contatti con Enti ed istituzioni locali per il reinserimento lavorativo dei detenuti e la prestazione di cure mediche ai detenuti presso strutture sanitarie esterne. Inoltre, le situazioni di devianza minorile vanno affrontate con azioni volte alla ricerca e al potenziamento del volontariato e delle collaborazioni interistituzionali a livello centrale e locale. Occorre rafforzare la funzione educativa e sociale dello sport come risorsa nel contrasto ai fenomeni di disagio giovanile nel recupero e nell'integrazione dei soggetti in condizioni di devianza e marginalità sociale.

In ambito comunitario l'Unione Europea si è fattivamente impegnata per avviare e sostenere reti di istituzioni e di organismi giudiziari, quali la rete dei Consigli della Magistratura, la rete europea delle Corti supreme e la rete europea di formazione giudiziaria. A tali iniziative il Dicastero della giustizia fornirà ogni possibile contributo operativo e professionale, così come rafforzerà la cooperazione e lo scambio reciproco di informazioni con le Autorità europee soprattutto per prevenire e contrastare il terrorismo internazionale.

Il rafforzamento del sistema nazionale di sicurezza costituisce un importante fattore per lo sviluppo del Paese, perché migliora la qualità della vita dei cittadini e facilita l'insediamento e la crescita delle attività sociali, culturali, economiche e imprenditoriali. Pertanto, nell'ambito delle più generali politiche di sicurezza interna e di difesa internazionale, è necessario prevedere anche in relazione ai particolari compiti e alla specificità delle funzioni svolte, puntuali misure destinate alla operatività ed efficacia del comparto delle forze di polizia e delle forze armate.

Le politiche della legalità e della sicurezza sono indirizzate a contrastare varie forme di criminalità: la criminalità organizzata compresa quella economica, l'immigrazione clandestina, il terrorismo interno e internazionale, la prostituzione, i reati predatori, il commercio di esseri umani, l'abusivismo commerciale e il turbamento allo svolgimento di manifestazioni sportive. In questo ambito è fondamentale l'apporto delle forze di polizia, tra cui la Guardia di Finanza.

Diversi livelli di governo collaborano alle politiche della sicurezza. E' importante pertanto potenziare il rapporto di complementarietà tra sicurezza di livello primario e sicurezza di livello secondario al fine di elevare la qualità della vita nelle città e nei territori extraurbani. I progetti di sicurezza integrata, intrapresi negli ultimi mesi, coinvolgono le Regioni e il sistema delle Autonomie nell'elaborazione di strategie organizzative finalizzate a soluzioni avanzate di sicurezza.

L'innovazione tecnologia rappresenta un elemento importante della politica della sicurezza. La carta di identità elettronica e l'interscambio dei dati anagrafici rappresentano iniziative da coltivare, allo scopo di migliorare il rapporto dei cittadini con le Istituzioni.

Il miglioramento delle politiche di gestione delle risorse deve prevedere, nel quadro delle compatibilità finanziarie, l'aggiornamento delle regole di funzionamento del comparto sicurezza e il potenziamento tecnologico nei settori delle telecomunicazioni, dell'informatica, dell'informaticizzazione integrata.

Dal punto di vista organizzativo, occorre dare il massimo impulso al controllo coordinato del territorio, utilizzando i modelli operativi della polizia di prossimità e della polizia di comunità. Allo stesso tempo occorre provvedere alla riorganizzazione dei presidi, la eliminazione degli uffici non più necessari e la riduzione del personale di polizia adetto a compiti amministrativi.

Nell'ambito interno assume particolare rilevanza il sistema nazionale di difesa civile, al fine della salvaguardia della sicurezza dello Stato e dell'incolumità dei cittadini e delle cose. E' un settore delicato e vitale verso il quale andranno dedicate specifiche misure, anche per evidenziare l'apporto delle strutture delle Amministrazioni civili, a iniziare da una aggiornata legislazione in materia. Il Governo intende salvaguardare i livelli di efficienza e funzionalità di infrastrutture, mezzi e sistemi oggetto di capitalizzazione destinati alla difesa e sicurezza nazionale.

Il Governo conferma gli impegni assunti nelle sedi dell'Unione Europea ed internazionali in tema di immigrazione, asilo e rifugiati, avendo cura di assicurare al meglio l'accoglienza e le attività di integrazione, nel quadro delle compatibilità finanziarie. L'obiettivo è lo sviluppo dei diritti dei cittadini stranieri e dei nuovi italiani, anche attraverso la leva dell'acquisizione della cittadinanza italiana e la promozione di progetti di inclusione sociale. Centralità assume il rafforzamento dei modelli di collaborazione tra i diversi livelli di governo territoriale nell'ambito della attività dei Consigli territoriali per l'immigrazione.

Il miglioramento delle condizioni di vita degli immigrati ospiti dei centri di permanenza temporanea e assistenza, dei centri di accoglienza e dei centri di identificazione costituisce un obiettivo fondamentale da conseguire.

V.4 CONSUMATORI, UTENTI, CONCORRENZA, TRASPARENZA

Coerentemente con le linee guida di intervento prefigurate nello scorso DPEF, nell'ultimo anno il Governo ha operato una consistente opera di rimozione di vincoli e barriere all'esercizio dell'attività economica, destinata ad incidere in maniera sostanziale sul benessere dei consumatori e delle imprese. Le iniziative promosse attraverso i diversi interventi costituiscono un passaggio cruciale per il diffondersi nel Paese della cultura orientata al mercato e alla salvaguardia dei suoi principi, e la tutela della concorrenza è quello basilare.

Le iniziative assunte e i risultati conseguiti sono state accolte favorevolmente dalla Commissione Europea in sede di valutazione del Rapporto sull'Attuazione del Programma di Lisbona e hanno suscitato reazioni positive da parte dell'OCSE e del Fondo Monetario Internazionale.

Un'attenzione particolare è stata riservata al settore dei servizi, che rappresenta in Italia il 70 per cento del valore aggiunto, con importanti riflessi su tutta l'economia.

Le misure assunte dal Governo¹ hanno eliminato restrizioni alla concorrenza, realizzato una maggiore trasparenza nel mercato e competizione tra gli operatori, rafforzato i poteri dell'Antitrust e delle Autorità di regolazione settoriali. L'iniziativa del Governo è stata arricchita di nuove proposte legislative² contenenti misure di semplificazione amministrativa per le imprese e disegni di legge di intervento più settoriale.³

Gli interventi realizzati nell'ultimo anno vanno a rafforzare un processo di liberalizzazione avviato negli anni passati nel settore dei servizi pubblici, durante il quale sono stati anche ridefiniti i criteri per la determinazione delle tariffe al fine di stimolare la concorrenza e, contestualmente, ottenere benefici per gli utenti/consumatori.

I risultati fin qui ottenuti fanno ritenere che, nel medio-lungo periodo, i riflessi sul

¹ Introdotte con le Leggi 248/2006 e 40/2007.

² Disegno di legge A.C. 2272, recante 'Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale', ora all'esame del Senato (A.S.1644).

³ Come quelli in materia di azione collettiva risarcitoria, a tutela dei consumatori (A.C. 1495), di riordino delle Autorità indipendenti (A.S. 1366) e dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale (A.S. 691), dei servizi pubblici locali (A.S. 772) e di riforma delle professioni intellettuali (A.C. 2160).

benessere della collettività potranno essere consistenti. Oltre a favorire la crescita, l'azione del Governo ha contribuito a contenere l'inflazione, specialmente laddove gli effetti dei provvedimenti sono stati più immediati (in particolare per i farmaci, i servizi bancari e la telefonia mobile).

Le Regioni hanno avviato, e in molti casi concluso, l'iter legislativo per l'adeguamento dei loro ordinamenti ai nuovi principi in materia di concorrenza. Nel campo delle professioni regolamentate, gli Ordini hanno adeguato i codici deontologici in conformità ai nuovi principi in materia di tariffe, pubblicità e organizzazione in forma societaria. Sotto questo aspetto, si è in attesa di conoscere le valutazioni conclusive dell'Autorità Garante per la concorrenza a seguito dell'apposita indagine conoscitiva avviata a inizio anno.

I provvedimenti legislativi fin qui adottati hanno interessato i settori bancario, assicurativo, delle professioni regolamentate, della distribuzione commerciale, dell'attività di produzione del pane, del trasporto pubblico locale (tra cui i taxi), della telefonia, della distribuzione di farmaci, del trasporto aereo, dei mutui immobiliari. Inoltre sono state introdotte misure per facilitare l'avvio dell'attività d'impresa (cfr. Approfondimento IX.8).

In tema di rete di distribuzione dei carburanti, il Governo intende stabilire una concorrenza effettiva nel mercato mediante l'abolizione delle distanze minime e l'ulteriore eliminazione delle restrizioni per la vendita di prodotti cosiddetti non petroliferi.

In altri settori, dove un ruolo maggiore è svolto dall'adesione al progetto comunitario, il Governo ha messo a punto le misure necessarie per conformarsi agli indirizzi dell'Unione Europea e nello stesso tempo tutelare la domanda nella fase di passaggio al mercato libero. Il decreto legge di liberalizzazione dei mercati dell'energia recentemente approvato⁴ prevede prime misure di avvio del mercato per i clienti domestici che diventeranno clienti idonei dal 1° luglio, mantenendo allo stesso tempo misure di garanzia a tutela delle famiglie e delle imprese di piccole dimensioni.

A ciò si è accompagnata la definizione, da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, delle nuove tariffe elettriche, applicabili a partire dal 1° luglio, che sarà completata con la revisione, sulla base degli indirizzi che darà al riguardo il Governo, della 'tariffa sociale', al fine di tutelare le fasce deboli⁵.

Tali provvedimenti, unitamente alla separazione funzionale e operativa tra distribuzione e vendita di elettricità e alla conferma delle funzioni di regolazione e vigilanza dell'Autorità garante, consentiranno l'avvio del mercato libero anche per i consumatori non industriali senza indebolire il sistema di garanzie in materia di sicurezza e condizioni della fornitura. Altrettanto importanti sono le misure di accesso non discriminatorio ai dati sulla misura, confrontabilità dei prezzi e trasparenza sul mix energetico utilizzato per la produzione dell'energia fornita, necessarie per orientare la consapevolezza dei consumatori.

Quanto ai servizi postali, è allo studio l'introduzione di tariffe specifiche per la posta 'massiva' (caratterizzata da grandi quantità di invii) al fine di verificare l'effettiva compatibilità con i principi concorrenziali e individuare eventuali correttivi alla

⁴ D.L.73/2007 del 18 giugno 2007, recante: 'Misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia'.

⁵ Deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n.135/07 del 13 giugno 2007.

regolamentazione vigente in vista dell'apertura del mercato prevista a partire dal 2009, conformemente alla Direttiva europea.

Il previsto disegno di legge annuale per la promozione della concorrenza e della tutela dei consumatori⁶ dovrebbe introdurre un metodo di lavoro strutturato per assicurare continuità all'azione del Governo. Questo avverrà attraverso l'adeguamento dell'ordinamento giuridico all'attività di segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il disegno di legge dovrebbe definire il quadro ordinamentale nel quale potrà svolgersi l'azione delle Regioni e delle Province autonome.

V.5 SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

Negli ultimi anni molti Governi europei hanno avviato a un profondo processo di riforma della regolazione diretto a facilitare il contesto nel quale le imprese e le istituzioni operano.

La semplificazione normativa è un fattore decisivo per la competitività del Paese, ma necessita di essere inserita nell'ambito di un'azione coerente nella quale alla riduzione del numero delle regole si affianchino delle misure di miglioramento delle regole esistenti.

Le conclusioni dello scorso Consiglio Europeo di primavera ricordano agli Stati membri che la qualità della regolazione contribuisce a una crescita equilibrata ed indicano la necessità di fissare degli obiettivi stringenti per la riduzione degli oneri amministrativi e il miglioramento della regolazione. L'obiettivo, condiviso dal Governo, è di ridurre del 25 per cento gli oneri amministrativi derivanti da normative comunitarie entro il 2012.

L'ampio programma di riforme della regolazione—di cui fanno parte anche gli interventi di liberalizzazione dei mercati—presenta quali tratti distintivi la semplificazione amministrativa, la modernizzazione ed efficienza delle Amministrazioni Pubbliche e la riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese.

Per il raggiungimento di questi obiettivi, il Governo ha operato ridisegnando le competenze ed è passato dalla programmazione tramite leggi annuali di semplificazione alla definizione di una strategia fatta di azioni misurabili e programmi, con precise scadenze temporali, che convergono verso obiettivi suscettibili di valutazione. A tal fine è stato creato un Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, una 'cabina di regia' del governo e l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione. Nei mesi scorsi, è stato approvato il Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, che definisce il collegamento tra obiettivi strategici, azioni necessarie al loro conseguimento e verifica dei risultati. È infine prevista un'azione di semplificazione normativa e riduzione del numero delle leggi, al fine di semplificare il quadro normativo per rilanciare la competitività, aumentare la crescita economica e migliorare i rapporti tra i cittadini e le istituzioni.

⁶ Qualora venga approvata la norma contenuta nel disegno di legge A.C. 2272.

I risultati che si attendono da questo nuovo approccio sono una maggiore crescita della competitività, una migliore regolamentazione e un più agevole funzionamento della Pubblica Amministrazione.

V.6 CLIMA E AMBIENTE

I cambiamenti climatici cui stiamo assistendo hanno contribuito ad accrescere la sensibilità ambientale sia della società che dei Governi e hanno rafforzato la convinzione che sia necessario intervenire con decisione sui livelli e sulle modalità di consumo delle risorse ambientali ed energetiche per poter garantire uno sviluppo equilibrato e sostenibile delle moderne economie.

L'adesione al Protocollo di Kyoto⁷ comporta per l'Italia la riduzione delle emissioni a un livello medio, nel periodo 2008-2012, del 6,5 per cento inferiore rispetto al 1990. Stime recenti, tuttavia, indicano maggiori emissioni di gas serra sul territorio nazionale di circa il 12,5 per cento rispetto a quanto previsto, portando al 19 per cento circa l'impegno di riduzione rispetto all'anno di riferimento. Ciò significa un impegno a ridurre le emissioni di CO₂ di circa 98 Mt/anno tra il 2008 e il 2012. Dati recenti hanno messo in luce che i costi per la mancata applicazione del Protocollo di Kyoto in Italia rischiano di aumentare fino a 2,56 miliardi di euro all'anno per il periodo 2008-2012 se non verranno adottate delle politiche rigorose e costanti di riduzione delle emissioni. Al fine di verificare i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi di Kyoto sarà realizzato un programma di monitoraggio da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dell'Ambiente.

Il 'Quarto Rapporto di Valutazione' dell'Organismo internazionale *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) evidenzia come il riscaldamento globale sia principalmente dovuto all'aumento della concentrazione di gas serra in atmosfera dovuto alle attività umane. Ciò ha spinto l'Unione Europea ad adottare politiche espressamente indirizzate a mitigare i cambiamenti climatici a livello globale, nella convinzione che i costi di tali azioni saranno comunque inferiori ai benefici che il pianeta ne potrà trarre.

La Strategia europea ha affrontato in maniera decisa una delle sfide fondamentali che si pongono oggi ai Paesi industrializzati: coniugare la necessità di garantire le risorse energetiche per sostenere la crescita economica con la tutela delle risorse naturali e i cambiamenti climatici. Efficienza energetica e sviluppo delle fonti rinnovabili e pulite, rappresentano anche la strada per la riduzione della dipendenza energetica dall'estero, condizione particolarmente sensibile nel nostro Paese.

Il Consiglio Europeo ha indicato ai Governi nazionali e alle istituzioni comunitarie l'obiettivo di abbattere le emissioni dei gas serra, entro il 2020, di almeno il 20 per cento rispetto ai livelli del 1990, attraverso interventi di politica energetica ed ambientale, in particolare incrementando l'efficienza energetica e introducendo obiettivi vincolanti per l'energia rinnovabile e i biocarburanti.

⁷ 'Protocollo alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici', 11 dicembre 1997, ratificato con la L. 120/2002.

Le linee generali di intervento proposte dall'Europa richiederanno all'Italia un deciso aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili.

Riguardo questo obiettivo, il Governo italiano ha adottato tutte le misure necessarie alla valutazione dello stato attuale delle fonti rinnovabili in Italia per definire le prospettive di sviluppo e gli obiettivi realisticamente raggiungibili entro il 2020, al fine di evitare scostamenti eccessivi dall'obiettivo prefissato con un conseguente aggravio dei costi delle politiche. Il Governo italiano si impegna, inoltre, a favorire l'uso sostenibile delle biomasse e dei biocombustibili, favorendo filiere nazionali da realizzarsi in collaborazione con gli operatori agricoli che nel settore dell'agro-energia possono trovare ampi spazi di crescita. Già con la Legge finanziaria 2007 è stato dato un forte impulso alle misure di incoraggiamento dell'efficienza e del risparmio energetico; ulteriori sforzi saranno indirizzati alla R&S nel campo delle tecnologie di contenimento energetico e della produzione di energia rinnovabile, e per una iniziativa nazionale per la cogenerazione nel settore del teleriscaldamento.

Il Governo si impegna altresì, compatibilmente con le risorse di bilancio che si renderanno disponibili, a garantire il pieno funzionamento dei meccanismi flessibili (*Clean Development Mechanism e Joint Implementation*) e del registro dei serbatoi forestali di carbonio.

Al fine di predisporre i piani e i programmi di adattamento ai cambiamenti climatici in atto in un contesto di continuo aggiornamento delle analisi scientifiche sul tema, il Governo ha organizzato la Conferenza Nazionale sui Cambiamenti Climatici, dalla quale emergeranno indicazioni precise sulle esigenze di 'adattamento' alle mutate condizioni del clima.

L'Agenda di Lisbona può trovare nella politica ambientale uno strumento efficace per la sua realizzazione⁸. In tal senso, la predisposizione di adeguati strumenti di incentivazione, e quindi un corretto uso degli strumenti di mercato, permetterebbe da una parte di spostare l'onere fiscale da tasse *welfare-negative* (ad esempio le tasse sul lavoro) a tasse *welfare-positive* (ad esempio le tasse su attività inquinanti), dall'altra di facilitare il reperimento di risorse per incoraggiare comportamenti virtuosi dal punto di vista ambientale, oltre che l'innovazione e la ricerca.

Gli strumenti di mercato e le politiche fiscali giocheranno un ruolo decisivo nei prossimi anni per raggiungere gli obiettivi energetici e ambientali comunitari. L'applicazione di strumenti economici permette non solo di correggere i fallimenti del mercato in maniera efficiente dal lato dei costi, ma anche di contribuire simultaneamente alla sicurezza dell'approvvigionamento, alla competitività e alla sostenibilità delle politiche energetiche, e dare un chiaro segnale all'industria, agli investitori ed ai consumatori.

Malgrado la crescente diffusione di strumenti 'innovativi' di regolazione ambientale gli strumenti tradizionali, quali quelli fiscali, rappresentano ancora uno dei principali metodi di indirizzo per le politiche di Kyoto, oltre al fatto che la componente fiscale ha un peso rilevante per molti prodotti energetici. Andranno pertanto identificati eventuali elementi di contraddizione con gli strumenti di riduzione delle emissioni climalteranti,

⁸ Come ricordato dalla Commissione UE, nel recente 'Green Paper on market based instruments for environmental and energy related policy purposes'.

anche in considerazione della necessità di ridurre le emissioni dei settori oggi non regolati (civile e trasporti), come raccomandato dall'Unione Europea.

La sfida del cambiamento del clima impone anche di riconsiderare gli attuali modelli di contabilità economico-finanziari affiancandogli sistemi contabili e di bilancio in grado di rilevare l'incidenza sull'ambiente delle politiche pubbliche.

In tal senso, il Governo si impegna ad introdurre un sistema di contabilità e bilancio ambientale nello Stato, nelle Regioni e negli Enti Locali che integri gli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni, allo scopo di assicurare conoscenza, trasparenza e responsabilità all'azione di Governo rispetto ai principi dello sviluppo sostenibile, assicurando, altresì, il diritto all'informazione ambientale.

In particolare, il Governo attribuisce un ruolo centrale al trasporto pubblico locale, per la sua valenza strategica in tema di sviluppo sostenibile, tutela ambientale e di concorrenza. Entro il 2007 si intende adottare un insieme coordinato di interventi di carattere finanziario, nei limiti delle disponibilità di bilancio, e regolamentare volto ad attivare un processo di riforma in grado di: (i) dare nuovo slancio a processi di liberalizzazione socialmente sostenibili e (ii) consentire uno sviluppo quali-quantitativo dei servizi. Quest'ultimo sarà finalizzato alla massimizzazione dei benefici per gli utenti e i cittadini, in termini di efficienza e qualità del servizio, di minore congestione nelle aree urbane e di qualità dell'aria.

L'efficienza e la qualità nell'erogazione dei servizi saranno favorite, in particolare, dall'introduzione di livelli qualitativi di riferimento nel contenuto minimo dei contratti di servizio, dei principi del costo di riferimento e della premialità nella ripartizione delle risorse, nonché di garanzie di trasparenza e imparzialità delle procedure di gara.

La previsione di incentivi legati a interventi a favore della mobilità pubblica e al miglioramento degli indici di inquinamento e di congestionamento, nonché l'estensione, in un'ottica di compatibilità ambientale, del concetto di servizio minimo essenziale, contribuiranno a rafforzare i meccanismi di tutela dell'ambiente e il rispetto degli impegni previsti dal Protocollo di Kyoto.

La politica della mobilità dovrà essere coordinata, anche attraverso il coinvolgimento delle Regioni, in maniera tale da riuscire a conseguire contestualmente una significativa riduzione degli inquinanti locali e delle emissioni di gas a effetto serra e ottimizzare i costi delle politiche, raggiungendo un doppio risultato ambientale.

Allo stesso tempo, al fine di rafforzare il sistema di regolazione, il Governo intende avviare in tempi brevi la revisione della Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia del 2002, che rappresenta il quadro di riferimento per la definizione, attuazione e valutazione di politiche pubbliche improntate ai principi dello sviluppo sostenibile. La Strategia rinnovata sarà coerente con gli indirizzi dettati dalla nuova strategia dell'Unione Europea in materia di sviluppo sostenibile, adottata dal Consiglio Europeo nel giugno 2006.

Andranno anche affrontate le altre priorità ambientali dell'Unione Europea che nel contesto italiano assumono caratteristiche e difficoltà peculiari. Per cui, nel rinnovare l'impegno per contrastare le ecomafie e, più in generale, i fenomeni di criminalità legati all'ambiente, si ribadiscono come prioritarie le politiche tese alla gestione delle risorse naturali, la tutela della natura e della biodiversità, la riduzione della produzione dei rifiuti e una loro corretta gestione integrata. Pertanto, compatibilmente con le risorse disponibili,

si confermano (oltre agli interventi applicativi del Protocollo di Kyoto) 5 ambiti di azione che richiamano i suddetti principi comunitari:

- Nella pianificazione delle azioni di tutela ambientale va superata la logica di interventi isolati, anche al fine di facilitare e dare maggiori garanzie nella Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e/o a quelle di valutazione di incidenza. Relativamente alle realtà industriali, occorre adeguare il sistema istituzionale e amministrativo al nuovo sistema di regole che derivano dall'applicazione dell'autorizzazione ambientale integrata (IPPC) e del regolamento comunitario sul controllo e registrazione delle sostanze chimiche (REACH). Altrettanto deve essere fatto in relazione agli impianti industriali a rischio d'incidente rilevante ricadenti sotto le disposizioni della 'Direttiva Severo';
- Una corretta gestione del territorio è indispensabile per trovare misure di 'adattamento' che saranno individuate a conclusione della Conferenza Nazionale sui Cambiamenti Climatici capaci di arginare situazioni estreme, aggravate dai mutamenti climatici in corso. Riguardo a questo, si ribadisce la centralità della 'Direttiva Acque'⁹ che consente una visione integrata della gestione idrica e pone come obiettivo fondamentale il miglioramento della qualità delle acque, la razionalizzazione e il contenimento dei consumi idrici e la messa in efficienza della rete. In questo quadro, l'applicazione di linee guida di programmazione forestale è necessaria per dare maggior valore e forza alle politiche agroforestali, sia per l'influenza che hanno sull'assetto idrogeologico, sia per la strettissima relazione con i cambiamenti climatici;
- L'Italia dovrà rafforzare l'azione nel settore della biodiversità, sia mantenendo alto il sostegno alle aree protette, sia attraverso interventi per la tutela di specie e *habitat*, sia attraverso il completamento di tutti gli strumenti di programmazione e gestione, quali la carta della natura e la rete ecologica. La tutela della biodiversità necessita certamente di una maggiore sensibilità culturale e di attenzione istituzionale, ma anche di norme specificatamente dedicate;
- Occorre procedere al recupero ambientale di siti contaminati. Per recuperare i ritardi registrati in questo settore, occorre dare più slancio alle operazioni di bonifica, prevedendo procedure chiare e snelle, in linea con il quadro comunitario, che diano impulso alla ricerca e alla sperimentazione di nuove tecnologie nonché alla formazione e alla specializzazione di professionalità. A tal fine vanno favoriti specifici accordi di programma tra le parti interessate. In relazione ai rifiuti, va invertita la tendenza all'aumento della produzione di rifiuti, garantita la gestione integrata del ciclo dei rifiuti e una corretta raccolta differenziata. Occorre individuare forme di razionalizzazione degli adempimenti normativi, al fine di una maggiore semplificazione e una conseguente riduzione dei costi, in particolare per le piccole e medie imprese. Considerando gli obiettivi di qualità e sostenibilità ambientale, occorre poi assicurare l'equilibrio economico e finanziario della gestione del ciclo. Obiettivo fondamentale rimane, infine, quello dell'uscita dalla situazione di emergenza di

⁹ Direttiva 2000/60/CE.

alcune Regioni del Sud. Nei limiti delle compatibilità finanziarie, sarà esaminata la possibilità di prevedere come agevolazioni specifiche forme di compensazione fiscale finalizzata al recupero ambientale per questi territori nei quali esiste una forte concentrazione di impianti ad alto impatto ambientale (quali ad esempio la Sicilia);

- La tutela dell'ambiente marino richiede che vengano individuate azioni e specifici accordi che portino, in primo luogo, a una maggiore tutela delle specie più a rischio; in secondo luogo, a razionalizzare e aumentare il livello di sicurezza dei traffici, infine, a prevenire forme di inquinamento che possono aumentare gli impatti antropici sulle fasce costiere. Su questo tema, l'Italia intende sempre di più svolgere un ruolo *leader* nell'attuazione della Convenzione di Barcellona per la tutela del Mar Mediterraneo.

V.7 ENERGIA

Il costante incremento della popolazione mondiale e il bisogno di migliorare il tenore di vita della sua parte più povera determineranno, nei prossimi decenni, un forte incremento della domanda di energia. Le risorse energetiche attualmente utilizzate in Italia derivano per l'80 per cento da combustibili fossili (petrolio, carbone, gas naturale) fonti esauribili che hanno già evidenziato problemi di scarsità.

L'approccio integrato alla politica climatica ed energetica, alla base della Politica Energetica Europea, entro il quale l'Italia dovrà inserire le future decisioni in materia di energia, ha come obiettivo quello di conciliare i consumi energetici con la tutela ambientale oltre che la garanzia della competitività del Paese e la disponibilità di energia a prezzi accessibili. A tal fine il Governo si è mosso, nel corso dell'ultimo anno, nella direzione di una piena attuazione degli indirizzi comunitari in materia di apertura del mercato interno dell'energia elettrica e del gas, nella consapevolezza che una effettiva politica energetica comunitaria si potrà esprimere solo in un contesto di regole armonizzate e di eliminazione delle attuali asimmetrie nell'apertura dei mercati nazionali.

Aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento, garantire la competitività delle imprese comunitarie e contemporaneamente realizzare vantaggi per i consumatori sono sfide importanti che potranno essere realizzate in un mercato più interconnesso, in cui le decisioni in materia di investimenti nelle reti siano maggiormente incoraggiate grazie alla separazione proprietaria delle reti e al passaggio a sistemi indipendenti di gestione.

Allo stesso tempo, rimane cruciale il problema del rafforzamento delle infrastrutture energetiche, in particolare nel settore del gas naturale, dove la continua crescita della domanda interna si accompagna ad una sostanziale invarianza della capacità dei canali di importazione. La realizzazione di nuovi terminali di rigassificazione di GNL e di gasdotti di importazione dall'estero, il potenziamento dei gasdotti esistenti e la rapida attivazione di nuovi stoccaggi di gas in sottoterraneo per riserva strategica e per le esigenze di mercato costituiscono condizioni indispensabili per evitare continue e pericolose crisi di fornitura e per ridurre i prezzi del gas, e rispondono ad esigenze di primario interesse nazionale sia nel lungo periodo. E' di interesse strategico perseguire la diversificazione

delle rotte di approvvigionamento del gas e dei paesi fornitori, al fine di accrescere la sicurezza delle forniture e di funzionamento del sistema.

In materia di riduzione delle emissioni di gas serra, le ulteriori misure saranno definite in base al principio dell'efficienza, da declinare secondo i concetti di 'prevenzione delle emissioni' e 'tutela attiva dell'ambiente'. Il concetto di 'prevenzione delle emissioni' suggerisce di elaborare politiche che riducano la domanda di energia a parità di condizioni di sviluppo. Il concetto di 'tutela attiva dell'ambiente' chiama in causa l'innovazione e la crescita economica e, dunque, la rivoluzione industriale e lo sviluppo delle fonti rinnovabili, tra cui le centrali solari termodinamiche. Sotto questo profilo, nell'ambito di uno specifico Piano di azione per l'efficienza energetica, nei limiti delle disponibilità finanziarie e in linea con lo sforzo profuso con la Legge finanziaria 2007 si ritiene importante lo sviluppo di filiere produttive efficienti e la riduzione del consumo di energia nei processi produttivi: ciò vuol dire, da un lato, il potenziamento dell'iniziativa denominata 'industria 2015', dall'altro la prosecuzione e l'estensione delle misure fiscali per incentivare l'efficienza energetica di edifici e apparecchiature d'uso dell'energia. In tal modo, si agirà con una doppia leva: azioni sull'offerta di prodotti efficienti; azioni sulla domanda di prodotti efficienti. A tali leve ne andrà aggiunta una terza di natura regolamentare: il monitoraggio e l'aggiornamento dei parametri di prestazione degli apparecchi, in modo che gli incentivi al ricambio siano temporanei e abbiano principalmente la funzione di indurre una diversa cultura dell'energia.

Per quanto riguarda le fonti rinnovabili, gli strumenti della politica ordinaria sono adeguati sotto il profilo dell'incentivazione; parallelamente e nei limiti delle compatibilità finanziarie, è importante sostenere lo sviluppo delle attuali tecnologie e la promozione di quelle nuove. A essi si aggiungeranno le specifiche misure previste dal quadro strategico nazionale per il periodo 2007-13 e quelle del programma industria 2015, di nuovo con l'obiettivo di creare filiere produttive che offrano opportunità di sviluppo e occupazione: si tratta di misure che, tra l'altro, accrescono il consenso sulle fonti rinnovabili, favorendo il perseguimento degli obiettivi definiti in attuazione delle direttive comunitarie sull'elettricità e sui carburanti da fonti rinnovabili.

Una politica strutturale dell'innovazione non può tuttavia prescindere dalla ricerca, da rilanciare attraverso un programma di medio-lungo termine dedicato allo sviluppo di nuove tecnologie per l'efficienza, lo sfruttamento delle fonti rinnovabili, la cattura e il sequestro chimico dell'anidride carbonica, il ciclo dell'idrogeno e le nuove frontiere tecnologiche nella produzione energetica.

V.8 POLITICHE DEL LAVORO

L'azione di Governo proseguirà nelle direttrici strategiche già indicate nel primo DPEF di legislatura, in attuazione delle quali sono stati adottati significativi interventi normativi¹⁰ e si è sviluppata una coerente azione amministrativa.

¹⁰ Art. 36-bis decreto-legge n. 223/2006, Legge finanziaria per il 2007, ecc...

Cinque sono, dunque, le aree in cui si svilupperà ulteriormente l'intervento:

- Contrasto al lavoro nero ed irregolare;
- Miglioramento dell'azione di prevenzione degli infortuni sul lavoro per assicurare il rispetto della normativa sulla salute e sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro;
- Promozione di lavoro subordinato a tempo indeterminato, quale principale tipologia lavorativa, con misure di incentivazione e, al contempo, di contrasto al ricorso improprio a tipologie contrattuali non standard e, in specie, alle collaborazioni a progetto, secondo il modello già sperimentato, con buoni esiti, nel settore dei call center;
- Rilancio delle politiche del lavoro in funzione proattiva, attraverso l'azione coordinata ed integrata dei servizi per l'impiego, delle politiche formative e degli ammortizzatori sociali;
- Azioni mirate per i soggetti appartenenti alle fasce deboli del mercato del lavoro, donne, giovani, lavoratori over 50.

Nello specifico, occorre, innanzi tutto, insistere nell'azione contro il lavoro irregolare e per migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori, anche in termini di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro stessi.

Quanto al lavoro irregolare o sommerso, è necessario intensificare l'azione di contrasto delle diverse Istituzioni, centrali e locali, e con il coinvolgimento delle Parti sociali. Il fenomeno, che continua ad avere in Italia dimensioni preoccupanti, va drasticamente combattuto in quanto fattore: di lesioni alla dignità e ai diritti dei lavoratori, nonché di rischi per la loro stessa incolumità fisica, associandosi al mancato rispetto delle normative antinfortunistiche; di danno alla finanza pubblica in termini di apporti contributivi e fiscali; di concorrenza sleale tra le imprese. In ordine, poi, alla specifica tematica della sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro, il riordino della normativa previsto dal disegno di legge delega, di iniziativa governativa, approvato nello scorso aprile e di cui si auspica la rapida approvazione, consentirà: prime misure di applicazione diretta, come il rafforzamento del coordinamento sul territorio dei vari soggetti competenti nell'azione di vigilanza; l'adozione di norme delegate che, nell'aggiornare e nel riordinare una disciplina troppo frammentata e spesso ispirata a modelli organizzativi e produttivi non più attuali, estenderà le tutele, rafforzandone l'efficacia. Si provvederà, altresì, ad eliminare gli adempimenti meramente burocratici che possano costituire appesantimenti gestionali soprattutto per le piccole imprese, privilegiando misure che abbiano reale carattere sostanziale in termini di prevenzione. Tutto l'intervento sarà, pertanto, improntato alla logica di efficacia del sistema, in una visione integrata ed organica delle diverse misure. A tal fine, l'ulteriore incremento del personale ispettivo previsto nel disegno di legge-delega per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro¹¹ consentirà l'azione capillare sul territorio.

Sul piano delle politiche del lavoro e degli ammortizzatori sociali le misure prefigurate in sede di confronto tra il Governo e le Parti sociali sul tema 'Crescita ed

¹¹ Come approvato dal Senato, in prima lettura, il 27 giugno 2007.

equità', consentiranno una manutenzione del sistema normativo inteso a svilupparne le potenzialità di alcune delle misure, ma anche a correggerne alcuni dispositivi in relazione alla loro sostanziale inefficacia dimostrata ovvero agli effetti distorsivi sul piano della buona occupazione.

L'azione di Governo è, difatti, specificamente orientata a valorizzare quegli istituti e quelle misure che sappiano contribuire a creare un lavoro di qualità e che dunque siano funzionali allo sviluppo di un sistema produttivo efficiente e concorrenziale, ma al contempo di crescita professionale per i lavoratori. Ciò in un quadro in cui l'occupazione stabile sia considerata lo strumento principe, in quanto in grado di offrire percorsi di crescita dei lavoratori in un quadro di sicurezza e continuità dell'impiego e, dunque, funzionale allo stesso sviluppo, in termini di conoscenza e professionalità del sistema produttivo e con esso del sistema Paese. Continuerà, pertanto, l'incisiva azione amministrativa intesa a contrastare l'uso distorto di tipologie flessibili nel rapporto di lavoro ovvero l'uso non al servizio di obiettive e legittime esigenze di flessibilità del sistema produttivo, ma meramente surrogatorio e sostitutivo del lavoro subordinato a tempo indeterminato.

La riforma degli ammortizzatori è elemento strategico per la riqualificazione del mercato del lavoro e del sistema delle tutele dal rischio disoccupazione in chiave universalistica. Il Governo, difatti, è impegnato con le Parti sociali a riprogettare l'ormai obsoleto sistema in funzione proattiva ovvero non già di mera sussidiazione salariale, ma di creazione di concrete possibilità di rioccupazione. A questo fine è indispensabile il supporto dei servizi per l'impiego e delle strutture preposte all'attività formativa, in quanto solo l'azione coordinata ed integrata dei diversi strumenti (tutela reddituale, offerta occupazionale, attività formativa) può garantire vere opportunità di lavoro, consentendo l'aggiornamento dei saperi professionali e così evitando la marginalizzazione del lavoratore ovvero la sua definitiva espulsione dal mercato del lavoro.

Specifica attenzione deve essere dedicata alle fasce deboli del mercato del lavoro che costituiscono una assoluta priorità:

- Le donne, a cui vanno assicurate azioni mirate in funzione di aumentarne i tassi di attività, specie nel Mezzogiorno, ma anche la qualità della relativa occupazione;
- I giovani, che sono i più interessati alle nuove tipologie flessibili nel rapporto di lavoro e per i quali il Protocollo con le Parti sociali individua misure mirate che migliorano le tutele e le prospettive pensionistiche;
- Infine, i lavoratori over 50, i più esposti alle conseguenze ed al rischio del processo di riduzione di organizzazione aziendale produttiva e che dunque sono i più esposti al rischio di un difficile reimpiego con pesanti ricadute sul piano delle condizioni di vita, in quanto 'troppo anziani per lavorare, troppo giovani per la pensione'.

Per il buon esito degli interventi fin qui descritti, è richiesta la forte collaborazione dei diversi attori di sistema negli specifici livelli di competenza - Governo, Amministrazioni locali, Parti sociali - attori che sono chiamati, dunque, ad un impegno condiviso ed intenso nell'ambito di un disegno integrato e organico di interventi.

La realizzazione di tale disegno concorrerà, sul versante delle politiche del lavoro, ad assicurare una crescita nell'equità che è obiettivo primario dell'azione di Governo.

V.9 SCUOLA

L'azione pubblica a sostegno della qualità della scuola è decisiva in ogni epoca, per garantire i diritti delle persone, assicurare una più elevata produttività, promuovere la mobilità sociale. Questi profili assumono particolare rilievo oggi, in Italia, dove risultati non soddisfacenti impongono interventi per un uso migliore delle risorse, per una loro più efficace allocazione, per perseguire obiettivi misurabili, per creare meccanismi incentivanti.

Negli anni recenti l'Italia ha conosciuto progressi, ma la situazione resta insoddisfacente, al di sotto della media europea, assai lontana dagli obiettivi fissati per il 2010 dalla rinnovata Strategia di Lisbona. In particolare, è ancora elevata la percentuale di giovani che lasciano prematuramente gli studi (la quota dei giovani fra 18 e 24 anni con al massimo un titolo di istruzione secondaria inferiore è pari al 20,6 per cento, contro il 15,1 nella media dell'Unione e un obiettivo di Lisbona pari al 10,0 per cento). Inferiori alla media degli altri paesi europei sono i risultati in termini di conoscenza e competenze base degli studenti: nella lettura, 23,9 per cento era nel 2003 la quota di studenti quindicenni che non andava oltre un livello minimo di competenza, contro il 19,8 per cento dell'Unione Europea e un obiettivo di Lisbona al 15,2 per cento. Ancor più grave è la situazione per la matematica¹².

I risultati in termini di livelli di apprendimento sono assai diversi fra le tre grandi ripartizioni territoriali del paese: buoni nel Nord, decisamente insoddisfacenti nel Centro, gravemente carenti nel Sud. L'analisi di questi ritardi mostra che vi è lo spazio per migliorare questo stato di cose con interventi mirati e pragmatici a livello nazionale. E' quanto si è iniziato a fare con l'attuazione dell'innalzamento dell'obbligo scolastico, con l'adozione di passi concreti per l'attuazione dell'autonomia scolastica, con la riorganizzazione dell'INVALSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione), con la valorizzazione dell'istruzione tecnica e professionale, con misure per l'edilizia scolastica, con l'avvio di un Programma nazionale istruzione nel Sud dotato di risorse aggiuntive comunitarie e nazionali già stanziato dal Governo. Qualità della scuola e valutazione continua dei livelli di apprendimento, programmazione di lungo periodo dei fabbisogni di insegnamento, valorizzazione del lavoro docente attraverso percorsi di entrata e di carriera profondamente rinnovati: sono questi gli indirizzi necessari per dare nuove certezze e motivazioni a chi insegna e a chi studia. Sono questi gli indirizzi dell'azione di Governo, prefigurati nell' "Intesa" con le organizzazioni sindacali, da perseguire con una strategia conseguente, stabile nel tempo.

Per mettere la qualità della scuola al centro dell'azione pubblica, vanno in primo luogo decisamente rafforzati i sistemi di misurazione e di valutazione dei risultati e dei diversi fattori, interni ed esterni alla scuola, da cui i risultati dipendono. Dotando finalmente l'Italia di un sistema nazionale di valutazione, integrandolo con i processi di autovalutazione, rilanciando la ricerca educativa, verificando l'impatto degli interventi in atto, sarà possibile individuare le determinanti del ritardo e offrire alle singole scuole—specie quelle in difficoltà—un supporto continuativo che favorisca il miglioramento dei

¹² OCSE, 'Education at a Glance', 2006.

livelli di apprendimento. In relazione alla realizzazione di questi risultati sarà anche possibile introdurre in sede contrattuale sistemi di incentivazione del personale che favoriscano particolarmente le scuole capaci di conseguire, per date condizioni iniziali di contesto, progressi significativi in termini di competenze degli studenti.

Si tratta, poi, di affrontare gli ostacoli organizzativi che rendono il sistema scolastico italiano più costoso degli altri, per ora di insegnamento e per studente. Una programmazione di medio e lungo termine dei fabbisogni territoriali di insegnanti e di tutto il personale, e dei relativi processi di reclutamento, che tenga conto dell'evoluzione del contesto (natalità e migrazioni, riduzione dei tassi di abbandono, innalzamento dell'obbligo) potrà aiutare a rimuovere l'incertezza delle scuole e la precarietà degli insegnanti, a introdurre cambiamenti nell'orario degli studenti (come si è iniziato a fare, sulla base della scorsa Legge finanziaria, per gli istituti professionali), a dare flessibilità maggiore all'orario degli insegnanti, e ad intervenire nei criteri e nei metodi di formazione delle classi. Oggi, la distribuzione per numero di studenti delle classi è squilibrata, rispetto alle indicazioni della normativa, verso le piccole dimensioni, anche nei comuni non piccoli né remoti; in media, una classe su sei nella scuola secondaria inferiore e una classe su tre nella scuola primaria sono al di sotto di 15 studenti. Da queste diverse innovazioni possono derivare benefici permanenti, sia in termini di organizzazione delle scuole, sia in termini di efficienza ed efficacia nell'uso delle risorse.

Nel processo di riallocazione della spesa pubblica, assume un ruolo decisivo la valorizzazione del lavoro docente tramite: (i) l'innovazione dei sistemi di reclutamento e della formazione iniziale, a cui il Governo darà seguito in attuazione della Legge finanziaria 2007¹³; (ii) il rafforzamento della formazione permanente—diritto e dovere, a un tempo, come chiede il ruolo e la professionalità degli insegnanti—con particolare attenzione al metodo di insegnamento del sapere scientifico e tecnologico; (iii) l'introduzione di meccanismi adeguati di progressione di carriera, a cui si dovrà accompagnare, come previsto nell'Atto di indirizzo per la contrattazione del comparto scuola, il riesame della disciplina della mobilità. Ciò dovrà assicurare un più efficiente incontro fra caratteristiche e aspirazioni degli insegnanti e esigenze delle scuole, come risultato della diagnosi valutativa. Sono queste le principali condizioni per ridare al lavoro di insegnante quello stato sociale e quella chiarezza di obiettivi richiesti dal difficile compito che la società gli assegna.

Su questi profili i Ministri della Pubblica Istruzione e dell'Economia e Finanze presenteranno a breve un Quaderno Bianco.

¹³ Comma 604, lettera c.

V.10 UNIVERSITÀ E RICERCA

Per quanto riguarda l'Università e la Ricerca, gli obiettivi devono essere ambiziosi, ancorchè coerenti con gli equilibri finanziari pubblici. Occorre infatti che l'Italia si impegni a colmare il divario che emerge per quanto riguarda i parametri di riferimento prevalenti in ambito internazionale all'interno di questi settori; al contempo, è necessario agire rispettando i vincoli di compatibilità finanziaria del sistema dei conti pubblici.

Nell'economia basata sulla conoscenza, la componente strategica della crescita è quella dell'alta tecnologia fondata sui 'sistemi di innovazione permanente', settore in cui la capacità di competere dell'Italia è in calo, sia nei confronti degli altri Paesi europei, sia rispetto alle economie emergenti. Nel mondo sempre più paesi puntano sulla ricerca scientifica per fondare su solide basi il loro sistema in innovazione permanente e, quindi, la loro competitività. Dal 1990 al 2003 gli investimenti in R&S nel mondo sono passati da 377 a 810 miliardi di dollari; nei paesi a economia emergente gli investimenti in R&S crescono a un ritmo anche superiore. Per risolvere i grandi problemi globali—l'energia e i mutamenti climatici, la lotta alle vecchie e alle nuove patologie, la crescente mobilità delle persone, la rapida urbanizzazione e i problemi dell'invecchiamento della popolazione—occorrono salti scientifico-tecnologici e sviluppo di servizi e imprese ad alta tecnologia.

In Italia gli investimenti in R&S rappresentano l'1,1 per cento del PIL, contro l'1,81 dell'Europa a 25, il 2,7 degli USA, il 3,15 del Giappone.

L'obiettivo da raggiungere a medio termine è almeno quello della media dei paesi dell'OCSE, e cioè il 2,5 per cento, di cui due terzi nel settore privato, dove sono le carenze maggiori. Va anche tenuto conto che esso si confronta con un 'obiettivo di Lisbona' per l'Unione Europea al 3 per cento nel 2010.

In Italia, la quota di R&S finanziata dal Governo rispetto al totale degli investimenti in R&S è più elevata tra i principali Paesi, mentre il contrario avviene per quanto riguarda la quota finanziata dall'industria.¹⁴ Le imprese, infatti, mostrano una scarsa propensione alla ricerca: in termini comparativi esse investono il 30 per cento in meno rispetto alla media europea e a quella OCSE. Si tratta di un problema non risolvibile con maggiori investimenti pubblici di sostegno diretto (oltre due miliardi sono stati destinati a questo scopo dal Ministero della Ricerca nel 2002-2006). Occorre destinare le risorse pubbliche—congiuntamente all'iniziativa privata—alle infrastrutture per la ricerca e alla valorizzazione dei ricercatori¹⁵. Rispetto alla spesa pubblica in R&S, la quota finanziata dalle Università italiane assume un ruolo preponderante ed è rimasta stabile nel tempo.¹⁶

A monte dell'investimento diretto in ricerca, occorre aumentare e riqualificare quello in formazione universitaria (dallo 0,88 per cento attuale all'1,2 per cento rispetto al

¹⁴ Più in dettaglio, in Italia il Governo finanzia circa la metà della spesa complessiva in R&S, a fronte del 30 per cento negli Stati Uniti e del 10 per cento in Giappone. In Italia l'industria finanzia il 43 per cento della spesa in R&S a fronte del 64 per cento circa negli Stati Uniti e del 75 per cento in Giappone (dati prevalentemente di fonte OCSE).

¹⁵ In Italia, ci sono attualmente 2,9 ricercatori ogni 1000 occupati, a fronte dei circa 6 nella Unione Europea e 7 nei paesi OCSE.

¹⁶ Sul complesso della spesa in R&S finanziata dal Governo (circa la metà di quella complessiva), la quota finanziata dalle Università raggiunge il 67 per cento circa (Indagine ISTAT, 'La ricerca e sviluppo in Italia nel periodo 2001-5').

Pil, compatibilmente con i vincoli finanziari), migliorando la qualità attraverso sistemi premiali, eliminando zone di inefficienza, e promuovendo rigore, trasparenza e migliori pratiche di gestione. Inoltre, è di vitale importanza il contributo che l'università deve offrire alle attività di formazione e apprendimento permanente a livello qualificato, rivolte al settore privato, ai professionisti, alla pubblica amministrazione e ai lavoratori in cerca di migliore qualificazione.

Alcune innovazioni importanti sono già in corso quali: (i) l'agenzia di valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR); (ii) il nuovo sistema di reclutamento dei ricercatori nell'Università e negli Enti di ricerca; (iii) il riassetto del finanziamento della ricerca scientifica che comprende il Piano nazionale della ricerca 2008-2010; (iv) il Fondo unificato (First); (v) una politica concertata con i Ministeri per lo Sviluppo Economico e per l'Innovazione per il Fondo competitività Industria 2015; (vi) le iniziative CIPE; (vii) (viii) gli accordi-quadro con le Regioni; (ix) il riordino degli Enti di ricerca; (x) la revisione dei tre cicli di studio universitari in coerenza con lo spazio europeo della formazione superiore. Altre innovazioni sono necessarie riguardo alle risorse umane e al sistema di governo delle Università e degli Enti, nel quadro delle compatibilità finanziarie.

Occorre, inoltre, valorizzare tutto il settore dell'alta formazione artistica e musicale, contestualmente alla prima attuazione della riforma del 1999. Si tratta di un'area strategica per la promozione di aspetti peculiari della tradizione e della vocazione nazionale, e per la formazione di talenti in grado di innovare la produzione artistica del Paese.

Sono necessari, dunque, nuovi investimenti pubblici e soprattutto privati, ma anche manovre sul versante fiscale e normativo che saranno definiti in futuro. Il quadro europeo potenzialmente favorevole, con il varo del VII Programma Quadro (PQ), richiede di migliorare la capacità della ricerca italiana di attingere alle risorse dell'Unione Europea (l'Italia è un contributore netto). Compatibilmente con le disponibilità di bilancio, le risorse andranno destinate a grandi programmi settoriali per le reti, le risorse umane, la ricerca industriale, gli accordi con le Regioni.

Coerentemente col VII PQ, andrà predisposto un piano di grandi infrastrutture di ricerca nazionali di rango europeo che sostenga il rilancio tecnologico e di aggiornamento della ricerca e della formazione alla ricerca del Paese.

È necessario, d'altra parte, che gli incentivi per la ricerca delle imprese non siano generici bensì subordinati a fatti accertabili al fine di dare un impulso all'innovazione.

Inoltre, occorre potenziare le risorse necessarie a sostenere il diritto allo studio, nei limiti delle compatibilità finanziarie, attraverso borse di studio, esenzioni da tasse e contributi, prestiti d'onore e altre agevolazioni; offerta di nuove residenze universitarie. Al contempo, si ritiene importante favorire i processi di internazionalizzazione della nostra università, in particolare l'alta formazione artistica e musicale, in linea con l'attuazione della riforma del 1999 che ha avvicinato le Accademie e i Conservatori all'area universitaria. Si tratta di un'area strategica per la promozione di aspetti peculiari della tradizione culturale del Paese.

Il potenziamento del sistema universitario e della ricerca e il sostegno alla sua internazionalizzazione deve essere inserito, al pari degli altri settori della Pubblica

Amministrazione, all'interno dell'azione volta a una maggiore efficacia ed efficienza della spesa. Una seria politica di rilancio dell'Università e della Ricerca deve quindi attuarsi anche tramite misure rigorose finanziate con le risorse reperite attraverso l'esercizio dello 'spendere meglio'.

Per quanto riguarda specificamente i settori ad elevato tasso di innovazione tecnologica, il Governo, attraverso le proprie politiche di investimento, intende privilegiare le misure idonee a colmare il divario nei confronti delle economie più dinamiche, incidendo in particolare sui fattori che possono promuovere un più elevato tasso di innovazione del sistema produttivo teso al recupero di competitività e produttività del sistema stesso, attraverso il sostegno delle attività di ricerca, sviluppo e produzione dei settori ad alta tecnologia e utilizzo di tecnologie digitali, in particolare quelli aerospaziale, dell'elettronica e cantieristico connessi anche alla sicurezza nazionale. Una particolare attenzione dovrà essere posta al processo di ristrutturazione e di potenziamento della efficienza delle strutture di supporto industriale e logistico della difesa.

V.11 INFRASTRUTTURE

La spesa in conto capitale dopo il recupero realizzato in termini di PIL fino al 2002, quando ha raggiunto il 4,5 per cento, ha registrato un ridimensionamento, raggiungendo nel 2006 il 4,1 per cento (al netto dei proventi per le licenze UMTS e le dismissioni). In particolare gli investimenti, dopo una crescita del 7 per cento medio annuo tra il 2000 e il 2004 (al netto delle dismissioni), hanno evidenziato una inversione di tendenza che ha ricondotto l'incidenza sul PIL sul valore del 2000.

TAVOLA V.1: SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA (in percentuale del PIL)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Investimenti (al netto dismissioni)	2,4	2,5	2,6	2,7	2,7	2,6	2,4
Contributi agli investimenti	1,2	1,4	1,4	1,8	1,4	1,6	1,5
Altre uscite c/capitale (al netto UMTS)*	0,2	0,4	0,5	0,1	0,1	0,2	0,2
Spesa in c/capitale (al netto UMTS e dismissioni)	3,8	4,3	4,5	4,5	4,2	4,3	4,1

* A partire dal 2001 i dati includono gli apporti al capitale sociale del Gruppo Ferrovie dello Stato contabilizzati come trasferimenti alle imprese. Il dato del 2006 non comprende le seguenti operazioni straordinarie: rimborsi IVA suite auto aziendali (15.982 mln); cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società TAV (12.950 milioni) e retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli (734 milioni).

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

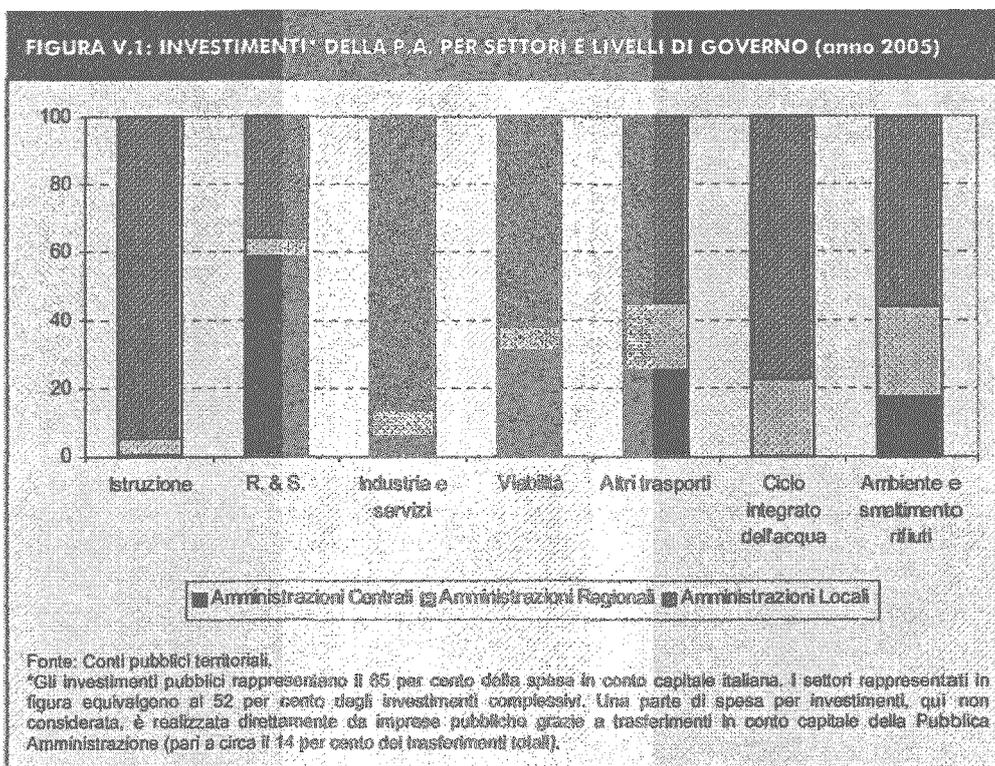
La spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione risulta in ampia parte decentrata; in particolare, la componente investimenti è realizzata per il 60 per cento dalle Amministrazioni Locali e per il 20 da quelle Regionali. Risulta al contempo diversificato l'impegno dei vari livelli di governo in relazione agli ambiti di intervento. Il ruolo delle Amministrazioni decentrate appare largamente prevalente nel settore dell'istruzione,

dell'industria e dei servizi e nel ciclo integrato dell'acqua (cfr. Figura V.1). La spesa per investimenti relativa alla ricerca e sviluppo afferisce invece in prevalenza alle Amministrazioni Centrali che hanno un ruolo rilevante anche nel settore dei trasporti.

Le Regioni, che pure hanno un'importante funzione di programmazione, erogano direttamente quote minoritarie in tutti i settori considerati superando il 25 per cento degli investimenti solo nel settore ambientale e di trasferimento dei rifiuti.

La spesa in conto capitale in rapporto al PIL risulta quanto a volume in linea con il dato registrato in media nell'Unione Europea, così come le risorse destinate alla sola componente degli investimenti pubblici (65 per cento del totale).

Tuttavia, permangono in Italia deficit localizzati nelle infrastrutture materiali con conseguenti strozzature e minore qualità nei livelli di alcuni servizi, che penalizzano l'attività economica in tutto il Paese e inibiscono la crescita. Nei prossimi anni, l'esigenza di migliorare la dotazione di capitale potrà essere soddisfatta sfruttando una maggiore crescita del prodotto, una riduzione della componente della spesa destinata alle politiche di incentivazione alle imprese, una riqualificazione dei piani di investimento pubblico esistenti, una riduzione dei costi unitari.



Le esigenze di investimento riguardano ambiti diversificati (infrastrutture economiche, ambientali, sociali, per la ricerca), con responsabilità che incidono su diversi livelli di governo, impegnandoli a migliorare la propria capacità di intervento nel rispetto dei sempre più cogenti vincoli dal lato della sostenibilità ambientale, sociale ed economica, nonché di quelli relativi alla sostenibilità finanziaria dei bilanci pubblici.

Il coordinamento tra livelli di governo è condizione indispensabile per fare fronte ai vincoli e fornire una soddisfacente risposta alle aspettative dei cittadini e delle imprese. Il Governo proseguirà quindi nell'impegno di vigilare affinché in tutti gli ambiti di propria responsabilità diretta siano adeguati i piani di investimento in modo trasparente rispetto alla priorità delle scelte così che la cooperazione tra livelli di governo possa essere effettivamente realizzata.

In particolare, i criteri di selezione delle opere non potranno prescindere da valutazioni circa l'efficienza della spesa e la tempistica di realizzazione, distinguendo le opere già in cantiere da quelle soltanto appaltate nonché dai casi in cui le procedure di gara per l'affidamento dei lavori non risultino ancora concluse. L'adozione di tali criteri consentirà di rendere più efficace la programmazione delle risorse in conto capitale; efficacia che potrà essere accresciuta se coniugata a un opportuno coinvolgimento del co-finanziamento privato e a un eventuale adeguamento delle tariffe.

Una parte importante, pari circa al 25 per cento della spesa in conto capitale complessiva, oltre il 50 per cento nel Mezzogiorno (circa 50 per cento anche degli investimenti), è realizzata attraverso programmi di sviluppo finanziati da risorse aggiuntive di fonte comunitaria e nazionale¹⁷. In coerenza con il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013—recentemente approvato dal Governo—le politiche ordinarie di investimento e i relativi quadri regolatori saranno pertanto indirizzati a fornire adeguati presupposti affinché l'occasione fornita dalle risorse aggiuntive possa, più che in passato, produrre gli effetti attesi (cfr. Capitolo VIII).

Dal quadro dello stato di avanzamento del 1° Programma delle infrastrutture strategiche di Legge Obiettivo e dei relativi fabbisogni finanziari sono emerse le seguenti esigenze: (i) realizzare le opere già approvate, da attivare o in corso, risolvendo le criticità finanziarie e attuative riscontrate in sede di monitoraggio del Programma medesimo; (ii) aggiornare il quadro delle priorità di sviluppo infrastrutturale del Paese, attraverso il confronto e la condivisione con le Regioni, gli Enti locali e territoriali, prima di assumere ulteriori impegni finanziari per nuovi progetti.

Il Piano generale 'Infrastrutture Prioritarie', elaborato a seguito del confronto con i singoli territori, definisce le opere ritenute irrinunciabili per ciascuna Regione italiana. Il suddetto Piano generale individua i criteri di priorità che dovranno conformare la proposta di programmazione degli interventi infrastrutturali per i prossimi anni: la condivisione tra i livelli istituzionali (nazionale, regionale e subregionale) della gerarchia delle priorità di intervento; la coerenza con il disegno generale di programmazione dello sviluppo del territorio nazionale; lo stato di avanzamento e i livelli di sostenibilità complessiva degli interventi, nonché la compatibilità delle scelte con le risorse effettivamente disponibili e i tempi individuati per il loro impiego.

La definizione del Piano generale 'Infrastrutture Prioritarie' ha comportato una complessiva rivisitazione del 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche di Legge Obiettivo e la conseguente individuazione dei progetti da finanziare nel periodo 2008-2011 mediante l'utilizzo delle relative risorse, tenendo anche conto dello stato di avanzamento, dei fabbisogni economico-finanziari e delle eventuali formule di

¹⁷ A dicembre 2006, il grado di utilizzo dei Fondi Strutturali del ciclo 2000-06 risulta nel complesso pari al 66 per cento e per l'Obiettivo 1 (largamente coincidente con il Mezzogiorno), al 63 per cento.

cofinanziamento esistenti o attivabili su base locale e comunitaria. Il sistema di azioni individuato, che implica un fabbisogno finanziario pari a circa 32.149 milioni, è rivolto da una parte alla riduzione del deficit qualitativo e quantitativo che caratterizza l'offerta infrastrutturale propria delle regioni del Centro Nord, e dall'altra alla valorizzazione delle potenzialità dei territori del Mezzogiorno.

Al perseguimento dei predetti obiettivi concorreranno opere quali: (i) gli interventi ferroviari per lo sviluppo del Corridoio V e delle tratte meridionali del Corridoio I; (ii) gli interventi rivolti all'implementazione delle Autostrade del Mare; (iii) le opere per l'accessibilità ferroviaria al nodo aeroportuale di Malpensa, per il potenziamento dei Corridoi Tirrenico ed Adriatico; (iv) gli interventi di rafforzamento delle trasversali peninsulari; (v) le opere funzionali al decongestionamento dei nodi urbani, tra i quali le metropolitane di Milano, Torino, Bologna, Roma e Napoli.

Riguardo all'ammodernamento dell'Asse autostradale Salerno-Reggio Calabria, compreso nel corridoio Tirrenico, uno specifico obiettivo dell'azione programmatoria sarà volto a garantire il completo finanziamento dell'opera e a ottenere dall'ANAS, in quanto ente committente, una significativa riduzione dei tempi di esecuzione e il contenimento dei costi di realizzazione dei lotti ancora in stato di progettazione.

Il Piano generale ha costituito riferimento per le scelte operate nell'ambito delle diverse programmazioni di settore con particolare riferimento alla definizione del Piano della Viabilità e del Contratto di Programma tra Stato e Rete Ferroviaria Italiana (RFI) per il periodo 2007/2011. Per quanto riguarda la rete stradale in concessione ad ANAS, sulla base delle disposizioni della Legge finanziaria 2007, e compatibilmente con le risorse disponibili, sarà attivato nell'arco temporale di riferimento del piano un volume di investimenti afferenti a risorse ordinarie pari a circa 4.291 milioni, destinati a interventi selezionati secondo il criterio di coerenza con gli obiettivi di programmazione generale e connotati da carattere di completamento e complementarità con opere già realizzate o in corso. Sempre nei limiti delle disponibilità di bilancio, con riferimento al Contratto di Programma RFI il volume di investimenti previsto per il quinquennio ammonta a 22.165 milioni, ripartiti tra interventi di manutenzione straordinaria della rete, potenziamento infrastrutturale su opere in corso, realizzazione di nuovi interventi, prevalentemente localizzati nel Mezzogiorno e in particolare sulle direttrici Napoli-Bari e Palermo-Messina.

I contratti di servizio con le società ANAS e RFI saranno improntati al principio del corrispettivo per servizi resi sulla base di obiettivi di efficacia ed efficienza della gestione rapportati a *standard* di qualità e *benchmark* di mercato già definiti ed applicati a livello europeo.

Specifica attenzione è rivolta al Mezzogiorno, nell'ottica dell'intervento sulle attuali debolezze e della prevenzione dei futuri rischi di marginalizzazione destinando ai programmi indicati una quota delle risorse nazionali non inferiore al 30 per cento. Con particolare riferimento ai finanziamenti afferenti alle politiche di sviluppo, il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 prevede sia il Programma Operativo Nazionale Convergenza 'Reti e mobilità', riferito alle Regioni Campania, Calabria, Puglia, e Sicilia, sia il Programma Nazionale Mezzogiorno 'Reti e mobilità', relativo all'insieme delle otto regioni del Sud. Nel complesso, attraverso i due Programmi e compatibilmente con le

risorse finanziarie, saranno effettuati investimenti finalizzati all'adeguamento e al potenziamento del sistema infrastrutturale del Sud e delle Isole, per un ammontare pari a 6.777 milioni (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo Aree Sottoutilizzate e cofinanziamento nazionale).

Con riferimento all'edilizia abitativa, nei limiti delle disponibilità finanziarie, occorre definire un quadro normativo, coordinato con quello regionale, che attivi programmi strategici, tesi prevalentemente ad accrescere la disponibilità di alloggi, realizzabili non solo con risorse pubbliche, ma anche attraverso schemi di partenariato pubblico-privato e che consenta di fornire una risposta alle esigenze sociali riscontrate nel settore, mobilitando al contempo un volume complessivo di risorse finanziarie in grado di dare uno slancio significativo al comparto dell'edilizia, con positivi effetti sull'intero sistema economico-produttivo.

V.12 MOBILITÀ

Al fine di riprogrammare gli interventi sulle reti infrastrutturali è opportuno utilizzare metodi di valutazione per la scelta dei progetti prioritari basati sulla rigorosa applicazione dell'analisi costi-benefici che sia coerente con le procedure di valutazione richieste dalla Commissione Europea. La valutazione economica e finanziaria degli investimenti, che tenga conto dei costi esterni ambientali, rappresenta già adesso un prerequisito per la erogazione dei contributi dell'Unione Europea relativi ai fondi di sostegno delle reti transeuropee TEN-T e dei fondi strutturali FESR.

In questa prospettiva, nel quadro delle compatibilità finanziarie, verranno formulate le proposte del Ministero dei Trasporti per la predisposizione della Legge finanziaria 2008 e del bilancio dello Stato, sia sotto il profilo normativo, al fine di avviare le iniziative politiche prioritarie, che sotto quello finanziario, in linea con gli obiettivi del Piano Generale della Mobilità che tendono a realizzare un sistema di trasporti sicuro, efficace e sostenibile attraverso le seguenti azioni.

- **Mediterraneo e Autostrade del Mare.** Per inserire il nostro Paese nel mercato globale, è necessario migliorare i collegamenti internazionali verso l'Europa, il Mediterraneo e il resto del mondo. Verso l'Europa occorre consolidare le politiche dei valichi pervenendo a decisioni condivise con le popolazioni interessate per quanto riguarda i trasporti terrestri. Per il Mediterraneo si tratta di dare corpo alle indicazioni emerse nel processo di Barcellona e attuare il progetto prioritario delle Autostrade del Mare per una efficace comunicazione con i Paesi del Nord Africa, Mar Nero e Mediterraneo orientale. Occorre poi sostenere lo sviluppo delle relazioni commerciali con i paesi dell'Asia nell'ambito della politica complessiva del Paese. In questo quadro bisogna definire ruoli e funzioni dei porti in termini di nodi aeroportuali e porte di accesso. Un ruolo centrale nella definizione delle porte di accesso è da attribuire al Mezzogiorno, che già in questo campo ha evidenziato segni di dinamicità senza avere ancora espresso tutte le potenzialità;

- **Intermodalità.** L'obiettivo è quello della integrazione e combinazione tra le diverse modalità di trasporto e tra i diversi servizi nell'ambito della stessa modalità, per ottimizzare l'utilizzazione delle capacità potenziali di ciascuna modalità. Nel quadro delle compatibilità finanziarie, si avvierà pertanto una duplice azione di sostegno alle imprese di servizi per il combinato ferroviario (Fondo di sostegno per l'intermodalità attraverso il rifinanziamento della Legge 166/2002) e marittimo (piena attivazione della legge per l'*ecobonus* per le Autostrade del Mare) e alla realizzazione di un sistema di interporti a servizio dei distretti industriali e alle catene logistiche connesse al trasferimento delle merci dalla produzione al consumo. Gli scenari di previsione della mobilità sull'arco alpino confermano un alto grado di saturazione del sistema dei valichi che richiede una duplice azione strategica: (i) nel breve-medio periodo trasferimento modale del traffico merci (con priorità alle merci pericolose); (ii) dalla strada alla ferrovia, sulla direttrice di Modane della linea storica Torino-Lione opportunamente potenziata per il tratto italiano con inizio esercizio 2008; (iii) dalla strada ai servizi marittimi di Autostrade del Mare sull'arco tirrenico Spagna-Francia-Italia; (iv) nel lungo periodo realizzazione del nuovo asse ferroviario AV/AC Lione-Torino e integrazione della direttrice PP1 Lione-Torino-Milano-Venezia-Trieste con il sistema portuale dell'arco Ligure (Genova, Savona, La Spezia) e sviluppo dei centri intermodali (porto lungo sull'arco ligure) nell'area piemontese (Orbassano, Alessandria e Novara). La forte concentrazione del traffico nello Stretto di Messina rende necessario interventi finalizzati alla sicurezza e al potenziamento delle capacità ricettive degli attracchi e della flotta per migliorare la qualità dei servizi e l'intermodalità. A tal fine sono necessari interventi per: nuovi approdi; attrezzaggio dei terminali; nuove flotte traghetti e sistemi telematici;
- **Politiche di sostegno per la portualità italiana.** L'obiettivo di migliorare l'efficienza e la competitività della portualità italiana è conseguibile attraverso una pianificazione degli interventi articolata secondo gruppi portuali integrati, tramite le ferrovie, alle grandi reti nazionali e transeuropee. Sembra quindi opportuno avviare le seguenti azioni strategiche: (i) sviluppare i servizi marittimi intermodali collegati alle Autostrade del Mare attraverso interventi per realizzare piattaforme logistiche retroportuali integrate con linee ferroviarie di interconnessione; (ii) sviluppare i grandi porti di *transshipment* potenziando le capacità di movimentazione e i collegamenti nei grandi terminali e attivando le piattaforme logistiche e le aree franche collegati ai grandi flussi di *container* provenienti dall'Estremo Oriente e dall'oltre Suez. Un importante impulso alla capacità competitiva del sistema portuale italiano è legato al processo di autonomia finanziaria della autorità portuali, avviato con l'ultima Legge finanziaria che va ulteriormente rafforzato sulla base del principio dell'autonomia responsabile. La piattaforma logistica portuale deve consentire anche una parziale 'lavorazione' delle merci, in aggiunta al mero trasporto, in modo da sviluppare un valore aggiunto;
- **Trasporti sostenibili.** In coerenza con le indicazioni dell'Unione Europea, l'obiettivo è quello di sviluppare interventi mirati a ridurre gli effetti ambientali, economici e sociali che il sistema dei trasporti produce nel Paese. In modo più

specifico le tematiche principali riguardano: (i) affidabilità dei servizi e diritti dei passeggeri; (ii) incremento dell'efficienza energetica e propulsione ecocompatibile; (iii) riduzione dell'inquinamento ambientale prodotto dal sistema dei trasporti con particolare riferimento alla qualità dell'aria nelle aree metropolitane;

- **Servizi di qualità per i passeggeri pendolari.** Per rispondere ai fabbisogni crescenti di mobilità per motivi di studio e lavoro derivanti dalla forte dispersione urbana delle residenze e dalla progressiva estensione delle Aree Urbane, occorre potenziare il trasporto pubblico privato e nello stesso tempo promuovere misure di disincentivazione nell'uso delle auto private, realizzando così il trasferimento di quote della domanda dai mezzi individuali a quelli collettivi. Si tratta di promuovere il miglioramento di qualità ed efficienza dei servizi collettivi, attivando risorse umane qualificate, investimenti, capitale impiantistico e dei sistemi ferroviari e metropolitani, dando continuità alle iniziative già poste in atto—compatibilmente con le risorse disponibili—riguardanti la istituzione di un Fondo per gli investimenti sia per l'acquisto di treni, metro, tram e filobus e bus a minor impatto ambientale, sia per il materiale rotabile ferroviario e per potenziare l'offerta sulle linee di trasporto locale e nelle aree metropolitane¹⁸;
- **Servizi aerei e turismo.** Il forte sviluppo del traffico aereo rende necessaria una politica di pianificazione della rete aeroportuale nazionale che sia coerente con il processo di liberalizzazione e con il miglioramento della qualità dei servizi. In condizione di sicurezza per le Compagnie di trasporto aereo che operano sul territorio nazionale, il Governo ha varato un atto di indirizzo finalizzato a stabilire regole certe per gli operatori e criteri per un'adeguata politica tariffaria dei servizi di *handling* e aeroportuali;
- **Sicurezza.** La sicurezza deve essere intesa sia come prevenzione degli infortuni legati alla mobilità del cittadino e della merce (*safety*) con la conseguente riduzione dei relativi costi sociali, sia come protezione da atti criminali (*security*), e considerata per la prima volta non solo come costo, ma come prospettiva di crescita tecnologica, industriale ed economica. Occorre dare massima efficacia agli interventi per migliorare la sicurezza stradale, attraverso tre azioni prioritarie: (i) sviluppo di una nuova cultura della sicurezza stradale dei cittadini; rafforzamento delle misure di prevenzione, controllo, dissuasione e repressione, anche attraverso l'uso di nuove tecnologie; (ii) il rafforzamento delle capacità di governo della sicurezza stradale a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale. La tutela della sicurezza in mare costituisce per il Corpo delle Capitanerie di porto—Guardia Costiera, un settore per il quale è necessario procedere ad una pertinente evoluzione organizzativa e funzionale per lo svolgimento dei programmi assegnati.
- **Innovazione e formazione.** E' una condizione per una crescita strutturale del Paese in tutti gli aspetti legati alla mobilità, che deve essere quindi sostenuto da un programma di innovazione tecnologica, tendente a sviluppare tecnologie informatiche e telecomunicazioni, per l'ottimizzazione delle prestazioni dei

¹⁸ Legge n. 211/92.

mezzi e dei servizi, in condizioni di sicurezza e di compatibilità ambientale. Occorre inserire nella scuola dell'obbligo l'educazione alla mobilità.

V.13 RETI DI TELECOMUNICAZIONE E DIGITALIZZAZIONE

La modernizzazione del Paese passa necessariamente per le infrastrutture di rete. È innegabile, infatti, l'esistenza di una stretta correlazione fra lo sviluppo delle reti di telecomunicazioni, l'intero comparto ICT e lo sviluppo economico.

Nel nostro Paese gli accessi a banda larga hanno superato la soglia degli 8 milioni a fine settembre 2006; il mercato generato dalla banda larga è stimabile in 2,6 miliardi. Nel panorama europeo la prestazione dell'Italia è simile a quella dei principali Paesi in termini di crescita annua mentre resta basso il livello di penetrazione in termini di accesso per 100 abitanti (14 contro il migliore risultato di 29 per l'Olanda e tra i maggiori paesi europei di 19 per il Regno Unito).

L'apertura di una nuova e importante fase di sviluppo richiede che vengano affrontati i vincoli strutturali che frenano la penetrazione della banda larga. Negli ultimi anni numerose sono state le iniziative pubbliche per l'infrastrutturazione sia a livello centrale che locale, realizzate tuttavia attraverso percorsi spontanei e non coordinati.

Ad oggi ci sono circa 7 milioni di persone che versano in una condizione di 'divario digitale'. È un problema che riguarda tutte le regioni italiane, anche se con situazioni fortemente differenziate, la cui gravità è accentuata se si considera che la popolazione in divario digitale è tendenzialmente quella residente in piccoli comuni o in aree svantaggiate.

In tali aree in cui il mercato non è in grado di fornire questi servizi, è auspicabile un intervento importante di infrastrutturazione con gli strumenti che il Governo ha a sua disposizione, coordinate e concertate con Regioni ed Enti locali, tenendo anche conto delle nuove tecnologie *wireless*. L'obiettivo di legislatura è assicurare l'universalità dell'accesso a Internet.

Per il 2008 le risorse stanziate derivanti dalle delibere CIPE di assegnazione degli importi del Fondo per le Aree Sottoutilizzate e dagli appostamenti previsti dalla Legge finanziaria sono di un importo pari a circa 125 milioni e per il 2009 di 60 milioni.

L'altro grande obiettivo del Paese per la diffusione della banda larga è la modernizzazione della rete di telecomunicazioni. La costruzione delle reti di prossima generazione (NGN) richiede innanzitutto una chiarezza del quadro regolatorio (regole per la rete di accesso e per la remunerazione degli investimenti privati). Sulla base di tale quadro regolatorio, la costruzione delle NGN potrà essere accelerata, specie nelle aree meno sviluppate del Paese, anche attraverso l'impiego dei Fondi comunitari.

Nonostante gli interventi già attivati negli ultimi anni, il passaggio alla tecnologia digitale nel panorama della radiotelecomunicazione, appare ancora di difficile realizzazione e richiede, pertanto, uno sforzo in termini di investimenti, compatibilmente con le risorse di bilancio e di regolazione. Questo permetterebbe di rendere fruibile dall'intera popolazione italiana la televisione nella nuova tecnologia digitale nella fase della

contemporanea trasmissione sia in tecnica analogica che in quella digitale al fine di rispettare le date previste a livello comunitario per la definitiva conversione al sistema digitale. Pertanto, nel prossimo quadriennio il Governo auspica una accelerazione dello sviluppo e della diffusione del digitale in tutto il territorio nazionale, senza discriminare alcuna tecnica trasmissiva, rispettando il 'principio della neutralità tecnologica' affermato dalla Commissione Europea.

Compatibilmente con le risorse a disposizione, il principale intervento dovrà riguardare un sostegno delle nuove attività di investimento nel progetto del digitale da parte della concessionaria del servizio pubblico, sia in termini di costruzione della rete che di confezione di un nuovo palinsesto e di una rinnovata offerta editoriale. Naturalmente tale progetto sarà inquadrato in un programma pluriennale, ricordato alla scadenza europea per la definitiva conversione al sistema digitale fissata al 2012.

Sempre nel quadro delle compatibilità finanziarie, per poter garantire un'adeguata diffusione della tecnologia digitale a tale intervento ne potranno essere affiancati altri, di seguito indicati: a) incentivazione dell'offerta di servizi interattivi di pubblica utilità per il cittadino su tutto il territorio nazionale; b) incentivazioni per i fornitori di contenuti di particolare valore in tecnica digitale; c) attività di verifica e monitoraggio dello stato di trasformazione degli impianti; d) campagna di sensibilizzazione della popolazione; e) concessione di un bonus alle famiglie economicamente e/o socialmente disagiate per l'acquisto di un apparato idoneo a consentire la ricezione di segnali televisivi in tecnica digitale terrestre, via cavo o satellitare.

A supporto di tali azioni saranno inoltre attivate iniziative per il superamento del divario digitale soprattutto delle aree marginali del Paese con una offerta di servizi pubblici tecnologicamente avanzati per consentire una semplificazione dei rapporti tra i cittadini e le Pubbliche Amministrazioni anche mediante nuove procedure di trasmissione e certificazione delle informazioni. Tutto ciò potrà essere realizzato valorizzando l'infrastruttura fisica e tecnologica della rete postale universale basata sui 14.000 uffici tecnologicamente adeguati a garantire alla popolazione il diritto di accesso a servizi e soluzioni innovative a forte impatto sui cittadini e le imprese.

V.14 INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ

Il Governo proseguirà l'azione di sostegno alla competitività del sistema produttivo già delineata nell'ambito con il disegno di legge 'Interventi per l'innovazione industriale' (c.d. Industria 2015), approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 22 settembre 2006, le cui linee fondamentali sono state anticipate nella legge 27 dicembre 2006, n.296 (Finanziaria per l'anno 2007) e dalla contemporanea definizione delle strategie del quadro strategico comunitario 2007-2013.

Il Governo intende attuare interventi di politica industriale finalizzati a sostenere lo sviluppo del sistema industriale italiano orientandolo verso obiettivi e tematiche ad alto contenuto tecnologico anche attraverso la diffusione della cultura dell'innovazione e della

ricerca. Ne consegue che l'intero sistema di sostegno finanziario pubblico debba essere riformato coerentemente con tali obiettivi, ridefinendone i modelli organizzativi di attuazione, in una logica di semplificazione e soprattutto di flessibilità degli strumenti e in un quadro di cooperazione integrata con le Amministrazioni regionali.

In tale contesto il nuovo sistema degli interventi sarà volto a perseguire precise finalità, in linea con le scelte di politica industriale, che si propongono di:

- Innalzare il livello tecnologico degli investimenti industriali stimolando e sostenendo un più alto tasso di ricerca e di innovazione nei comparti produttivi di maggiore specializzazione del nostro Paese;
- Sostenere con adeguati strumenti automatici sia gli investimenti produttivi, che le spese di R&S;
- Riqualificare il sistema dei distretti industriali e dei sistemi produttivi locali;
- Accompagnare lo sviluppo e la crescita finanziaria delle imprese più dinamiche, con attenzione particolare alle PMI operanti nel Mezzogiorno, favorendone l'accesso al credito e al mercato dei capitali;
- Realizzare un'efficace politica di attrazione degli investimenti;
- Favorire la nascita e sostenere lo sviluppo di nuove imprese in settori e produzioni non tradizionali.

Coerentemente con questa impostazione l'azione del Governo per il sostegno alla competitività si articolerà su due assi di intervento:

- Rafforzamento dei meccanismi automatici per via fiscale finalizzati a garantire un aiuto stabile e generalizzato alle imprese, con particolare riferimento al sostegno dei processi di investimento ordinari nelle aree depresse e al supporto alle attività di ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica (sull'intero territorio nazionale). Tali meccanismi andranno allargati anche al sostegno delle start up attraverso l'individuazione di misure fiscali in grado di favorire l'accesso al capitale di rischio da parte delle giovani imprese innovative;
- Attuazione dei Progetti di Innovazione Industriali già previsti nell'ambito della Finanziaria 2007 che sono finalizzati a sostenere lo sviluppo e l'adozione di tecnologie italiane nell'ambito di grandi aree strategiche per lo sviluppo di paesi avanzati. Tale strategia andrà raccordata con i grandi filoni di innovazione tecnologica definiti dalla Commissione europea anche al fine di favorire la partecipazione del nostro sistema produttivo ai finanziamenti comunitari in materia di ricerca e innovazione.

Particolare attenzione sarà infine posta al problema della riqualificazione ambientale dei siti industriali nell'ottica di garantire tutela del territorio e sviluppo delle attività produttive. In questa ottica verranno affrontati i temi relativi all'avvio, anche con il concorso di risorse pubbliche, di grandi progetti di infrastrutturazione ambientale delle aree di particolare interesse per lo sviluppo produttivo.

V.15 INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE ESPORTATRICI ITALIANE

Per il terzo anno consecutivo il tasso di crescita del commercio internazionale (9,2 per cento nel 2006), è risultato largamente superiore a quello del PIL mondiale (5,4 per cento nel 2006), a conferma della rilevanza della funzione di traino svolta dagli scambi sullo sviluppo economico. Come evidenziato nel paragrafo III.1, il contributo delle esportazioni nette alla crescita economica italiana si è rivelato significativo anche nel primo trimestre dell'anno in corso.

Questa aumentata propensione alle esportazioni va incoraggiata e consolidata. L'Italia può e deve rafforzare la propria presenza sui mercati internazionali: non solo al fine di incrementare ulteriormente il suo ritmo di crescita, ma anche per accompagnare l'attuazione delle riforme strutturali. Si tratta di un obiettivo rilevante per la politica economica, considerato che il Paese combina una forte propensione alle esportazioni con una struttura produttiva di piccole e medie imprese, spesso non autosufficienti nell'approccio al mercato globale. L'esigenza di continuare a sviluppare il tasso di internazionalizzazione del sistema produttivo, e in particolare delle imprese di più ridotte dimensioni, è una priorità strategica per il Paese.

Il Ministero del Commercio Internazionale ha sviluppato nel corso di questo anno una politica volta, da un lato, a sostenere l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese e dall'altro a promuovere il *Made in Italy*. Questa politica ha già prodotto risultati rilevanti in termini di sistema: dal riorientamento della rete estera dell'ICE verso mercati nuovi o emergenti, con il rafforzamento o l'apertura di nuovi uffici in Cina, India, Russia, Brasile, negli USA, nei Paesi del Golfo e nell'area caucasica; alla attivazione dei cosiddetti 'desk anticontraffazione' all'estero; dal progressivo, maggiore coordinamento con le Regioni, gli Enti locali e in generale tutti gli enti attivi sul terreno dell'internazionalizzazione; alla salvaguardia dei nostri interessi commerciali in sede europea, inclusa l'adozione di azioni energiche di difesa commerciale ove necessario.

Nel periodo trascorso dall'ultimo DPEF, i risultati sono apprezzabili anche sul piano delle cifre: che si tratti del numero di imprese coinvolte nelle missioni (oltre 2 mila), di contatti *'business-to-business'* avviati (circa 10 mila), e soprattutto in termini di crescita delle esportazioni nei Paesi oggetto delle missioni economiche—mediamente superiore a quella degli altri Paesi dell'Unione Europea (per esempio in Cina di qualche punto superiore; nella cosiddetta area di vicinato poco meno del doppio; in India superiore al doppio; nel Golfo quasi il quintuplo).

A partire dal 2007 e a seguito di una consultazione delle parti interessate, la strategia promozionale dell'Italia sarà basata su Linee Diretrici triennali (il primo ciclo è quello 2008-2010) in modo da garantire maggiore continuità e capacità di programmazione alle azioni di internazionalizzazione. Queste Linee sono fondate su:

- Priorità geografiche definite, con l'elemento di novità costituito dall'individuazione di Paesi Focus su base annuale, che rappresentano i mercati del futuro;
- Promozione strategica anche sul piano settoriale—salvaguardando le 4 A del tradizionale *Made in Italy* (Automazione, Agroalimentare, Abbigliamento, Arredamento), ma puntando anche sui settori più innovativi;

- La convinzione che la leva dell'internazionalizzazione possa favorire la crescita dimensionale delle piccole e medie imprese—da cui l'opportunità di progetti che puntino all'aggregazione per distretti o per filiera;
- Operazioni promozionali congiunte con le Regioni—al fine di massimizzare l'impatto sui mercati esteri.

In luglio il Ministero del Commercio Internazionale, formulerà, in contemporanea con questo DPEF, un atto di indirizzo destinato alla SIMEST per orientare ulteriormente le attività di sostegno finanziario nell'ambito dell'internazionalizzazione, spesso decisive per accompagnare le PMI sui mercati internazionali. Nella stessa direzione si dovrà operare per rivedere, razionalizzare e, ove necessario, potenziare le agevolazioni finanziarie che fanno capo al Ministero del Commercio Internazionale, eliminando gli ostacoli che tuttora si frappongono a un loro maggiore impiego da parte delle imprese. L'obiettivo rimane quello di semplificare e assicurare una sempre maggiore efficienza a questi strumenti, sfruttando anche le possibilità offerte dal nuovo Quadro Comunitario di Sostegno.

L'azione di promozione commerciale deve essere dotata di risorse finanziarie, organizzative e umane capaci di fare fronte ai rapidi mutamenti degli scenari mondiali e di reagire con adeguate iniziative alle azioni dei principali concorrenti del *Made in Italy* sui mercati internazionali, generalmente sorretti da risorse finanziarie e umane ben superiori. Nel quadro delle compatibilità economiche e della finanza pubblica, appare quindi necessario un significativo incremento delle risorse disponibili per queste azioni di politica economica. In questo ambito, e al fine di creare una nuova leva di esperti di politiche di internazionalizzazione atti a sostenere il sistema Italia nel rinnovato sforzo di apertura ai mercati mondiali, è auspicabile avviare un vasto programma per la formazione di risorse umane idonee a rispondere alle sfide che la globalizzazione e i mutamenti in corso a livello geo-economico internazionale ci impongono.

V.16 TURISMO

Nell'attuale legislatura, il settore del turismo è stato oggetto di un avvio di intervento pubblico che ha conferito nuovo impulso. Tale settore negli anni precedenti aveva sofferto di un disinteresse istituzionale e di una scarsa collaborazione con le Regioni, fattori che unitamente alla debole congiuntura economica, avevano accresciuto le difficoltà nella competizione internazionale.

La ripresa del settore è stata accompagnata da un significativo miglioramento dei rapporti tra Amministrazioni Centrali ed Enti territoriali competenti, nel rispetto delle specifiche attribuzioni, in linea con la Carta Costituzionale e gli indirizzi giurisprudenziali della Corte Costituzionale.

Il DPEF 2007-2011 e la Legge finanziaria 2007 hanno rimodulato l'indirizzo politico-strategico del Governo nella predisposizione delle politiche turistiche, puntando a un nuovo posizionamento competitivo quale fattore produttivo di interesse primario per l'economia del Paese.

Il Governo intende perseguire i seguenti obiettivi:

- Definire adeguate strategie di prodotto spostando l'impegno pubblico sul miglioramento dell'offerta, e soprattutto del rapporto qualità/prezzo, favorendo quei progetti connotati da caratteri di forte aggregazione imprenditoriale;
- Promuovere un' incisiva e unitaria azione del turismo nazionale sul mercato mondiale;
- Rinforzare la filiera turistica territoriale migliorando, tra l'altro, la capacità di rispondere all'elevata stagionalità della domanda.

Le risorse finanziarie che sarà possibile destinare agli obiettivi descritti costituiscono un volano per lo sviluppo del turismo e il ritorno dei flussi turistici internazionali verso l'Italia, con conseguenze favorevoli anche per gli altri comparti, grazie alla forte valenza intersettoriale del turismo.

In questo quadro, si rende necessario il ripensamento del modello strutturale e funzionale degli apparati pubblici che dispiegano attività operative nel comparto. L'obiettivo è di assicurare una più efficace corrispondenza delle attività istituzionali alle logiche di mercato perché il prodotto turistico del Sistema Italia si collochi nel mondo ad un livello adeguato alle proprie potenzialità.

V.17 CULTURA

La valorizzazione dei beni e le attività culturali costituisce un impegno del Governo. Nel rispetto delle compatibilità finanziarie, il Governo intende modulare le risorse disponibili per le politiche culturali al fine di adeguarne l'incidenza sul bilancio dello Stato (attualmente pari allo 0,26 per cento), in direzione dell'obiettivo strategico dell'1 per cento.

Il progressivo avvicinamento all'obiettivo consentirà di assicurare il mantenimento delle risorse umane con le competenze tecnico-professionali necessarie a garantire una efficace ed efficiente azione amministrativa nel campo della tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio.

Va altresì confermato l'impegno a riportare le risorse del Fondo Unico dello Spettacolo oltre i livelli del 2001 nell'anno 2009.

In particolare, nel contesto di un miglioramento della qualità della capacità di spesa, specifici programmi riguarderanno:

- Cinema, attraverso misure di incentivazione fiscale nei limiti delle compatibilità finanziarie agli investimenti nella filiera sia per attrarre produzioni straniere di alto livello sul nostro territorio, sia per rendere disponibile una reale e competitiva rete distributiva, in particolare per giovani autori e film *d'essai*;
- Spettacoli dal vivo, con incremento delle risorse da destinare al cofinanziamento degli accordi tra Stato e Autonomie e definizione di nuove

regole atte a rafforzare le politiche pubbliche. Rilevante sarà l'attenzione alle politiche del nostro prodotto all'estero;

- Musei e altri istituti del Ministero, con individuazione di nuovi modelli organizzativi e gestionali per promuovere la conoscenza e assicurare migliori condizioni per la fruizione del patrimonio culturale, tenuto conto che la Legge 4/1993 ha esaurito il suo impulso originario;
- Libri e lettura, con previsione di una autonomia economico-finanziaria delle strutture dedicate istituzionalmente alle attività promozionali. Per gli archivi e le biblioteche obiettivo primario sarà quello di allargare la platea dei soggetti pubblici e privati interessati alle loro attività;
- Opere d'arte, con avvio di meccanismi virtuosi di incentivazione automatica sia per la compravendita di opere di arte contemporanea sia per la loro donazione ai Musei, a seguito delle risorse assegnate dalla Legge finanziaria 2007 per il completamento del Museo Nazionale delle Arti del XXI (MAXXI).

V.18 SISTEMA AGROALIMENTARE E PESCA

Con la Finanziaria 2007 è stato definito un quadro organico di interventi per rilanciare lo sviluppo economico del settore. Il sistema agroalimentare ha consolidato l'affermazione di modelli di sviluppo sostenibile resi quanto mai necessari per offrire risposte efficaci ai bisogni di qualità e sicurezza alimentare dei consumatori, ai processi di cambiamento climatico e ai nuovi scenari energetici. Nonostante le difficoltà sul mercato interno, il settore sta conseguendo risultati importanti nei mercati internazionali. Le esportazioni italiane di prodotti agroalimentari sono cresciute da diversi anni ed hanno ottenuto una forte accelerazione nel 2006-2007.

Per sostenere questa tendenza, occorrono risposte efficaci e politiche mirate:

- Promozione della qualità dei prodotti e del sistema di produzione, intesa come legame con i territori d'origine, capacità organizzativa e di penetrazione nei mercati;
- Sviluppo degli strumenti di promozione diretta e dei servizi in una prospettiva di Sistema Paese, e attraverso strumenti capaci di promuovere gli investimenti delle imprese orientati allo sviluppo internazionale (anche acquisizioni, fusioni all'estero);
- Interventi infrastrutturali e introduzioni di modelli innovativi per lo sviluppo sostenibile delle imprese agricole, delle cooperative agroalimentari e delle forme associate, quali ad esempio l'utilizzo efficiente delle risorse idriche ed energetiche già impostate negli ultimi anni.

Per la competitività delle imprese agricole, alimentari e della pesca sono rilevanti: (i) la stabilità fiscale; (ii) la promozione delle aggregazioni e della crescita dimensionale delle imprese; (iii) la promozione di rapporti trasparenti ed efficienti con le imprese della distribuzione; (iv) l'affermazione di nuovi strumenti di intervento finanziario in agricoltura; (v) lo sviluppo di filiere innovative e il sostegno alle riconversioni produttive.

VI. POLITICHE PER L'EQUITÀ SOCIALE

VI.1 EQUITÀ SOCIALE

La difficile situazione sociale del Paese è nota, come si è già evidenziato nel Programma del Governo e nell'ultimo DPEF: un tasso di povertà superiore alla media europea e un investimento complessivo nelle politiche dello stato sociale inferiore; le persone non autosufficienti spesso a carico esclusivo delle famiglie e i giovani privi di autonomia economica; una situazione abitativa critica, fonte ulteriore di esclusione e impoverimento.

In tale contesto, la Legge finanziaria 2007 e gli altri provvedimenti adottati dal Governo hanno segnato una prima inversione di tendenza all'interno di un percorso che dovrà portare il nostro stato sociale al livello dei più avanzati Paesi della Unione Europea. E' necessario rafforzare una rete di stato sociale che, comunque, già oggi consente la produttiva interazione di molteplici attori.

Il Governo intende proseguire in questa opera e, nel quadro delle compatibilità finanziarie, intervenire su alcuni punti di maggiore rilevanza critica:

- Attuazione di politiche di sostegno al reddito e di lotta alla povertà, consistenti in particolare nell'incremento e nella diffusione universalistica degli assegni per l'infanzia, in interventi fiscali capaci di favorire anche gli 'incapienti', nella ripresa del progetto del Reddito Minimo di Inserimento;
- Aumento dei servizi per l'infanzia e, in particolare, degli asili nido;
- Ridefinizione, nel contesto delle mutate norme costituzionali, dei profili professionali degli operatori sociali (nella quale trova spazio anche la collocazione delle attuali 'assistenti familiari') e della Carta dei servizi¹;
- Definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, a partire da quelli relativi alla non autosufficienza, da garantire uniformemente sul territorio nazionale come diritti individuali immediatamente esigibili, pur se progressivamente graduati;
- Costruzione del Sistema Informativo dei Servizi Sociali²;
- Attuazione del piano triennale per l'edilizia abitativa;
- Rafforzamento della lotta alla droga di durata triennale, da attuare con la collaborazione delle Regioni e in sintonia con il piano d'intervento nazionale sulle droghe previsto dall'Unione Europea³;
- Sviluppo delle politiche per i diritti e le opportunità per l'infanzia e l'adolescenza⁴;
- Promozione di politiche di inclusione sociale degli immigrati.

Lo sviluppo di questi interventi è la base iniziale su cui incardinare la costruzione di politiche sociali realmente universalistiche, capaci di assicurare a tutti i cittadini,

¹ Legge 328/2000.

² Legge 328/2000.

³ Legge 45/1999.

⁴ Legge 285/1997.

indipendentemente dal luogo di nascita, dal censo e dal gruppo sociale di appartenenza, il godimento dei diritti essenziali che costituiscono la base della legittimazione della democrazia. Un'attenta cura deve essere anche rivolta, in un Paese di 'immigrazione strutturale' come il nostro, all'estensione universalistica degli interventi anche a favore dei migranti.

L'attuazione di queste politiche richiede una forte sinergia fra i diversi attori coinvolti (con particolare riguardo alla funzione di tessitura di rapporti sociali svolta dal volontariato), un attivo e fecondo rapporto di collaborazione tra lo Stato, le Regioni, le Province ed i Comuni, nell'ambito dei ruoli loro assegnati dal Titolo V della Costituzione e, ispirandosi al Metodo aperto di coordinamento vigente a livello comunitario, l'effettiva attuazione della funzione di indirizzo generale e monitoraggio propria dello Stato.

I maggiori oneri derivanti dallo sviluppo di questi processi di governo possono essere in parte compensati dai risparmi derivanti da un'efficace e preventiva azione di inclusione sociale e dalla promozione di efficienza prodotti, oltre che da un'attenta gestione da parte degli attori, dal controllo operato dai cittadini attraverso la predetta Carta dei servizi e la crescita dei momenti di partecipazione democratica all'attività amministrativa.

Oltre al loro intrinseco valore costituzionale, le politiche sociali efficaci e promotrici di equità e inclusione hanno immediate ricadute in termini di sviluppo economico e sociale. Esse, infatti, riducono i costi degli interventi disorganici, emergenziali o tardivi, incrementano l'occupabilità dei soggetti attualmente deboli nel mercato del lavoro (in particolare le donne), ostacolano la dispersione degli investimenti in educazione e dei patrimoni formativi, costruiscono quella generale sicurezza sociale che è la precondizione per lo sviluppo della creatività e dell'attiva partecipazione alle attività produttive.

VI.2 POLITICA TRIBUTARIA TRA CRESCITA ED EQUITÀ

Il Governo ha intrapreso un programma di lotta all'evasione fiscale che ha dato i primi risultati già nel 2006 con un forte aumento delle entrate tributarie. Circa un terzo delle maggiori entrate sono derivate da un miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti. In numerosi settori la crescita del gettito è stata superiore alla crescita delle basi imponibili segnalando l'emersione spontanea di imponibile come, ad esempio, nel settore delle costruzioni e del commercio. L'eliminazione di ogni condono tributario unitamente a una serie di interventi in campi specifici hanno dato misura del forte impegno del Governo in questo ambito. La robusta crescita del gettito tributario è proseguita nei primi mesi del 2007, confermando che è in atto un continuo recupero di base imponibile prima nascosta al fisco.

L'evasione in Italia resta tuttavia intorno al 25-30 per cento del valore aggiunto imponibile stimato, un livello superiore a quello prevalente negli altri Paesi europei e nelle economie avanzate. La lotta all'evasione resta dunque uno dei capisaldi della politica fiscale del Governo per i prossimi anni.

La costante riduzione dell'evasione fiscale consentirà di attuare progressivamente le priorità del Governo in ambito tributario: ridurre il carico tributario e dare sollievo ai

redditi bassi e medi e a quelli delle famiglie numerose; rendere le imprese più competitive e incentivare lo sviluppo economico; semplificare il sistema degli adempimenti e ridurre i costi per i contribuenti; rafforzare il sistema di federalismo fiscale.

La strategia del Governo si svilupperà attorno alle seguenti aree di intervento, compatibilmente con le risorse disponibili:

- Sostegno ai redditi dei cittadini e delle famiglie. La Legge finanziaria 2007 ha introdotto una serie di interventi a sostegno delle famiglie⁵ e ridotto, seppur in maniera limitata, il carico fiscale individuale. Proseguendo sulla strada di queste riforme, e nell'ambito di un sistema di tassazione su base individuale, occorre rimodulare il profilo dell'imposta e delle detrazioni in modo da ridurre il peso della tassazione sui redditi personali, sostenere i redditi più bassi, rafforzare il sostegno ai redditi medi ed estendere per quanto possibile i benefici anche ai redditi medio-alti. Per quanto riguarda le famiglie si comincerà combinando la restituzione mensile agli 'incapienti' delle detrazioni per figli da loro non usufruite con un ulteriore miglioramento degli assegni al nucleo familiare, per puntare poi a unificare detrazioni e assegni in un unico istituto di sostegno del reddito per le famiglie con figli minori secondo le linee indicate nella sezione VI.3. Il nuovo istituto equivarrà a una riduzione della pressione tributaria netta sulle famiglie di reddito medio e introdurrà nel nostro Paese, in analogia a quanto già si verifica in altri Paesi europei, una forma di imposta negativa a favore dei redditi bassi, nel senso che per loro il reddito disponibile risulterà maggiore del reddito imponibile;
- Riduzione della tassazione sulla casa. Il funzionamento del mercato della casa e degli affitti resta una delle preoccupazioni principali soprattutto per i giovani. Il Governo intende ridurre il carico fiscale sulla prima casa (ICI) anche in ossequio all'osservanza del diritto sociale all'abitazione a partire dal 2008, nel quadro delle compatibilità finanziarie. Il sistema tributario può aiutare a favorire lo sviluppo di un mercato funzionale riformando l'ICI e il carico tributario sulle abitazioni principali. Attualmente le detrazioni vigenti sull'ICI a favore delle abitazioni principali provocano forti disparità di trattamento tra abitazioni situate in piccoli comuni, in grandi città e in aree metropolitane. Nei piccoli comuni (con meno di 5.000 abitanti), l'attuale detrazione consente l'esenzione di quasi il 40 per cento dei proprietari, nelle grandi città con più di 500.000 abitanti, solo l'8 per cento dei proprietari di prime case risulta esente. È necessaria una riforma delle detrazioni per ridurre la tassazione e favorire una migliore distribuzione del carico tributario. Allo stesso tempo, occorre preservare il reddito di coloro che non posseggono un'abitazione e vivono in affitto prevedendo un sistema di detrazioni in funzione delle aree geografiche in linea con le modifiche che si adotteranno per l'ICI. In questo contesto, è anche necessario considerare una revisione della tassazione dei redditi da locazione nel contesto dell'attuazione dei più generali principi di delega per la riforma della tassazione dei redditi da capitale.

⁵ Gli interventi hanno riguardato la riforma congiunta degli assegni al nucleo familiare ridisegnandone l'andamento in funzione del reddito ed estendendole a fasce di reddito prima escluse, nonché delle detrazioni IRPEF per i carichi familiari al fine del ripristino del principio di progressività.

In merito alla tassazione delle imprese:

- La riforma dell'IRES e della tassazione d'impresa. Il sistema produttivo è il cuore della crescita, ed è soggetto a crescenti pressioni competitive derivanti da un mondo sempre più globalizzato. In questo mondo, un'equa ed equilibrata tassazione del reddito delle società di capitale e delle imprese è uno degli strumenti centrali per sostenere la competitività del sistema produttivo italiano. Adeguandosi ad una tendenza in atto da tempo in altri paesi, occorre ridurre le aliquote d'imposizione sui redditi d'impresa e ampliare le basi imponibili, nonché implementare, progressivamente, una serie di proposte di riforma elaborate dalla commissione degli esperti del Ministero (Commissione Biasco). Importante tanto per la crescita come per l'equità del sistema tributario, sarà una verifica degli studi settore e del sistema di tassazione delle piccole e medie imprese. Il Governo pertanto ritiene necessario attivare su questo specifico punto forme di concertazione finalizzata all'ottenimento di un risultato condiviso. In questo ambito è prioritario identificare le imprese marginali cui ridurre al minimo gli obblighi tributari anche studiando la possibilità di sistemi di tassazione forfetaria e semplificata. Più in generale, occorrerà prestare attenzione a che il rapporto tra questi contribuenti e l'amministrazione finanziaria si sviluppi in armonia e rispetto reciproco;
- Incentivare le aggregazioni d'impresa e l'investimento in ricerca. Il sistema produttivo italiano con una miriade di piccole e piccolissime imprese trova crescenti difficoltà a competere su mercati globalizzati dove la misura dell'impresa e la capacità d'innovazione sono i pilastri della competizione. Per rafforzare la struttura delle imprese, si dovrà dare attuazione ai principi di delega in tema di liberalizzazioni per incentivare la quotazione delle imprese e l'apertura del capitale di rischio al private equity anche con possibili sgravi fiscali.

In merito alla semplificazione del sistema tributario, gli adempimenti tributari rappresentano un costo per il sistema produttivo e la collettività che come tale va ridotto. Questi costi sono particolarmente regressivi e gravano in misura relativamente maggiore sulle piccole e medie imprese. In questo contesto semplificare gli adempimenti per le imprese di piccola dimensione e ridurre i costi per i contribuenti sono tra gli elementi centrali di un fisco equo e giusto. In questo contesto, è importante migliorare l'efficienza dell'amministrazione finanziaria, accelerare il sistema dei rimborsi e dare attuazione ai principi di delega in tema di riscossione e accertamento per avviare un processo di riforma del contenzioso fiscale.

Infine, l'attuazione del federalismo fiscale come previsto dall'articolo 119 della Costituzione richiede una profonda revisione del sistema di finanziamento degli enti territoriali che sia capace di riconoscere a tali enti un'autonomia tributaria significativa e al contempo garantisca al sistema della finanza decentrata un adeguato grado di perequazione tra territori differenti. Dopo anni di interventi *ad hoc* la Legge finanziaria per il 2007 ha segnato il riavvio del processo di decentralizzazione fiscale, ma un numero di importanti problematiche restano ancora da affrontare, tra cui: i) il finanziamento delle spese di investimento; ii) il controllo delle dinamiche del debito delle amministrazioni

territoriali; iii) l'introduzione di vincoli di saldo per le Regioni. Il processo di revisione e riforma della finanza locale richiede una revisione del Patto di Stabilità Interno con gli enti territoriali ed un nuovo sistema di finanziamenti. In questo sistema, i tributi regionali e locali e le compartecipazioni ai tributi erariali saranno la fonte primaria di finanziamento delle funzioni locali, i tributi propri saranno lo strumento per garantire la manovrabilità dei bilanci e il sistema di trasferimenti perequativi sarà la garanzia per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni. Dovranno infine, assicurarsi i trasferimenti addizionali finalizzati a far fronte a particolari situazioni di bisogno.

VI.3 PIANO PER LA FAMIGLIA

La Conferenza nazionale della Famiglia ha rafforzato la consapevolezza che la famiglia è una risorsa per l'Italia, protagonista della crescita economica e sociale del Paese. Anche il Consiglio Europeo, il 30 maggio scorso, ha deliberato la creazione di un'Alleanza per la famiglia con l'obiettivo di migliorare la crescita e la coesione sociale nell'Unione Europea.

A questi scopi è necessario superare la logica assistenzialista che ha finora caratterizzato le politiche per la famiglia. I nuovi modelli di organizzazione del lavoro e gli squilibri demografici hanno reso evidenti le carenze del nostro stato sociale, mentre il ruolo di supplenza svolto dalle famiglie italiane rischia di accentuare l'immobilismo e la sperequazione territoriale.

E' necessario sviluppare nuove politiche sociali capaci di riconoscere e coniugare i diritti e i bisogni della famiglia con quelli dei singoli, anche per realizzare la sintesi politica presente nella Costituzione.

Il Governo intende perseguire la promozione della cittadinanza sociale della famiglia grazie alla definizione del Piano nazionale della famiglia con il coinvolgimento delle Regioni, degli Enti Locali, del Parlamento, delle forze sociali e del mondo dell'associazionismo e del volontariato familiare.

Un progetto di legislatura da incardinare su alcune priorità, nei limiti delle compatibilità di bilancio: (i) rimuovere gli ostacoli (precarità del lavoro, difficoltà di trovare una casa) che frenano l'autonomia dei giovani e la formazione di una famiglia; (ii) sviluppare una politica di sostegno delle famiglie con figli per una maggiore presenza delle donne sul mercato del lavoro; (iii) adeguare la rete dei servizi all'infanzia e alla famiglia, anche a favore degli anziani non autosufficienti.

Dal punto di vista delle azioni in campo economico, si tratta di sviluppare le politiche intraprese nella scorsa Finanziaria nel quadro delle compatibilità finanziarie tramite: (i) il sostegno dei redditi dei nuclei meno abbienti; (ii) l'agevolazione all'accesso dei servizi per le famiglie più numerose anche attraverso la revisione dell'ISEE (Indicatore di Situazione Economica Equivalente); (iii) la conciliazione delle responsabilità familiari con il lavoro, tramite nuovi asili nido. Inoltre, nel quadro delle compatibilità finanziarie, il Governo intende ridurre l'onere fiscale sulla prima casa a partire dal 2008 (ICI, cfr. Sezione VI.2), anche in ossequio all'osservanza del diritto sociale all'abitazione.

La Finanziaria 2007 ha operato alcuni significativi interventi a favore delle famiglie, di cui si dà conto nella sezione VI.2, ed è intenzione del Governo, via via che la politica di risanamento libererà le risorse necessarie, compiere ulteriori passi avanti nella direzione di un sostegno del reddito che fornisca un supporto a tutti i nuclei familiari, con particolare attenzione a quelli con redditi bassi e medi e a quelli numerosi.

L'obiettivo è arrivare, nei limiti delle compatibilità finanziarie, a un unico istituto di sostegno del reddito per le famiglie con figli minori che riunifichi detrazioni IRPEF e assegni al nucleo familiare e si configuri come una vera e propria dote fiscale per il figlio, indipendentemente dallo *status* lavorativo dei genitori.

L'istituto si tradurrà in un vero e proprio assegno: ciò implica una riduzione della pressione tributaria netta sulle famiglie e un aumento del loro reddito disponibile che, per quelle di reddito basso equivale a una forma di imposta negativa (il reddito disponibile comprensivo dell'assegno risulta maggiore del reddito imponibile).

Tenendo conto delle risultanze della Conferenza nazionale della famiglia e compatibilmente con le risorse disponibili, il Governo intende destinare ulteriori sforzi agli obiettivi di realizzazione di nuovi servizi socio-educativi per l'infanzia (in linea con l'obiettivo di Lisbona di raggiungere un tasso di copertura di almeno il 33 per cento della popolazione in età zero-tre anni entro il 2010), tramite nuovi asili nido, e di sostegno alla genitorialità e all'inclusione sociale, con la correzione degli attuali squilibri territoriali.

I piani di costruzione e di gestione di nuove strutture daranno spazio anche all'iniziativa dei soggetti del terzo settore e del privato sociale convenzionati, diffondendo le esperienze derivanti da un'analisi delle 'migliori pratiche' tramite un sistema rigoroso di regolazione, accreditamento e verifica della qualità.

Il rafforzamento delle politiche di conciliazione si svilupperà inoltre sul versante dei congedi parentali, ipotizzando una riforma dalla legge n. 53 del 2000 tramite un confronto con le parti sociali.

Il cardine della strategia complessiva è costituito dall'obiettivo di aiutare i genitori a fronteggiare i costi connessi alla crescita e all'educazione dei figli in modo da realizzare condizioni di pari opportunità per tutti i bambini.

E' importante inoltre aggiornare le normative a tutela dell'infanzia: (i) restituire alla Commissione per le adozioni internazionali, sulla base del nuovo regolamento, un ruolo propulsivo; (ii) rafforzare l'azione di prevenzione dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile; (iii) garantire piena operatività all'Osservatorio Nazionale della Famiglia; (iv) istituire sezioni specializzate nel campo dell'amministrazione della giustizia. Occorre anche sviluppare l'intuizione di trasformare i consultori in centri di riferimento per le famiglie per l'integrazione socio-sanitaria.

È opportuno infine promuovere un'attenzione diffusa per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, favorendo l'incontro tra domanda e offerta, e più in generale la valorizzazione del lavoro di cura nell'ambito delle responsabilità familiari, tenuto conto che la non autosufficienza rappresenta una priorità della politica sociale del Governo.

VI.4 PIANO D'AZIONE PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Ai fini di promuovere una crescita equilibrata e duratura del Paese e rilanciarne la competitività, il Governo si impegna a proseguire l'azione per le pari opportunità e i diritti di cittadinanza. Così come indicato dall'Europa, promozione, tutela e allargamento dei diritti umani rappresentano la leva su cui impemare ogni politica di inclusione, di cittadinanza e di sicurezza. Conseguentemente, il Governo darà continuità ai progetti previsti nel precedente DPEF e nella Legge finanziaria, adeguandoli progressivamente alle direttive emanate durante l'Anno europeo per le pari opportunità per tutti.

Tenendo conto delle compatibilità finanziarie, il Governo si propone di istituire un Fondo in grado di finanziare tre linee fondamentali:

1) un piano di azione per la promozione e la tutela dei diritti umani, nel cui ambito si colloca un programma specifico per la sicurezza e contro le molestie e la violenza alle donne e quella per l'orientamento sessuale. In Italia le donne tra i 15 e i 55 anni muoiono più per violenza che per malattie o incidenti. Sono 6 milioni, più del 30 per cento delle donne tra i 16 e i 70 anni, ad aver subito una molestia o una violenza fisica o sessuale.

Nel quadro delle compatibilità finanziarie, il Governo intende valorizzare il già previsto Osservatorio, anche per monitorare forme di oppressione e violenza legate ai nuovi fondamentalismi, in stretta collaborazione con la Conferenza unificata, e con centri, associazioni e operatori diversamente coinvolti. Al fine di favorire l'emersione del fenomeno della violenza è indispensabile il rilancio del numero utile 1522, attraverso campagne di informazione e sensibilizzazione.

2) un piano d'azione contro ogni forma di discriminazione di genere, età, etnia, religione, cultura, orientamento sessuale e disabilità, così come previsto dalle Direttive europee e dalle deleghe al Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità. In questo quadro e nell'ambito della tutela dei diritti umani, saranno potenziati i programmi di protezione e recupero delle vittime di tratta, nelle loro numerose articolazioni tra cui: la realizzazione di un osservatorio sul traffico degli esseri umani, il sostegno del numero verde 800290290, il potenziamento degli strumenti e degli organismi esistenti, fra cui la Consulta per i diritti umani e il dialogo fra culture. Inoltre verranno sostenuti i piani di prevenzione e contrasto delle pratiche di mutilazione genitale femminile.

3) un piano straordinario per il lavoro alle donne e l'accesso alle carriere e all'impresa. Non si dà crescita economica né aumento della natalità se non in presenza di un innalzamento dell'occupazione femminile. L'Italia è all'ultimo posto in Europa per numero di occupate, con un tasso di occupazione femminile del 60 per cento circa nel Nord e del 30 per cento circa nel Mezzogiorno. Procedendo in coerenza con l'ultima Legge finanziaria, si tratta di avviare un programma mirato: a favorire l'estensione del lavoro delle donne, soprattutto nel Sud; a riconoscere il diritto alla maternità per le lavoratrici discontinue; a promuovere l'imprenditoria femminile. Un'ulteriore linea di intervento riguarda la regolarizzazione e la qualificazione del lavoro di cura, a partire da quello delle migranti. Vanno attivate politiche di formazione permanente volte ad accrescere l'occupabilità delle donne appartenenti a particolari categorie a rischio, segnatamente migranti e donne che abbiano interrotto l'attività lavorativa.

E' necessario compiere un investimento, non più rinviabile, sull'autonomia, sulle competenze e sui talenti femminili per ridurre le barriere che ancora si frappongono all'accesso delle donne in ogni ambito e settore della società.

Il Governo si impegna inoltre, anche a sostegno di interventi normativi, a favorire la predisposizione di un piano nazionale di campagne per la sensibilizzazione e la diffusione di una cultura del rispetto della dignità della persona e della valorizzazione delle differenze e per l'allargamento dei diritti civili.

VI.5 POLITICHE GIOVANILI

Per rendere l'Italia più competitiva è necessario investire sulla parte giovane del Paese. Il Piano Nazionale Giovani, definito dopo un'ampia fase di ascolto delle Rappresentanze Istituzionali e delle varie realtà associative del mondo giovanile, ha posto al centro delle linee d'azione dell'attività di Governo la promozione del diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale nonché alla diffusione dei principi di autonomia, di responsabilità e di cittadinanza attiva. L'azione del Governo si deve ulteriormente sviluppare con le azioni coordinate dei diversi Ministeri interessati.

Le risorse del Fondo nazionale per le politiche giovanili, così come è stato per l'anno in corso, saranno ancora più finalizzate ad azioni per abbattere le molteplici barriere di accesso che ancora oggi si frappongono all'affermazione dei diritti delle giovani generazioni: dalla casa al lavoro, dalla formazione alla cultura, dal credito alla mobilità.

Gli accordi di programma definiti ed in corso di definizione con le Regioni nonché le intese raggiunte con il sistema degli Enti Locali formano il quadro di riferimento, all'interno di un rapporto di collaborazione istituzionale che valorizza le reciproche autonomie, per implementare politiche territoriali che rispondano in modo efficace alla grande domanda di partecipazione e di protagonismo sociale dei giovani.

Le politiche pubbliche dovranno considerare sempre più i giovani come una preziosa risorsa garantendo più opportunità e riconoscendo sempre di più lo spazio al talento, al merito, alla creatività ed alla forza delle giovani generazioni per fare di loro il principale elemento di trasformazione del Paese. Occorre sbloccare la loro potenzialità per rendere il Paese più dinamico e competitivo. Questo convincimento deve ispirare l'insieme delle azioni di governo e attraversare tutte le grandi riforme strutturali.

Nei limiti delle disponibilità finanziarie, il Governo si impegna a proseguire sulla strada della costruzione di interventi organici e trasversali che abbiano l'obiettivo di: agevolare l'accesso dei giovani al mondo del lavoro contrastando i processi di precarizzazione; sviluppare e valorizzare le competenze e la formazione; favorire l'accesso alla casa con particolare riferimento ai giovani lavoratori a basso reddito e agli studenti fuori sede; promuovere la creatività e favorire i consumi culturali "meritori"; favorire ed

ampliare la partecipazione alla vita pubblica e la rappresentanza; contrastare la disuguaglianza digitale.

Più in generale, la politica fiscale deve contribuire a rendere più equo il rapporto tra le generazioni, riducendo l'entità del rilevante debito pubblico e degli oneri per gli interessi che gravano sulle giovani e sulle future generazioni a scapito dell'equilibrio e della solidarietà sociale. Dato l'invecchiamento della popolazione—che appare molto più pronunciato in Italia rispetto ad altri paesi industrializzati—è necessario ristabilire condizioni stabili e durature per un patto più equilibrato all'interno della società e della famiglia. Assicurare in tempi rapidi la ricostituzione di un cospicuo avanzo primario, garantire il profilo discendente del debito pubblico, potenziare la crescita economica rappresentano le priorità della politica economica e sociale del Governo.

Nel quadro delle compatibilità finanziarie, devono inoltre essere sostenute le azioni a favore della più ed efficace diffusione dell'attività motoria e della pratica sportiva a tutti i livelli, quale fattore rilevante per l'inclusione e l'integrazione sociale, per il benessere psico-fisico, per la qualità della vita dei cittadini, con particolare riferimento ai giovani. Nella scuola primaria e secondaria deve essere incentivata l'educazione motoria anche attraverso la politica già avviata di potenziamento delle strutture destinate alla pratica sportiva. Più in generale, nei limiti delle compatibilità di bilancio, deve essere sviluppata una nuova politica sull'impianistica destinata alla pratica sportiva diffusa avviata col Programma per l'impianistica sportiva⁶.

VI.6 SANITÀ

Nel periodo 2000-2006 la spesa sanitaria ha registrato un aumento di 1,2 punti percentuali di PIL. La dinamica di crescita, che ha interessato trasversalmente tutti i comparti, si è rivelata particolarmente marcata nella spesa per il personale e per acquisti di beni e servizi.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Personale	26.285	28.156	29.367	29.684	32.508	33.803	36.285
Beni e altri servizi	12.988	14.211	15.598	16.825	18.722	20.689	22.059
Prestazioni in natura	26.334	30.036	31.263	32.230	35.290	37.427	38.757
di cui:							
Medicina gen. conv.	4.019	4.505	4.613	4.795	5.020	6.358	6.066
Farmaceutica conv.	8.743	11.661	11.723	11.096	11.988	11.849	12.333
Altre prestazioni	13.572	13.870	14.927	16.339	18.282	19.220	20.358
Altra spesa	1.967	2.341	2.878	3.075	3.368	3.908	4.326
SPESA % PIL	5,7	6,0	6,1	6,1	6,5	6,7	6,9
SPESA COMPLESSIVA	67.574	74.744	79.106	81.814	89.888	95.827	101.427

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

⁶ Art. 11 del D.L. 8/2007.

Nel DPEF 2007-2011 e nella successiva Relazione Previsionale e Programmatica era stata stimata una crescita della spesa sanitaria sostanzialmente in linea con la crescita nominale del PIL, sia a livello di andamento tendenziale pluriennale che a livello di fabbisogno programmato. Tale previsione era supportata dal potenziamento degli strumenti di programmazione della spesa inseriti nelle ultime leggi finanziarie che prevedevano: (i) il ricorso ai Piani di rientro; (ii) il commissariamento *ad acta*; (iii) l'eventuale applicazione della sanzione dell'incremento automatico delle aliquote fiscali nella misura massima in caso di accertato squilibrio gestionale. L'esercizio 2007 ha già beneficiato di alcune manovre di copertura relative agli esercizi 2005 e 2006 adottate dalle Regioni per non incorrere nella sanzione, nonché di quote di gettito relative allo stesso periodo derivanti dall'applicazione delle sanzioni. E soprattutto sta beneficiando delle manovre di contenimento della spesa varate con la Finanziaria 2007 e con i Piani di rientro definiti con le Regioni in difficoltà.

L'ammontare delle risorse complessivamente messe a disposizione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) è definito nel quadro del Nuovo Patto per la Salute siglato tra Governo e Regioni nel settembre 2006. Recependo le indicazioni del Patto, la Finanziaria 2007 ha adeguato le risorse, incrementando di 6 miliardi di euro il finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato e dando certezza circa le risorse a disposizione nel triennio 2007-2009. La stessa Legge finanziaria ha incrementato di circa 2,6 miliardi di euro, portandole a 20 miliardi complessivi, le risorse a disposizione del cofinanziamento degli accordi di programma con le Regioni in materia di investimenti in edilizia sanitaria e innovazione tecnologica. A tale ammontare di finanziamenti si aggiungono ulteriori risorse per la 'sanità-sviluppo economico' destinate dal Governo e dalle Regioni nell'ambito del programma dei fondi strutturali europei 2007-2013.

Infine, il Patto per la Salute e la Legge finanziaria hanno definito un finanziamento transitorio triennale per sostenere i piani di rientro delle Regioni che in passato hanno fatto registrare elevati disavanzi, prevedendo procedure di affiancamento forte da parte dei Ministeri della Salute e dell'Economia e Finanze e del Coordinamento delle Regioni. L'emergere di un debito sommerso pre-2005 in queste Regioni è stato fronteggiato con un sostegno ulteriore alla rimodulazione dei debiti che ne ha reso sostenibile l'onere per interessi.

Compatibilmente con i limiti del finanziamento sopra indicato e d'intesa con le Regioni, il Governo intende rafforzare le azioni di riorganizzazione già individuate nel precedente DPEF: (i) aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza (LEA), superando prestazioni ormai obsolete e potenziando prestazioni ad elevata rilevanza sociale. In questo quadro si sta procedendo alla revisione dei 43 ROD (Raggruppamenti Omogenei di Diagnosi)⁷ ad alto rischio di inappropriatazza; (ii) attuazione di un sistema di monitoraggio attraverso un 'pacchetto' adeguato di indicatori; (iii) ammodernamento del sistema sanitario focalizzato sulla valorizzazione delle risorse umane a partire dai medici e dal personale sanitario, completando il processo di graduale superamento del fenomeno del precariato avviato con la Legge finanziaria 2007; (iv) riorganizzazione e potenziamento della rete delle cure primarie promuovendo forme evolute di associazionismo tra i medici e di integrazione con l'attività dei distretti sanitari; (v) riorganizzazione della rete

⁷ In inglese DRG (*Diagnosis Related Group*).

ospedaliera e razionalizzazione dei sistemi di acquisto di beni e servizi; (vi) programma per la promozione permanente della qualità del SSN attraverso il monitoraggio del gradimento dei servizi da parte dei cittadini-utenti.

Nei limiti delle risorse disponibili, il Governo ritiene importante accompagnare queste azioni con alcuni interventi volti a potenziarne gli effetti: (i) adeguamento delle risorse a disposizione del cofinanziamento degli investimenti in edilizia sanitaria e innovazione tecnologica; (ii) riforma del sistema di regolazione del settore farmaceutico, con l'obiettivo sia di garantire un più adeguato controllo della spesa, sia di offrire alle imprese un nuovo assetto di regolazione dei prezzi che dia loro certezze e crei un contesto di mercato più favorevole alla competizione e all'innovazione e più incentivante per gli investimenti in ricerca e sviluppo nel nostro Paese; (iii) revisione del sistema della compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini, per improntarlo a una maggiore equità con riferimento alle condizioni economiche delle famiglie (tramite l'indicatore sulla situazione economica equivalente-ISEE); (iv) promozione dell'assistenza odontoiatrica anche attraverso il miglioramento delle forme di regolazione e incentivazione dei fondi sanitari integrativi; (v) avvio, nell'ambito di un programma volto a tutelare le situazioni di fragilità, di un graduale percorso di passaggio della sanità penitenziaria nell'ambito del SSN.

Il Governo conferma inoltre la necessità di sviluppare l'integrazione socio-sanitaria, compatibilmente con le risorse disponibili, a partire dall'assistenza ai non autosufficienti per la quale occorre incentivare l'assistenza domiciliare integrata, che costituisce una forma di servizio più appropriata alle esigenze del cittadino non-autosufficiente rispetto all'istituzionalizzazione in strutture residenziali, con l'importante corollario di una spesa per assistito notevolmente inferiore.

VI.7 COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

In un mondo globale, le tematiche più drammatiche afferenti l'equità sono di natura internazionale. Un Paese come l'Italia mostra sì al suo interno condizioni di disagio e sofferenza sociale, ma esse sono di dimensioni ridotte rispetto a quelle di altri Paesi e continenti in termini di povertà assoluta. Soprattutto, l'Italia si colloca nell'area dei Paesi ricchi e ciò impone alla nostra società di indirizzare l'impulso verso il "sociale" e l'aiuto ai più bisognosi, nella consapevolezza che il problema della solidarietà verso chi soffre è ormai diventato un problema planetario.

Negli ultimi anni l'Italia ha accumulato ritardi assai sensibili nell'assolvimento dei propri impegni finanziari nel settore dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). Tali ritardi, manifestatisi proprio mentre la comunità internazionale si poneva obiettivi sempre più impegnativi, si traducono in una perdita di credibilità del Paese e in un'erosione della sua capacità negoziale nelle sedi internazionali. Si rende necessario negli anni futuri un recupero, che richiede una significativa mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive.

L'Italia si è impegnata al Consiglio Europeo del giugno del 2005 a destinare all'APS lo 0,51 per cento del reddito nazionale lordo entro il 2010, per arrivare allo 0,7 nel 2015. Impegno ribadito al Vertice G8 di *Gleneagles* (luglio 2005), dove si prevedeva inoltre il raddoppio degli aiuti destinati all'Africa. Nel 2006 l'APS italiano—in base ai dati preliminari forniti dall'OCSE-DAC nel marzo 2007 —risulta pari allo 0,20 per cento, ben

lontano dall'obiettivo dello 0,33 per cento da raggiungere entro il 2006 che l'Italia si era impegnata a raggiungere al Consiglio di Barcellona del marzo 2002 e successivamente, alla Conferenza delle Nazioni Unite sul finanziamento dello sviluppo di Monterrey (marzo 2002).

Anche le previsioni per il triennio 2007-2009, a legislazione vigente, indicano un livello di APS in diminuzione (0,20 per cento nel 2008; 0,16 per cento nel 2009), in netto contrasto con gli adempimenti assunti. E' quindi indifferibile un'azione correttiva volta a innescare una tendenza positiva dell'APS, attraverso un significativo aumento dei relativi stanziamenti con l'intento di avvicinarsi il più possibile all'obiettivo dello 0,51 per cento, anche in previsione della Presidenza italiana del G8 nel 2009, appuntamento al quale l'Italia sarà chiamata in prima persona a dimostrare la serietà degli impegni presi.

A tal fine, i Ministeri competenti (in primo luogo il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che cura i rapporti con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale) definiranno obiettivi annuali per il triennio 2008-2010, che dovranno tendere—al netto degli arretrati per gli anni precedenti, per i quali dovranno essere individuate le risorse necessarie—al raggiungimento dello 0,33 per cento nel 2008 (stimabile intorno ai 4,7 miliardi complessivi) e dello 0,42 per cento nel 2009 (stimabile intorno ai 6,1 miliardi complessivi), per poter giungere allo 0,51 per cento nel 2010 (stimabile intorno ai 7,5 miliardi complessivi). All'interno di tali stanziamenti in ogni caso priorità dovrà essere assegnata all'Africa, per la quale l'Italia si è impegnata al Vertice di Gleneagles per un raddoppio degli aiuti.

In una prospettiva più a lungo termine il Governo ha proposto, attraverso la legge delega in discussione al Parlamento, una riforma della cooperazione allo sviluppo volta a dare maggiore unitarietà e coerenza alla politica di cooperazione italiana, e a definire una nuova struttura organizzativa più rispondente alle nuove sfide poste dallo sviluppo e dalla globalizzazione.

VII. SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA

VII.1 QUALITÀ DELLA SPESA E RIFORMA DEL BILANCIO

La spesa pubblica italiana tende a crescere in dimensione e a modificarsi solo marginalmente in termini di composizione. Nella media dell'ultimo decennio, a fronte di un tasso di crescita del PIL nominale medio del 3,9 per cento, la spesa corrente al netto degli interessi è cresciuta del 5,1 per cento. Salvo poche eccezioni, la composizione è rimasta sostanzialmente la stessa, indice di una certa rigidità nei meccanismi che la determinano.

TAVOLA VII.1- COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA PRIMARIA PER FUNZIONI IN ITALIA

	Incidenza sul PIL				Composizione percentuale			
	1990	1995	2000	2005	1990	1995	2000	2005
Servizi generali	3,4	3,2	3,7	4,4	7,8	7,6	9,3	10,0
Difesa	1,5	1,2	1,2	1,6	3,5	3,0	2,9	3,6
Ordine pubblico e sicurezza	2,0	2,0	2,0	2,0	4,7	4,9	5,0	4,6
Affari economici	6,0	4,6	3,0	4,3	13,9	11,2	7,6	9,7
Protezione dell'ambiente	0,4	0,3	0,4	0,4	0,9	0,8	1,0	1,0
Abitazioni e assetto del territorio	1,3	0,9	1,0	0,8	3,1	2,3	2,4	1,9
Sanità	6,2	5,2	5,9	6,8	14,5	12,7	14,8	15,5
Attività ricreative, culturali e di culto	0,8	0,8	0,8	0,8	1,7	1,8	1,9	1,8
Istruzione	5,5	4,7	4,5	4,7	12,6	11,3	11,4	10,6
Protezione sociale	16,1	18,3	17,4	18,1	37,3	44,4	43,7	41,3
TOTALE	43,2	41,2	39,9	43,9	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISTAT (dati pubblicati a febbraio 2007).

Vi sono poi inefficienze nell'uso delle risorse.¹ Alcuni indicatori di tipo settoriale mostrano come vi siano diversi ambiti dell'azione pubblica dove l'ammontare di fattori produttivi utilizzati (*input*) non è necessariamente correlato al livello dei beni e servizi offerti (*output*) e dei risultati (*outcome*). Due settori strategici come l'istruzione—di cui si è trattato in precedenza—e la giustizia sono emblematici.

D'altra parte, vi sono elementi che rendono difficoltoso un utilizzo delle risorse più orientato ai bisogni effettivi dei cittadini ed alla crescita economica: (i) l'estrema rigidità del bilancio pubblico, in cui le spese aventi natura obbligatoria e quelle predeterminate per legge rappresentano oltre il 90 per cento della spesa totale; (ii) il notevole peso percentuale delle spese di personale sul totale delle spese correnti dei Ministeri (circa il 25 per cento del bilancio dello Stato); (iii) la debole efficacia dell'azione amministrativa; (iv) la non completa applicazione del principio della responsabilità del risultato.

¹ In uno studio comparativo del 2002, la Commissione Europea metteva l'Italia all'ultimo posto tra i 15 membri dell'Unione Europea per qualità della spesa pubblica; il 'Global Competitiveness Report 2006-2007' poneva l'Italia al 71° posto nel mondo per qualità delle istituzioni pubbliche e private.

Per affrontare alcune delle rigidità richiamate, contribuire al miglioramento della qualità della spesa e nel contempo perseguire con maggiore speditezza gli obiettivi di bilancio, il Governo ha avviato un percorso pluriennale di cui i due cardini principali sono la ripresa del processo di riforma del bilancio dello Stato e il programma di revisione della spesa pubblica (*Spending Review*).

Tale percorso è in linea con il riformato Patto di Stabilità e Crescita, che pone attenzione non solo al livello dei saldi, ma anche alla qualità della finanza pubblica innestandosi in un ampio processo finalizzato al miglioramento dell'efficienza ed efficacia della spesa pubblica. In questo senso, il Consiglio Ecofin di aprile 2007 invita i Paesi membri ad utilizzare indicatori di prestazione nell'ambito dei processi decisionali sulla spesa pubblica².

La riforma del bilancio dello Stato, da un lato risponde all'esigenza di rendere i cittadini e le Istituzioni più consapevoli dell'entità delle risorse disponibili per perseguire specifiche finalità pubbliche; dall'altro di ridimensionare l'incidenza dei fattori inerziali sulla spesa pubblica, consentendo di recuperare margini di manovra per una diversa allocazione delle risorse.

La nuova struttura del bilancio è stata predisposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze d'intesa con tutti i Ministeri interessati, coadiuvato dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica—istituita con la Legge finanziaria per il 2007—coinvolgendo diverse Istituzioni, tra cui il Fondo Monetario Internazionale, che ha svolto una missione tecnica in Italia nel mese di marzo 2007³.

L'iter dell'esame parlamentare della Legge finanziaria 2007 ha costituito infatti l'occasione per la ripresa di una intensa discussione tecnico-politica presso le Commissioni Bilancio dei due rami del Parlamento sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

I punti salienti di questa discussione sono condensati nel documento conclusivo dell'apposita indagine conoscitiva svolta su questa cruciale tematica. Gli sviluppi intervenuti nei primi mesi tengono largamente conto delle indicazioni contenute nel predetto documento.

Tutto ciò va letto alla luce della presentazione alle Camere del disegno legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di 'federalismo fiscale': si tratta della questione nodale a partire dalla quale vanno riordinati i temi della finanza pubblica italiana.

Il testo della delega apre una vera fase di innovazione dell'architettura del sistema di finanziamento delle Regioni e delle Autonomie locali, al termine della quale, da un lato, risulterà valorizzata la funzione di snodo della programmazione finanziaria affidata al DPEF, dall'altro, potrà essere alleggerito il carico normativo della Legge finanziaria, a vantaggio di una sede istituzionale deputata all'aggiornamento dinamico dei circuiti di copertura prefigurati dall'art. 119 della Costituzione (cfr. Sezione VIII.2).

La nuova struttura del bilancio prevede che le risorse pubbliche vengano riclassificate secondo due livelli di aggregazione, le "Missioni" e i "Programmi". Le 34

² Si vedano le Conclusioni del Consiglio Ecofin di Berlino (20-21 Aprile 2007).

³ Il Rapporto conclusivo della missione del Fondo è disponibile in www.mef.gov.it.

missioni rappresentano le funzioni istituzionali principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica. Tali missioni possono essere condivise tra più Ministeri.

Ogni missione si realizza concretamente attraverso i programmi. I 169 programmi individuati con il nuovo bilancio rappresentano aggregati omogenei di attività all'interno di ogni singolo Ministero e indicano, per quanto possibile, i risultati (*outcome*) che l'amministrazione è tenuta a fornire nel settore di sua competenza o quantomeno i beni e servizi offerti (*output*).

I programmi e i 'macroaggregati' di spesa che li compongono, diventano gli aggregati politicamente rilevanti ai fini della discussione parlamentare, rendendo più trasparente e semplice il processo di formazione della legge di bilancio ed immediato il collegamento tra questa e la Legge finanziaria. La nuova classificazione, certamente suscettibile di miglioramenti che verranno considerati nel corso del 2008, rappresenta il primo fondamentale passo che permetterà di perseguire con maggiore efficacia l'obiettivo di migliorare la qualità della spesa ed è funzionale a tre obiettivi:

- **Allocazione.** La migliore leggibilità del bilancio permette all'organo legislativo di stabilire l'allocazione delle risorse confrontando le diverse finalità e di porre l'attenzione, non solo sulle variazioni proposte con il disegno di Legge finanziaria, ma anche sulle risorse già appostate dalla legislazione vigente. La stessa Legge finanziaria verrà strutturata in modo da identificare le missioni ed i programmi su cui si ritiene di incidere attraverso variazioni normative;
- **Informazione.** In merito alle modalità di presentazione del bilancio, saranno fornite maggiori informazioni relativamente all'obiettivo generale del programma; alla descrizione delle attività sottostanti; alla indicazione delle risorse distinte per finalità (funzionamento, interventi e investimenti); all'individuazione dei soggetti responsabili; agli indicatori quantitativi di prestazione. Tutto ciò consentirà una maggiore possibilità di verifica dei risultati;
- **Gestione.** Sarà possibile assicurare una gestione più flessibile e trasparente delle risorse, trasferendo parte delle risorse attualmente appostate sul bilancio del Ministero dell'Economia e Finanze presso i Ministeri responsabili delle politiche. Ulteriori modifiche potrebbe riguardare l'individuazione di una nuova unità elementare di gestione della spesa (in sostituzione del capitolo) e l'adozione di una contabilità analitica ed economico-patrimoniale da affiancare a quella finanziaria.

Un bilancio strutturato per funzioni facilita la revisione dei programmi di spesa già in essere. La revisione della spesa—prevista dalla Legge finanziaria per il 2007—nasce dall'esigenza di superare l'approccio puramente incrementale nelle decisioni di allocazione del bilancio, che si concentra sulle risorse 'aggiuntive' trascurando l'analisi della spesa in essere, e quindi di riesaminare regolarmente l'insieme delle politiche di spesa in atto.

Nelle esperienze internazionali lo strumento è utilizzato sia per far fronte a situazioni di risanamento dei conti pubblici, e quindi per attuare contenimenti della spesa razionali (non tagli generalizzati), sia allo scopo di migliorare l'efficienza allocativa delle risorse a disposizione e la prestazione della Pubblica Amministrazione. In Italia, ambedue queste esigenze sono attualmente presenti.

Nel mese di aprile 2007 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha indicato i primi 5 Ministeri che avvieranno la revisione della spesa (Giustizia, Interni, Infrastrutture, Trasporti, Istruzione). Tale processo sarà coordinato dalla richiamata Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica. L'applicazione del processo permetterà di intervenire sui meccanismi di riallocazione della spesa, in un'ottica di recupero di risorse da reinvestire nelle aree prioritarie: già per il disegno di Legge finanziaria per il 2008 saranno disponibili alcuni primi risultati da utilizzare per favorire tale riallocazione di risorse.

In questo modo si può coniugare il percorso di risanamento dei conti pubblici con la necessità di potenziare alcuni settori chiave per lo sviluppo e per l'equità sociale. Si eviterà altresì di operare con misure di riduzione orizzontale e indiscriminata delle risorse.

VII.2 MODERNIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Con il *Memorandum* d'intesa sul lavoro pubblico e la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, firmato con le organizzazioni sindacali più rappresentative del mondo del pubblico impiego, nonché con l'Intesa sulla conoscenza (scuola, università, alta formazione, ricerca), il Governo ha inteso legare la modernizzazione del settore pubblico agli obiettivi di maggiore crescita del Paese e di più elevata soddisfazione dei cittadini-utenti. Miglioramenti della qualità dei servizi e della produttività dei dipendenti pubblici possono essere colti ove l'organizzazione del lavoro sia riformata su basi di riconoscimento del merito individuale, di conseguente valutazione delle prestazioni e delle capacità professionali, di gestione degli uffici pubblici in funzione di obiettivi di ottimizzazione nell'uso delle risorse umane, finanziarie, strumentali riconoscendo il contributo fondamentale di processi di innovazione tecnologica.

Per raggiungere tali obiettivi è necessario intervenire tramite provvedimenti normativi che coinvolgano tutte le leve dell'azione pubblica. In particolare occorre affrontare in modo sistematico il reclutamento del personale pubblico, che deve essere improntato a criteri di pubblicità, tempestività e snellezza, la formazione, la mobilità intercompartimentale (previo accordo con le parti sociali). Inoltre, i provvedimenti di riorganizzazione dovranno promuovere nei confronti della dirigenza la valutazione della prestazione e dei risultati. Più in generale, è necessario definire parametri certi di valutazione dell'azione delle pubbliche amministrazioni, valorizzando anche la partecipazione degli utenti.

La direttiva inviata all'ARAN per l'avvio della trattativa per i rinnovi contrattuali ha definito il percorso entro il quale dovrà evolvere la parte normativa dei prossimi contratti. Il Governo introdurrà o rafforzerà i principi di riforma sia nel corso dell'attuale fase di rinnovo dei contratti del pubblico impiego sia attraverso nuove azioni normative e regolamentari. Al fine di una verifica degli obiettivi di miglioramento dei servizi offerti all'utenza e di maggiore produttività dei dipendenti pubblici, il Governo e le Organizzazioni sindacali si sono impegnate a definire un rapido accordo per stabilire, in via sperimentale, e limitatamente al triennio 2008-2010 la durata dei prossimi rinnovi contrattuali del pubblico impiego in tre anni, sia per la parte normativa che per quella economica.

Le risorse stanziare per il biennio economico 2006-2007 con le precedenti Leggi Finanziarie e quelle che il Governo—a seguito delle intese con le Organizzazioni sindacali del 6 aprile 2007 e del 29 maggio 2007 per la generalità dei dipendenti pubblici e dello specifico protocollo per il comparto Scuola del 6 aprile 2007—si è impegnato a reperire contribuiranno a sostenere le politiche innovative previste dall'Intesa sul lavoro pubblico.

La fissazione di obiettivi in termini di servizi erogati e di prestazione professionali di dirigenti e funzionari consentirà di ancorare a tali obiettivi quote significative di retribuzione, evitando una distribuzione indiscriminata delle risorse incentivanti. A questo scopo, la contrattazione collettiva dovrà individuare criteri di tipo meritocratico nonché fasce economiche di produttività, affinché l'erogazione degli incentivi avvenga con modalità selettive tali da non interessare la totalità dei dipendenti.

I rinnovi contrattuali del pubblico impiego costituiranno pertanto l'occasione per concretizzare le politiche innovative previste dall'Intesa sul lavoro pubblico dando rilievo all'incentivazione della produttività e del merito, anche individuale, e fornendo il necessario sostegno contrattuale alle politiche di mobilità del personale. Di rilievo sarà l'istituzione di una banca dati *on-line* che renda trasparenti le posizioni vacanti. In tale contesto, il Governo intende dare impulso all'erogazione di servizi digitali nei confronti dei cittadini e delle imprese nei loro rapporti con la Pubblica Amministrazione, concentrandosi in particolare nei settori della sanità elettronica, giustizia telematica e applicazione delle nuove metodologie del sistema formativo⁴, favorendo specifiche iniziative di cooperazione applicativa e interoperabilità delle banche dati.

Il Governo si impegna, infine, ad affrontare in modo sistematico il problema del reclutamento del personale pubblico, della formazione, dell'accrescimento delle componenti motivazionali e della qualità delle condizioni di lavoro. La modernizzazione della Pubblica Amministrazione richiede un investimento in capitale umano. Gli obiettivi sono: garantire—nel rispetto dei vincoli finanziari complessivi e coerentemente con le priorità di spesa così come individuate dal processo di revisione della spesa (cfr. Sezione VII.1)—un afflusso di nuove risorse umane selezionate con concorsi efficienti e veloci che premiano le competenze e con un orizzonte di programmazione di medio termine; valorizzare le competenze già presenti nella Pubblica Amministrazione e il riconoscimento della qualità individuale a fini di percorsi professionali motivanti e responsabilizzanti; accelerare il processo di ricambio della dirigenza sempre sulla base delle competenze e del merito; ridurre il lavoro a termine nel settore pubblico, proseguendo il percorso avviato con la Legge finanziaria 2007 di stabilizzazione del precariato. In particolare, la dirigenza, fermo restando la contrattualizzazione del rapporto di lavoro, sarà oggetto di interventi normativi per correggere alcune modalità di accesso e per meglio definire lo *status*, riaffermando la centralità della valutazione, nel rispetto dell'autonomia, in relazione ai cui esiti negativi potrà avvenire la revoca dell'incarico dirigenziale, conformemente alle disposizioni legislative e contrattuali in materia⁵.

⁴ In questo ambito si ricorda che entreranno in vigore nel 2008 molte delle prescrizioni contenute nel D.lgs. 7 marzo 2005 n.82 (Codice dell'Amministrazione Digitale).

⁵ Come vuole anche l'indirizzo recentemente fissato dalla Corte Costituzionale con le sentenze numero 103 e 104 del 23 marzo 2007.

In materia di riorganizzazione, ad esempio, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha provveduto a rivisitare la propria struttura come naturale completamento del processo di riforma già avviato negli anni precedenti. La riorganizzazione si è basata sul principio di valorizzazione e specializzazione della funzione istituzionale dei Dipartimenti del Ministero, secondo i seguenti criteri:

- Revisione delle competenze e rafforzamento del coordinamento in materia di finanza pubblica e di integrazione dei relativi flussi informativi;
- Unificazione della gestione del personale, della logistica e dei servizi comuni nel Dipartimento dell'amministrazione generale, che si pone come 'centro servizi' per il Ministero nel suo complesso;
- Revisione dell'articolazione territoriale delle Ragionerie provinciali dello Stato e delle Direzioni Provinciali dei Servizi vari, quasi dimezzando il numero delle sedi, al fine di raggiungere un assetto territoriale coerente con l'assetto istituzionale che va assumendo il Paese, anche grazie alla diffusione dei sistemi informativi e all'evoluzione delle tecnologie;
- Razionalizzazione e riduzione del numero dei componenti degli organismi di consulenza, studio e ricerca.

Dal punto di vista del dimensionamento dell'organico è stata operata una riduzione del 10 per cento le posizioni dirigenziali generali e del 7,8 per cento le posizioni dirigenziali di seconda fascia, con una diminuzione complessiva di 87 unità, eccedendo peraltro gli obiettivi della Legge finanziaria, pari rispettivamente al 10 per cento ed al 5 per cento.

Inoltre, coerentemente con l'unificazione delle funzioni di supporto, successivamente all'entrata in vigore del regolamento di riorganizzazione, verranno rideterminate in diminuzione le dotazioni organiche del personale non dirigenziale.

Il processo di riorganizzazione comporta un risparmio delle spese di funzionamento (spese di locazione e di funzionamento, rientranti nella categoria dei consumi intermedi) che sebbene non costituisca un ammontare rilevante rappresenta più della metà dell'obiettivo a regime quantificato dalla Legge finanziaria per tutte le Amministrazioni Centrali e Periferiche dello Stato.

Per le Amministrazioni Centrali e Periferiche dello Stato, in linea con le previsioni della Legge finanziaria 2007, la maggior parte dei ministeri ha rivisto la propria organizzazione elaborando schemi di regolamento basati su moduli organizzativi snelli, fortemente integrati con le tecnologie, anche al fine di ridefinire il rapporto tra personale adibito a funzioni istituzionali e quello adibito a funzioni di supporto.

I risparmi di spesa previsti sono stati indicati in modo molto prudentiale nei saldi di finanza pubblica per gli anni futuri. Ma i benefici complessivi nel medio-lungo periodo riguarderanno soprattutto la qualità dei servizi erogati, lo snellimento dell'azione amministrativa e l'utilizzo prevalente delle tecnologie informatiche come strumento di comunicazione tra l'amministrazione ed i cittadini.

Adeguare i costi ed i tempi della Pubblica Amministrazione ai migliori livelli europei ed internazionali è diventato un imperativo se si vuol favorire la competitività

delle imprese, e in questo senso occorrerà che lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali cooperino con maggior impegno per il raggiungimento degli obiettivi.

Una delle cause della bassa crescita in Italia è la presenza di apparati pubblici 'troppo pesanti' rispetto al servizio offerto. Se l'Italia ha una crescita insoddisfacente, è anche perchè la produttività stessa del servizio è spesso carente. La bassa produttività delle Amministrazioni Pubbliche si annida e trova protezione sotto quella stessa corazza che, come lo scudo di Achille composto da cinque strati, rende molto difficile una rapida correzione. Per riuscire in quest'opera, bisogna incidere i diversi strati della corazza: le norme scritte delle leggi, le clausole del contratto del pubblico impiego, le regole contabili e la struttura del bilancio, l'organizzazione interna dei Ministeri e delle altre amministrazioni, le procedure parlamentari, l'infacchimento della cultura della sobrietà nell'amministrare la cosa pubblica. Occorre la conoscenza approfondita dei problemi e una paziente applicazione per proseguire nel percorso verso l'eccellenza degli apparati pubblici.⁶

In un'ottica a più ampio raggio, il Governo intende razionalizzare i costi della politica e rendere più chiaro e coerente il relativo sistema di finanziamento, consentendo un effettivo controllo democratico. A tal fine, oltre alla riorganizzazione delle strutture amministrative e al potenziamento degli strumenti di monitoraggio e valutazione, risulta fondamentale l'eliminazione delle sovrapposizioni tra i diversi livelli di governo e di amministrazione e l'introduzione di severe incompatibilità tra le cariche elettive e quelle gestionali.

VII.3 PENSIONI

L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL⁷ recepisce le ipotesi di fecondità, mortalità e flussi migratori sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'ISTAT con base 2005. 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 passa, nella fascia di età 15-64, dal 58,4 del 2006 al 67,9 del 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 2008-2011 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'1,5-1,6 per cento l'anno, sostanzialmente equivalente al tasso di variazione medio annuo degli ultimi 15-20 anni.

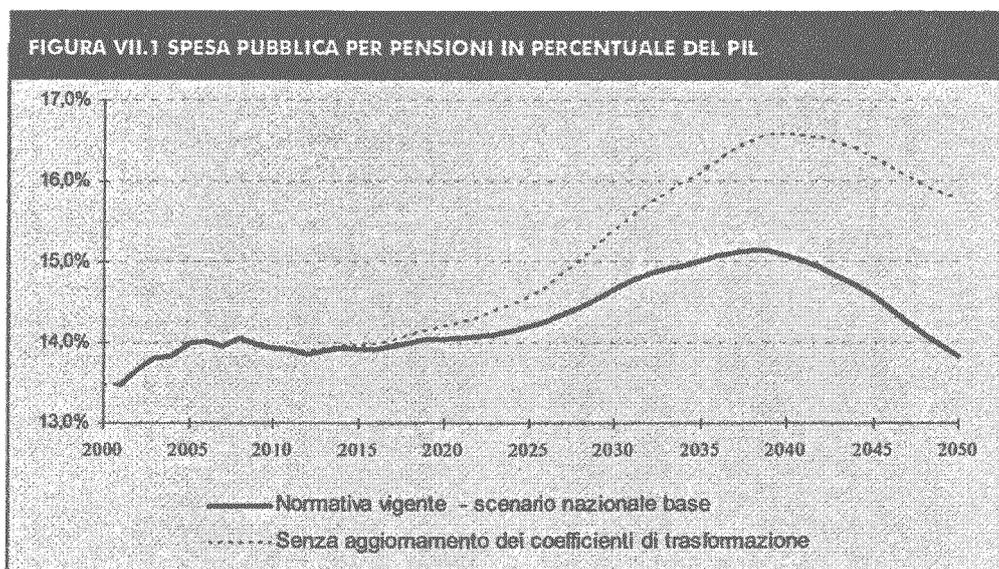
⁶ Intervento del Ministro dell'Economia e delle Finanze Tommaso Padoa-Schioppa alla Camera dei Deputati, 'Esposizione economico-finanziaria ed esposizione relativa al bilancio di previsione' Roma, 3 ottobre 2006.

⁷ In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995.

Le previsioni della spesa pensionistica, infine, si basano sulla normativa vigente e scontano gli effetti della revisione decennale dei coefficienti di trasformazione ⁸.

Dopo una lieve contrazione nel periodo 2008-2015 per effetto dell'elevamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento anticipato ⁹, il rapporto spesa/PIL riprende a crescere a causa del deterioramento del quadro demografico ¹⁰ e raggiunge il valore massimo di circa 15,2 per cento attorno al 2038, per poi attestarsi al 13,8 per cento nel 2050.

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*. In assenza della revisione decennale dei coefficienti di trasformazione, invece, il rapporto tra la spesa pensionistica e il PIL risulterebbe più elevato di circa 1,5 per cento nel 2040 e di poco meno del 2 per cento alla fine del periodo di previsione. Queste previsioni andranno modificate alla luce dei risultati della negoziazione in corso con le parti sociali.



⁸ Prevista dall'art. 1, co.11 della legge n. 335/95.

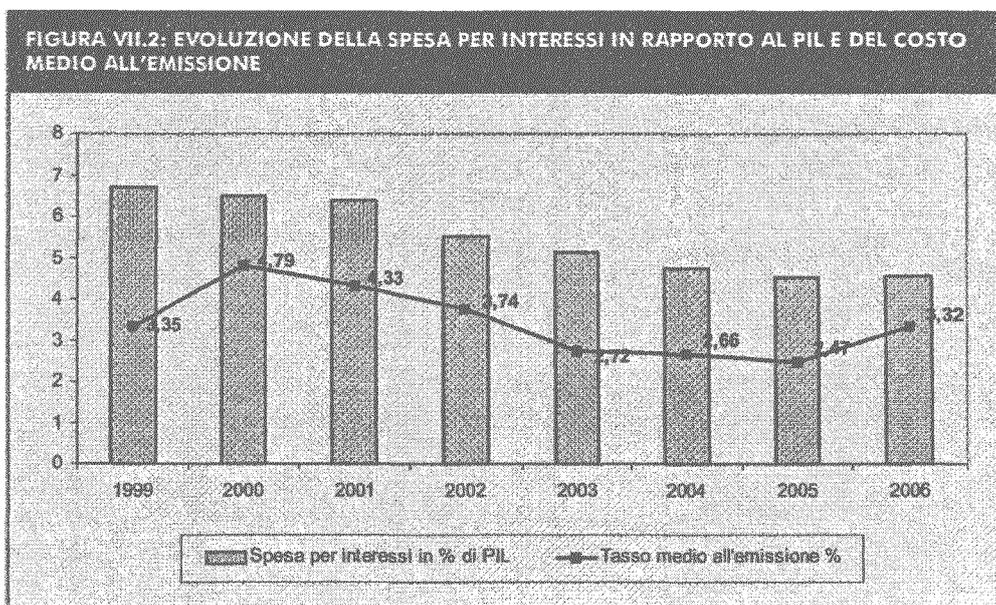
⁹ Previsto dalla legge n. 243/2004.

¹⁰ Gli effetti del deterioramento previsto sono in parte limitati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento disposti dalla predetta legge anche nel regime misto e contributivo.

VII.4 DEBITO PUBBLICO

Nel corso del 2006, nonostante si sia interrotto il trend decrescente dei tassi di interesse di mercato che aveva caratterizzato gli ultimi anni, la spesa per interessi complessiva del settore Pubblica Amministrazione in rapporto al PIL è rimasta sostanzialmente invariata rispetto al 2005 attestandosi intorno al 4,6 per cento. Il rialzo dei tassi di interesse ha comunque avuto un effetto sul costo marginale all'emissione dei titoli di Stato, passato dal 2,47 per cento del 2005 al 3,32 per cento. Questi aumenti, tuttavia, avranno un impatto negativo sulla spesa per interessi a partire dal 2008.

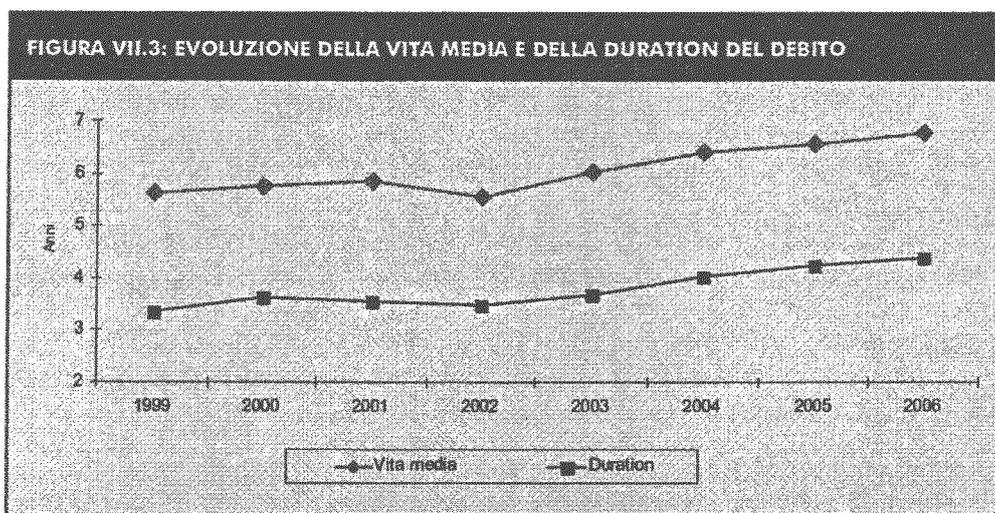
Tra i fattori che hanno contribuito in modo determinante al contenimento della spesa per interessi, si sottolinea il miglioramento del fabbisogno del Settore Statale, dovuto principalmente a maggiori entrate tributarie, che dal mese di giugno ha consentito una significativa riduzione delle emissioni sia degli strumenti di breve termine, tradizionalmente utilizzati per fronteggiare squilibri temporanei cassa, sia dei titoli soggetti ad una maggiore discrezionalità da parte del Tesoro, quali i titoli indicizzati all'inflazione europea e i BTP nominali con scadenza superiore ai 10 anni.



La politica di gestione adottata è stata comunque mirata al consolidamento dei risultati raggiunti in termini di esposizione del debito ai rischi finanziari, quali il rischio di tasso di interesse e di rifinanziamento. Alla fine del 2006 la durata finanziaria del debito, con riferimento ai titoli di Stato, è risultata pari a 4,40 anni, superiore al livello del 2005 di 0,15 anni, come anche la vita media, pari a 6,77 anni rispetto ai 6,56 anni di fine 2005. Relativamente ai titoli di Stato del programma domestico, la performance dell'*Average Refixing Period*¹¹ è risultata pari a 5,61 anni, in crescita rispetto al 2005 di 0,10 anni. In relazione al rischio di tasso d'interesse la sensibilità del debito, ossia l'impatto sulla spesa

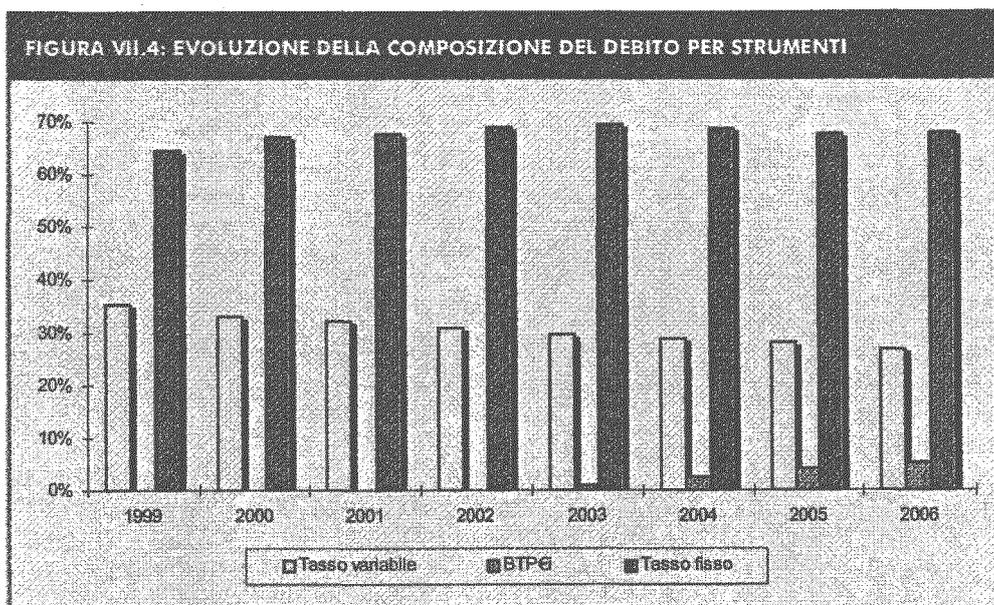
¹¹ L'*Average Refixing Period* (ARP) misura il tempo medio in cui vengono rifissate le cedole del debito. Per i titoli zero coupon o i titoli con cedola fissa corrisponde alla vita residua dei titoli. Per i titoli con cedola variabile corrisponde al tempo rimanente alla fissazione della prossima cedola.

per interessi connesso ad un aumento inatteso dei tassi di interesse¹², risulta stabile, sui livelli espressi nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità a dicembre 2006.



L'estensione della durata del debito è stata accompagnata dal consolidamento della quota dei titoli a tasso fisso, 68 per cento rispetto al totale dei titoli domestici, e dei titoli indicizzati all'inflazione, che ha raggiunto il 5 per cento dello stock. La componente a breve termine o a tasso variabile è risultata pari al 27 per cento dei titoli domestici. Per il debito in valuta si registra una leggera flessione dello stock rispetto al 2005, passato dal 7 per cento al 6 per cento, dovuta sia a minori esigenze di finanziamento che a condizioni di mercato più favorevoli per le emissioni in euro.

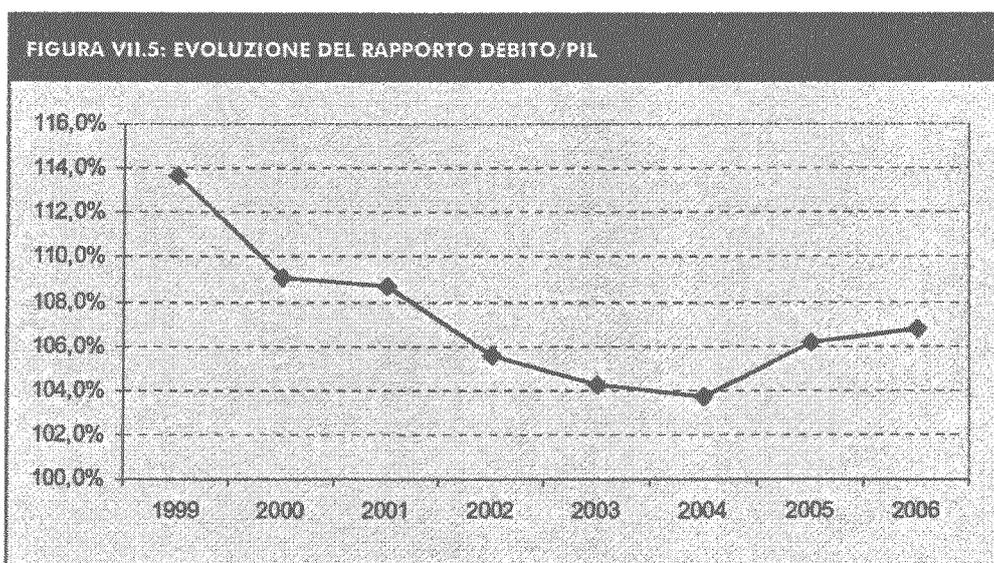
¹² Si ricorda che le previsioni sulla spesa per interessi contenute nei documenti ufficiali si basano sui tassi a termine a parità di strategia di emissione. Tali stime, pertanto, includono già una tendenza crescente della struttura a termine dei tassi di interesse



In continuità con un indirizzo seguito costantemente negli scorsi anni, anche nel 2006 la selezione degli strumenti di debito di volta in volta offerti al mercato e le relative procedure di collocamento sono state finalizzate all'obiettivo di garantirne una penetrazione ancora più diffusa nei portafogli degli investitori internazionali, con una presenza presso un numero sempre più ampio e diversificato di tipologie di investitori.

Alla fine del 2006 la quota di detentori non residenti è risulta pari a circa il 54 per cento, in lieve crescita rispetto al livello raggiunto a fine 2005, mentre quella detenuta direttamente dalle famiglie e dalle imprese non finanziarie è stata pari 14 per cento, contro il 15 per cento dell'anno precedente, confermando il ruolo crescente del risparmio intermediato.

Nel 2006 il rapporto debito/PIL è stato pari al 106,8 per cento, in lieve crescita sul 2005 quando aveva raggiunto il 106,2 per cento. Per il secondo anno consecutivo tale rapporto risulta dunque in ascesa dopo un percorso di riduzione progressiva iniziato nel 1994. Va tuttavia sottolineato tuttavia come la crescita del rapporto debito/PIL tra il 2005 ed il 2006 sia stata pari a circa un quarto della crescita tra il 2004 ed il 2005 (che raggiunse 2,4 punti percentuali di PIL) e che, se si tiene conto dell'aumento delle attività liquide del Tesoro sul conto disponibilità presso la Banca d'Italia per fronteggiare i rimborsi IVA derivanti dagli effetti della sentenza della Corte di Giustizia Europea – circa 8.000 milioni di euro, il dato del 2006 sarebbe risultato sostanzialmente in linea con quello del 2005.



Un'analisi della composizione del rapporto debito/PIL consente di rilevare la crescita della componente delle Amministrazioni locali, che passa dal 6,3 per cento del 2005 al 7,3 per cento del 2006. Oltre al maggiore ricorso ad operazioni di indebitamento sul mercato, tale espansione è da imputarsi anche alla sostituzione di mutui verso il MEF con prestiti contratti con la Cassa Depositi e Prestiti – che dal 2003 è fuori dal perimetro della Pubblica Amministrazione – e all'impatto delle operazioni di cartolarizzazione di crediti sanitari effettuate dalle Regioni.

VII.5 PRIVATIZZAZIONI

Come richiamato nel DPEF dello scorso anno, l'attuale 'fase storica' rispetto a quella dei primi anni '90 è caratterizzata da un portafoglio di partecipazioni gestito dal Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) che, pur essendosi 'arricchito' negli anni a seguito di un ampio processo di 'privatizzazione formale' (trasformazione in società per azioni) ovvero dall'acquisizione di partecipazioni ex IRI (Alitalia, RAI e Finmeccanica), evidenzia la presenza di:

- Partecipazioni in società quotate di rilevante valore ma attestata ormai su soglie appena superiori a quelle necessarie ad assicurare una qualificata presenza del MEF in settori strategici (energia e difesa);
- Partecipazioni che per entità, tipologia di impresa, peculiarità normative, ovvero per elevate problematicità di natura finanziaria e economica non risultano tali da essere oggetto di processi di privatizzazione;
- 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 (Poste Italiane).

Pur in tale contesto di maggior complessità rispetto agli anni scorsi, oltre alla prossima finalizzazione della privatizzazione di Alitalia, resta l'impegno del Governo a proseguire una politica di preparazione e progressiva apertura del capitale di società controllate dal MEF nella consapevolezza che da tali processi possano risultare benefici rilevanti anche per le aziende stesse.

Pertanto, nel corso dei prossimi anni, al verificarsi di determinate condizioni (ad esempio: superamento di eventuali vincoli normativi, attuazione di piani di ristrutturazione o riposizionamento industriale, definizione di un adeguato quadro regolatorio) potrebbero essere realizzate le seguenti operazioni aventi ad oggetto quote di partecipazioni detenute direttamente dal Ministero quali, in particolare, Poste Italiane e Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato – IPZS.

Relativamente alle partecipazioni indirettamente detenute, è prefigurabile nei prossimi mesi il collocamento in borsa di una quota del capitale di Fincantieri, società nella quale il controllo pubblico non risulterà comunque inferiore al 51 per cento del capitale e la privatizzazione di Tirrenia anche in coerenza con quanto previsto dalla Finanziaria 2007¹³.

Quanto al demanio pubblico, continua il programma di dismissioni. Sta per essere ultimata la prima fase ed a breve sarà consegnato all'Agenzia per il Demanio il primo 'pacchetto' dei beni immobili individuati con il decreto del 28 febbraio 2007. Contemporaneamente si sta procedendo alla stesura del secondo elenco, cercando di rispettare i termini indicati dalla legge che prevede l'emissione del decreto entro il 31 luglio e la successiva consegna all'Agenzia entro il 31 dicembre. In relazione ad alcune difficoltà recentemente emerse, è allo studio anche il ricorso a permuta e a accordi di programma con le amministrazioni territoriali, come peraltro già previsto dalla Legge finanziaria 2007, e/o con l'imprenditoria privata. Per proseguire il programma di dismissioni e sulla base delle esperienze maturate, sarà necessario intervenire al più presto per riconsiderare le condizioni attualmente previste, senza oneri a carico dello Stato, riformulando l'attuale norma di trasferimento all'Agenzia del demanio degli immobili militari.

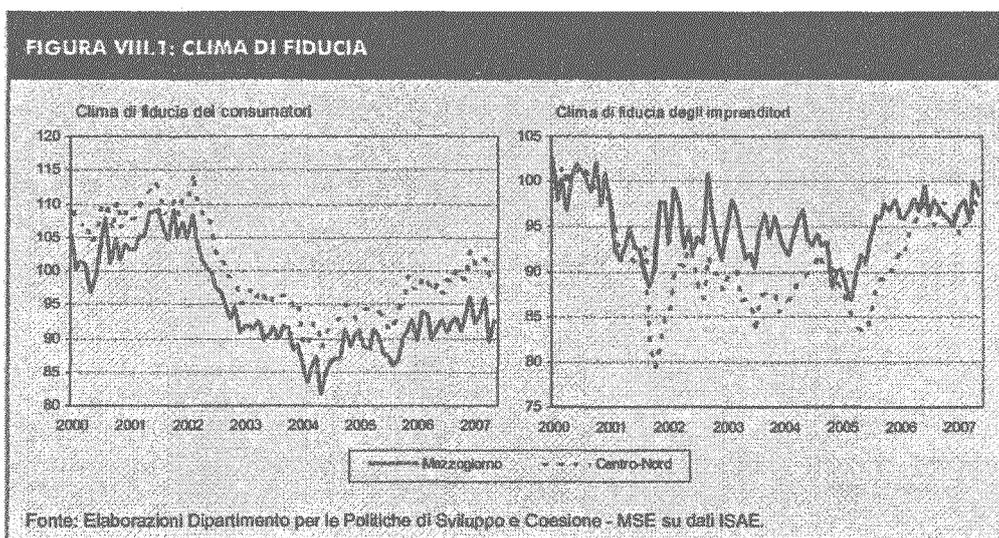
¹³ Art. 1 commi 998 e 999.

VIII. MEZZOGIORNO E FINANZA TERRITORIALE

VIII.1 TENDENZE ECONOMICHE, OBIETTIVI PROGRAMMATICI E POLITICHE TERRITORIALI

In Italia permangono livelli assai differenziati di sviluppo territoriale. Nel Centro Nord è elevato il prodotto per abitante, mentre nel Mezzogiorno è inferiore alla media nazionale così come è ridotta la disponibilità di infrastrutture e servizi e rimane elevata l'incidenza di imprese meno dinamiche e operanti in settori più tradizionali.

Il Centro Nord, pur risentendo del forte rallentamento della crescita che ha caratterizzato l'intero territorio dagli inizi degli anni duemila, ha mostrato nel periodo 2001-2005 una evoluzione meno sfavorevole di quella registrata nel Sud, in particolare per i migliori risultati di crescita delle Regioni del Centro. Nel 2006 la ripresa nel ritmo di sviluppo è stata maggiore nelle regioni del Nord, in particolare nel Nord Est che ha registrato un aumento del PIL del 2,3 per cento, seguita da quella del Nord Ovest (2 per cento), mentre inferiore alla media nazionale, sia pure di poco, è stata la crescita del prodotto nell'area centrale (1,8 per cento).

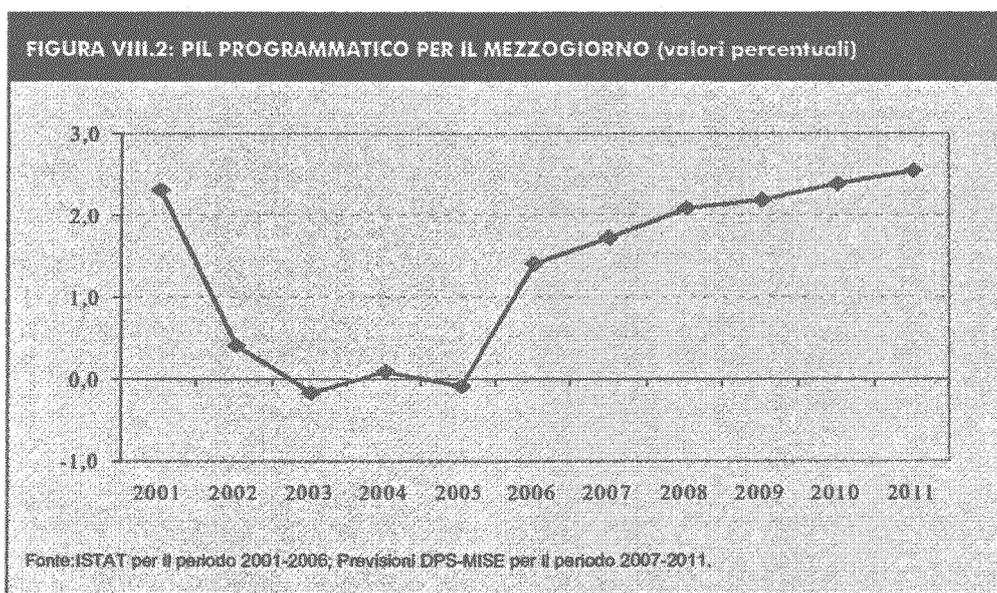


Una connotazione positiva della congiuntura è confermata per il Centro Nord anche nei principali indicatori disponibili per il 2007, relativamente al clima di fiducia dei consumatori e delle imprese e all'andamento delle esportazioni. Il mercato del lavoro evidenzia tuttavia nel primo trimestre 2007 un rallentamento della crescita degli occupati anche per il minore apporto della componente straniera. Per l'anno in corso si prefigura una crescita del PIL nel Centro Nord intorno al 2 per cento e nel Mezzogiorno su valori prossimi, anche se ancora inferiori, alla media nazionale.

Nel 2006 anche il Mezzogiorno ha beneficiato della fase di ripresa dell'economia italiana: dopo un quadriennio di sostanziale stagnazione, il PIL è tornato infatti a crescere (1,4 per cento), sia pure in misura minore rispetto al resto del Paese. Nel primo trimestre dell'anno non c'è stato ulteriore rafforzamento.

A fronte di un graduale miglioramento, pur con oscillazioni, del clima di fiducia delle imprese e di un positivo andamento delle esportazioni, appare ancora debole la domanda di consumo, in linea con l'incerta evoluzione del clima di fiducia dei consumatori, a sua volta legata all'indebolimento del mercato del lavoro. Mentre nel 2006 l'occupazione, dopo un triennio di flessione, aveva recuperato e superato il livello raggiunto nel 2002, si registra una stasi tra la fine dell'anno e l'inizio del 2007.

Attraverso misure di politica economica mirate a sostenere la competitività e il rilancio dell'azione per lo sviluppo territoriale, già dal 2008 il PIL del Mezzogiorno potrebbe accelerare il suo ritmo di crescita (cfr. Figura. VIII.2). Per il raggiungimento di più elevati tassi di sviluppo sarà necessario migliorare la capacità di intervento delle Amministrazioni centrali, delle Regioni ed Enti locali impegnati nell'attuazione delle politiche territoriali



Più in generale tra gli ostacoli allo sviluppo economico nel Mezzogiorno si annovera la carenza nella fornitura di beni primari, quali legalità e sicurezza.¹

¹ Sebbene l'analisi disaggregata dei delitti rilevati in Italia ogni 10 mila abitanti mostri per il 2005 indici più elevati (e in crescita) nel Centro Nord per la criminalità diffusa e violenta, il Mezzogiorno presenta i valori maggiori per la criminalità organizzata ed economica (posto uguale a 100 l'indice per l'Italia, il Sud registra 105 e 97,2 al Centro Nord). Le situazioni conflittuali nell'ambito della criminalità organizzata di tipo mafioso determinano ancora un numero rilevante— anche se in calo—di omicidi (108 concentrati in Campania e Calabria). Resta forte il radicamento della pressione estorsiva e dell'usura che colpisce duramente i commercianti e gli imprenditori del Sud. Si concentrano in Campania, Calabria, Sicilia e Puglia gli illeciti ambientali (ciclo del cemento, dei rifiuti, ecc) ascrivibili alle cosiddette 'ecomafie'.

L'entità di investimenti pubblici rivolta al Mezzogiorno rimane inadeguata rispetto all'obiettivo di recupero dei divari infrastrutturali e di servizio. Infatti, la spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione destinata al Mezzogiorno è rimasta stazionaria negli ultimi anni, mancando gli obiettivi programmatici di incremento. La quota sul totale Italia è risultata nella media 2000-2006, intorno al 37,5 per cento² (cfr. Tavola VIII.1); persistono divari di spesa per abitante. Considerando il settore pubblico allargato, nel Mezzogiorno sono stati spesi, nella media 2000-2005, circa 1.200 euro per abitante contro i 1.270 del Centro-Nord con un divario sfavorevole crescente negli ultimi anni.

Ciò è riconducibile per parte significativa alle deboli dinamiche di investimento nell'area di importanti investitori pubblici e all'insufficiente impegno nell'assicurare al Mezzogiorno la prevista quota (pari almeno al 30 per cento) di risorse ordinarie in conto capitale³.

E' necessario ridare piena attuazione alla funzione della spesa pubblica nel riequilibrio dello sviluppo. In un contesto di sostanziale stabilità dell'incidenza della spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche sul PIL e di una crescita reale dell'economia, l'obiettivo programmatico sarà quello di aumentare il volume degli investimenti nel Mezzogiorno, riquilificando al contempo la spesa. L'entità delle risorse ancora da spendere, e quindi degli interventi da concludere, a valere su programmi comunitari⁴ e nazionali già definiti e finanziati, nonché i nuovi fondi già allocati dalla Legge finanziaria 2007 per il prossimo ciclo di programmazione della politica regionale unitaria 2007-2013, potranno consentire il necessario incremento della spesa.

Nel periodo 2007-2011 la quota di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno potrà così gradualmente accrescersi fino al 41,4 per cento del totale nazionale nel 2010-2011 (cfr. Tavola VIII.1).

² Con riferimento all'universo più ampio della componente allargata della Pubblica Amministrazione (settore pubblico allargato), che comprende anche altri Enti nazionali, regionali e sub-regionali i cui investimenti contribuiscono all'accumulazione di capitale pubblico la quota si riduce. Nel 2005 risulta pari al 32,3 per cento.

³ Sull'andamento delle spese per investimento di alcuni grandi soggetti investitori nazionali (quali, ad esempio, ANAS, Ferrovie dello Stato, ENEL, GRTN, ENI, Poste Italiane,) cfr. 'Rapporto Annuale' del DPS 2006, cap. III, par. III.1.1 pag. 166 e QSN par. V.4.

⁴ Il grado di utilizzo dei Fondi Strutturali del ciclo 2000-06 risulta nel complesso, a dicembre 2006,, pari al 66 per cento e per l'Obiettivo 1, largamente coincidente con il Mezzogiorno, al 63 per cento. Le risorse in base alle regole comunitarie sono spendibili fino alla fine del 2008.

TAVOLA VIII.1: SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA P.A.

	2000-2006	2007-2011	
		2007-2009	2010-2011
INICIDENZA DELLA SPESA IN C/CAPITALE SUL PIL			
Italia	4,2	4,1	4,1
Centro-Nord	3,4	3,4	3,2
Mezzogiorno	6,5	6,6	7,1
COMPOSIZIONE PERCENTUALE			
Italia	100,0	100,0	100,0
Centro-Nord	62,5	62,1	58,6
Mezzogiorno	37,5	37,9	41,4

Fonte: Banca dati CPT, Indicatore anticipatore per il periodo 2000-2006; Stime e valori programmatici per il periodo 2007-2011, cfr. Rapporto Annuale 2006 del DPS-MISE, Paragrafo III.2, pag. 196, Quadro Finanziario Unico.

Nel Mezzogiorno, l'incremento programmatico dei volumi di spesa in conto capitale per il rispetto degli accordi in tema di addizionalità per l'accesso ai fondi europei è stimabile pari in media, nel periodo 2007-2013, a circa il 37 per cento, in termini nominali, rispetto a quanto realizzato dalle Amministrazioni Pubbliche nel periodo 2000-2006.

A sostegno di tali obiettivi, nonché di un pieno utilizzo delle risorse del ciclo di programmazione 2000-2006, si provvederà nei limiti delle risorse disponibili ad adeguate esplicite assegnazioni di competenza per gli esercizi successivi al 2010. Le autorizzazioni di cassa per le prossime annualità (in particolare per gli anni 2008 e 2009) saranno calibrate in relazione alla massa spendibile accumulata. La prevista aggiuntività finanziaria della politica regionale richiede, inoltre, l'effettiva applicazione del vincolo di destinazione territoriale della spesa ordinaria da parte dei grandi investitori della sfera pubblica.

La politica regionale, diretta a promuovere i sistemi territoriali, coniuga strettamente obiettivi di coesione, di innovazione e di competitività. Nel Mezzogiorno, è mirata a rimuovere i fattori di ritardo di sviluppo e a sostenere il processo di convergenza; nel Centro-Nord si concentra sul rafforzamento e rinnovamento del già avanzato posizionamento competitivo nello scenario europeo e mondiale.

La complessa articolazione tra diversi strumenti e fonti finanziarie ha tuttavia finora compresso le potenzialità della politica regionale. Ciò ha condotto alla decisione di unificare la programmazione delle risorse aggiuntive per lo sviluppo, Fondi Strutturali comunitari e Fondo per le Aree Sottoutilizzate, nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), approvato dal Governo a fine 2006 e in corso di definitiva adozione anche da parte della Commissione Europea. Il QSN⁵, sostenuto da un orizzonte di

⁵ Il 'Quadro Strategico Nazionale', previsto dall'art. 27 del Regolamento generale CE 1083/2006 sui Fondi strutturali, è il documento di orientamento strategico che gli Stati Membri sono tenuti a predisporre in attuazione della politica di coesione comunitaria per il ciclo di programmazione 2007-2013, da inquadrare in una complessiva strategia nazionale di sviluppo articolata in Priorità. La lista dei programmi operativi in attuazione della strategia con le specifiche dotazioni finanziarie e l'impegno al rispetto del principio di addizionalità per l'utilizzo delle risorse comunitarie sono oggetto di decisione comunitaria. Il QSN 2007-

programmazione settennale dell'impegno di bilancio a valere sul Fondo Aree Sottoutilizzate, è il primo passo, decisivo, di costruzione di una politica regionale unitaria e coerente. Esso fornisce un riferimento organico per l'azione delle molte responsabilità coinvolte per progetti di investimento di più lungo termine e strategie di maggior respiro e per una più chiara complementarietà con la politica ordinaria in un quadro complessivo caratterizzato da chiari indirizzi, certezza e trasparenza delle condizioni normative e finanziarie, continuità di azione.

Le priorità definite dal QSN⁶ inseriscono correttivi e discontinuità nell'impianto strategico precedentemente sperimentato per accentuarne la funzione a servizio di competitività, innovazione e miglioramento dei servizi pubblici. Si declinano con intensità e modalità differenziate—in relazione alle diverse potenzialità, fabbisogni e risorse disponibili—fra le due macro-aree geografiche del Paese, Centro-Nord e Mezzogiorno, e fra gli obiettivi comunitari di riferimento per il ciclo di programmazione 2007-2013 'Convergenza' e 'Competitività regionale e occupazione'⁷.

Il programma di investimenti per lo sviluppo a cui il QSN 2007-2013 dà avvio è di notevole entità: oltre 124 miliardi di euro di cui più di 100 destinati alle Regioni del Mezzogiorno e oltre 22 miliardi alle regioni del Centro Nord. (cfr. Tavola VIII.2).

TAVOLA VIII.2: RISORSE DEL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 (miliardi di euro)

	Fondi Strutturali	Cofinanziamento nazionale Indicativo ¹	FAS ²	TOTALE
Convergenza ³	21,6	21,8		
Competitività regionale e occupazione ³	6,3	9,6		
Cooperazione territoriale	0,8	0,2		
Totale QSN 2007-2013	28,7	31,6	64,4	124,7
di cui: Centro-Nord ⁴	4,9	7,5	9,7	
Mezzogiorno ⁴	23,0	23,9	54,7	

1) Importi indicativi - Gli importi effettivi saranno definiti sulla base della Delibera CIPE di Cofinanziamento e dei tassi di partecipazione per asse indicati nelle Decisioni CE di adozione dei programmi operativi.
 2) Nuova risorsa del Fondo per le Aree Sottoutilizzate assegnata dalla Legge 27 dicembre 2006, n. 298 (Finanziaria per il 2007).
 3) Gli obiettivi comprendono anche le Regioni in sostegno transitorio.
 4) Non sono comprese le risorse dell'Obiettivo Cooperazione.

Fonte: Quadro strategico nazionale 2007-2013.

Le risorse assegnate risultano tali da indurre attese di cambiamenti significativi, innanzitutto in termini di servizio reso ai cittadini. A questo fine si è condivisa con le

2013 per l'Italia è stato approvato dal CIPE il 22 dicembre 2006 e, successivamente, negoziato con la Commissione Europea ai fini dell'adozione della decisione della Commissione, ormai imminente.

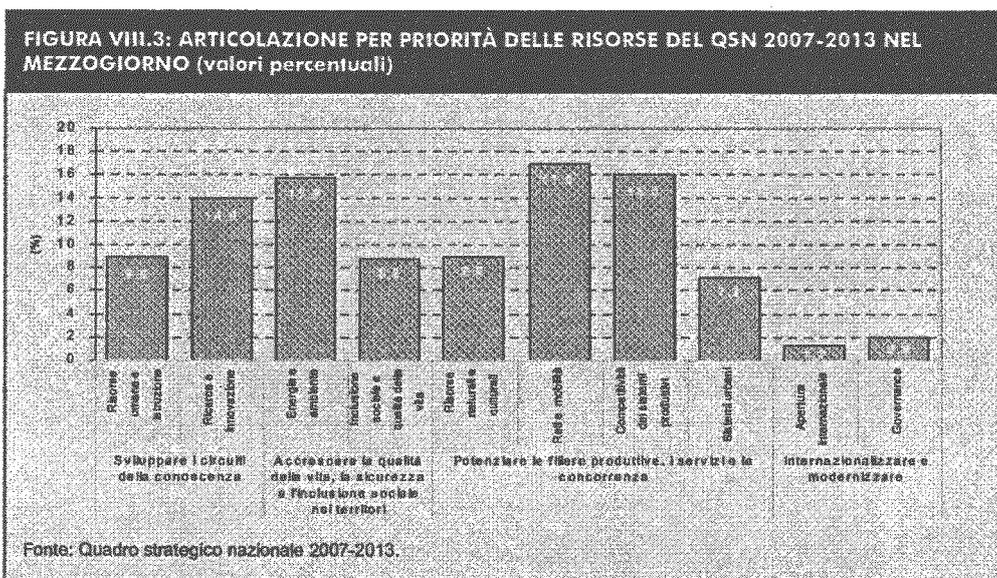
⁶ Le priorità tematiche sono: risorse umane e istruzione, ricerca e innovazione, energia e ambiente, inclusione sociale e qualità della vita, risorse naturali e culturali, reti e mobilità, competitività dei sistemi produttivi, sistemi urbani, apertura internazionale, sistemi di governo. Si veda 'Quadro Strategico Nazionale 2007-2013'—capitolo III.

⁷ Nell'Obiettivo 'Convergenza' della politica di coesione comunitaria 2007-2013 ricadono per l'Italia: Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Basilicata in regime di sostegno transitorio. Fanno parte invece dell'obiettivo 'Competitività e Occupazione' tutte le regioni che non ricadono nell'Obiettivo Convergenza, inclusa la Sardegna in regime di sostegno transitorio.

Regioni la scelta di stabilire per il Mezzogiorno obiettivi misurabili e verificabili per servizi essenziali per il benessere e le prospettive delle comunità locali e ancora particolarmente inadeguati. Tali “obiettivi di servizio” – al cui raggiungimento sono associati meccanismi premiali per circa 3 miliardi di euro a conferma dell’impegno preso – riguardano i livelli d’istruzione, il servizio idrico e la gestione dei rifiuti urbani, la disponibilità dei servizi socio-sanitari a favore dell’infanzia e della popolazione anziana.

Nel Centro-Nord, la strategia del QSN mira a consolidare e innovare la capacità competitiva dei sistemi territoriali rafforzando la dimensione sostenibile dello sviluppo, contribuendo alla partecipazione diffusa ai processi di innovazione e di applicazione della ricerca da parte dei sistemi di impresa, estendendo le alte funzioni urbane, promuovendo pratiche innovative nell’accumulazione di competenze.

Nel Mezzogiorno, il riparto programmatico delle risorse prevede una dotazione assai rilevante, molto rafforzata rispetto al passato, per gli interventi in tema di istruzione, ricerca e innovazione (cfr. Figura VIII.3). Incrementate sono anche le risorse per l’ambiente, l’inclusione sociale e per le città e i sistemi urbani. Un impulso allo sviluppo di un numero limitato di aree urbane circoscritte e in condizioni di particolare svantaggio socio-occupazionale per favorire l’attività di piccole imprese con potenzialità di espansione potrà derivare anche da apposite agevolazioni fiscali pluriennali da attivarsi, in via sperimentale, nelle cosiddette Zone Franche Urbane. A tale scopo saranno previste con legge specifiche modalità di utilizzo delle risorse già definite dalla Legge finanziaria 2007. La maggiore responsabilizzazione della politica ordinaria nel sostegno orizzontale alle imprese⁸ consentirà ai programmi di sviluppo di concentrarsi sugli interventi diretti per la competitività dei contesti territoriali.



⁸ La Legge finanziaria 2007 ha, in particolare, previsto l’introduzione dal 1 gennaio 2007 e fino al 2013 di un credito d’imposta per le imprese che realizzano nel Mezzogiorno nuovi investimenti finalizzati all’acquisto di macchinari e impianti.

Gli impegni assunti con il QSN richiedono anche un forte mutamento nelle pratiche programmatiche e operative. Il rinnovato impianto unitario della politica regionale pone le basi per superare l'inefficiente sovrapporsi di regole eterogenee per fonti di finanziamento e procedure. La sua efficacia richiede una forte complementarità con la complessiva politica economica che impegna innanzitutto il Governo, ma che necessita di leale collaborazione tra molti e articolati livelli di responsabilità.

Infine il Governo, nel confermare la rilevanza dello strumento della cooperazione istituzionale e del coinvolgimento dei vari livelli di governo nella definizione delle politiche e degli interventi socio-economici in materie complesse e trasversali, intende intensificare e sostenere l'attività dei Tavoli di concertazione territoriale, a partire dalle iniziative già avviate nel corso del 2007: il 'Tavolo istituzionale Milano', l' 'Unità speciale di concertazione per lo sviluppo economico dell'area metropolitana di Napoli e della Campania', il 'Tavolo istituzionale Regione Calabria', il 'Tavolo istituzionale Regione Sardegna', il 'Tavolo istituzionale Città di Taranto'.

VIII.2 FINANZA TERRITORIALE, REGOLE, ISTITUZIONI FISCALI

Nel corso degli ultimi anni, il processo di decentramento amministrativo ha conosciuto una decisa accelerazione con la riforma del Titolo V della Costituzione e con i connessi provvedimenti legislativi di attuazione. In questo modo si è data attuazione al principio di sussidiarietà e si è resa più trasparente e vicina ai cittadini l'azione delle Regioni ed Enti locali. Gli sviluppi più recenti di questo processo vanno nella direzione di attribuire a Regioni ed Enti locali una maggiore autonomia finanziaria.

In questa ottica, il sistema di finanziamento degli enti territoriali deve essere capace di perseguire una molteplicità di obiettivi difficili da conciliare. Da un lato è necessario riconoscere agli enti territoriali un'autonomia tributaria significativa rispetto alle loro ampie competenze di spesa, responsabilizzandoli nella loro gestione finanziaria anche in relazione ai vincoli finanziari internazionali assunti dall'Italia, e riconoscendo la possibilità di differenziazioni tra territori nei livelli dell'intervento pubblico. Al contempo è necessario garantire al sistema della finanza decentrata un adeguato grado di perequazione tra territori differentemente dotati in termini di gettiti potenziali e diversamente caratterizzati in termini di bisogni, come è in un paese fortemente duale come il nostro.

Nella scorsa legislatura il processo di costruzione del federalismo registrò, di fatto, una battuta di arresto, con un inasprimento dei vincoli all'autonomia finanziaria al di fuori di procedure concertate. Con la sospensione della facoltà di variare la misura delle addizionali, furono smantellati gli spazi di autonomia tributaria. Con bilanci locali di nuovo irrigiditi dal lato delle entrate, l'oggetto del Patto di Stabilità Interno si spostò progressivamente dal controllo del saldo di bilancio a quello della dinamica della spesa.

La Legge finanziaria 2007 ha segnato il riavvio del processo. Sono stati restituiti ed ampliati gli spazi di autonomia tributaria. Si è avviata la riforma del Patto di Stabilità Interno come passo iniziale verso le nuove regole del federalismo fiscale. Per gli Enti locali il riferimento ai saldi (inclusivi delle spese per investimenti), oltre ad esaltare il

binomio autonomia/responsabilità che rappresenta elemento fondante del federalismo, avvicina il Patto di Stabilità Interno alle regole previste dal Patto europeo. L'esperienza del 2007 consente di focalizzare l'attenzione agli aspetti di maggiore criticità che hanno caratterizzato la riformulazione del Patto. E' emersa, in particolare, la necessità di individuare una soluzione adeguata alla problematica relativa alle spese di investimento, in considerazione del ruolo determinante che le autonomie hanno sempre svolto a sostegno di una politica attenta allo sviluppo. In questo ambito dovrà essere trovata adeguata soluzione alla questione dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione nel rispetto degli obiettivi annualmente fissato dal Patto. In coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica è apparsa chiara la necessità di condividere le regole evolutive del debito delle amministrazioni territoriali. Per il comparto delle Regioni appare, inoltre, opportuno accelerare il percorso già tracciato dalla Legge finanziaria del 2007 per introdurre il saldo come parametro di riferimento per il Patto di Stabilità Interno e ciò anche in vista delle regole che dovrebbero trovare formulazione nel testo di disegno di legge delega sul federalismo fiscale in corso di elaborazione.

Il modo migliore per risolvere queste criticità è affrontare la revisione del disegno del Patto di stabilità interno nel contesto di un riordino generale della finanza degli Enti territoriali, dando attuazione alle disposizione dell'articolo 119 della Costituzione. A questo compito assolve il testo del disegno di legge delega in corso di elaborazione che, dopo circa sette anni dal varo della riforma costituzionale, aperto alla più vasta e intensa fase di concertazione con il sistema delle Regioni e delle Autonomie locali, determina i principi e i criteri direttivi per l'attuazione del Titolo V della Costituzione, unitamente al disegno di legge delega sul Codice delle Autonomie, attuativo degli articoli 117, secondo comma lettera p), e 118 della Costituzione, attualmente in discussione nelle competenti sedi parlamentari. Nel disegno strategico di ridefinizione dei compiti e della connessa struttura di finanziamento dei diversi livelli di governo, i due disegni di legge sono complementari e dovranno pertanto assicurare sintonia e coerenza reciproche.

In armonia con il dettato costituzionale, il nuovo 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; alle *compartecipazioni* la stabilità anche in senso dinamico del volume delle risorse finanziarie. 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 locali⁹.

In aggiunta a tali risorse, e in applicazione di quanto previsto dal quinto comma dell'articolo 119, vengono poi assicurati a determinati Enti territoriali trasferimenti addizionali finalizzati a: rimuovere specifici squilibri economico-sociali, promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, sostenere l'effettivo esercizio dei

⁹ Lettere m) e p) secondo comma dell'articolo 117.

diritti della persona, fermi restando gli impegni assunti dal Governo in sede comunitaria e nazionale per il periodo 2007-2013.

La perequazione delle risorse, per la parte basata sui fabbisogni di spesa, richiede 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 disegno di legge delega definisce il quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo e fissa i criteri generali per restituire gradualmente razionalità alla distribuzione delle risorse, rendendola coerente con misure oggettive dei fabbisogni e con il costo *standard* delle prestazioni erogate.

La riforma definisce poi i principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario diretti a realizzare il coinvolgimento e la condivisione di tutti i livelli di governo nella definizione degli obiettivi programmatici. Dando piena attuazione all'articolo 119 si esce da una fase contrassegnata da misure e interventi frammentari, spesso dettati dall'urgenza di 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 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. Infine consentirà di associare in modo fattivo le autonomie locali al processo di formazione della politica di bilancio sin dalle prime fasi di definizione degli obiettivi settoriali, avviando una pratica discussione e condivisione di informazioni, impegni e responsabilità.

Dopo l'avvio dell'esame della delega sull'attuazione del Titolo V della Costituzione, sulla base dei principi di concertazione e leale collaborazione, le Regioni e gli altri livelli delle Autonomie territoriali saranno coinvolti in modo sistematico nella definizione delle strategie settoriali (qualificazione e razionalizzazione della spesa; interventi per la casa e le infrastrutture, fisco, Mezzogiorno), proseguendo nella positiva esperienza fatta con il Patto per la salute.

In attesa dell'approvazione dei disegni di legge delega sul codice delle autonomie e sul federalismo fiscale, nonché dell'emanazione dei connessi decreti legislativi, è necessario assicurare completa attuazione alla vigente normativa relativa al decentramento di funzioni amministrative dallo Stato agli enti territoriali. Per alcune materie oggetto di decentramento, infatti, l'*iter* non si è ancora concluso in qualche caso a motivo della inadeguatezza dei mezzi finanziari trasferiti (o ancora da trasferire) a Regioni ed Enti locali a finanziamento delle funzioni assegnate e dismesse (o da dismettere) dallo Stato.

A livello locale, è essenziale una politica di sostegno a favore della montagna e dei comuni montani, coerente e innovativa, capace di valorizzarne le potenzialità

economiche, fondata sui principi della sua specificità territoriale, dello sviluppo sostenibile, della coesione economica e della sussidiarietà. A tal fine, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, un incremento della dotazione finanziaria del Fondo nazionale per la Montagna¹⁰ consentirebbe un più ampio programma di interventi speciali di investimento per lo sviluppo della montagna, anche mediante un nuovo disegno di legge di valorizzazione e tutela dei territori montani, eventualmente imprimendo al Fondo stesso un carattere perequativo.

Inoltre, nell'ambito del governo del territorio è necessario riservare uguale attenzione ai territori insulari mediante la valorizzazione e la promozione dello sviluppo sostenibile delle isole minori. Si tratta di un obiettivo significativo, come previsto anche dall'articolo 158 del Trattato di Amsterdam, al fine di incentivare tali realtà, ponendo rimedio alle disuguaglianze strutturali che penalizzano le isole, mediante una politica concreta volta a garantirne effettivamente la coesione economica e sociale. Occorrono, al riguardo, politiche specifiche nei settori dell'energia, dei trasporti e della concorrenza, dirette a migliorare le condizioni e la qualità della vita nelle suddette zone, oltre a misure dirette a favorire le imprese insulari in modo che le stesse possano essere ugualmente competitive.

Un ulteriore obiettivo è il potenziamento dei compiti di valutazione della qualità dell'azione di governo del sistema delle autonomie, al duplice fine di migliorarne economicità ed efficienza e ridurre costi e carenze. Tali fini sono peraltro perseguibili anche mediante la previsione di misure volte ad incentivare la gestione in forma associata dei servizi pubblici tra gli Enti locali.

Al fine di disincentivare il fenomeno dei distacchi dei Comuni, è necessario promuovere, nei limiti delle disponibilità finanziarie, un Fondo volto a valorizzare e promuovere le realtà socio-economiche delle zone di confine tra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale.

Nell'ambito degli interventi sulle Autonomie locali, non può mancare la tutela delle minoranze, in osservanza della Carta Costituzionale (art. 6) e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 22). Nel quadro delle compatibilità finanziarie, è importante assicurare, anche attraverso adeguati stanziamenti, la tutela delle minoranze storiche linguistiche, che rappresentano un fattore importante per lo sviluppo civile del Paese.

¹⁰ Previsto dalla legge n. 97/94.

IX. APPROFONDIMENTI

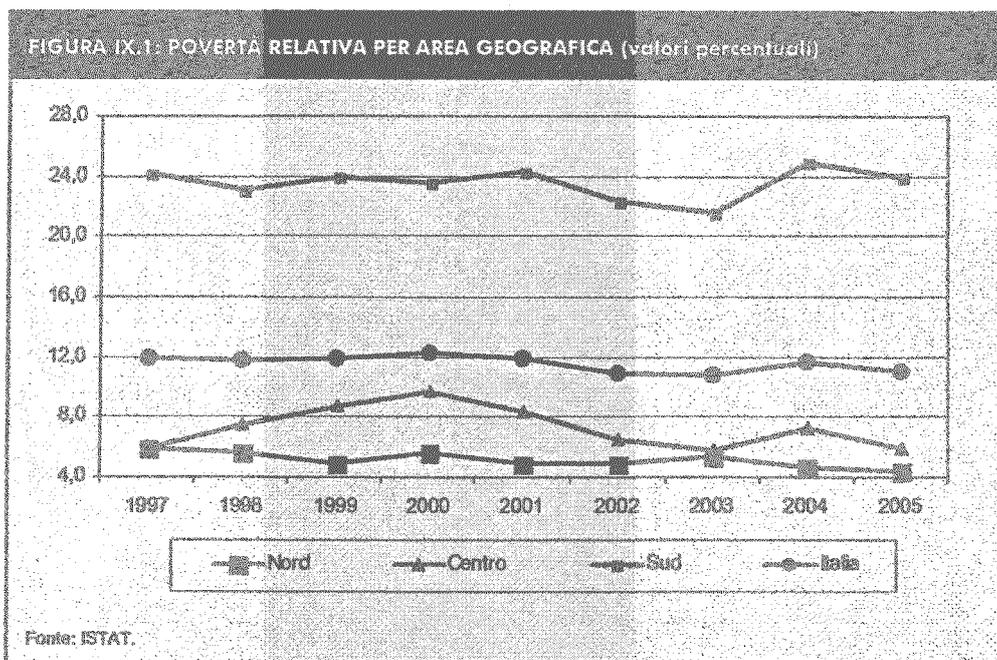
IX.1 EQUITÀ SOCIALE

L'equità sociale continua ad essere un obiettivo prioritario della strategia politica del Governo. Le trasformazioni di carattere economico e sociale che hanno interessato il nostro Paese negli ultimi anni, si sono riflesse sulla situazione reddituale delle famiglie italiane. Gli ultimi dati disponibili sulla distribuzione dei redditi e comparabili con il resto dell'Unione Europea, mostrano come in Italia il 20 per cento più ricco della popolazione possiede 5,6 volte il reddito del 20 per cento più povero, mentre l'indice di concentrazione di Gini (che misura la disuguaglianza) è pari a 0,33; si tratta di valori più alti della media europea, tra i più alti rispetto ai vecchi Quindici paesi dell'Unione Europea e sensibilmente inferiori solo rispetto al massimo del Portogallo. Rilevanti sono anche le differenze regionali, con Sicilia e Campania che mostrano gli indici più elevati, a fronte dei valori minimi in Toscana e Friuli-Venezia Giulia.

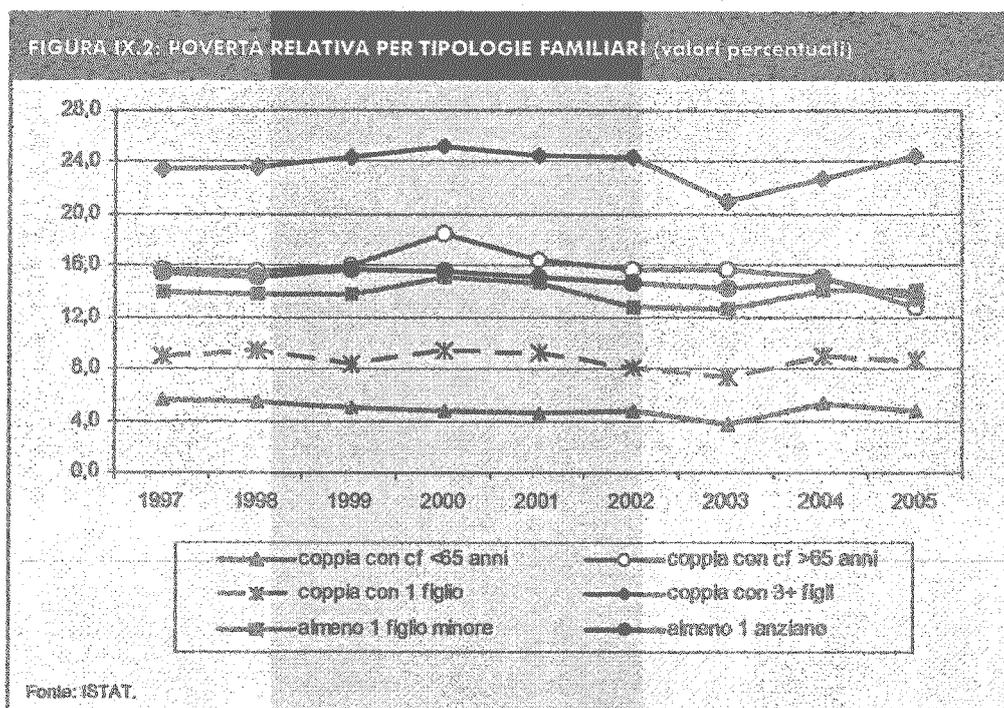
L'equità sociale può essere misurata anche attraverso il concetto di povertà relativa, un indicatore che si focalizza sulla coda bassa della distribuzione dei redditi (o dei consumi), contando il numero di persone il cui reddito (consumo) si colloca al di sotto di una soglia convenzionale. I dati Eurostat—secondo cui è a rischio di povertà una persona con reddito disponibile inferiore al 60 per cento del reddito mediano nazionale—indicano al 19 per cento la quota di popolazione in tale condizione, un valore analogo a quella degli altri grandi Paesi mediterranei, ma sensibilmente superiore alla media europea (pari al 16 per cento) e in generale tra i più alti dell'Unione Europea.

L'ISTAT adotta una diversa metodologia, considerando povera una famiglia di due persone quando consuma meno del consumo medio pro-capite nazionale¹. I dati nazionali non sono comparabili con quelli degli altri Paesi, ma permettono un confronto temporale, essendo disponibile una serie storica di dati relativamente lunga. La povertà relativa mostra, al di là di variazioni congiunturali, una sostanziale stabilità nel tempo. I dati per il 2005 evidenziano una costanza nel numero di persone che vivono in famiglie povere (superiore al 13 per cento), seppure si registri allo stesso tempo—a causa di una variazione nella composizione dei poveri per tipologia familiare—una diminuzione della povertà relativa tra le famiglie (variazione peraltro statisticamente non significativa). La distribuzione territoriale dei livelli di povertà rimane estremamente disomogenea, con un'incidenza nel Mezzogiorno (24 per cento) quattro volte più elevata rispetto al Centro e oltre cinque rispetto alle regioni settentrionali. A livello regionale, si passa da valori superiori al 30 per cento in Sicilia a meno del 3 per cento in Emilia Romagna.

¹ In altri termini, la soglia di povertà è calcolata dall'ISTAT rispetto ai consumi (invece che i redditi), utilizzando come riferimento la media pro-capite (invece che la mediana equivalente) e una diversa scala di equivalenza, la scala 'Carbonaro' (invece che la scala 'OCSE modificata'. L'ISTAT, inoltre, diffonde il dato quasi esclusivamente in termini di famiglie povere (invece che di individui che vivono in famiglie povere).



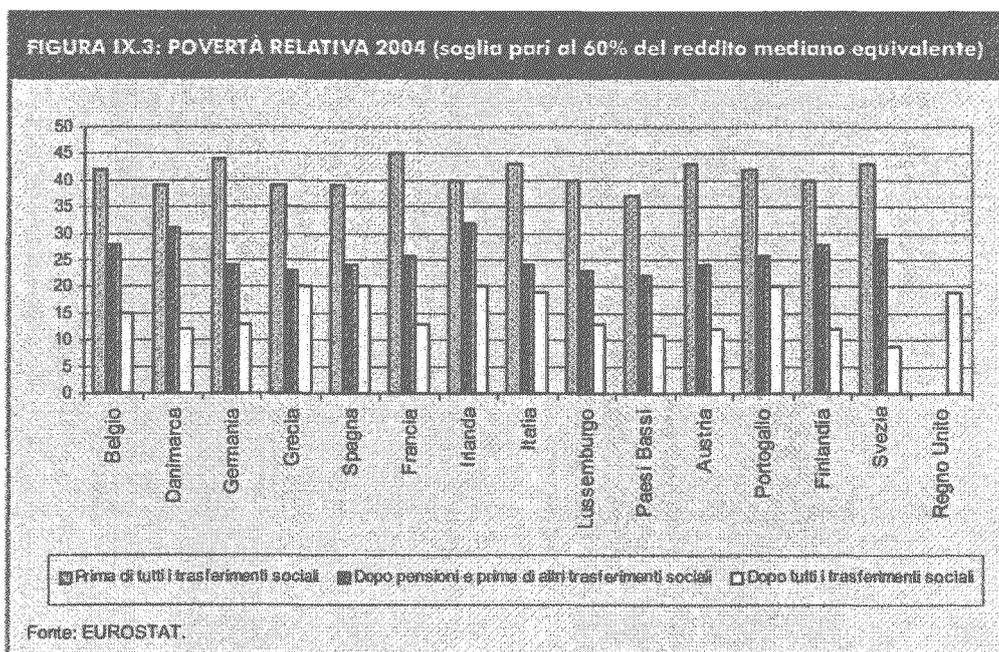
Quanto alle tipologie familiari, le famiglie numerose sono quelle a maggior rischio di povertà, con tassi di incidenza di poco inferiori al 25 per cento e in crescita. Le coppie con almeno un anziano mostrano incidenze elevate anche se in calo, mentre per le famiglie con almeno un figlio si registra un aumento.



Simili indicazioni si desumono dall'analisi per età del capofamiglia, con una diminuzione delle famiglie relativamente povere con capofamiglia anziano (che pure resta la più alta) e, parallelamente, un aumento di quelle giovani con capofamiglia sotto i 35 anni.

Sulla capacità redistributiva del nostro sistema di protezione sociale pesa l'assenza di una misura nazionale di contrasto alla povertà, perlomeno nelle sue forme estreme. A questo proposito sono utili i dati Eurostat che in base alla propria metodologia riportano i tassi di povertà relativa prima e dopo i trasferimenti alle famiglie. Mentre la riduzione della povertà assicurata dalle pensioni è in Italia di poco superiore a quella media europea (19 punti di riduzione dell'incidenza di povertà, due punti in più della media comunitaria), l'effetto degli altri trasferimenti sociali è molto contenuto (cinque punti di riduzione dell'incidenza invece che dieci nella media comunitaria), analogo a quello di altri paesi dell'Europa meridionale.

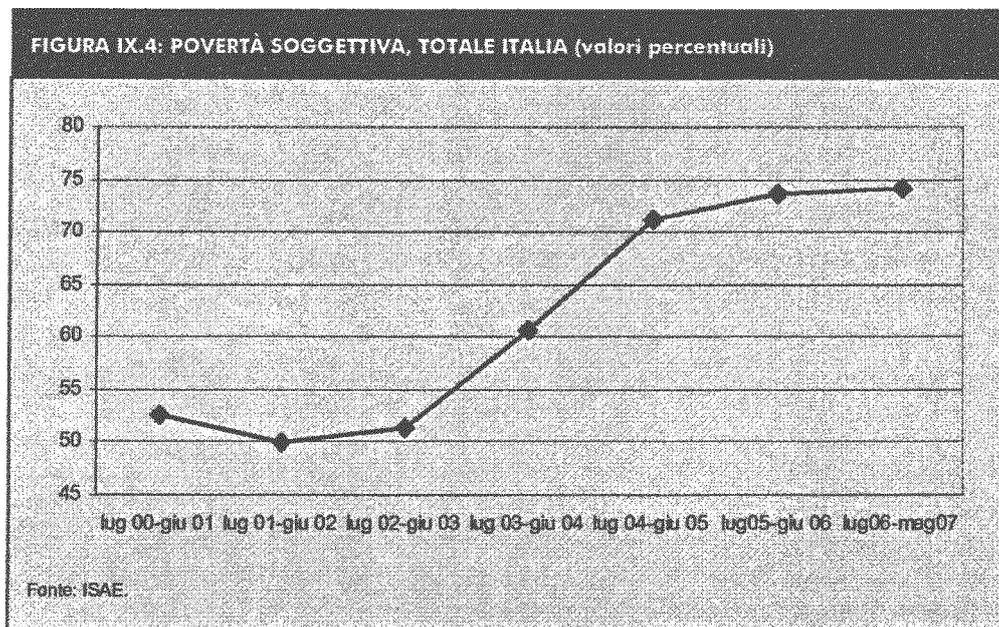
Le misure di povertà relativa non segnalano tuttavia le situazioni di disagio economico più gravi, che invece vengono colte da un indicatore di povertà assoluta, attualmente non disponibile per il nostro paese².



Un diverso approccio è quello della cosiddetta 'povertà soggettiva', che misura l'opinione delle famiglie circa l'adeguatezza del proprio reddito per condurre una vita dignitosa, elaborato dall'ISAE. Nell'ultimo anno, la povertà soggettiva si è sostanzialmente stabilizzata rispetto all'anno precedente, dopo aver mostrato incrementi molto marcati tra il giugno 2003 ed il giugno 2005. Le famiglie hanno percepito un forte

² L'incidenza della povertà assoluta è stata indicata dall'ISTAT, per gli anni 1997-2002, in circa il 4,5 per cento delle famiglie. L'ISTAT ha costituito una specifica Commissione allo scopo di rivedere la metodologia perché la vecchia soglia di povertà assoluta era diventata obsoleta.

aumento del costo della vita, probabilmente in seguito all'introduzione dell'euro. Successivamente, questo effetto è venuto gradualmente meno.



Un aspetto importante nella valutazione dell'equità riguarda l'uguaglianza di opportunità: la famiglia di origine, infatti, condiziona fortemente le opportunità delle persone e per misurare questo fenomeno viene studiata la mobilità sociale. Questa forma di uguaglianza viene di solito misurata attraverso indici di mobilità intergenerazionale, assoluti e relativi.

Gli ultimi dati ISTAT sulla mobilità intergenerazionale indicano che nel 2003, la percentuale di individui che hanno cambiato classe sociale rispetto ai padri (tasso di mobilità assoluta) è pari al 63,6 per cento, ed è maggiore per le donne rispetto agli uomini³. Nello stesso anno i dati sulla mobilità relativa⁴ mostrano la scarsa fluidità sociale intergenerazionale, ovvero la limitatezza delle opportunità di mobilità da una classe all'altra.

I cambiamenti nel tempo non sono molto rapidi. Nel caso della mobilità assoluta dipendono dalle modifiche strutturali che si verificano nel mercato del lavoro: l'abbandono delle campagne e l'ampliamento del settore terziario hanno ampliato le possibilità di ascesa sociale. La mobilità relativa a sua volta è legata a fattori di rigidità della struttura sociale. L'istruzione rappresenta un importante elemento di promozione, ma le opportunità di ottenere determinati titoli di studio sono fortemente influenzate dalle origini familiari. Ad esempio il 71 per cento dei figli di laureati ottiene un titolo di studio liceale, contro il 14 per cento di coloro il cui padre ha la sola licenza elementare. Inoltre, si

³ ISTAT, 'Rapporto Annuale 2005'.

⁴ La mobilità relativa confronta le opportunità di pervenire ad una certa destinazione, piuttosto che un'altra, sperimentate dai soggetti provenienti da classi diverse.

iscrive all'università più del 90 per cento dei figli dei laureati, ma solo il 42 per cento di quelli dei soggetti con sola licenza elementare.

Una proxy della mobilità intergenerazionale tra classi occupazionali è rappresentata dalla mobilità intergenerazionale del reddito. Per i più importanti paesi industrializzati è stata determinata l'elasticità intergenerazionale del reddito, un indicatore che misura, in media, l'entità della variazione del reddito dei figli al variare del reddito dei genitori. Maggiore è il valore dell'elasticità e minore è la mobilità intergenerazionale del reddito. In particolare, da una recente rassegna dell'OCSE⁵, l'Italia risulta avere una elasticità intergenerazionale del reddito pari a circa 0,5, tra le più elevate nei paesi OCSE e simile a quella di Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia. Si tratta di un valore che evidenzia una forte correlazione tra reddito del figlio e reddito dei genitori. Ad un livello intermedio si collocano paesi quali Svezia, Germania e Spagna, mentre Canada, Finlandia, Norvegia, Austria e Danimarca mostrano una più forte mobilità intergenerazionale del reddito con valori dell'elasticità inferiori a 0,2.

IX.2 PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO

Con la ripresa in atto, l'Italia si lascia alle spalle un periodo, compreso tra il 2001 ed il 2005, di sostanziale stagnazione del prodotto interno lordo. Tale fase si inserisce in una prospettiva storica di graduale riduzione del tasso di crescita dell'economia italiana, anche se essa assume particolare intensità in questo periodo, specialmente per quanto riguarda la caduta del livello di produttività. Facendo riferimento ad un tradizionale esercizio di contabilità della crescita, si mettono in evidenza qui di seguito le componenti della crescita che in maggior misura hanno inciso sulla performance negativa del quinquennio. Ai fini della formulazione delle politiche economiche è importante tenere presente tali caratteristiche, monitorarne l'andamento e saperne cogliere eventuali discontinuità. Da questo punto di vista l'anno 2006 ha presentato segnali incoraggianti che - se confermati nei prossimi anni - segnerebbero una inversione di tendenza.

La crescita del PIL può essere conseguita aumentando il numero degli occupati oppure la produttività del lavoro, che è pari al rapporto tra prodotto interno lordo (Y) e numero di occupati (L). Guardando al comportamento dell'economia italiana nel recente passato si riscontra che incrementi di occupazione difficilmente si sono coniugati con aumenti di produttività. Questa affermazione è supportata dall'analisi della contabilità della crescita. Partendo dall'assunto che il prodotto interno lordo si forma in base ad una funzione di produzione Cobb-Douglas, con rendimenti di scala costanti, dove A rappresenta la produttività totale dei fattori, K è lo *stock* di capitale, H è il numero di ore

⁵ Cfr. d'Addio A. C., 'Intergenerational transmission of disadvantage: mobility or immobility across generations? A review of the evidence for OECD countries.', OECD Working Papers n. 52, 2007. Per l'Italia il valore dell'indice è tratto da Piraino P., 'Comparable estimates of intergenerational income mobility in Italy', Quaderno dell'Università di Siena, Dipartimento di Economia Politica n. 471, Gennaio 2006. I microdati in base ai quali è stato calcolato l'indice sono tratti dalle indagini della Banca d'Italia sulla ricchezza delle famiglie italiane. I dati relativi al reddito dei padri sono del 1977, quelli relativi al reddito dei figli del 2002.

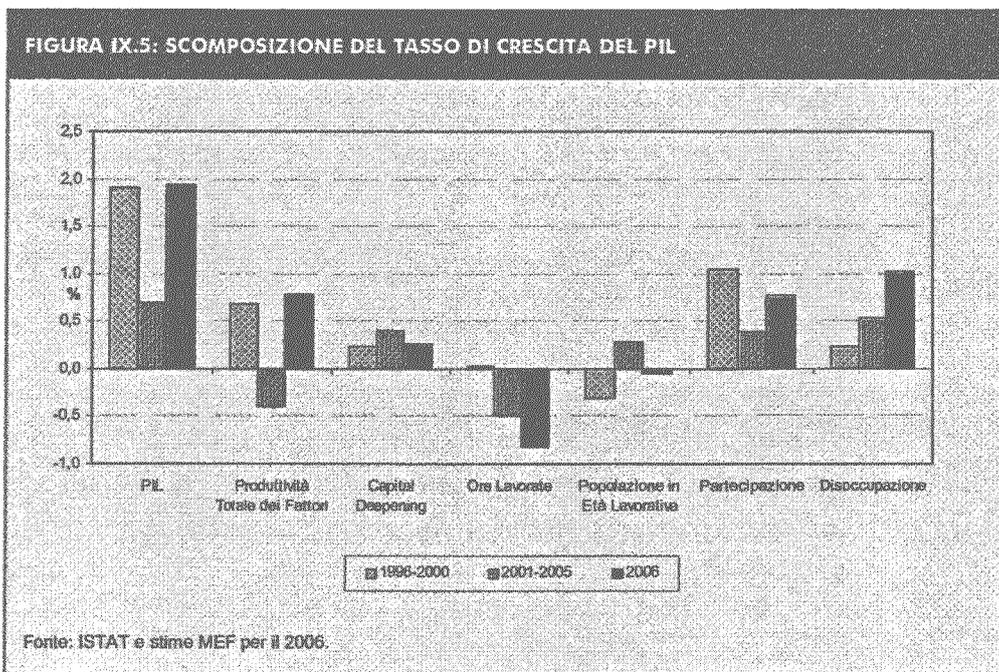
lavorate pro-capite e α è un parametro tecnologico⁶, la precedente relazione si può articolare nel modo seguente:

$$Y = \frac{Y}{L} \cdot L = A \cdot \left(\frac{K}{H \cdot L} \right)^{1-\alpha} H \cdot WP \cdot PART \cdot (1-UR)$$

Le variabili ulteriori introdotte nella relazione sono: WP la popolazione in età lavorativa, PART il tasso di partecipazione e UR il tasso di disoccupazione.

A partire dalla precedente espressione è possibile derivare una formula che attribuisce la variazione del PIL alle diverse componenti che si trovano nella parte destra della relazione. Ad esempio, dall'espressione all'interno della prima parentesi si deriva il contributo alla crescita del *capital deepening* (ovvero dell'aumento di intensità del fattore capitale).

Il grafico seguente presenta la scomposizione del tasso di crescita del PIL, oltre che per il periodo 2001-2005, anche per i due precedenti quinquenni. Per fornire un andamento prospettico si aggiunge anche la scomposizione per l'anno 2006. L'approccio utilizzato è di tipo descrittivo e non coglie i nessi di causalità tra le variabili; anzi, nell'interpretare le evidenze occorre tenere conto che alcune componenti della crescita possono muoversi in direzioni diverse perché sussistono tra di loro - almeno nel breve periodo - dei *trade-off*.



⁶ Assumendo concorrenza perfetta il parametro α è eguale anche alla quota del fattore lavoro sul totale del prodotto interno lordo, nel caso della nostra analisi questo parametro è mantenuto costante e pari alla media storica registrata negli ultimi 15 anni. Si veda la nota successiva per un approccio diverso.

Il periodo 2001-2005 si contraddistingue per la netta caduta del tasso di crescita del PIL, da attribuire in maniera quasi esclusiva alla caduta della produttività del lavoro. In termini di contabilità della crescita quest'ultima, a sua volta, deriva dalla variazione - addirittura negativa - della produttività totale dei fattori. Quest'ultima tende a misurare un complesso di fattori quali l'avanzamento tecnologico, l'organizzazione dei fattori nel processo produttivo, la regolamentazione dei mercati ecc.. Il contributo dell'occupazione è favorevole. Resta positivo il contributo del tasso di partecipazione, anche se non appare particolarmente brillante se confrontato con il periodo 1996-2000. Inoltre, il contributo fornito dalla riduzione del tasso di disoccupazione è in netto miglioramento, invertendo la tendenza dei primi anni '90. L'apporto fornito dalla popolazione in età lavorativa torna ad essere leggermente positivo; una ulteriore scomposizione evidenzerebbe che ciò è dovuto all'intensificarsi del flusso migratorio verso l'Italia. Risulta infine decisamente negativo, e in peggioramento, l'apporto relativo al numero di ore lavorate.

La lettura congiunta di tali evidenze può fornire alcune chiavi interpretative. Innanzitutto, la caduta sia della produttività totale dei fattori che del numero di ore lavorate è in parte il riflesso dell'evoluzione favorevole del mercato del lavoro. E' noto che l'intenso utilizzo di forme contrattuali quali il tempo parziale e, in minor misura, il lavoro interinale ha portato ad una riduzione del numero di ore lavorate pro-capite. La maggiore flessibilità ottenuta sul mercato del lavoro grazie alle nuove forme contrattuali ha consentito l'assunzione di un numero rilevante di persone, favorendo la netta caduta del tasso di disoccupazione. Al contempo però l'inserimento nelle imprese dei nuovi lavoratori è avvenuto spesso in posizioni che richiedevano profili professionali non elevati. Inoltre, la produttività del 'lavoratore marginale' tende in genere ad essere più bassa di quella del 'lavoratore medio'. Ciò contribuirebbe anche a spiegare la caduta della produttività totale dei fattori.

Restano aperti alcuni interrogativi che possono essere almeno in parte chiariti facendo riferimento ad alcuni recenti contributi. Innanzitutto, ci si può chiedere se il regresso in termini di produttività totale dei fattori sia da attribuire in parte rilevante a dinamiche settoriali sfavorevoli. Analisi svolte con un maggior dettaglio settoriale⁷ (a livello di macrosettori) mostrano innanzitutto che la caduta di produttività, salvo pochissime eccezioni, ha interessato l'economia italiana nel suo complesso. Inoltre, fenomeni di ricomposizione settoriale dell'occupazione da settori a maggiore produttività a settori a minore produttività, tipicamente il travaso di occupazione dall'industria al terziario, hanno avuto un'incidenza molto limitata.

Il contributo alla crescita proveniente dal capitale è rimasto sostanzialmente stabile nel periodo 2001-2005 rispetto al quinquennio precedente, anche se in netta decelerazione rispetto ai primi anni '90. La maggiore convenienza all'utilizzo del fattore lavoro ha portato soltanto ad una attenuazione del processo di accumulazione anche se l'intensità relativa del capitale rispetto al lavoro ha continuato ad aumentare. Il fatto che il flusso di investimenti non si sia interrotto nonostante la stagnazione economica e l'aumentata convenienza del fattore lavoro è spiegabile con una maggiore redditività del capitale, in

⁷ Si veda ad esempio Daveri, Jona-Lasinio (2005) 'Italy's decline: getting the facts right' *Il Giornale degli Economisti e Annali di Economia*.

prevalenza nel settore dei servizi⁸. D'altronde, il contributo positivo sia dell'occupazione che del *capital deepening* si è accompagnato ad una brusca caduta della produttività totale dei fattori. Altri paesi (anche europei) sono riusciti a conciliare aumenti occupazionali e aumenti di produttività. Al riguardo, autorevoli analisi hanno mostrato come il problema italiano sia dovuto alle carenze strutturali da cui è da tempo afflitta l'economia italiana⁹.

Va detto che questo giudizio andrebbe in parte attenuato. La diminuita crescita della produttività può essere parzialmente considerata un 'effetto collaterale' delle riforme sul mercato del lavoro. Inoltre, anche una sanatoria dell'occupazione non regolare, come ad esempio quella che ha interessato gli immigrati con la Legge 189 del 2002 (cosiddetta Bossi-Fini) può aver fatto emergere occupazione che in precedenza non era stata stimata, contribuendo, nell'ipotesi che l'ISTAT riesca a misurare il 'sommerso economico' in maniera adeguata, a deprimere la crescita della produttività. Si rileva, infatti, una significativa correlazione tra l'aumento dell'occupazione e la decelerazione della produttività a partire dal 1997.

Una nota finale riguarda i dati del 2006. Sarebbe naturalmente improprio trarre delle conclusioni dagli andamenti relativi ad un solo anno chiusosi in maniera favorevole. La scomposizione effettuata e riprodotta nel grafico ha soltanto un valore segnalatico per quelle che potrebbero divenire le tendenze future. Nel 2006 si è interrotto il processo di caduta della produttività totale dei fattori, per la quale nei prossimi anni dovrebbe riscontrarsi una graduale ripresa con tassi di crescita positivi. A questo risultato si accompagnerebbe un cambiamento del quadro rappresentato per il quinquennio 2001-2005. A partire dal 2007, si arresterebbe innanzitutto la caduta delle ore lavorate essendo prevedibile, anche in relazione alle politiche del governo, che gli incrementi di occupazione 'atipica' non saranno di entità pari a quelli registrati negli ultimi anni. Inoltre, l'effetto dovuto alla regolarizzazione dei lavoratori immigrati verrebbe meno. Nell'insieme sarebbe leggermente meno positivo l'apporto alla crescita proveniente dalla variazione dell'occupazione. La discesa del tasso di disoccupazione dovrebbe essere meno pronunciata, mentre è ragionevole aspettarsi un incremento più rilevante del tasso di partecipazione della forza lavoro, sempre in funzione delle politiche messe in atto dal governo. Per contro, dovrebbe continuare a registrarsi un contributo ancora leggermente positivo del *capital deepening*. Il contributo alla crescita della produttività totale dei fattori è ricavato nella contabilità della crescita come un residuo rispetto agli andamenti registrati dalle altre variabili, compreso il PIL. Nella realtà esistono delle condizioni economiche che ne determinano il comportamento. Le linee d'intervento della politica economica delineate all'interno del DPEF e illustrate in maggiore dettaglio nel Piano Nazionale delle Riforme, se attuate con efficacia, dovrebbero consentire un graduale incremento della produttività totale dei fattori, ed in generale della crescita potenziale del Paese.

L'esercizio sopra illustrato si basa su dati di contabilità nazionale e, quindi, fornisce delle indicazioni con un grado soddisfacente di affidabilità. Tuttavia, un limite evidente è quello di non presentare un livello di dettaglio settoriale adeguato ad effettuare analisi di

⁸ Un lavoro di Torrini (2005) 'Quota dei profitti e redditività del capitale in Italia: un tentativo di interpretazione', *Temi di Discussione, Banca d'Italia*, documenta questa evidenza.

⁹ Si vedano ad esempio: Faini, Gagliarducci (2005) 'Competitività e declino dell'economia italiana: un'anatomia del declino', Astrid e i recenti OECD Economic Survey: Italy (2005, 2007) e OECD Going for Growth (2005) e (2006), Commissione Europea (2006), *The EU Economy, 2006 Review*.

carattere microeconomico sugli andamenti della produttività. Questo limite diventa in generale ancora più stringente nel caso in cui si voglia procedere a dei confronti internazionali, poiché le informazioni al riguardo—quand’anche disponibili—raramente sono affidabili ed omogenee.

Nel contesto del processo di Lisbona, che è volto a migliorare la performance economica dell’Unione Europea tramite riforme strutturali, diventa essenziale disporre di dati qualitativamente idonei a monitorare le grandezze rilevanti e a valutare gli esiti delle riforme. Per far fronte a queste esigenze la Commissione Europea ha sponsorizzato un progetto di costruzione di un database—chiamato EU KLEMS—a cui hanno lavorato diversi centri di ricerca. La versione del database pubblicata nel Marzo 2007 è effettivamente molto ricca in termini di disaggregazione (fino 60 settori) e copre quasi 30 paesi.

Occorre rilevare che i dati resi disponibili giungono per ora soltanto al 2004 e che sono ancora soggetti al vaglio di qualità da parte degli istituti statistici nazionali. Una versione più aggiornata (con dati fino al 2006), e soprattutto maggiormente affidabile, è attesa per il mese di dicembre del 2007. Verosimilmente il progetto sarà in futuro definitivamente validato e reso del tutto affidabile dal coinvolgimento diretto di EUROSTAT.

IX.3 RICCHEZZA FINANZIARIA DELLE FAMIGLIE ITALIANE

Secondo le recenti stime sul reddito disponibile delle famiglie consumatrici rese note dall’ISTAT, nel 2006 la propensione al consumo è risalita di 1,3 punti percentuali rispetto al 2005, invertendo la tendenza decrescente registrata nell’ultimo quinquennio.

Tuttavia, le revisioni apportate nelle statistiche del reddito rendono il dato sul 2006 ancora provvisorio. Questo induce a cercare spiegazioni alla contrazione della propensione al consumo registrata nel periodo 2001-2005. Tra i fattori di medio periodo possono essere annoverati sia l’andamento del reddito che della ricchezza.

La crescita contenuta del reddito disponibile osservata nell’ultimo quinquennio si è accompagnata a una stagnazione nella crescita della produttività del lavoro, e del sistema economico nel suo insieme: in uno schema di ‘reddito di ciclo di vita’, ciò potrebbe avere limitato la crescita dell’‘reddito permanente’.

Il valore della ricchezza finanziaria, ridimensionatosi dopo il 2000 anche in rapporto al reddito disponibile, potrebbe avere rappresentato un altro fattore di freno alla propensione al consumo per il desiderio da parte delle famiglie di ricostituire il valore reale dopo le ingenti perdite in conto capitale subite. Nonostante il forte recupero dei corsi azionari registratosi negli ultimi anni, il valore della ricchezza netta non è risalito a recuperare i livelli antecedenti il 2000 per due ragioni.

La prima ha a che fare con il forte spostamento dei portafogli delle famiglie italiane verso strumenti liquidi e a breve termine. Nel periodo 2000-2006 la ricomposizione della ricchezza finanziaria delle famiglie ha premiato gli strumenti più tradizionali¹⁰: le attività

¹⁰ Per l’Italia, bisogna ricordare, oltre alle politiche di offerta di banche ed assicurazioni, gli scandali finanziari (Cirio, Parmalat) e la vicenda delle obbligazioni argentine che hanno contribuito ad allontanare

liquide sono cresciute di quasi 2 punti percentuali, di 2,5 punti gli investimenti in titoli e di oltre 6 punti i prodotti assicurativi. Ha ceduto di quasi 8 punti la quota di fondi comuni e di oltre 2 punti quella di azioni. Il portafoglio medio delle famiglie italiane è oggi tornato simile a quello dei primi anni novanta, seppure con un'importante differenza: risultava allora concentrato sui titoli di stato mentre oggi la situazione è più diversificata.

La peculiarità di questa riallocazione si può apprezzare dal confronto con quanto avvenuto nei principali paesi europei. Sono stati presi in esame i portafogli delle famiglie di Germania, Spagna, Francia e Italia, nel periodo dicembre 2003 e settembre 2006, per valutare le modalità di ricomposizione dei portafogli nella fase di ripresa dei mercati azionari. I risultati del confronto dimostrano che nei quattro paesi la ricomposizione ha avuto effetti molto diversi, anche se con alcune similitudini.

In Italia e Germania le famiglie hanno mostrato una generale propensione verso gli investimenti a rischio più contenuto. Il peso della componente azionaria è cresciuto in entrambi i casi di pochi punti percentuali, molto al di sotto della valorizzazione dovuta alla crescita delle quotazioni. L'Italia differisce per la maggiore riduzione del peso dei fondi comuni rispetto a tutti e quattro i paesi. In Spagna e Francia è invece più evidente il recupero della componente azionaria. In Francia, in particolare, si osserva una riallocazione dei portafogli da strumenti liquidi a strumenti di medio e lungo termine, favorita soprattutto dalla diffusione dei piani di risparmio in azioni. Le attività liquide hanno perso 3,3 punti percentuali in Francia e circa 2 in Spagna.

La diversa composizione delle attività finanziarie delle famiglie ne ha influenzato la crescita nel corso dell'ultimo triennio: in Spagna e Francia lo *stock* di ricchezza finanziaria è cresciuto a tassi compresi tra il 25 ed il 30 per cento, sostenuti dalla maggiore componente azionaria nel momento di maggiore rivalutazione del mercato, mentre in Germania e Italia è rimasta attorno al 15 per cento.

La seconda ragione della crescita contenuta della ricchezza finanziaria netta italiana è connessa alla forte espansione conosciuta dalle passività delle famiglie. La riduzione dei tassi di interesse (6 punti tra il 1997 e il 2006) e le modificazioni del mercato del credito e delle politiche di offerta che ne sono conseguite hanno portato l'indebitamento delle famiglie a crescere tra il 1985 e il 2005 ad un tasso medio annuo del 13,4 per cento, 9,3 per cento in termini reali. Complessivamente, i debiti delle famiglie erano alla fine del 2005 pari al 38,2 per cento del PIL (l'11,9 per cento alla fine del 1985). Rapportato al livello del reddito disponibile, dai livelli molto bassi degli anni ottanta, quando si attestava a meno del 20 per cento, l'indebitamento è aumentato fino a rappresentare oltre la metà del reddito disponibile nel 2005.

Negli ultimi quattro anni il fenomeno ha registrato una netta accelerazione determinata dall'aumento dei mutui a medio lungo termine contratti verso le istituzioni finanziarie e monetarie per l'acquisto di abitazioni.

Se raffrontato con gli altri paesi europei, il debito delle famiglie in percentuale del reddito disponibile in Italia risulta ancora molto contenuto: 43 per cento nel 2005 a fronte del 66 per cento e del 100 per cento rispettivamente in Francia e Germania. Specularmente, il rapporto tra attività e passività finanziarie è in Italia quasi doppio di

molte famiglie dall'investimento finanziario e/o dai titoli a maggiore rischiosità riportandole verso attività liquide e verso l'investimento immobiliare.

quello medio di Francia e Germania, e segue un *trend* di riduzione a fronte della stabilità della media di Francia e Germania.

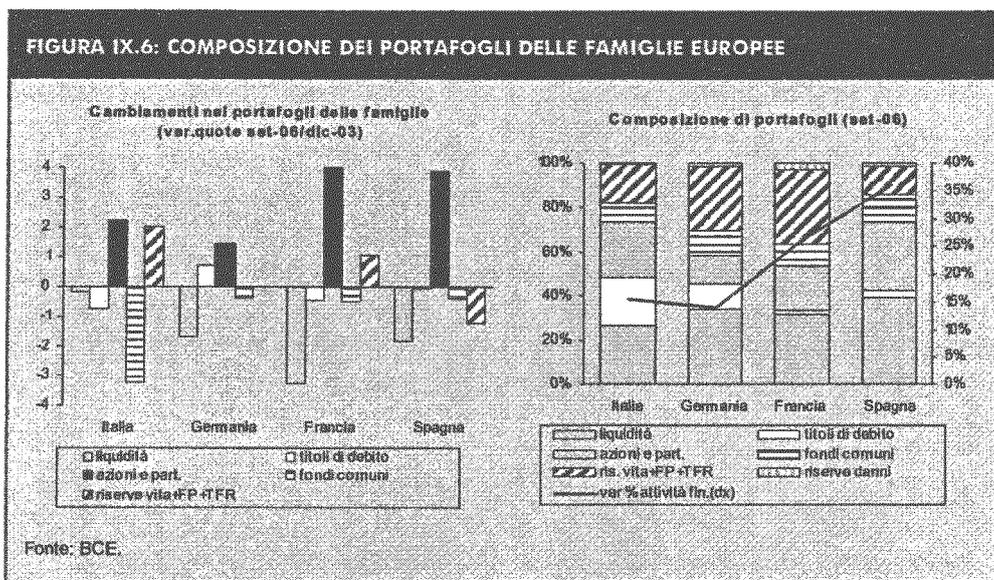
Anche nei mesi più recenti, la crescita dell'indebitamento delle famiglie è rimasta elevata, sospinta da condizioni di finanziamento ancora favorevoli e dal miglioramento della fiducia dei consumatori. Per la componente dei mutui per l'acquisto di abitazioni si conferma la tendenza al rallentamento, pur con ritmi che restano sostenuti¹¹ e di intensità analoga al credito al consumo, che tuttavia rappresenta una quota largamente minoritaria nella struttura del passivo delle famiglie (12 per cento rispetto al 59 per cento dei mutui). Benché minoritaria, non si può escludere che l'espansione del credito al consumo abbia rappresentato uno stimolo alla crescita dei consumi durevoli, che hanno accresciuto la loro importanza sul totale della spesa delle famiglie.

Riduzione dei tassi di interesse, da un lato, e perdite in conto capitale sulla ricchezza detenuta in azioni, dall'altro, hanno dunque favorito l'allocatione del risparmio verso attività reali, immobili residenziali innanzitutto, con un verosimile effetto spiazzamento rispetto al consumo. Purtroppo non sono disponibili dati sulla ricchezza reale delle famiglie italiane. Pur con qualche cautela motivata dalla sua imprecisione¹², utilizzando come proxy per la ricchezza immobiliare lo *stock* di costruzioni residenziali (che contiene quindi anche il patrimonio immobiliare posseduto non dalle famiglie ma dal settore pubblico e dalle assicurazioni, ad esempio), si evince che lo *stock* di ricchezza reale sarebbe cresciuto, anche se a tassi non così elevati come l'aneddotica potrebbe indurre a pensare.

In sintesi, una stagnazione della produttività dell'economia, che contiene le attese di crescita anche del reddito futuro, riducendo il reddito di ciclo di vita, avrebbe indotto comportamenti cauti delle famiglie. Tale cautela sarebbe stata accentuata dalle incertezze sui mercati finanziari (e sulle borse in modo particolare), e riflessa nel clima di fiducia delle famiglie italiane. Questo avrebbe indotto comportamenti difensivi anche nell'allocatione del risparmio, verso strumenti liquidi (a basso rischio/rendimento) e verso il mercato immobiliare. Ciò, se ha consentito di difendere il valore reale della ricchezza finanziaria e di accrescere quello della ricchezza immobiliare, ha tuttavia precluso la possibilità di beneficiare della ripresa dei corsi azionari, da un lato (come invece è avvenuto per le famiglie francesi e spagnole), e ha limitato le possibilità di spesa per consumi dall'altro, per la necessità di onorare il rimborso dei debiti contratti.

¹¹ Con tassi tendenziali a marzo 2007 pari rispettivamente al 10,6 per cento e all'11,6 per cento.

¹² Secondo i dati della Banca d'Italia la ricchezza totale (finanziaria e reale) delle famiglie è pari a circa nove volte il reddito disponibile, mentre con i dati noti la ricchezza sarebbe pari a sole sei volte.



IX.4 EVOLUZIONE DEL MERCATO IMMOBILIARE IN ITALIA

A partire dalla fine degli anni novanta i mercati immobiliari internazionali sono stati attraversati da una fase di crescita eccezionale. Fra i maggiori paesi, soltanto Germania e Giappone non hanno evidenziato questo tipo di comportamento, essendo stati interessati da una grave crisi immobiliare nel corso degli anni novanta.

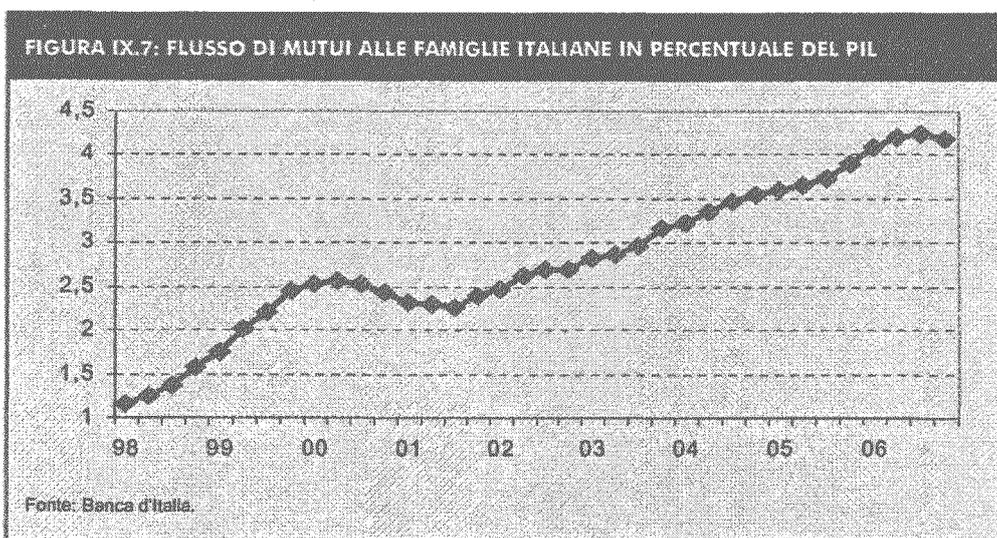
I tratti caratteristici del ciclo dell'edilizia degli ultimi anni possono essere così sintetizzati:

1. Crescita della domanda abitativa innescata dalla flessione dei tassi d'interesse;
2. Crescita degli investimenti in edilizia, sollecitati dall'aumentata redditività legata ai prezzi elevati;
3. Effetti indotti del boom dell'edilizia;
4. Effetti ricchezza in generale. L'aumentato valore delle abitazioni ha influenzato positivamente il livello dei consumi.

I tratti sopra menzionati sono in genere condivisi dalle diverse economie, sebbene con intensità diversa. L'esuberanza del settore ha generato un acceso dibattito circa l'eventualità che dietro la vivacità del mercato immobiliare si celasse una 'bolla' destinata a generare conseguenze avverse sul sistema economico una volta invertitesi le tendenze del settore. Sebbene non vi sia un consenso riguardo all'ipotesi della 'bolla', l'attenzione sulla questione è nuovamente aumentata durante l'ultimo anno a seguito della caduta degli indicatori di attività del settore negli Stati Uniti. Più di recente, segnali di inversione del ciclo del settore sono emersi anche nei paesi dell'Europa continentale. In Spagna, dove si è verificata senza dubbio la crescita maggiore del mercato immobiliare fra i paesi europei, si sono manifestati diversi segnali di assestamento che hanno provocato decise correzioni delle quotazioni in borsa delle aziende del settore.

In Italia, l'immobiliare costituisce tradizionalmente uno dei mercati più difficili da analizzare, soprattutto perché, rispetto ai paesi anglosassoni, vi sono informazioni meno dettagliate e facilmente reperibili. In particolare, sono molto lacunose le informazioni relative a due tipi di variabili: gli indicatori congiunturali quantitativi (ad esempio, le aperture di cantieri, le concessioni edilizie, i contratti di compravendita) e gli indicatori dei prezzi delle case. Queste variabili in molti paesi sono pubblicate con cadenza mensile. Altre informazioni consentono comunque di fornire un quadro delle condizioni del settore. L'ISTAT fornisce informazioni sull'attività delle imprese dell'edilizia; vi sono poi le indagini congiunturali ISAE presso le imprese del settore che rendono conto del clima di fiducia e consentono di tracciare un quadro a livello qualitativo; infine, la Banca d'Italia fornisce informazioni riguardo all'andamento dei prestiti erogati alle famiglie per l'acquisto dell'abitazione. Mettendo insieme queste informazioni si può cercare di fornire una dimensione quantitativa al fenomeno del boom dell'immobiliare in Italia.

Il primo elemento è costituito dal legame fra le condizioni monetarie fortemente permissive degli ultimi anni e la propensione delle famiglie ad indebitarsi per l'acquisto dell'abitazione. Da questo punto di vista si segnala come per l'Italia l'effetto di cambiamento strutturale della disponibilità di credito alle famiglie sia stato più marcato che altrove.

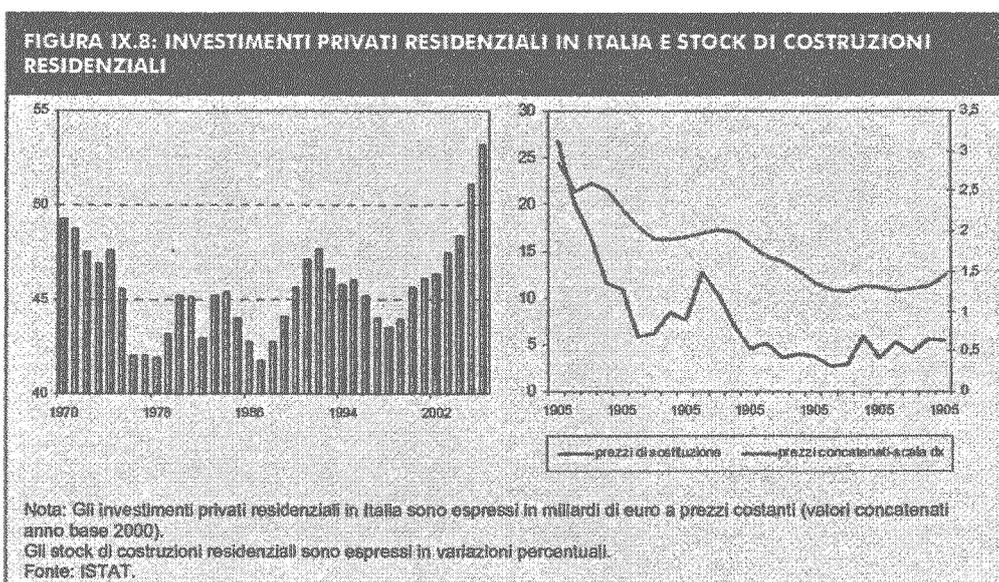


Difatti, per un lungo periodo l'Italia ha sperimentato tassi d'interesse elevati che hanno pregiudicato la crescita del mercato dei mutui¹³. Pertanto, dopo l'ingresso nell'euro, il mercato italiano dei mutui non poteva che espandersi. La fase di tassi d'interesse eccezionalmente bassi ha poi generato un costante aumento della propensione all'indebitamento. Sebbene in termini di *stock* il debito delle famiglie italiane sia tuttora su valori molto bassi, dato il punto di partenza estremamente contenuto, la dimensione dei

¹³ Sebbene in via teorica ciò che conta per chi si indebita sia il costo reale del debito, la disponibilità di credito è legata all'andamento dei tassi d'interesse nominali. A parità di tassi reali, è possibile che un maggiore tasso nominale implichi una indisponibilità di credito se questo fa sì che il consumatore vada incontro a vincoli di liquidità.

flussi erogati trimestralmente è costantemente aumentata nel corso dell'ultimo decennio. Facendo riferimento ai dati della Banca d'Italia riferiti ai finanziamenti oltre il breve termine per l'acquisto di immobili da parte delle famiglie consumatrici, nella seconda parte del 2006 il flusso si è assestato a circa 16 miliardi di euro a trimestre. Si tratta di un valore importante, oltre 4 punti di PIL, che si confronta con un valore poco superiore all'1 per cento del PIL a inizio del 1998. Il boom dei mutui casa ha rimosso anche il vincolo di liquidità, che non permetteva a molte famiglie di accedere all'acquisto dell'abitazione. Questo ha fatto sì che la quota di famiglie che vivono in una abitazione di proprietà, già elevata alla fine degli anni novanta, sia aumentata sino a superare l'80 per cento.

Il riversamento sul mercato immobiliare di un rilevante flusso aggiuntivo di risorse, quale quello innescato dal boom dei mutui, non poteva che supportare i prezzi delle case, generando un incremento della redditività per le imprese operanti nel settore. Al pari di quanto è avvenuto in altri paesi, i maggiori utili attesi hanno spinto gli investimenti del settore. Un modo per ottenere una rappresentazione dell'intensità dell'incremento dell'attività economica è costituito dalla semplice rappresentazione del livello degli investimenti residenziali a prezzi costanti. Nel grafico si scorge subito come in Italia non si sia mai costruito tanto come negli ultimi anni. Ad esempio, il ciclo della seconda metà degli anni ottanta appare ben poca cosa rispetto agli andamenti degli ultimi anni.



Tra il 2001 e il 2006 gli investimenti in costruzioni nel complesso hanno generato un contributo alla crescita del PIL di 1,7 punti percentuali. A questo vanno aggiunti poi gli effetti indotti di domanda, ad esempio quelli sui consumi dell'aumento dell'occupazione. Se si considera che nel complesso dello stesso periodo il PIL italiano ha cumulato una crescita del 7,6 per cento, si comprende come l'edilizia abbia fornito un sostegno importante durante la fase di debolezza del ciclo. Dai dati sull'occupazione si scorge poi come nella sola edilizia sia stato registrato un incremento di circa 350 mila unità di lavoro. Se si considera che l'attività del settore influenza l'occupazione in altri settori dell'industria (come l'industria della lavorazione di minerali non metalliferi e l'industria della lavorazione

del legno) o dei servizi (banche, agenzie immobiliari, studi di progettazione) si coglie come l'impatto occupazionale del boom immobiliare sia stato importante.

Se nel corso del boom dell'immobiliare le famiglie italiane hanno mutuato comportamenti per così dire 'di tipo anglosassone' in relazione alla propensione a finanziare l'acquisto della casa accendendo un mutuo, lo stesso non si può dire riguardo all'utilizzo dei mutui basati sugli incrementi di valore degli immobili per il finanziamento diretto dei consumi (*'home equity withdrawal'*), probabilmente più per fattori legati all'offerta. L'effetto del boom immobiliare sui consumi è stato quindi circoscritto al solo impatto diretto legato alla crescita del settore.

L'ascesa dei mutui avvenuta durante gli ultimi anni lascia in ogni caso alla famiglie italiane l'eredità scomoda di uno *stock* di debito più elevato. Si tratta di numeri non eccezionali, poco meno del 45 per cento del reddito disponibile (per confronto negli Stati Uniti è pari al 135 per cento), ma che vanno comunque ponderati tenendo conto del fatto che l'Italia è un paese a basso reddito privato ma ad alto debito pubblico. Non è quindi detto che la sensibilità dei bilanci familiari rispetto a variazioni dei tassi d'interesse sia molto più bassa rispetto ad altri paesi, anche se il meccanismo di trasmissione è evidentemente differente.

È naturalmente difficile stabilire se nel caso dell'Italia, così come in quello di altri paesi, si sia verificata una 'bolla immobiliare'. In ogni caso anche nel nostro paese il settore ha evidenziato una crescita sostenuta dei prezzi delle case e degli investimenti residenziali, trainata dall'espansione dei prestiti erogati alle famiglie dal sistema bancario. Pertanto, la crescita dei tassi d'interesse in corso giustifica le apprensioni circa la tenuta del settore delle costruzioni. L'effetto d'impatto sull'attività del settore può rivelarsi anche pesante. Resta comunque il fatto che l'Italia pare poco esposta ad altri due tipi di rischio. Innanzitutto, è molto più attenuato che in altri paesi il legame fra i prezzi delle case e i consumi. In secondo luogo, lo *stock* di debito delle famiglie è decisamente più basso, e questo ridimensiona i timori di insolvenze tali da condizionare in futuro i comportamenti delle banche.

IX.5 COMPOSIZIONE DI BILANCIO E FINANZIAMENTO DELLE IMPRESE NON FINANZIARIE

Dagli inizi degli anni novanta, il peso del settore pubblico nell'economia italiana si è andato riducendo in maniera significativa sia attraverso la diminuzione di sussidi diretti o indiretti alle imprese private sia attraverso il processo di dismissione delle imprese pubbliche, finanziarie e non finanziarie. Allo stesso tempo, è stata riformata in maniera profonda la regolamentazione del settore finanziario con l'obiettivo di promuovere l'utilizzo dei mercati azionari e obbligazionari tra le imprese e gli investitori. Inoltre, l'introduzione dell'euro ha comportato sia una discesa dei tassi di interesse reali, che potrebbe aver favorito il ricorso a prestiti di lungo termine da parte delle imprese, sia un più vasto mercato di riferimento per i collocamenti obbligazionari e azionari, soprattutto per le imprese di grandi dimensioni.

È interessante, quindi, analizzare quale sia stata l'evoluzione della composizione del passivo di bilancio e delle scelte di finanziamento esterno delle imprese italiane durante questo periodo di importanti cambiamenti. Una vasta letteratura è dedicata allo studio

delle determinanti della struttura di bilancio delle imprese e come essa influenzi una serie di variabili reali, in particolare il livello e la natura degli investimenti aziendali. Da tale letteratura non è possibile trarre delle conclusioni univoche sul mix ottimale di strumenti finanziari (debito e capitale di rischio) che dovrebbe caratterizzare le imprese di un'economia avanzata. Tuttavia, dalla composizione del passivo di bilancio si può desumere il grado di dipendenza del sistema produttivo dall'offerta di credito del settore bancario e la propensione degli imprenditori a ricorrere a finanziamenti azionari o obbligazionari che richiedono un più approfondito monitoraggio dei mercati sulla governance e la gestione societaria.

Rispetto alla metà degli anni novanta, la struttura del passivo finanziario delle imprese italiane è profondamente cambiato. Il peso delle azioni e partecipazioni è notevolmente aumentato. Si osserva, inoltre, una leggera espansione del peso dei titoli obbligazionari. La crescita del peso delle azioni quotate è anche il risultato del processo di dismissioni delle imprese pubbliche. A fronte di questi aumenti, il peso dei prestiti – soprattutto di quelli a breve termine – è diminuito in misura significativa. Di conseguenza, il rapporto debito/equity si è visibilmente ridotto. Inoltre, si è assistito ad un allungamento delle scadenze del debito come testimoniato dalla più ridotta quota di debiti a breve termine sul totale.

TAVOLA IX.1: COMPOSIZIONE DI BILANCIO DELLE SOCIETÀ NON FINANZIARIE IN ITALIA, 1995, 2000, 2006 (stock di fine periodo, valori percentuali)

Percentuale di ciascuna passività finanziaria sul totale	1995	2000	2006
Titoli	1,4	1,1	2,4
Prestiti	40,3	29,0	31,5
Azioni e partecipazioni	35,9	54,6	50,1
di cui azioni quotate	8,9	22,9	15,2
Altre passività	22,4	15,3	16,0
TOTALE	100,0	100,0	100,0
Altri indicatori di bilancio			
Rapporto debito/equity	116,2	55,1	67,8
Rapporto debito a breve termine/debito a medio-lungo termine	137,2	131,0	79,1

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, Conti finanziari.

Nel confronto internazionale, la struttura delle passività finanziarie delle imprese italiane appare simile a quello della media dell'area dell'euro dopo l'evoluzione degli ultimi anni. In particolare, in Germania e Italia si registra ancora una certa rilevanza dei prestiti bancari sul totale del passivo mentre in Francia il peso delle azioni e delle obbligazioni è più marcato. Al di fuori dell'area dell'euro, il Regno Unito mostra un peso preponderante per le azioni, anche se questo risulta in calo rispetto alla metà degli anni novanta. Infine, il rapporto tra debito a breve rispetto a quello a medio-lungo termine risulta in Italia più elevato che nella media dell'area dell'euro, ma in linea con quello osservato nel Regno Unito¹⁴.

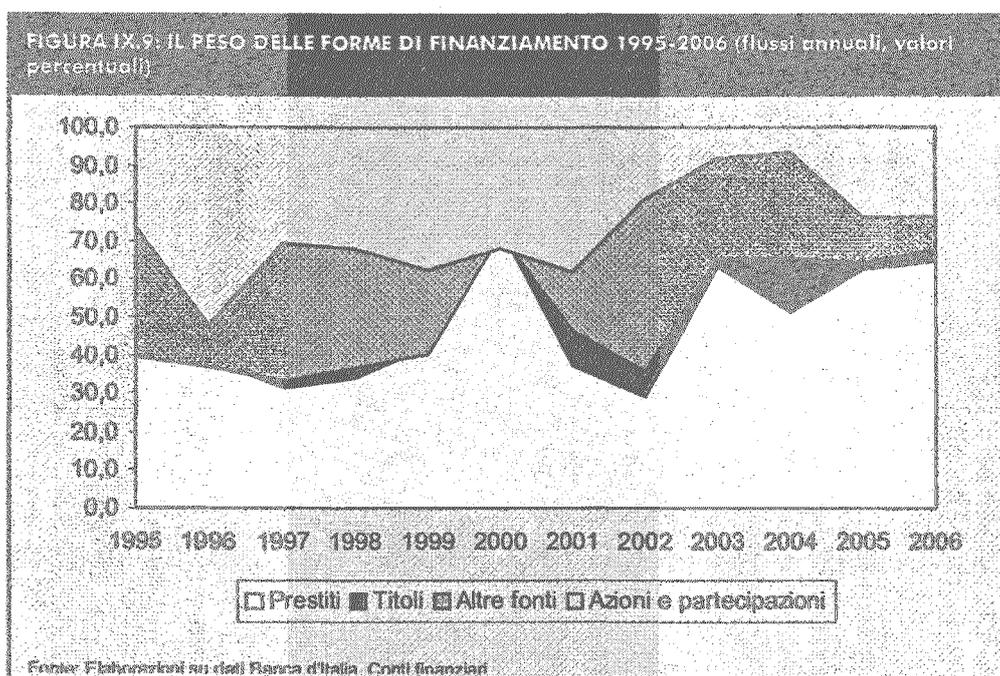
¹⁴ Secondo i dati Eurostat, nel 2005 il rapporto tra debito a breve e debito a medio-lungo termine risultava poco al di sotto dell'80 per cento in Italia e nel Regno Unito, e meno del 50 per cento nell'area dell'euro. In particolare, in Germania il rapporto era pari a circa il 35 per cento mentre in Francia era leggermente più elevato della media dell'area (53 per cento).

TAVOLA IX.2. STRUTTURA DEL PASSIVO DELLE IMPRESE, 2005 (stock di fine periodo, valori percentuali)

	Titoli	Prestiti	Azioni	Altre Passività	Totale
Italia	2,4	31,2	49,5	16,9	100,0
Area euro ¹	4,2	30,5	50,7	14,7	100,0
Germania	2,9	34,7	47,4	15,0	100,0
Francia	5,8	19,8	62,4	11,9	100,0
Regno Unito	18,4	28,9	56,0	4,6	100,0

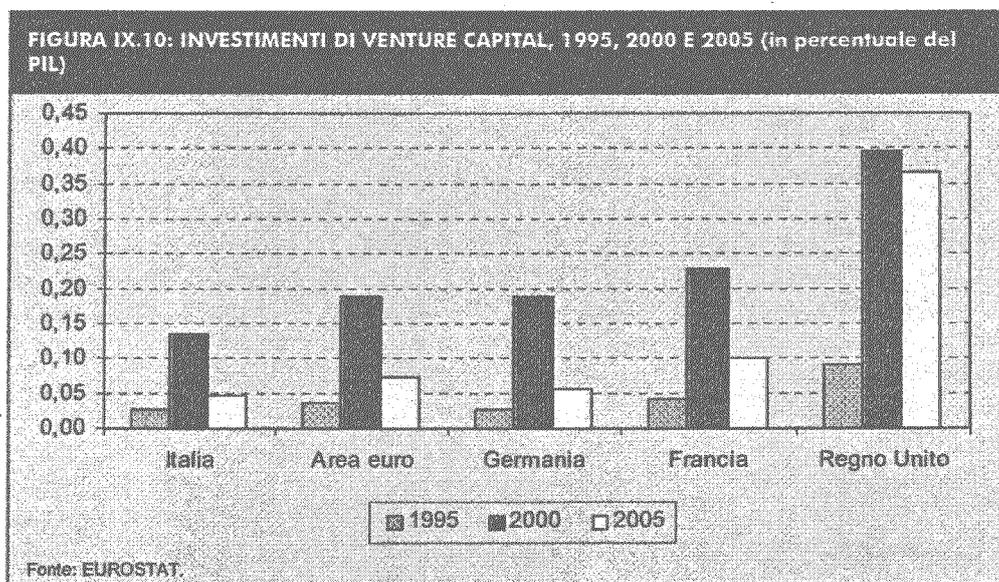
1) 2004.
Fonte: Banca d'Italia, Relazione annuale, 2007.

Il settore bancario rimane in ogni caso una fonte di finanziamento importante per le imprese italiane. Infatti, nonostante la riduzione dei prestiti sullo *stock* delle passività, la sua quota sul totale dei flussi ha mostrato una tendenza positiva negli ultimi 12 anni. La quota del finanziamento azionario, invece, è rimasta stabile fino al 2001, si è ridotta successivamente in concomitanza con la caduta dei prezzi azionari ed ha ripreso quindi ad aumentare nel 2005-2006.



Infine, forme di finanziamento 'alternative' come il venture capital hanno ancora un'importanza marginale in Italia come nel resto dell'area dell'euro. Durante la seconda metà degli anni novanta, gli investimenti di venture capital avevano conosciuto una crescita abbastanza rapida in Europa. Dopo il successivo rallentamento economico, questa forma di finanziamento si è notevolmente ridotta. Nel 2005, il livello degli investimenti di venture capital appare ancora basso, soprattutto in Italia e in Germania. In Francia, tale livello continua ad essere più elevato che altrove. Fuori dall'area dell'euro, nel

Regno Unito gli investimenti del 2005 si aggirano a poco meno dello 0,4 per cento del PIL, un valore simile al picco registrato nel 2000.

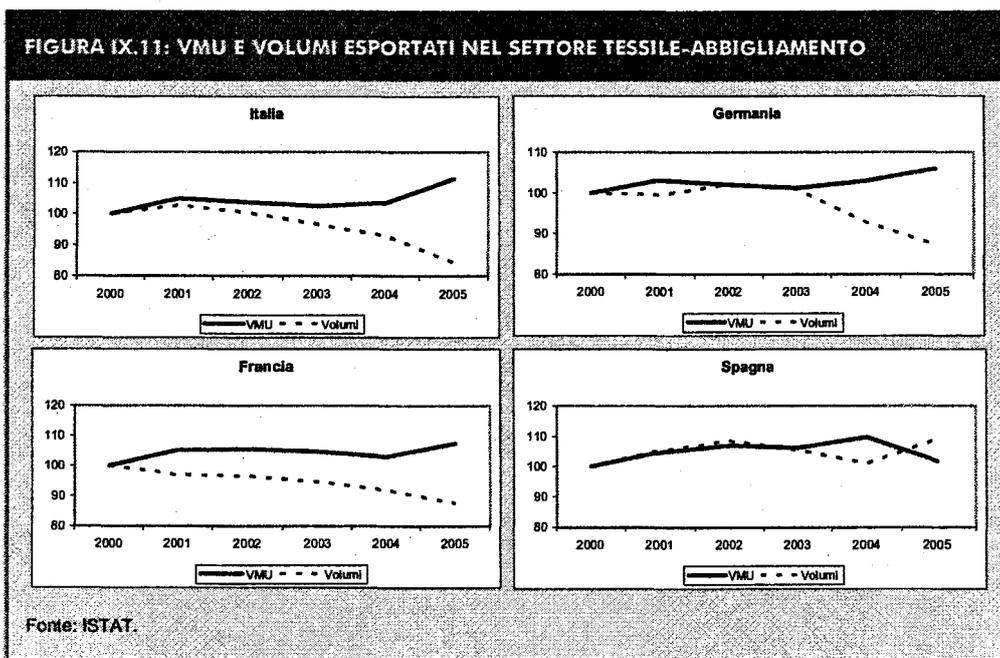


In conclusione, la struttura finanziaria delle imprese italiane è oggi notevolmente diversa rispetto alla metà degli anni novanta e appare simile a quella dell'area euro, soprattutto della Germania. Tuttavia, la quota delle azioni sul totale delle passività finanziarie rimane a un livello significativamente più basso rispetto a quello della Francia e, soprattutto, del Regno Unito. Inoltre, la quota di prestiti bancari sul totale dei finanziamenti d'impresa è stato ancora preponderante in Italia durante la prima metà di questo decennio, probabilmente favorita anche dai bassi tassi di interesse. Infine, gli investimenti di venture capital rimangono un fenomeno marginale in Italia così come nella maggioranza dei paesi dell'area dell'euro. Tale fenomeno potrebbe essere interpretato allo stesso tempo come causa e segnale della bassa propensione all'innovazione del nostro sistema produttivo.

IX.6 MIGLIORAMENTO QUALITATIVO DELLE ESPORTAZIONI ITALIANE NEI SETTORI TRADIZIONALI

La graduale contrazione delle quote di mercato italiane sui mercati internazionali osservata nel corso degli ultimi dieci anni ha interessato soprattutto i settori di maggiore specializzazione produttiva italiana, ed in particolare i settori tradizionali del *Made in Italy* dove più forte è stata la concorrenza delle nuove economie emergenti. Nel corso dell'ultimo quinquennio il fenomeno di perdita delle quote di mercato è andato accentuandosi in termini di volumi. Di recente e con riferimento ad alcuni settori particolarmente rilevanti e rappresentativi, la quota dell'Italia si è ulteriormente ridotta. Nel tessile è passata dal 7,5 per cento nel 2005 al 7,1 nel 2006 e nelle calzature dal 13,1 per cento al 12,7 nello stesso periodo di tempo, mentre perdite di minor rilievo si sono registrate per l'abbigliamento. Anche nei settori dove la domanda mondiale risulta essere più dinamica, quali macchine industriali e meccanica strumentale, la perdita di quote di mercato dell'Italia è stata significativa.

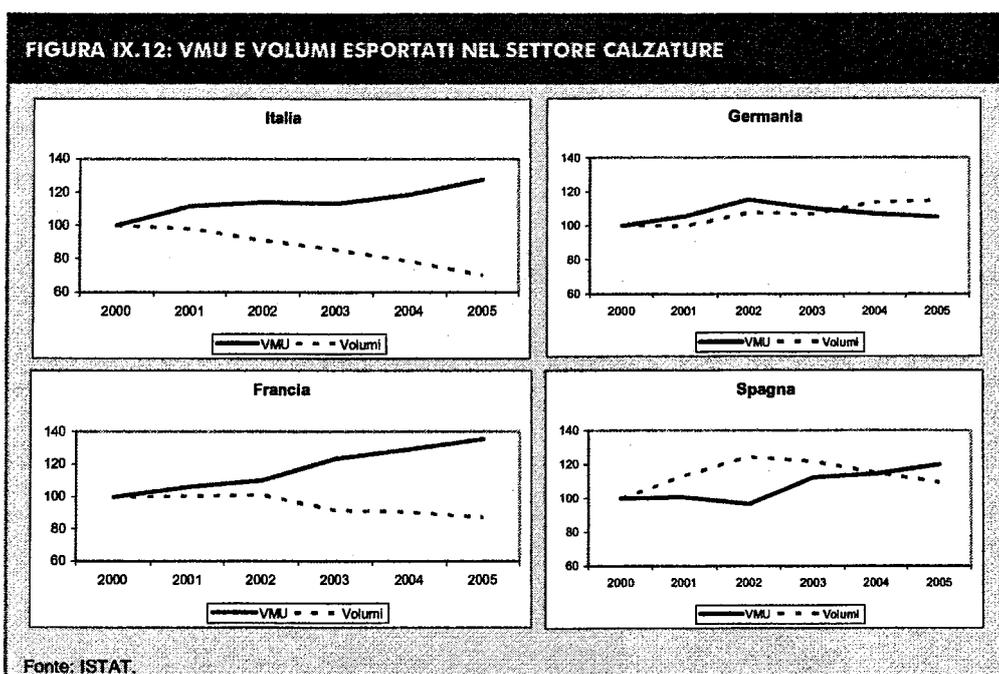
Al contrario, si è verificata una sostanziale stabilizzazione delle quote in valore a fronte di un sensibile aumento dei prezzi delle esportazioni, rappresentati dai valori medi unitari (VMU). Infatti, le dinamiche dei VMU sono state molto più accentuate di quelle dei principali paesi della UE. Laddove l'Italia ha mostrato il più elevato livello di specializzazione, si è in genere verificato il maggiore aumento dei VMU e parallelamente la maggiore contrazione delle quantità esportate, anche rispetto ai suoi principali partner europei. Solo la Francia sembra mostrare andamenti chiaramente comparabili.



Facendo riferimento al dibattito che ne è seguito, è ancora opinione largamente diffusa che responsabile del fenomeno sarebbe proprio il modello di specializzazione produttiva 'sbagliato' del nostro paese. Quest'ultimo risulterebbe ancora fortemente orientato nei settori tradizionali ad elevata intensità di lavoro non specializzato e con una

dimensione d'impresa relativamente contenuta rispetto a quella dei suoi principali *competitors* e tale da non favorire l'innovazione.

Una meno pessimistica interpretazione viene invece offerta da recenti studi empirici sugli scambi dell'Italia,¹⁵ secondo i quali l'incremento registrato nei VMU, anziché riflettere la sola perdita di competitività dei nostri prodotti sui mercati internazionali, potrebbe essere anche il risultato di scelte strategiche delle nostre imprese volte a fronteggiare la concorrenza dei paesi emergenti. A fronte dell'erosione delle proprie quote di mercato le imprese reagirebbero (i) delocalizzando le fasi della produzione a basso valore aggiunto, in linea con la crescente globalizzazione dei processi produttivi o abbandonando i prodotti di fascia più bassa e (ii) differenziando verticalmente i beni prodotti operando una scelta di ristrutturazione qualitativa della produzione.



Questa strategia consentirebbe loro di assicurarsi potere di mercato e riuscire a competere con la concorrenza esercitata dai paesi emergenti.

Il processo di trasformazione in atto potrebbe consentire alle esportazioni italiane di riagganciare il *trend* positivo della domanda mondiale, e quindi all'industria italiana di difendere con maggiore successo la propria quota sul totale degli scambi. A tal riguardo, la buona performance dei volumi esportati registrata a partire dai primi mesi del 2006, anche nei settori tradizionali, potrebbe rappresentare un primo segnale favorevole in tal senso.

Dal punto di vista teorico, mentre le ipotesi di economie di scala crescenti e differenziazione orizzontale sono alla base dell'esistenza di commercio intraindustriale,¹⁶

¹⁵ Si veda, in particolare, 'L'export italiano alla sfida della qualità', Fondazione Masi, in corso di pubblicazione.

¹⁶ Helpman E. e Krugman P., 1985, 'Market structure and foreign trade', MIT Press.

in presenza di fattori di produzione specifici e differenziazione verticale dei prodotti, l'aumentata concorrenza internazionale può spingere le imprese dei paesi avanzati verso produzioni qualitativamente più avanzate.¹⁷ In particolare, la specializzazione produttiva di un paese non riguarderebbe solo quantità e varietà di beni prodotti. Alcune economie tendono a specializzarsi nei settori ad alta qualità, mentre altre producono (ed esportano) beni qualitativamente inferiori.¹⁸ Empiricamente esiste un'ampia, anche se controversa,¹⁹ letteratura relativa alla misurazione della qualità dei beni, in particolare di quelli oggetto di scambio internazionale.²⁰

Partendo dai dati relativi ai prezzi dei prodotti esportati, nel seguito, forniremo una quantificazione del possibile processo di ristrutturazione qualitativo delle esportazioni italiane nei settori tradizionali, in particolare nei settori della moda—quale tessile, abbigliamento e calzature—sulla base di due indicatori di 'variazione qualitativa assoluta e relativa'. Lo stesso esercizio verrà, poi, condotto per tre dei concorrenti europei, quali Germania, Francia e Spagna.²¹ Seguendo la metodologia introdotta da Borin e Quintieri²², misuriamo la variazione qualitativa assoluta scomponendo, per ogni periodo t , l'indice aggregato di prezzo-quantità PQ , nella somma di tre effetti, rispettivamente 'effetto interno' (ΔP_t) 'effetto composizione' (ΔC_t) e 'effetto combinato' (ΔCB_t):

$$\Delta PQ_t = \Delta P_t + \Delta C_t + \Delta CB_t$$

Mentre il primo effetto cattura la variazione dei VMU interna alle varie produzioni—coglie, cioè, la tendenza generale dei prezzi delle esportazioni di un paese a prescindere dalla sua specializzazione produttiva—il secondo tiene conto della specializzazione produttiva e assume un valore positivo se il paese esporta in proporzione maggiore prodotti con un valore medio unitario più elevato della media internazionale. Il terzo effetto, infine, identifica eventuali spostamenti verso produzioni che hanno incrementato i propri VMU in maniera superiore (o inferiore) rispetto alla media di quel settore.

¹⁷ Petrucci A. e Quintieri B., 2001, 'Will Italy survive globalisation – A specific factor model with vertical product differentiation', in 'Fragmentation – New product patterns in the world economy' a cura di Arndt S.W. e Kierzkowski H., Oxford University Press.

¹⁸ Hallak J., 2005, 'Product quality and the direction of trade', *Journal of International Economics* 68(1). Hummels D. e Klenow P., 2005, 'The variety and quality of a nation's exports', *American Economic Review*, 95. Schott P., 2004, 'Across-product versus within-product specialization in international trade', *Quarterly Journal of Economics*, 119(2).

¹⁹ Tipicamente, in assenza di informazioni sulla qualità dei prodotti commerciati, la letteratura empirica approssima la qualità con indicatori di prezzo. L'utilizzo, in particolare, dei VMU, di rapporti, cioè, tra valori e quantità esportate, aggiungono un ulteriore elemento di criticità in quanto tendono a dipendere sia dai prezzi alle esportazioni sia dal mix di beni che vengono esportati in quel settore nel dato periodo di tempo.

²⁰ Si rimanda a Borin A. e Lamieri M., 2007, 'Misurare la qualità dei beni del commercio internazionale', in 'L'export italiano alla sfida della qualità', Fondazione Masi, per una dettagliata trattazione dell'argomento.

²¹ Per un approfondimento su tutti i settori del Made in Italy, compresi alimentari, mobili, vetro e ceramiche e gioielli, si rimanda a 'L'export Italiano alla sfida della qualità', Fondazione Masi, in corso di pubblicazione.

²² Borin A. e Quintieri B., 2006, 'Prezzi più alti o qualità migliore? Il caso delle esportazioni italiane di calzature', in 'Rapporto ICE 2005-2006 L'Italia nell'economia Internazionale'. Gli autori introducono una metodologia ispirata a Aw B. e Roberts M., 1986, 'Measuring quality change in quota constrained import markets: The case of U.S. footwear', *Journal of International Economics*, 21 e Menzler-Hokkanen I. e Langhammer R., 1994, 'Product and country substitution in imports', *Weltwirtschaftliches Archiv*, 130(2).

La variazione qualitativa relativa, invece, è misurata dall'indice 'differenza in prezzo-qualità' ΓPQ^i , che quantifica, al tempo t , la differenza in termini di prezzo e qualità tra le esportazioni del paese i e quelle di un mercato di riferimento²³ ed è la somma di un effetto 'differenza interna' (ΓP^i), 'differenza in composizione' (ΓC^i) e 'differenza combinata' (ΓCB^i).

$$\Gamma PQ^i = \Gamma P^i + \Gamma C^i + \Gamma CB^i$$

Il primo indicatore, se positivo, segnala che il paese esporta beni a VMU superiore rispetto a quello delle esportazioni verso il mercato di riferimento. La differenza in composizione, invece, è rappresentativa del tipo di specializzazione del paese in un determinato settore (maggiore o minore specializzazione in beni a maggiore VMU). Un valore positivo dell'indicatore di differenza combinata, infine, è indicativo di specializzazione del paese proprio nelle produzioni in cui il VMU delle sue esportazioni è superiore rispetto a quello dei concorrenti.

I risultati dell'analisi, su dati EUROSTAT nel periodo 1998-2005, sono riportati nelle Figure 3-6.²⁴

Per l'Italia e a livello aggregato, l'indice prezzo-qualità assoluto nel settore tessile-abbigliamento (qui non mostrato) è rimasto pressoché stabile, pur oscillando nel corso degli anni.²⁵ Questo è il risultato di andamenti divergenti dei due comparti.

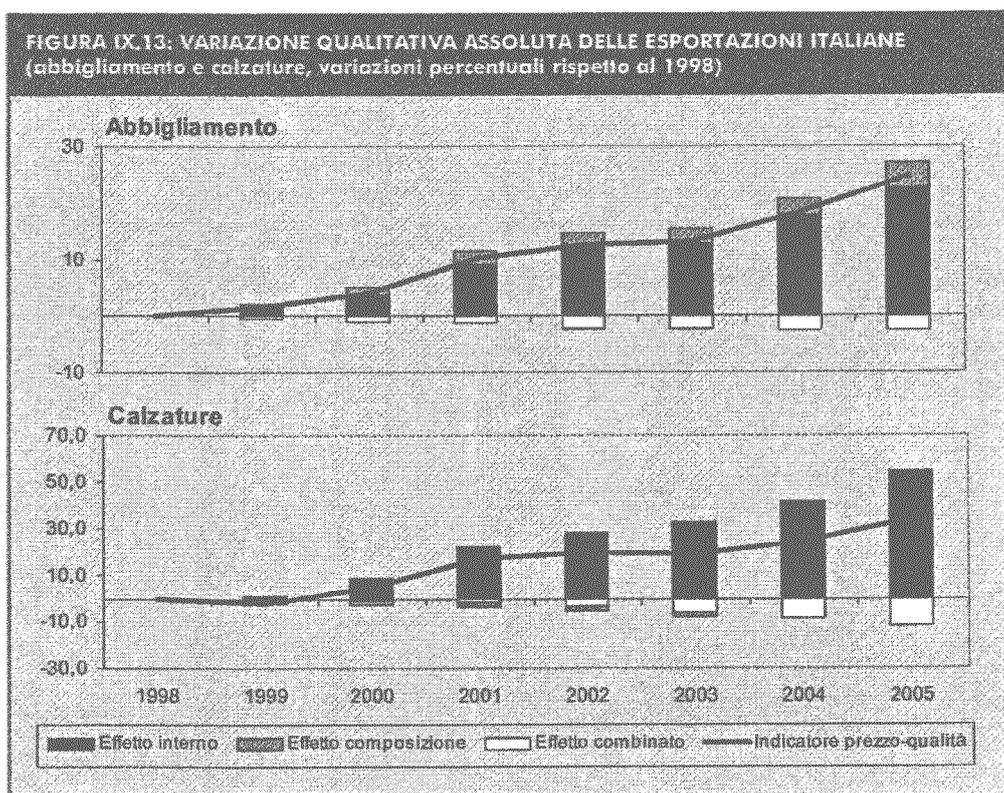
Nel settore dell'abbigliamento, l'indicatore complessivo aumenta progressivamente dal 1998 al 2005, a tassi di variazione prossimi al 4 per cento annuo. Nel settore delle calzature, la dinamica dell'indicatore è particolarmente accentuata.

Guardando a livello delle singole componenti, si osserva che l'effetto interno risulta dominante nello spiegare la dinamica dei VMU sia nel settore del tessile-abbigliamento che in quello delle calzature.

²³ L'indice è dato dalla differenza percentuale tra il precedente indicatore di prezzo-qualità calcolato per un paese e quello di un mercato di riferimento, per esempio il mondo.

²⁴ L'analisi conferma, sulla base di dati più recenti, i risultati contenuti nei vari contributi a 'L'export Italiano alla sfida della qualità' della Fondazione Masi, estendendo l'esame anche a Francia, Germania e Spagna.

²⁵ L'indicatore prezzo-qualità sembra accelerare a partire dal 2005, in concomitanza con l'eliminazione delle barriere dell'accordo Multifibre. Guardando in particolare ai dati provvisori per il 2006, questa tendenza sembrerebbe confermata.



Nel primo settore, procediamo nell'analisi separando le dinamiche a monte e a valle della filiera produttiva. In generale, si osserva che i prezzi delle esportazioni nel tessile sono aumentati in maniera di gran lunga più contenuta rispetto ai prodotti di abbigliamento. Questo trova spiegazione nel contenuto maggiormente capital-intensive del settore tessile e, pertanto, più in grado di contenere i costi unitari di produzione. Nell'abbigliamento, la crescita dell'indicatore di variazione qualitativa assoluta sembra ancora in gran parte spiegata dall'effetto interno, in linea con il risultato aggregato, mentre gli altri due effetti, di segno opposto, tendono a compensarsi²⁶. L'effetto composizione, in particolare, potrebbe essere indicativo di un processo di ricomposizione verso beni a VMU superiore alla media del settore.

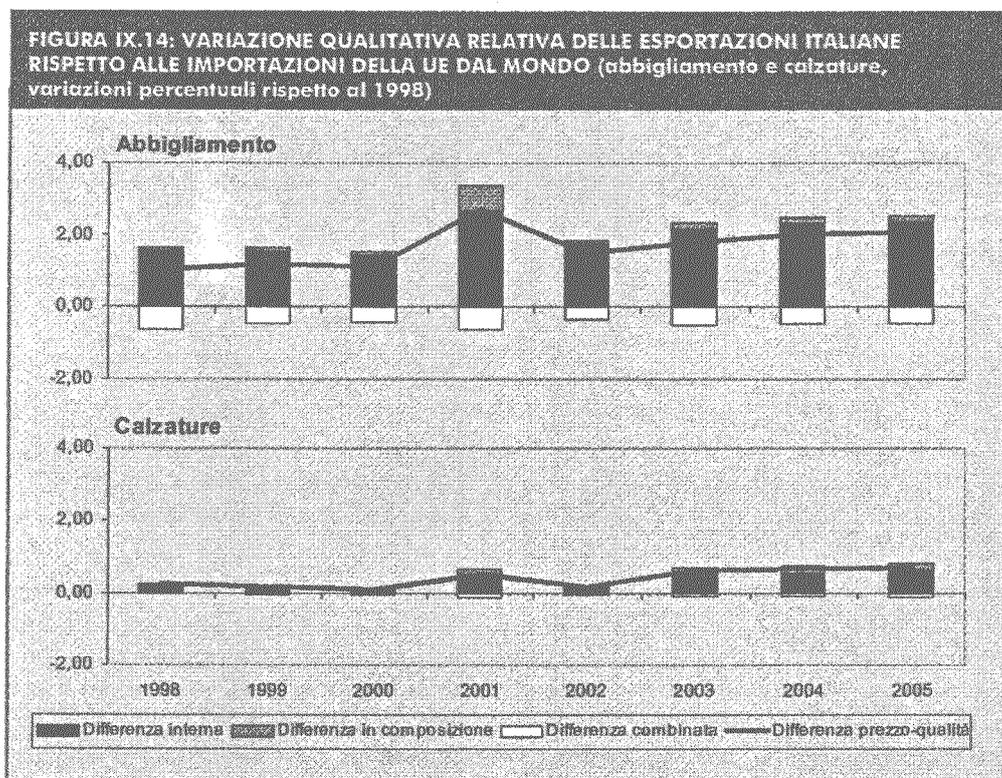
Nel caso delle calzature, sia l'effetto composizione che l'effetto combinato sono negativi per quasi tutto il periodo osservato, con il risultato di un indicatore di effetto interno superiore all'effetto complessivo. Pertanto, il miglioramento qualitativo, se avvenuto, sarebbe in questo caso interno alle singole produzioni senza aver determinato una ricomposizione della tipologia dei beni esportati²⁷. D'altra parte, bisogna considerare

²⁶ Armenise et al. osservano diversità di comportamento delle imprese italiane nei mercati, rispettivamente europeo ed extra europeo, con prevalenza, nel primo, di un più elevato livello di partenza dei prezzi all'esportazione. Questo rifletterebbe la maggiore concentrazione, nel mercato estero, di tipologie merceologiche di qualità più elevata. Armenise M., Giovanetti G. e Luchetti F., 'Strategie di prezzo e qualità nelle esportazioni italiane: il settore tessile-abbigliamento', in 'L'export Italiano alla sfida della qualità' della Fondazione Masi.

²⁷ Si veda Borin A. e Quintieri B., 'Prezzi più alti o qualità migliore? Le esportazioni italiane di calzature', in 'L'export Italiano alla sfida della qualità', Fondazione Masi, in corso di pubblicazione.

che, in questo settore, le esportazioni italiane sono già orientate verso fasce di prodotto ad elevato VMU e pertanto i margini per un'ulteriore ricomposizione all'interno del medesimo comparto sono ristretti.

La seguente figura riporta i risultati degli indici di qualità relativa dell'Italia rispetto alle importazioni della UE dal mondo.

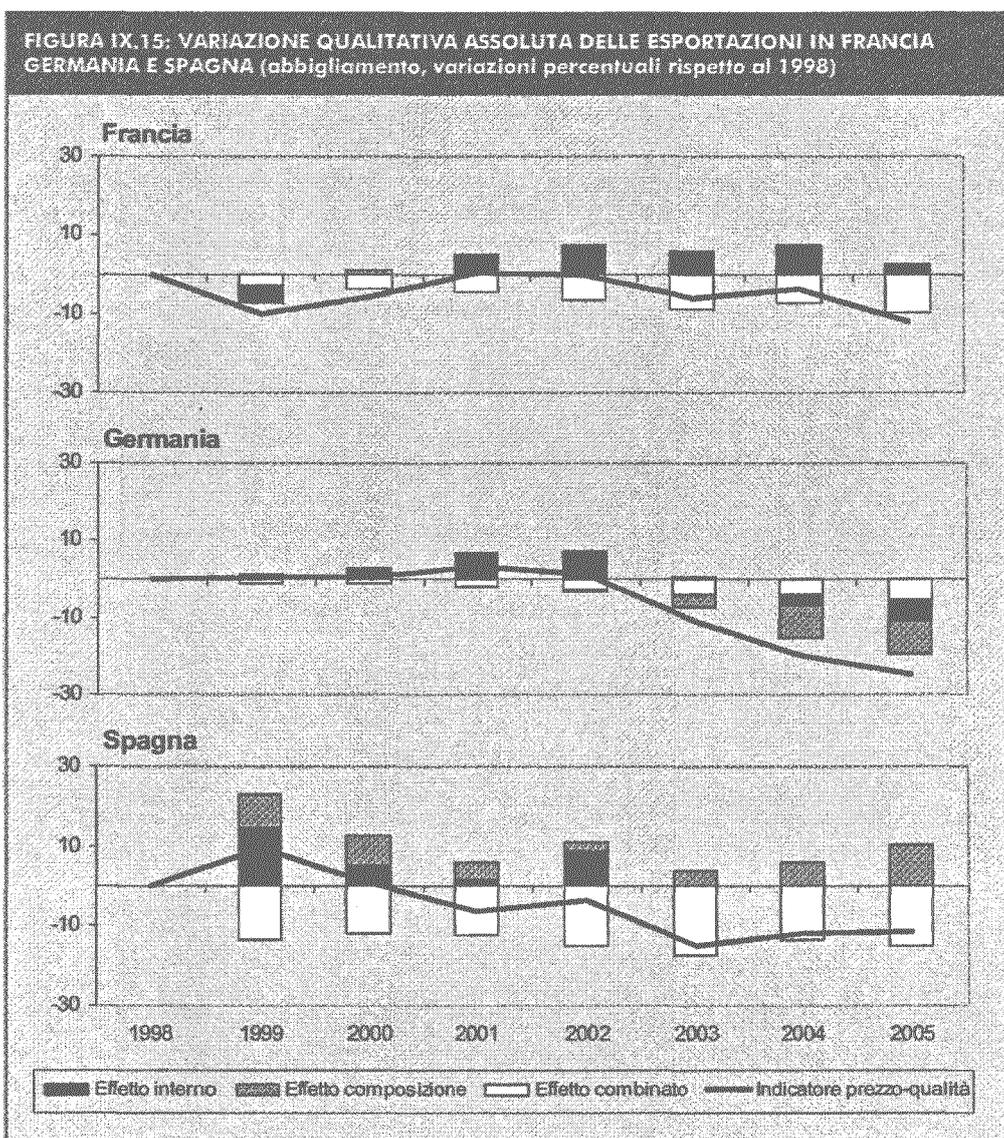


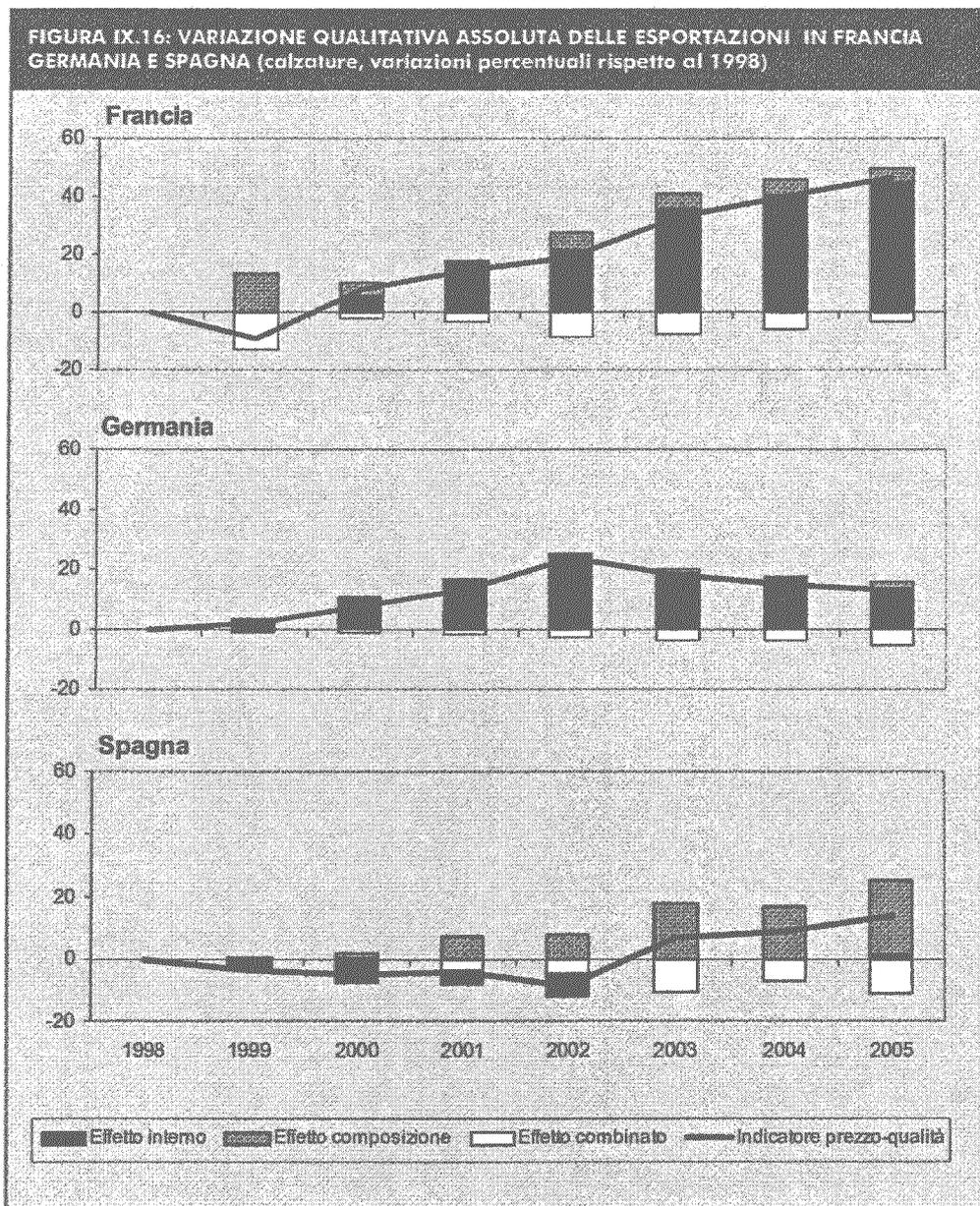
Il differenziale risulta positivo in tutti i settori analizzati e più marcato negli ultimi cinque anni. Quanto alle singole componenti, l'effetto differenza interna domina, a significare VMU delle esportazioni italiane sistematicamente superiori a quelli dei concorrenti sui mercati internazionali. Il valore negativo osservato nell'indicatore differenza combinata potrebbe sottendere, invece, perdita di quote di mercato nei settori con dinamica dei prezzi alle esportazioni superiore ai concorrenti oppure, a parità di quote, un processo di graduale convergenza nei prezzi internazionali rispetto a quelli praticati dai nostri esportatori.

Il confronto internazionale, in particolare con Francia, Germania e Spagna, evidenzia come il fenomeno del processo di ristrutturazione qualitativo nei settori analizzati abbia interessato soprattutto il nostro paese, ma tracce di riposizionamento verso fasce di beni verticalmente superiori si osserva anche per la Francia, e soprattutto per la Spagna, nel settore delle calzature.

In conclusione, non necessariamente la dinamica osservata nei prezzi delle esportazioni italiane nell'ultimo decennio è stata il frutto dell'incapacità di contenere i costi di produzione, anche a causa della specializzazione produttiva del nostro paese in settori

tradizionali non capital-intensive e ad elevata intensità di lavoro non specializzato. Una parte della letteratura empirica sviluppata negli ultimissimi anni suggerisce una spiegazione aggiuntiva. Sembrerebbe che in Italia sia in corso un processo di graduale riposizionamento da parte di alcune imprese verso categorie merceologiche a maggiore VMU. Esse guadagnerebbero nel contempo potere di mercato a seguito di una strategia di ristrutturazione qualitativa della produzione. L'analisi presentata fornisce alcuni segnali – anche se dimensionalmente contenuti – coerenti con questa seconda ipotesi. Con riferimento ai nostri maggiori concorrenti europei, il differenziale nei prezzi delle esportazioni, in particolare nel settore dell'abbigliamento, sarebbe attribuibile al nostro posizionamento in fasce di prodotti a VMU più elevato della media, anziché riflettere una mera perdita di competitività delle nostre imprese nei mercati internazionali. Per contro, nel settore calzaturiero non si riscontra un evidente riposizionamento verso l'alto, essendo l'industria italiana in questo comparto collocata già da tempo in fasce di produzione ad elevati VMU.





IX.7 IMPATTO DELLE LIBERALIZZAZIONI SUI PREZZI

Il processo di riforma ha dato luogo ad una estesa revisione della regolazione soprattutto per il settore dei servizi, dove si sono rese necessarie ulteriori iniziative affinché i precedenti interventi di liberalizzazione potessero funzionare appieno. L'azione del Governo su questo terreno va ad intrecciarsi con il progressivo miglioramento degli indicatori della crescita economica e dell'andamento dei prezzi. A maggio l'indice nazionale dei prezzi al consumo calcolato dall'ISTAT si è attestato all'1,5 per cento, un valore analogo a quello riscontrato nel maggio 1999.

Al momento è difficile valutare l'impatto economico, anche parziale, delle misure legislative già operative ma nei limitati casi in cui è possibile misurare l'andamento dei prezzi, i primi risultati possono ritenersi incoraggianti.

La liberalizzazione della vendita dei medicinali da banco ha immediatamente generato dei risultati apprezzabili: oltre 1.200 esercizi hanno comunicato l'avvio dell'attività, con effetti positivi subito riscontrati sul versante dei prezzi di vendita. Per alcuni farmaci senza obbligo di prescrizione medica le indagini fanno rilevare ribassi dei prezzi al consumo mediamente del 25-30 per cento, con punte anche del 40 per cento. Sono state soprattutto le parafarmacie ad innalzare il livello concorrenziale della distribuzione al dettaglio. Al 31 dicembre esse rappresentavano l'85 per cento degli esercizi avviati, mentre il restante 15 per cento era costituito dalla grande distribuzione.

Anche i dati sul numero dei nuovi panifici avviati dopo la soppressione del meccanismo delle licenze contingentate sono significativi: secondo il registro delle imprese presso le Camere di Commercio sono stati avviati 2.834 nuovi impianti di panificazione nel periodo che va da luglio 2006 a febbraio 2007.

Nel campo delle professioni regolamentate si registrano casi di professionisti che iniziano ad utilizzare strumenti di comunicazione diretta con il loro potenziale bacino di utenza. Per quanto riguarda la libertà tariffaria, si segnalano situazioni di diminuzione del costo delle parcelle al di sotto dei vecchi minimi tariffari soprattutto per le prestazioni rese nell'ambito di appalti pubblici. Un risparmio effettivo, al momento stimabile in 160 milioni di euro annui, si è realizzato a beneficio di coloro che hanno usufruito della norma che ha eliminato l'esclusiva dei notai nell'autenticazione della firma nei passaggi di proprietà dei beni mobili registrati.

Nel settore delle assicurazioni RC-auto, alla liberalizzazione tariffaria del 1994 è seguita una forte crescita dei premi. In un sistema in cui l'assicurazione è obbligatoria, le Compagnie possono applicare prezzi più elevati anziché diventare più efficienti ed offrire una gamma più ampia di prodotti. Dall'indagine dell'Antitrust del 1999 è emerso che le Compagnie assicuratrici avevano scambiato tra loro una notevole quantità di informazioni strategiche, falsando la concorrenza nel mercato. I premi assicurativi hanno così continuato ad aumentare a livelli notevolmente superiori sia al tasso di inflazione che alla media europea: in 10 anni, dal 1996 al 2005, i prezzi delle assicurazioni in Italia sono cresciuti complessivamente del 112 per cento, rispetto al 25 per cento registrato in media nella zona euro. I successivi provvedimenti di regolazione hanno tentato di introdurre dei correttivi volti a ridurre il numero degli incidenti e ad abbassare il costo complessivo dei sinistri. Ciò si è tradotto in un miglioramento dell'andamento delle gestioni del ramo, con risultati positivi dei saldi tecnici, cui però ha fatto seguito dal 2002 soltanto un'attenuazione degli incrementi delle tariffe e non una loro riduzione.

Al fine di consentire l'instaurarsi di una maggiore concorrenza tra le imprese assicurative, il Governo ha introdotto norme per eliminare i vincoli di esclusiva nei rapporti contrattuali tra le compagnie e gli agenti. Dal 1 febbraio 2007 è in vigore il nuovo sistema di risarcimento diretto dei sinistri RC-auto, per il quale è possibile già esprimere una valutazione dei risultati dei primi mesi di operatività: tra febbraio e maggio 2007 sono stati aperti 658.877 sinistri e di questi il 53 per cento risulta già liquidato agli assicurati.

La liberalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti, varata nel 1998, è stato il secondo passo di una politica diretta ad aprire il mercato alla concorrenza. La liberalizzazione è stata attuata in maniera molto lenta, ed in tempi diversi nelle varie Regioni. I benefici sono stati quindi scarsi: i prezzi dei prodotti petroliferi hanno sempre evidenziato aumenti superiori al tasso di inflazione, fatta eccezione per gli anni 1998 e 2001-2003 nei quali si è verificata una forte discesa dei prezzi del greggio. L'Autorità Antitrust è intervenuta varie volte con investigazioni dirette ad eliminare i comportamenti anticoncorrenziali. L'impatto è atteso accrescersi in futuro grazie ai recenti provvedimenti del Governo, volti ad aumentare l'informazione sul prezzo di vendita applicato da ciascun impianto.

Anche per il settore bancario, gli aumenti dei prezzi nell'ultimo decennio sono stati notevolmente superiori a quelli medi europei: tra il 1996 ed il 2005 dell'82 per cento circa in Italia rispetto al 37 per cento circa nella media della zona euro. Le norme dei provvedimenti legislativi introdotti nell'ultimo anno in questo settore sono dirette a favorire la mobilità dei clienti e quindi ad eliminare gli ostacoli all'effettivo operare della concorrenza, mediante in primo luogo l'abolizione dei costi di chiusura conto. Questo provvedimento ha già avuto i primi effetti sui prezzi. Per favorire una maggiore trasparenza, la Legge 248 ha inoltre previsto l'obbligo per le banche di comunicare al cliente ogni cambiamento unilaterale nelle condizioni contrattuali almeno 30 giorni prima della loro applicazione. Rilevanti effetti immediati sono infine riscontrabili per alcune delle misure entrate in vigore il 2 febbraio scorso²⁸, quali quelle sui mutui immobiliari (eliminazione delle penali e portabilità) e quelle sulla rescindibilità delle polizze assicurative pluriennali.

Nello spirito dell'azione di riforma messa in campo dal Governo, alcune misure sono state attuate per rispondere alle esigenze dei cittadini, espresse tramite numerose segnalazioni indirizzate alle istituzioni ed all'Autorità Antitrust. È il caso dell'eliminazione del costo di ricarica per le carte telefoniche prepagate. Nel lungo periodo ciò potrebbe consentire un riequilibrio della domanda verso le offerte più convenienti, con possibili effetti concorrenziali sui costi del servizio.

²⁸ Rese definitivamente operative con la Legge di conversione n.40.

IX.8 PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI LIBERALIZZAZIONI NEL 2007**Provvedimenti approvati con il D.L.7/2007, convertito in L.40/2007²⁹****TELEFONIA MOBILE**

Ricarica nei servizi di telefonia mobile (art.1, commi 1-2): Abolizione del costo della ricarica delle carte prepagate: il prezzo pagato deve corrispondere al traffico telefonico acquistato. Si abolisce la scadenza del credito telefonico. Le offerte devono evidenziare tutte le voci che costituiscono l'effettivo costo del traffico telefonico per consentire ai consumatori un adeguato confronto.

TELEFONIA, TV ED INTERNET

Trasparenza e libertà di recesso dai contratti con operatori telefonici, televisivi e servizi internet (art. 1, comma 3): I contratti di adesione stipulati con operatori di telefonia, di reti televisive e di operatori di comunicazione elettronica, devono prevedere la possibilità in capo al contraente di recedere in qualsiasi momento e senza spese non giustificate da costi dell'operatore. Non è possibile imporre un obbligo di preavviso superiore a 30 giorni. L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) vigila sull'attuazione delle disposizioni.

DISTRIBUZIONE CARBURANTI

Trasparenza sui prezzi dei carburanti (art. 2, commi 1 e 3): Devono essere posti all'inizio e lungo la tratta di strade ed autostrade tabelloni recanti le informazioni sui prezzi dei carburanti nelle stazioni di servizio.

MOBILITA'

Avvisi tempestivi in caso di incidenti (art. 2, commi 2-3): Devono essere posti all'inizio e lungo la tratta di strade ed autostrade tabelloni recanti le informazioni sulle gravi limitazioni al traffico prima del pagamento del pedaggio.

TARIFFE AEREE

Trasparenza delle tariffe aeree (art.3): Le compagnie aeree devono indicare il prezzo effettivo del servizio, specificando tutte le componenti aggiuntive, tasse comprese. Le offerte non conformi sono sanzionate come pubblicità ingannevole. Le compagnie aeree dovranno anche indicare il numero di posti disponibili al prezzo indicato nella promozione ed il periodo di validità dell'offerta.

ALIMENTI CONFEZIONATI

Data di scadenza dei prodotti alimentari (art.4): La data di scadenza od il termine minimo di conservazione dei prodotti alimentari devono essere chiaramente leggibili e stampati in modo indelebile sulla confezione.

ASSICURAZIONI

Agenti plurimandatari anche per il ramo danni (art. 5, comma 1): Le compagnie assicurative non possono stipulare con i propri agenti contratti che prevedano clausole di distribuzione esclusiva di polizze del ramo danni (tra cui incendi, furti ed infortuni). Si estende così a tutto il ramo danni il divieto già previsto dalla L. 248/2006 per le polizze RC Auto che sarà pienamente operativo dal 2008.

Stop al vincolo di durata decennale per le polizze ramo danni (art. 5, comma 4): Le compagnie di assicurazione non potranno più offrire polizze pluriennali con il vincolo

²⁹ 'Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale e la rottamazione di autoveicoli'.

decennale di durata, come attualmente previsto dal Codice Civile. Il contraente avrà la possibilità di disdire il contratto, di anno in anno, senza costi, approfittando così delle condizioni eventualmente più vantaggiose offerte dalle altre Compagnie.

Stop al peggioramento immotivato della classe Bonus-Malus RC Auto (art. 5, commi 2, 4 bis, 4 ter e 4 quater): Un consumatore che stipula un nuovo contratto Rc Auto (o per l'acquisto di una seconda automobile od in conseguenza di un periodo di interruzione della copertura assicurativa) mantiene la classe di merito attestata dall'ultimo attestato di rischio, a prescindere dal tempo trascorso nel caso di interruzione. In caso di sinistro, la Compagnia assicuratrice non può variare in senso sfavorevole all'automobilista la classe di merito, fino a quando non sarà accertata la sua effettiva responsabilità. Nei casi in cui non sia possibile, si prevede il computo pro quota in relazione al numero di conducenti coinvolti nel sinistro.

Le Compagnie di assicurazione devono comunicare tempestivamente tutti i casi di variazione peggiorativa della classe di merito degli automobilisti in ossequio ai principi di trasparenza e pubblicità.

Confronto delle polizze RC Auto (art. 5, comma 3): I consumatori potranno avere informazioni tempestive sulle tariffe presenti sul mercato. Si risponde così all'esigenza di "ridurre il gap informativo del consumatore, consentendo a quest'ultimo di scegliere l'offerta maggiormente corrispondente alle proprie preferenze". Il Ministero dello Sviluppo Economico organizzerà, sul proprio sito internet, un servizio informativo on line sulla base di dati messi a disposizione dall'ISVAP, per consentire ai consumatori di ottenere direttamente una comparazione tra i prezzi finali delle diverse Compagnie applicabili al proprio profilo individuale.

MUTUI IMMOBILIARI

Estinzione dell'ipoteca (art. 13, commi 8 sexies -8 quaterdecies): Il consumatore, una volta rimborsato il mutuo bancario, non dovrà affrontare nuove spese per avere la piena disponibilità del proprio immobile. Per la cancellazione dell'ipoteca, infatti, non sarà più necessaria l'autentica notarile. Sarà sufficiente la comunicazione dell'istituto di credito, entro 30 giorni dall'avvenuta estinzione del mutuo, alla Conservatoria, che provvederà d'ufficio.

Estinzione anticipata dei mutui immobiliari e divieto di clausole penali (art. 7): I titolari dei mutui immobiliari possono richiedere la loro estinzione anticipata o parziale senza pagare penali. Ogni clausola contraria sarà nulla di diritto per i mutui stipulati dopo l'entrata in vigore della norma. Per quelli in corso, l'ABI e le associazioni dei consumatori hanno siglato lo scorso 2 maggio un accordo per la riconduzione ad equità delle clausole penali relative ai mutui stipulati antecedentemente aò 2 febbraio 2007.

Portabilità del mutuo; surrogazione (art. 8): Chi ha contratto un mutuo potrà trasferirlo alla banca con cui stipula un nuovo contratto di finanziamento, anche mediante scrittura privata e senza perdere i benefici fiscali previsti per la prima casa.

IMPRESE E MESTIERI

Misure urgenti per la liberalizzazione di alcune attività economiche (at. 10): Per accedere alle attività di parrucchiere, estetista, pulizia, disinfezione, facchinaggio ed autoscuola sarà sufficiente la dichiarazione di inizio attività con abolizione dei criteri di distanza minima e dei parametri numerici prestabiliti. Per parrucchieri, barbieri ed estetisti restano necessari i requisiti di qualificazione professionale, ove prescritti, e la conformità dei locali ai requisiti urbanistici ed igienico-sanitari. Si riconosce piena libertà in merito al

giorno di chiusura infra-settimanale. Per le autoscuole resta la vigilanza amministrativa e tecnica in capo alle province. Per accedere alla professione di guida ed accompagnatore turistico sarà sufficiente possedere i requisiti professionali previsti dalle leggi regionali senza obbligo di autorizzazioni preventive. Inoltre, non sarà più necessario essere residenti e non si potranno più fissare parametri numerici.

MERCATO DEL GAS

Misure per il mercato del Gas (art. 11): Al fine a accrescere gli scambi sul mercato nazionale del gas naturale e per facilitare l'accesso dei piccoli e medi operatori, un decreto del Ministero dello Sviluppo Economico definirà le modalità con cui i titolari delle concessioni di coltivazione cederanno al mercato regolamentato le quote del prodotto dovute allo Stato. Il decreto dovrà essere emanato sentita l'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas (AEEG). A decorrere dall'entrata in vigore del decreto, dovrà essere offerta al mercato regolamentato una quota dei volumi complessivamente importati in base alle autorizzazioni rilasciate dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Provvedimenti approvati con il D.L.73/2007³⁰

Regime di tutela: il provvedimento prevede prime misure di avvio del mercato per i clienti domestici del sistema elettrico che diventeranno clienti idonei dal 1° luglio, mantenendo allo stesso tempo le misure di garanzia.

Regime di Garanzia: Garanzia di erogazione del servizio in continuità con la situazione attuale per i clienti domestici e per le pmi (meno di 50 dipendenti e fatturato non superiore a 10 mln) che non scelgono un nuovo fornitore sul mercato libero: queste due tipologie di clienti potranno continuare a beneficiare delle attuali condizioni del servizio e, quindi, delle economie di scala derivanti dall'approvvigionamento tramite Acquirente Unico. Sono fatti salvi i poteri di vigilanza e di intervento ex post dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas a tutela dei diritti degli utenti, anche nei casi di verificati e ingiustificati aumenti dei prezzi e alterazioni delle condizioni del servizio per i clienti che non hanno ancora esercitato il diritto di scelta.

Servizio di Salvaguardia: agli altri clienti non domestici (imprese con oltre 50 dipendenti che, di fatto, non hanno ancora lasciato il mercato vincolato) che non scelgono un nuovo fornitore di energia elettrica e a chi transitoriamente dovesse rimanere senza fornitore è assicurato il servizio di salvaguardia, a tutela della continuità della fornitura. Questo servizio sarà temporaneamente svolto dalle imprese di distribuzione o dalle loro società di vendita, ma il Ministero dello sviluppo economico individuerà i fornitori attraverso procedure concorsuali.

Regole di trasparenza per l'avvio del mercato per i clienti domestici: con l'obbligo di separazione societaria tra attività di vendita ed attività di distribuzione di energia elettrica, con la separazione funzionale tra la gestione delle infrastrutture dei sistemi elettrico e del gas naturale ed il resto delle attività (separazione estesa anche all'attività di stoccaggio del gas), alla totale apertura del mercato da lato della domanda corrisponderà una completa

³⁰ "Misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia".

apertura dal lato dell'offerta, favorendo lo sviluppo di una piena concorrenza a beneficio dei consumatori e garantendo la neutralità della gestione delle infrastrutture di rete.

Informazione trasparente su mix energetico: I fornitori di energia elettrica sono obbligati a informare i propri clienti finali circa il mix di fonti energetiche utilizzato per la produzione dell'energia fornita e a indicare le fonti informative disponibili sull'impatto ambientale della produzione, secondo modalità operative che saranno definite dal Ministero, sentito il parere del ministero dell'Ambiente, su proposta dell'AEEG.

Provvedimenti in corso di approvazione

DISTRIBUZIONE CARBURANTI

Eliminazione degli ostacoli alle attività commerciali: L'installazione e l'attività di un impianto di distribuzione carburanti non può essere subordinata al rispetto del criterio di distanza minima o di parametri numerici prestabiliti. Saranno eliminati i vincoli amministrativi alla vendita di prodotti e servizi complementari (attività "non oil") a quelli oggetto dell'attività dei distributori.

DISTRIBUZIONE GPL

Misure per la distribuzione del GPL: I serbatoi non saranno più installati soltanto con la formula del comodato d'uso (generalmente decennale) e con il vincolo di esclusiva sul rifornimento del GPL. Il serbatoio dovrà essere concesso in locazione ed il titolare dell'utenza avrà la facoltà di acquistare il gas in regime di libera concorrenza.

TRASPORTI

Misure in materia di trasporto ferroviario: La disciplina del trasporto ferroviario è improntata ai principi di: separazione tra l'Autorità regolatrice ed il gestore della rete; efficienza della gestione della rete, anche attraverso l'attribuzione non discriminatoria della capacità di trasporto; professionalità e capacità organizzativa dei gestori del servizio; una quota dei proventi dei contratti di servizio per l'utilizzo della rete è destinata alla manutenzione del materiale rotabile. Al termine di un'indagine conoscitiva sul settore da parte del Ministro dei Trasporti, saranno adottati i provvedimenti necessari alla completa liberalizzazione.

Misure in materia di trasporto innovativo: Allo scopo di promuovere la crescita funzionale e l'innovazione nel settore del trasporto pubblico locale (TPL), è previsto il rilascio di autorizzazioni per i servizi innovativi (tra cui uso multiplo, condivisione dei veicoli, trasporto ecologico e trasporto per categorie disagiate). I comuni favoriranno la diffusione di tali servizi anche attraverso forme di incentivazione.

SETTORE FINANZIARIO E BANCARIO

Nullità della clausola di massimo scoperto: Sono nulle le clausole contrattuali aventi ad oggetto la commissione di massimo scoperto.

Delega in materia di modernizzazione degli strumenti di pagamento: Oggi in Italia le transazioni in contanti rappresentano numericamente il 90 per cento del totale a fronte del 69,3 per cento dei principali Paesi UE. Questa situazione richiede il riordino della disciplina dei sistemi di pagamento. In primo luogo, verrà consentita la tracciabilità dei pagamenti nei confronti della PA, con obbligo in capo a quest'ultima di dotarsi delle opportune tecnologie. In secondo luogo, saranno incentivati, anche fiscalmente, i sistemi di pagamento elettronico. Sarà rivista la disciplina concernente l'imposta di bollo gravante

sui servizi bancari per i conti caratterizzati da un ridotto rilievo finanziario e da un limitato impatto amministrativo. Infine, i titolari di partita IVA potranno utilizzare sistemi di fatturazione elettronica con la conseguente facilitazione dell'adempimento della trasmissione dell'elenco clienti-fornitori.

ATTIVITA' DI INTERMEDIAZIONE DI AFFARI

Attività di intermediazione commerciale e di affari: Nell'ottica della riduzione del carico amministrativo, coloro che intendono esercitare un'attività di intermediazione commerciale (agente di affari in mediazione, agente immobiliare, agente d'affari, agente e rappresentante di commercio, mediatore marittimo e raccomandatario marittimo) non dovranno più procedere alla doppia iscrizione, sia al Ruolo Professionale che al Registro delle Imprese della Camera di Commercio. Sarà sufficiente una comunicazione di inizio attività alla Camera di Commercio.

IX.9 LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE

Il fenomeno dell'evasione fiscale rappresenta un importante fattore di criticità per lo sviluppo dell'economia italiana, in quanto produce una sottrazione di risorse per il bilancio pubblico, comporta aggravii del carico impositivo per quella parte di contribuenti che adempiono correttamente i propri doveri fiscali, altera l'equità del sistema, causa distorsioni nella normale concorrenza sui mercati con conseguenti inefficienze del sistema economico, contribuisce a confondere i confini tra attività legali e attività criminali.

Il livello di evasione fiscale è generalmente considerato in Italia molto elevato. Le ragioni dell'elevato livello di evasione in Italia si spiegano soprattutto con le caratteristiche della struttura economica e produttiva del paese e con alcuni fattori istituzionali ed organizzativi quali il sistema dei controlli, il livello delle sanzioni e le modalità di riscossione.

Le statistiche ufficiali di contabilità nazionale stimano che l'economia sommersa sia compresa tra il 16,6 e il 17,7 per cento del PIL³¹. Altri studi eseguiti da istituti e organismi attendibili indicano valori anche superiori. I valori stimati collocano comunque l'Italia ai vertici del livello di evasione fiscale tra i Paesi dell'Unione Europea³², con quote del fenomeno ben superiori a quelle che possono essere considerate come fisiologiche. E' fondamentale, pertanto, ridurre l'evasione fiscale in Italia, attraverso adeguate politiche di contrasto e di deterrenza.

Alcuni studi, che hanno stimato l'ammontare di base imponibile sottratta all'erario, mostrano come l'evasione non sia uniformemente distribuita né a livello settoriale né a livello territoriale. A livello settoriale, appare particolarmente concentrata nei comparti del

³¹ ISTAT, 'La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali – Anni 2000/2004', Dicembre 2006.

³² I metodi con cui l'evasione fiscale viene stimata nei diversi paesi sono differenti, perciò i risultati non sono confrontabili tra loro. In uno studio effettuato da Schneider e Klinglmair nel 2004 si ha comunque che l'Italia, fra i 21 paesi OCSE, si colloca al secondo posto per la presenza di economia sommersa (che è una buona approssimazione dell'evasione), preceduta solamente dalla Grecia, e con un livello di sommerso molto superiore rispetto alla media OCSE.

terziario (servizi alle imprese e alle famiglie e commercio al dettaglio), mentre territorialmente si rilevano concentrazioni sia al Nord che al Sud³³.

L'azione di contrasto all'evasione avviata dal Governo si propone di ristabilire un corretto rapporto tra contribuenti e istituzioni pubbliche nel compimento dei doveri fiscali attraverso l'abbandono di ogni forma di condono, in modo da ripristinare la certezza dell'obbligo tributario.

Sono state adottate recentemente, mediante vari provvedimenti³⁴, importanti modifiche normative volte ad aumentare la trasparenza delle operazioni poste in essere dagli operatori economici, a migliorare i flussi informativi a disposizione dell'amministrazione nel momento dell'accertamento, a ridurre le pratiche elusive ed a favorire l'emersione di base imponibile.

Si ricordano, fra le norme di impatto più rilevante:

- L'intervento nel settore delle compravendite immobiliari che, per limitare comportamenti fraudolenti, in particolare nelle cessioni effettuate da soggetti IVA, ha sostituito, con alcune eccezioni, l'applicazione dell'IVA con l'imposta di registro;
- Gli interventi sulle cosiddette 'società di comodo', che modificano i criteri per l'identificazione delle stesse e, coerentemente, incrementano il loro reddito presunto. Sono state inoltre introdotti, a fini antielusivi nella disciplina delle società non operative, alcuni limiti all'utilizzo dei crediti IVA;
- Nel campo dell'IVA, l'introduzione del *reverse charge* nel settore dell'edilizia; un più attento monitoraggio delle operazioni di 'importazione parallela' di autoveicoli, che hanno dato luogo a rilevanti frodi; la possibilità di controllare, in alcuni casi specifici, ex ante le compensazioni automatiche (che possono dar luogo a rimborsi e compensazioni non corretti);
- Le misure finalizzate ad accrescere la disponibilità e la qualità delle informazioni suscettibili di essere utilizzate in fase di controllo e accertamento: la costruzione dell'anagrafe dei conti correnti; la reintroduzione dell'elenco clienti e fornitori; l'obbligo di utilizzazione di un apposito conto per la ricezione di pagamenti; l'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi;
- Sono stati incrementati i poteri istruttori e sanzionatori dell'Amministrazione fiscale e della riscossione, coerentemente con una strategia di potenziamento delle procedure di controllo ed accertamento;
- Le modifiche apportate al regime degli studi di settore: revisione triennale degli studi; analisi della coerenza generalizzata e specifica; aggiornamento del limite dei ricavi per la loro applicazione; ridefinizione delle cause di esclusione;

³³ Studi condotti dall'Agenzia delle Entrate (S.Pisani C.Polito 'Metodologia di integrazione tra dati IRAP e di Contabilità Nazionale', Ufficio Studi Agenzia delle Entrate, 2006) ed analisi svolte dal Ufficio studi e politiche economico-fiscali del Dipartimento per le Politiche Fiscali.

³⁴ D.L. 223/06 'Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale' convertito con modificazioni dalla legge n. 248/2006; D.L. 262/06 'Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria' convertito, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 24/11/2006; Legge finanziaria 2007.

sanzione per dati non veritieri. Si tratta di misure che mirano ad aggiornare e potenziare questo strumento, che costituisce un valido mezzo di controllo per la vasta platea di piccole e medie imprese.

Le politiche e le azioni di contrasto all'evasione adottati dal Governo hanno trovato positivo riscontro nell'andamento delle entrate. Parte del maggior gettito del 2006 e del 2007 oltre che all'aumento delle attività di controllo può essere attribuito alle misure antievasione e antielusione, che hanno presumibilmente comportato anche un incremento dell'adeguamento spontaneo (*tax compliance*) e dell'emersione.

L'azione di contrasto all'evasione dovrà essere proseguita:

- Con l'ampliamento della gamma delle informazioni disponibili ed il miglioramento dell'uso delle stesse attraverso una maggiore integrazione tra le diverse banche dati esistenti;
- Con la riorganizzazione dell'anagrafe tributaria in funzione del singolo contribuente e non delle imposte, in modo di disporre di una banca dati funzionale ad un controllo esaustivo della situazione economica del singolo soggetto;
- Con l'aumento della probabilità effettiva che gli evasori siano sottoposti a controlli e accertamenti. Andranno intensificati soprattutto i controlli rivolti ai grandi contribuenti, alle società di capitali e al settore dei servizi; anche l'attività di contrasto alle frodi Iva e alle contraffazioni doganali dovrà essere intensificata. Inoltre dovranno essere ridotti i tempi intercorrenti tra la presentazione delle dichiarazioni e la possibilità dell'utilizzo delle stesse ai fini del controllo.

IX.10 REGOLE FISCALI

La crescente sensibilità attorno alle regole di bilancio discende dall'opinione largamente condivisa in ambito comunitario e presso i più accreditati organismi internazionali che l'adozione di appropriate regole fiscali possa costituire la base imprescindibile per la sostenibilità a medio-lungo termine delle finanze pubbliche³⁵. Tali regole non rappresentano un'automatica garanzia di successo, essendo altresì necessario un serio impegno a perseguire una disciplina di bilancio. Tuttavia la presenza di meccanismi di controllo riduce significativamente il rischio di una crescita incontrollata delle spese.

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo (OCSE) così sintetizza gli argomenti a favore della fissazione di vincoli pluriennali alla crescita della spesa pubblica:

³⁵ Secondo la definizione di Kopits e Symanski (1998), per regola fiscale (*fiscal rule*) si intende 'un vincolo permanente alla politica fiscale, espresso in termini di un indicatore sintetico di prestazione fiscale'. Le regole fiscali possono riguardare il deficit e il debito pubblico, le entrate e le spese complessive, così come singoli comparti di spesa.

- Mitiga il rischio di avvicinarsi al limite massimo del disavanzo consentito (3 per cento nel caso europeo) nei periodi di congiuntura favorevole, oltrepassando inevitabilmente tale limite nei periodi di recessione o stagnazione;
- Riduce il rischio di attuazione di politiche fiscali espansive nella fasi di crescita sostenuta;
- Consente agli stabilizzatori automatici di operare pienamente dal lato delle entrate sia nelle fasi positive sia in quelle negative della congiuntura economica;
- Evita di operare tagli inattesi alla spesa pubblica quando le entrate fiscali si rivelino inferiori alle attese, come avverrebbe nel caso in cui le regole di bilancio si riferiscano al disavanzo;
- Consente di salvaguardare la spesa in investimenti pubblici, stabilendo limiti separati per questa categoria di spesa;
- Induce miglioramenti nella qualità della spesa pubblica, stimolando una maggiore attenzione nella fissazione delle priorità di spesa;
- Rende più prevedibili le future politiche fiscali del governo. La minore incertezza riguardo alla imposizione di future tasse migliora il benessere sociale consentendo alle famiglie di avere informazioni più precise sui profili di medio-lungo periodo dell'offerta di lavoro, del risparmio e del consumo;
- Le esperienze sui limiti di spesa pluriennali in Finlandia, Paesi Bassi e Svezia sono state tutte positive. Le indagini empiriche condotte dalla Commissione Europea confermano che l'introduzione di regole sulla spesa pubblica determina un miglioramento nel rapporto fra la spesa primaria al netto della componente ciclica e il PIL.

Le regole di spesa possono riguardare diversi aggregati del bilancio delle pubbliche amministrazioni, possono essere definite in termini nominali o reali, possono avere un orizzonte temporale più o meno lungo. Il numero delle regole fiscali si è incrementato negli ultimi anni, interessando non soltanto le amministrazioni centrali e i principali aggregati del bilancio pubblico (*deficit*, debito, entrate totali, spese totali), ma investendo anche gli enti pubblici territoriali (regionali e locali) e specifici comparti di spesa.

I vantaggi di coprire l'aggregato complessivo della spesa sono quelli della semplicità e della trasparenza. Gli svantaggi sono fondamentalmente due: l'introduzione di un incentivo a penalizzare le categorie di spesa meno politicamente sensibili (vedi le spese in conto capitale) e di un incentivo a condurre politiche pro cicliche in quanto una riduzione di spesa per interessi o per le categorie di spesa legate all'andamento dell'economia (per esempio i sussidi alla disoccupazione) potrebbe essere compensata da un aumento delle categorie di quelle discrezionali. Inoltre, la scelta di una regola definita in termini nominali ha i vantaggi della semplicità di definizione e della facilità del monitoraggio. Non permette, però, di tenere in debito conto dell'impatto dell'inflazione sulla spesa. Infine, l'orizzonte temporale coperto dalla regola non è irrilevante. Un orizzonte breve rende la regola meno efficace in quanto è più facile disporre la realizzazione dell'obiettivo a un periodo successivo senza compensazione. In un'ottica pluriennale, le deviazioni in un anno devono essere compensate negli anni successivi.

Diverse analisi statistiche ed econometriche hanno evidenziato l'esistenza di un legame positivo fra regole numeriche e risultati di bilancio. Le ricerche mostrano infatti

che il saldo di bilancio corretto per il ciclo e la spesa primaria strutturale tendono a migliorare negli anni successivi all'introduzione delle regole di bilancio. Le esperienze concrete segnalano inoltre che l'aumento dei comparti pubblici sottoposti a regole di bilancio conduce, a parità di altre condizioni, a deficit più bassi o a surplus di bilancio più elevati³⁶.

Studi condotti negli ultimi anni nei principali paesi dell'area OCSE hanno evidenziato che regole fiscali basate sull'imposizione di tetti alla spesa (anziché ai saldi di bilancio) hanno prodotto aggiustamenti di bilancio più ampi in termini qualitativi e quantitativi. Le ricerche hanno inoltre mostrato che le regole fiscali devono essere adattate allo specifico contesto per incidere in maniera più efficace sui risultati di bilancio. Tuttavia sembra accertato che la presenza di alcuni elementi comuni siano in grado di generare risultati di bilancio più favorevoli³⁷. In particolare le esperienze concrete segnalano gli effetti positivi derivanti dalla definizione di regole rigide e ispirate alla trasparenza, incardinate in disposizioni legislative o costituzionali, accompagnate da meccanismi correttivi e sanzionatori automatici a fronte di oscillazioni cicliche e monitorate da autorità indipendenti.

Allo stato attuale l'applicazione delle regole fiscali non ha prodotto esiti universalmente favorevoli in ogni realtà nazionale o locale, ma ciò è da ascrivere principalmente al ricorso a meccanismi sanzionatori non sufficientemente efficaci in caso di mancato rispetto delle regole. Le esperienze relative ad alcuni paesi (Svezia, Olanda e Stati Uniti in particolare) mostrano che l'imposizione di regole rigide è risultata piuttosto efficace ai fini del consolidamento delle finanze pubbliche e non ha comportato conseguenze economiche negative. In linea generale, nei casi di successo si è riscontrato che le regole sono state rafforzate dalla presenza di una struttura ad hoc supportata da un adeguato sistema di *reporting* delle informazioni. Inoltre in diversi paesi (Regno Unito, Svezia, Belgio, Olanda, Australia, Nuova Zelanda) si è rivelata estremamente importante la fase della valutazione ex post delle regole fissate. Dall'esame delle esperienze dei paesi più virtuosi (Svezia, Olanda, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti) si traggono ulteriori elementi di conferma dello scenario delineato.

In Svezia è stata introdotta una regola fiscale che fissa annualmente per i tre anni successivi limiti alle spese nominali del governo centrale in relazione a 27 comparti e prevede, al contempo, il raggiungimento di un surplus di bilancio pari in media al 2 per cento del PIL nel corso del ciclo economico. La regola è completata dal monitoraggio a posteriori dei risultati raggiunti con gli obiettivi prefissati.

In Olanda è stato sperimentato un accordo di spesa pluriennale che, sulla base di previsioni di crescita prudenziali, fissa tetti di spesa a livello centrale e nei settori della sanità e della sicurezza sociale. L'accordo prevede inoltre un meccanismo di taglio automatico delle imposte, pari alla metà delle maggiori entrate riscosse, qualora il deficit di bilancio risulti inferiore allo 0,75 per cento del PIL.

Nel Regno Unito, il *Code for Fiscal Stability* ha previsto una *'golden rule'* che comporta la possibilità di ricorrere ai prestiti soltanto per finanziare le spese per investimenti. Inoltre, al fine di accrescere la trasparenza, è stato introdotto un sistema di reporting annuale dei dati di bilancio.

³⁶ Cfr. 'Public Finance in EMU', 2006.

³⁷ OECD, 'Economic Outlook', 2007.

Negli Stati Uniti, il *Budget Enforcement Act* (BEA) del 1990 ha introdotto tetti in termini nominali alla spesa discrezionale e limiti specifici per talune categorie di spesa per un orizzonte temporale di cinque anni. Inoltre il provvedimento ha imposto che cambiamenti legislativi aventi ripercussioni sulle entrate o sui programmi di spesa obbligatori (come spesa sanitaria, sussidi di disoccupazione e sostegno al prezzo dei farmaci) dovessero essere neutrali sul bilancio.

L'esperienza della Spagna merita una attenzione particolare in quanto è stata citata dalla Commissione come esempio di riforma in grado di ridurre gli effetti prociclici potenziali derivanti da regole di bilancio fissate in termini nominali. Nel 2003 era stata varata una normativa che imponeva un tetto alla spesa complessiva e il conseguimento del pareggio o del surplus di bilancio a tutti i livelli di governo (centrali e periferici) e alle imprese e società pubbliche e introduceva un fondo pari al 2 per cento della spesa per la copertura delle spese non previste.

Nel 2006 la normativa è stata oggetto di alcuni cambiamenti. L'obiettivo di bilancio per tutti i livelli del settore pubblico è stato definito sulla base del ciclo economico, determinato prendendo come riferimento la crescita del PIL potenziale spagnolo. Tutti i livelli del settore pubblico sono obbligati ad avere avanzi di bilancio se la crescita dell'economia è superiore al 3 per cento, mentre quando il PIL cresce fra il 2 e il 3 per cento è sufficiente il pareggio di bilancio. Nel caso di crescita inferiore al 2 per cento sono consentiti disavanzi purchè l'indebitamento netto complessivo non superi l'1 per cento del PIL. Un'altra modifica della legge risponde all'esigenza di combinare conti pubblici in ordine con il miglioramento della produttività. Indipendentemente dal ciclo economico, è permesso incorrere in un disavanzo complessivo dello 0,5 per cento del PIL per finanziare investimenti che aumentino la produttività, quali infrastrutture e R&S. Tuttavia, la possibilità di registrare disavanzi non è automatica ma viene valutata caso per caso. In ogni caso la soglia di disavanzo pari a 1,5 per cento del PIL non può mai essere superata.

Anche sulla base delle esperienze degli altri Paesi, i principali organismi internazionali e la Commissione Europea hanno formulato specifiche raccomandazioni al nostro Paese sulla necessità di riformare le procedure di bilancio con l'obiettivo di migliorarne l'efficienza e l'efficacia in termini di controllo della spesa.

Nelle raccomandazioni finali contenute nel rapporto sull'Italia ex articolo IV dello Statuto del Fondo monetario internazionale (FMI) vi è l'esplicita richiesta di fissare obiettivi pluriennali di spesa, nell'ambito di un più generale richiamo ad una riforma delle procedure di bilancio. Aumentare l'efficienza del processo, anche prevedendo controlli sui risultati di bilancio e non solo di legittimità formale, è considerata dal FMI una priorità assoluta.

La proposta di inserire rigidi vincoli di spesa attraverso la fissazione di tetti di durata pluriennale è stata avanzata anche dall'OCSE nel recente rapporto sul nostro Paese. In particolare, si raccomanda di fissare nei limiti della crescita dell'inflazione la spesa primaria del governo centrale, bloccando dunque la crescita in termini reali, almeno fino a che l'avanzo primario non raggiunga il livello del 5 per cento del PIL, obiettivo che il Governo intende raggiungere entro il 2011. A causa dell'elevato contributo della spesa locale alla crescita complessiva della spesa primaria, è altresì necessario che il patto di stabilità interno venga emendato affinché regioni ed enti locali vengano coinvolti nel rispetto di questa regola di spesa, che si traduce essenzialmente nel taglio delle spese discrezionali.

Quanto alla Commissione Europea, l'introduzione di regole certe che riducano i rischi di politiche dissennate, soprattutto in particolari periodi, quali quelli pre-elettorali, è stata più volte invocata come possibile soluzione ai problemi di slittamento nella strategia di consolidamento fiscale. Le raccomandazioni della Commissione, successivamente adottate dal Consiglio Ecofin, sul Programma di Stabilità italiano chiedono esplicitamente al nostro Paese l'attuazione di meccanismi di controllo della spesa, soprattutto nell'area sanitaria, come parte di una più generale riforma delle procedure di bilancio che preveda una pianificazione strategica a carattere pluriennale.

IX.11 OBIETTIVI DI KYOTO

Il Protocollo di Kyoto, ratificato dall'Italia attraverso la legge 120 del 2002, impone al nostro Paese una riduzione delle emissioni di CO₂ pari al 6,5 per cento rispetto alle emissioni del 1990 entro il 2012. Considerando l'aumento a oggi intervenuto di circa il 13 per cento di emissioni ne consegue la necessità di un taglio complessivo pari a 98 milioni di tonnellate annue nel periodo 2008/2012.

L'attuazione degli interventi sotto elencati, integrati alle misure già previste nel PNA2, in ottemperanza alla Direttiva 87/2003/CE, sono pertanto, a fronte di impegni internazionali vincolanti, assolutamente necessarie e consentono di prevedere un taglio complessivo delle emissioni di oltre 70 milioni di tonnellate.

E' importante ribadire che qualora non si dovesse raggiungere il taglio complessivo previsto, ciascuna tonnellata di emissioni di CO₂ verrebbe sanzionata con una multa di 100 euro cui va aggiunto il costo di acquisto delle relative quote sul mercato, stimato per il periodo di riferimento, in almeno 20 euro. A titolo di esempio qualora l'Italia fosse impossibilitata a conteggiare i *SINK* forestali e ad acquistare crediti attraverso meccanismi *CDM* e *JI* si prevede un onere per le risorse pubbliche di circa 4 miliardi all'anno.

Se questi urgenti interventi sono necessari a corrispondere agli obiettivi ormai imminenti previsti dal Protocollo di Kyoto, ulteriori interventi volti a contrastare il cambiamento climatico in atto richiedono, nel quadro della compatibilità finanziaria, una programmazione di lungo periodo, e devono essere immediatamente adottati.

Contrasto ai Cambiamenti climatici e ai suoi effetti

TRASPORTI

Predisposizione di un Piano Nazionale sulla Mobilità Sostenibile nelle aree urbane in situazione di crisi ambientale che porti a un forte potenziamento del trasporto pubblico;
Parametrazione della tasa di circolazione in base alle emissioni di CO₂ per chilometro;
Facilitazione di accesso alla rete di distribuzione di gas metano a uso di autotrazione;
Promozione di utilizzo collettivo di mezzi di mobilità (*car-sharing*, *car-pooling*, ecc.);
Realizzazione di infrastrutture utili al trasporto collettivo elettrificato;
Diversificazione del trasporto merci su lunghe distanze a favore di trasporto su rotaia e cabotaggio, nonché promozione dell'intermodalità;
Conversione del trasporto pubblico a trazione elettrica e/o a carburanti a basso tasso di emissioni di CO₂ (metano, biocarburanti, GPL, ecc.);

Estensione e facilitazione di accesso, nonché promozione della sicurezza, ad aree pedonali e piste ciclabili in ambiente urbano;
Agevolazione alla conversione dei mezzi di trasporto privati a trazione elettrica e/o a carburanti a basso tasso di emissioni di CO₂ (metano, biocarburanti, GPL, ecc.);
Incentivi alla conversione della flotta circolante ai limiti previsti dallo standard Euro 5;
Istituzione di un mercato di scambio regionale di quote di emissione per interventi in settori non regolamentati dall'ordinamento comunitario;
Promozione di un adeguato sistema di monitoraggio volto a sostenere l'introduzione del trasporto aereo nel sistema *emission trading* in ambito comunitario.

ENERGIA TERMOELETRICA

Rimodulazione della fiscalità dell'energia elettrica sulla base di *benchmark* unico di emissione per KWh prodotto;
Promozione impianti di piccola trigenerazione diffusa e di cogenerazione;
Graduale adeguamento della rete di distribuzione rispondente alle necessità della produzione energetica diffusa;
Graduale programmazione della sostituzione di fonti fossili ad alta emissione di CO₂.

FONTI RINNOVABILI

Revisione dei meccanismi di incentivo di produzione elettrica da fonti rinnovabili attraverso l'erogazione di certificati verdi e conto energia;
Stabilizzazione degli incentivi in conto energia per sostenere la produzione di energia da fonte solare fotovoltaica e solare termodinamica a concentrazione;
Realizzazione di almeno 500 MW installati di energia da fonte solare termodinamica a concentrazione;
Stabilizzazione per gli incentivi volti alla promozione del solare termico per la produzione di acqua calda sanitaria, riscaldamento e raffrescamento;
Promozione teleriscaldamento per grandi utenze da solare termico (*solarthermie*);
Interventi di autoimprenditorialità nel comparto della produzione di componenti e tecnologie per la produzione di energia da fonti rinnovabili;
Sviluppo della piattaforma nazionale per la produzione di idrogeno da fonti rinnovabili;
Sviluppo del potenziale da fonte eolica, da moto ondoso e forze maremotrici, nonché definizione delle competenze per interventi *off-shore*;
Incentivazione e semplificazione autorizzativa dell'uso del micro- e piccolo eolico e del micro-idroelettrico;
Promozione dell'uso della tecnica di geotermia a bassa entalpia.

EFFICIENZA E RISPARMIO ENERGETICO

Realizzazione del Piano nazionale di efficienza energetica degli edifici delle Pubbliche Amministrazioni;
Semplificazione dell'accesso da parte della Pubblica Amministrazione a meccanismi di finanziamento tramite terzi, anche con assunzione della posizione di garanzia;
Promozione del mercato dei servizi energetici;
Prolungamento dei certificati bianchi, anche al fine di farne fonte di garanzia su posizione debitoria;
Realizzazione del Piano Nazionale dell'Illuminazione Pubblica, nonché promozione di sistemi di illuminazione ad alta efficienza;
Promozione di sistemi passivi contro la dispersione di rete;

Istituzione di un mercato di scambio regionale di quote di emissione per interventi in settori non regolamentati dall'ordinamento comunitario;

Consolidamento delle politiche atte a rinnovare il parco degli elettrodomestici a vantaggio di prodotti ad alta efficienza e basso consumo;

Coinvolgimento del sistema della Piccole e Medie Imprese per l'adozione di misure di contenimento della domanda dell'energia primaria e del suo uso efficiente, anche attraverso modifiche alla legislazione in materia di appalti pubblici per beni e servizi.

RICICLAGGIO RIFIUTI

Definizione di obiettivi minimi di riciclaggio di materiali provenienti dalla raccolta differenziata di rifiuti solidi urbani, ai fini dell'assegnazione dei certificati bianchi;

Incentivazione della produzione di biogas proveniente dalla digestione anaerobica della materia organica, inclusa quella proveniente da rifiuti solidi urbani;

Riduzione dell'uso degli imballaggi primari e promozione di imballaggi a minor contenuto di carbonio ed effettivamente riciclabili.

EDILIZIA

Promozione di misure nel settore edile per la riduzione della domanda di energia primaria; Armonizzazione dei regolamenti edilizi anche ai fini della piena applicazione del D. Lgs. 311/2006;

Defiscalizzazione delle tecniche di bioedilizia nella nuova edificazione e nella ristrutturazione del patrimonio immobiliare esistente;

Promozione dei sistemi di riscaldamento e raffrescamento a bassa intensità energetica;

Stabilizzazione degli interventi fiscali volti al miglioramento energetico degli edifici;

Introduzione di parametri di risparmio energetico e idrico tra i criteri prioritari di accesso a finanziamenti e contratti pubblici nel settore edile.

AGRICOLTURA E FORESTE

Incremento della microgenerazione da biomasse legnose, da scarti e residui agricoli e della trasformazione alimentare;

Interventi di promozione di energie rinnovabili per il riscaldamento delle serre;

Promozione della produzione di biocarburanti da filiera corta;

Promozione delle pratiche agricole che consentono l'incremento del contenuto di carbonio nel suolo;

Istituzione e mantenimento del Registro dei *SINK* forestali di carbonio.

DIFESA E CONSUMO DEL SUOLO

Misure di conservazione del suolo organico anche ai fini dell'assorbimento della CO₂;

Riformulazione della normativa in materia urbanistica finalizzata alla riduzione del consumo del territorio e alla difesa del paesaggio;

Definizione di Piani di salvaguardia costiera anche ai fini dell'adattamento ai cambiamenti climatici;

Parametrazione, in occasione dei trasferimenti erariali dallo Stato agli Enti locali, di adeguati criteri premiali per la conservazione del territorio;

Completamento delle operazioni di bonifica dei siti contaminati, nonché promozione, agevolazione e semplificazione al fine della stipula di accordi di programma, anche finalizzati alla riconversione a siti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

BIODIVERSITA' E AREE PROTETTE

Definizione di un Piano di Protezione della Biodiversità volto alla salvaguardia delle aree di maggior vulnerabilità climatica;

Completamento della Rete Natura 2000, della Carta della Natura e della Rete Ecologica;
Armonizzazione delle competenze istituzionali per la programmazione di aree vaste, in particolare montane e fluviali;
Impegno al raggiungimento degli obiettivi individuati a livello internazionale nella Convenzione per la Salvaguardia della Biodiversità, noto come *Countdown 2010*;
Rafforzare la rete delle aree marine protette e dei parchi geominerari.

ACQUA E RISPARMIO IDRICO

Rifinanziamento del Piano Irriguo Nazionale finalizzato alla manutenzione e all'ammodernamento della rete e delle infrastrutture e all'incremento della capacità di invaso;
Promozione delle tecnologie di risparmio idrico per l'irrigazione e il settore agricolo, nonché per gli usi industriali e domestici;
Rimodulazione delle tariffe di concessione per attingere le acque in falda a scopi alimentari;
Definizione del Piano di Monitoraggio dei pozzi artesiani, finalizzato anche alla repressione dei prelievi abusivi;
Definizione di una opportuna strategia volta alla prevenzione e riduzione degli inquinanti nei corpi idrici superficiali e sotterranei;
Rilancio della Direttiva Acque 2000/60/CE anche attraverso la definizione dei distretti idrografici.

INNOVAZIONE TECNOLOGICA

Definizione e regolamentazione dei Piani di Innovazione Strategici, volti al rafforzamento di attività di ricerca non sufficientemente remunerative, anche attraverso il ricorso a risorse e competenze pubbliche (Università, Enti di ricerca, ENEA, ecc.);
Orientamento alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili delle risorse rientranti tra gli oneri generali di sistema gestiti dalla Cassa conguglio per il settore elettrico;
Istituzione dell'*Italian Carbon Fund* per acquisizione dei Crediti di Emissione derivanti da meccanismi CDM e JI previsti dal protocollo di Kyoto.

