



Ministero dell'Economia e delle Finanze

Programma di Stabilità dell'Italia

Aggiornamento Dicembre 2006

In attesa della definitiva approvazione della Legge Finanziaria,
il Programma di Stabilità espone la manovra nella sua formulazione originaria

INDICE

1.	INTRODUZIONE	7
2.	IL QUADRO MACROECONOMICO	9
3.	INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO	12
3.1	L'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione	12
3.2	Il saldo di bilancio corretto per il ciclo	16
3.3	Il debito pubblico	17
4.	ANALISI DI SENSITIVITA'	20
4.1	Sensitività alla crescita economica	20
4.2	Sensitività ai tassi di interesse	23
5.	QUALITA' DELLE FINANZE PUBBLICHE	25
5.1	La manovra di bilancio per il 2007	25
5.2	Implicazioni di bilancio delle misure strutturali comprese nel Programma Nazionale di Riforma 2006-2008 (PNR)	30
5.3	Le regole di bilancio	32
6.	SOSTENIBILITA' DELLE FINANZE PUBBLICHE	34
6.1	L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulle spese pubbliche (2005-2050)	34
6.2	La sostenibilità del debito	37
 <i>APPENDICI:</i>		
<i>1.</i>	<i>Il quadro internazionale</i>	<i>41</i>
<i>2.</i>	<i>Effetti della sentenza relativa alla detraibilità IVA sugli autoveicoli</i>	<i>43</i>
<i>3.</i>	<i>Il finanziamento della rete Alta Velocità – Torino-Milano-Napoli</i>	<i>44</i>
<i>4.</i>	<i>Le misure una tantum</i>	<i>46</i>
<i>5.</i>	<i>Le disposizioni in materia sanitaria</i>	<i>47</i>
<i>6.</i>	<i>Il trattamento di fine rapporto</i>	<i>48</i>
<i>7.</i>	<i>Il contributo della politica regionale</i>	<i>49</i>

1. INTRODUZIONE

L'Aggiornamento del Programma di Stabilità dell'Italia è stato adottato in attuazione dell'art. 4 del Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n. 1466/97, tenendo conto delle modifiche introdotte dal Regolamento n. 1055/2005 del 27 giugno 2005 e delle linee guida per l'applicazione del nuovo Patto di Stabilità e Crescita.

Il presente Aggiornamento si basa in larga parte sulla *Nota di Aggiornamento del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2007-2011 (DPEF)* presentata il 30 settembre 2006, sulla *Relazione Previsionale e Programmatica per il 2007 (RPP)* presentata al Parlamento il 29 settembre 2006, sul *Disegno di Legge Finanziaria per il 2007* e sul *Decreto Legge n. 262/2006*¹, presentati rispettivamente l'1 e 3 ottobre 2006.

Il documento descrive il quadro macroeconomico per gli anni 2007-2011, gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal Governo per il medesimo periodo e la strategia di bilancio per il loro conseguimento. Per il 2007, la manovra finanziaria prevede una correzione nominale dell'1 per cento del prodotto interno lordo (PIL) coerente con la Raccomandazione del Consiglio Ecofin dello scorso 12 luglio nell'ambito della procedura di disavanzo eccessivo e permette di rispettare sia il programma di rientro del disavanzo al di sotto del 3 per cento del PIL nel 2007, sia la convergenza verso l'obiettivo di un saldo di bilancio in pareggio nel medio termine. Nel biennio 2006-2007, l'aggiustamento cumulato corretto per il ciclo e al netto delle *una tantum* risulta in linea con la Raccomandazione ed è pari all'1,6 per cento del PIL. Negli anni successivi al 2007, l'azione di consolidamento consente una riduzione annuale del *deficit* corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum* di almeno lo 0,5 per cento del PIL richiesto dalla Raccomandazione ed è coerente con il percorso di avvicinamento all'obiettivo del pareggio di bilancio nel medio termine. Alla fine del periodo considerato nel presente Aggiornamento, il *deficit* si collocherebbe entro il valore di riferimento minimo che, in presenza di normali condizioni cicliche e tenuto conto della sensitività del bilancio, garantisce un margine di sicurezza per la correzione del disavanzo eccessivo.

In coerenza con la prosecuzione del risanamento finanziario, il documento illustra il processo di riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL.

Il presente documento contiene una sezione specifica relativa alle implicazioni di bilancio delle misure strutturali descritte nel Piano Nazionale delle Riforme (NRP), in

¹ Convertito nella *Legge n 286/2006*

linea con quanto richiesto nel codice di condotta e condiviso in seno al Consiglio Ecofin. Questa sezione risponde all'esigenza di rafforzare il legame tra gli strumenti attuativi del nuovo Patto di Stabilità e Crescita e quelli della nuova Strategia di Lisbona.

Il documento include, inoltre, una ricognizione delle regole fiscali e delle istituzioni che presidiano alla conduzione delle politiche di bilancio.

Come consueto, viene presentata un'analisi della sensitività delle finanze pubbliche a variazioni nel quadro macroeconomico di riferimento.

Infine, il documento mostra l'impatto del processo d'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

2. IL QUADRO MACROECONOMICO

La crescita congiunturale del PIL italiano è stata pari allo 0,8 e allo 0,6 per cento rispettivamente nel primo e nel secondo trimestre, per poi rallentare registrando uno 0,3 per cento nel terzo trimestre. Nello stesso periodo, la produzione industriale ha mostrato una significativa ripresa.

A fronte di tali andamenti e mantenendo un'ipotesi cauta sulla crescita del quarto trimestre, si conferma la previsione indicata nella RPP di una crescita del PIL pari all'1,6 per cento nell'anno in corso (in termini grezzi), lievemente inferiore alle previsioni dei principali Organismi Internazionali².

In linea con la ripresa dell'attività economica, l'occupazione, misurata in termini di unità standard di lavoro, dovrebbe crescere dell'1,0 per cento, con un'inversione di tendenza rispetto alla contrazione del 2005. Il tasso di disoccupazione scenderebbe al 6,9 per cento.

L'inflazione interna, misurata dal deflatore del PIL, dovrebbe scendere rispetto al 2005 (1,9 per cento contro 2,1 per cento). Le pressioni esterne, legate all'incremento del prezzo del petrolio avvenuto nella prima parte dell'anno, spingerebbero al 2,6 per cento l'inflazione misurata dal deflatore dei consumi delle famiglie (2,3 per cento del 2005).

Nel 2007, la crescita dell'economia italiana, al pari di quella del resto dell'Europa, è prevista subire un lieve rallentamento rispetto all'anno in corso per attestarsi all'1,3 per cento. Sarebbe sostenuta principalmente dalla domanda interna, con un rallentamento della crescita dei consumi sia pubblici che privati. Gli investimenti, in lieve rallentamento, dovrebbero seguire le tendenze della domanda. Le esportazioni, nonostante il minor dinamismo del commercio mondiale e l'apprezzamento dell'euro, dovrebbero mostrare una dinamica ancora positiva seppure in decelerazione di un punto percentuale rispetto al 2006. Il contributo alla crescita del settore estero rimarrebbe lievemente positivo (0,2 punti percentuali).

In presenza di un riassorbimento della forte perdita delle ragioni di scambio, il *deficit* corrente della bilancia dei pagamenti in rapporto al PIL registrerebbe un miglioramento da -2,4 a -2,1 per cento.

² Le variabili esogene internazionali qui utilizzate sono quelle della RPP, e sono sostanzialmente identiche a quelle contenute nell'*Autumn Forecast* della Commissione Europea. Le differenze nei tassi di crescita sono tutte contenute all'interno di un decimo di punto percentuale. In particolare, la crescita reale del PIL nel 2006 è lievemente minore nella RPP rispetto al documento europeo. Alla luce di questo e anche delle indicazioni provenienti dai più recenti dati congiunturali, la stima di crescita dell'economia italiana per il 2006 qui riportata è da ritenere prudenziale.

L'andamento del deficit della bilancia dei pagamenti è stato condizionato nel 2006 dal forte disavanzo della componente energetica. I dati cif-fob della bilancia commerciale indicano un disavanzo nei primi nove mesi dell'anno pari a 18,6 miliardi di euro. Al netto della componente energetica, il saldo risulterebbe positivo e pari a 19,5 miliardi di euro.

L'occupazione continuerebbe ad aumentare, anche se ad un ritmo inferiore, parallelamente all'espansione dell'attività produttiva: l'incremento annuo risulterebbe pari allo 0,5 per cento. Il tasso di disoccupazione, nell'ipotesi che l'offerta di lavoro cresca in linea con gli andamenti recenti, continuerebbe a migliorare, collocandosi al 6,7 per cento.

L'inflazione interna misurata sul delatore del PIL dovrebbe risultare in forte rallentamento (1,5 per cento); anche l'inflazione al consumo misurata sul deflatore dei consumi delle famiglie registrerebbe una decelerazione, subendo gli effetti dell'attesa stabilizzazione del prezzo del petrolio.

Nel periodo 2008-2011, il tasso di crescita dell'economia italiana dovrebbe progressivamente accelerare, attestandosi in media intorno all'1,7 per cento.

I consumi delle famiglie, beneficiando della crescita del reddito disponibile e della evoluzione positiva del mercato del lavoro, dovrebbero aumentare mediamente dell'1,6 per cento. Gli investimenti sono stimati crescere ad un tasso medio di circa il 3 per cento, trainati in particolare dalla componente in macchinari ed attrezzature. Il graduale recupero di competitività e le favorevoli prospettive economiche internazionali dovrebbero sostenere le esportazioni, la cui crescita media è stimata attorno al 3,5 per cento nel periodo considerato. Parallelamente, il rafforzamento della domanda darebbe un impulso alle importazioni, stimate crescere del 3,4 per cento.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, è attesa una dinamica positiva dell'occupazione, con un tasso di crescita medio pari allo 0,7 per cento. Il tasso di disoccupazione scenderebbe al 5,7 per cento alla fine del periodo considerato.

Il deflatore del PIL è previsto attestarsi nel quadriennio 2008-2011 su valori inferiori al 2,0 per cento, grazie al contenimento della dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto come risultato dell'attesa continuazione della moderazione salariale e dell'aumento della produttività.

Tavola 1a. PROSPETTIVE MACROECONOMICHE

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Livello (1)			variazione %			
PIL reale	1.229,6	0,0	1,6	1,3	1,5	1,6	1,7
PIL nominale	1.417,2	2,0	3,6	2,8	3,4	3,4	3,6
Componenti del PIL reale							
Consumi privati	727,2	0,1	1,6	1,0	1,5	1,6	1,7
Spesa della P.A. e I.S.P. (2)	246,0	1,2	0,7	0,0	0,0	0,2	0,2
Investimenti fissi lordi	257,6	-0,6	2,8	2,3	2,8	3,0	3,1
Scorte	9,2	0,1	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi	313,2	0,3	5,3	4,2	3,5	3,4	3,5
Importazioni di beni e servizi	323,8	1,4	4,8	3,5	3,4	3,5	3,4
Contributi alla crescita del PIL reale							
Domanda interna		0,1	1,7	1,1	1,5	1,6	1,7
Variazione delle scorte		0,1	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Esportazioni nette		-0,3	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0

(1) milioni di euro

(2) P.A. = Pubblica Amministrazione; I.S.P. = Istituzioni Sociali Private

Tavola 1b. PREZZI

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	variazione %						
Deflatore del PIL	2.1	1.9	1.5	1.8	1.8	1.9	1.8
Deflatore dei consumi privati	2.3	2.6	2.0	1.9	1.9	1.9	1.8
HICP	2.2	2.2	2.1	1.7	1.5	1.5	1.5
deflatore dei consumi pubblici	3.2	3.4	-0.9	1.5	1.0	1.2	1.2
deflatore degli investimenti	2.5	2.8	1.9	1.8	1.7	1.7	1.7
deflatore delle esportazioni	5.7	5.4	2.4	1.9	1.9	2.0	2.0
deflatore delle importazioni	7.7	9.2	2.2	2.0	2.0	2.0	2.0

Tavola 1c. EVOLUZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Occupazione (1)	-0.4	1.0	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7
Tasso di disoccupazione (2)	7.7	6.9	6.7	6.3	6.0	5.9	5.7
Produttività del lavoro (1)	0.4	0.7	0.8	0.8	0.9	1.0	1.0
Redditi da lavoro dipendentem (1)	4.3	4.6	2.7	2.7	3.0	2.9	3.0

(1) Variazione percentuale anno su anno

(2) Rapporto percentuale

Tavola 1d. CONTI CON L'ESTERO

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in % del PIL						
Accreditamento/indebitamento netto con il resto del mondo (1)	-1,6	-2,3	-2,0	-2,0	-2,0	-1,9	-1,8
Bilancia dei beni e servizi		-0,1	-0,9	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti		-1,5	-1,4	-1,4	-1,3	-1,2	-1,1

(1) Tale voce non comprende il saldo del conto capitale

3. L'INDEBITAMENTO NETTO E IL DEBITO PUBBLICO

3.1 L'Indebitamento netto della Pubblica Amministrazione

Le previsioni dei saldi di finanza pubblica presentate nell'*Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2005* sono state successivamente riviste in corso d'anno. In aprile, con la *Relazione Trimestrale di Cassa* si rivedeva la stima dell'indebitamento netto per il 2006 dal 3,5 al 3,8 per cento del PIL. La nuova stima teneva conto di una previsione di minore crescita, di un'evoluzione delle entrate migliore delle attese e di maggiori spese per il pubblico impiego e per la sanità. Per effetto dei nuovi criteri adottati dall'ISTAT per la classificazione dei servizi finanziari, l'avanzo primario veniva ridotto allo 0,6 per cento del PIL.

Nel mese di maggio, la ricognizione della situazione dei conti pubblici ("*due diligence*") chiesta dal Governo al momento del suo insediamento faceva emergere maggiori spese per 5,8 miliardi e maggiori entrate per 2,5 miliardi. La nuova stima del rapporto deficit/PIL si innalzava al 4,1 per cento. Inoltre, la verifica evidenziava alcuni fattori di rischio connessi alla crescita della spesa corrente degli enti locali e all'attuazione della manovra per il 2006 relativamente alla pianificazione fiscale e al concordato di massa.

La strategia del nuovo Governo in favore di una significativa correzione strutturale del disavanzo ed un contemporaneo rilancio della crescita economica veniva definita nel mese di luglio con il DPEF. L'indebitamento netto per il 2006 veniva fissato al 4,0 per cento del PIL e l'avanzo primario allo 0,5 per cento. La nuova valutazione rifletteva una revisione al rialzo della crescita economica dall'1,3 all'1,5 per cento e il consistente aumento delle entrate tributarie registratesi nella prima parte dell'anno. In aggiunta, venivano incorporati gli effetti del provvedimento correttivo adottato dal Governo per decreto nello stesso mese di luglio (DL 223/2006 convertito nella legge 248/2006). Nel mese di settembre, con la *Relazione Previsionale e Programmatica* e la *Nota di Aggiornamento al DPEF* la stima dell'indebitamento veniva aggiornata ulteriormente per tener conto dei nuovi dati sulla crescita delle entrate tributarie che continuava ad essere superiore alle aspettative. Ma soprattutto le nuove proiezioni scontavano gli effetti della sentenza della Corte di Giustizia Europea relativa alla detraibilità dell'IVA sugli

autoveicoli³ (Appendice 2). L'indebitamento netto veniva ricollocato al 4,8 per cento del PIL e il saldo primario a -0,3 per cento. Al netto dei maggiori oneri relativi al pagamento degli arretrati, l'indebitamento netto si sarebbe collocato al 3,6 per cento e l'avanzo primario allo 0,9 per cento.

Complessivamente, la differenza tra le stime attuali d'indebitamento netto per il 2006 e quelle indicate lo scorso anno è pari a 1,3 punti percentuali (Tavola 2). Prescindendo dalle successive revisioni intervenute in corso d'anno, la differenza è da attribuirsi principalmente agli effetti della sentenza sulla detraibilità dell'IVA, quantificabili in circa 1,2 punti percentuali di PIL. Peraltro, la crescita economica risulta in linea con quanto previsto nel precedente Aggiornamento.

Tavola 2. DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITA'

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasso di crescita del PIL							
Programma di Stabilità 2005	0,0	1,5	1,5	1,7	1,8		
Programma di Stabilità 2006	0,0	1,6	1,3	1,5	1,6	1,7	1,7
Differenza	0,0	0,1	-0,2	-0,2	-0,2		
Indebitamento netto (in % del PIL)							
Programma di Stabilità 2005	-4,3	-3,5	-2,8	-2,1	-1,5		
Programma di Stabilità 2006	-4,1	-4,8	-2,8	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
Differenza	0,2	-1,3	0,0	-0,1	0,0		
Debito pubblico (in % del PIL)							
Programma di Stabilità 2005	108,5	108,0	106,1	104,4	101,7		
Programma di Stabilità 2006	106,6	107,6	106,9	105,4	103,5	100,7	97,8
Differenza	-1,9	-0,4	0,8	1,0	1,8		

Rispetto ai risultati conseguiti nel 2005, le stime per il 2006 al netto dei maggiori oneri relativi al pagamento degli arretrati per la sentenza IVA indicano una riduzione dell'indebitamento netto di 0,5 punti percentuali (Tavola 3).

Le entrate totali sono stimate in crescita di un punto percentuale di PIL, specialmente per effetto dell'andamento favorevole del gettito tributario cresciuto di 1,1 punti percentuali di PIL ed in particolare per le imposte dirette aumentate di 0,6 punti percentuali.

³ Tali effetti sono valutati, in ragione della competenza economica, in maggiori oneri pari a 17,1 miliardi per il pagamento degli arretrati relativi agli anni 2003-2004-2005 e fino al 13 settembre 2006 e in un minor gettito per circa 1,5 miliardi per la parte finale del 2006.

Tavola 3. EVOLUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)

	2005		2006	2007	2008	2009	2010	2011
	livello	in % del PIL						
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione								
1. Amministrazioni pubbliche	-58.163	-4,1	-4,8	-2,8	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
aggiustamento annuale (2)					0,7	0,5	0,5	0,6
2. Amministrazioni centrali	-53.170	-3,8	-4,4	-2,8	-2,9	-2,8	-2,4	-2,1
3. Stato	-52.855	-3,7	-4,5	-2,8	-3,0	-2,9	-2,6	-2,5
4. Amministrazioni locali	-10.291	-0,7	-0,8	-0,6	-0,6	-0,5	-0,5	-0,4
5. Enti previdenziali	5.298	0,4	0,4	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Amministrazioni pubbliche								
6. Totale entrate	623.482	44,0	45,0	46,2	46,0	45,9	45,7	45,4
7. Totale spese (3)	681.645	48,1	49,9	49,0	48,9	48,6	48,0	47,5
aggiustamento annuale (2)					0,7	0,5	0,5	0,6
8. Indebitamento netto	-58.163	-4,1	-4,8	-2,8	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
9. Spesa per interessi (Incl.SIFIM) (4) (5)	67.948	4,8	4,8	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
p.m. 9a. SIFIM	3.399	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
10. Avanzo primario	9.785	0,7	0,0	2,3	2,8	3,5	4,3	5,1
Componenti del lato delle entrate								
11. Totale entrate tributarie	392.719	27,7	28,8	29,4	29,2	29,1	28,9	28,8
11a. Imposte indirette	201.859	14,2	14,5	14,5	14,4	14,3	14,2	14,0
11b. Imposte dirette	189.052	13,3	13,9	14,8	14,7	14,8	14,8	14,8
11c. Imposte in c/capitale	1.808	0,1	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
12. Contributi sociali	182.416	12,9	12,8	13,5	13,5	13,4	13,3	13,2
13. Redditi da proprietà	8.118	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
14. Altre entrate	40.229	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,7
15. Totale entrate	623.482	44,0	45,0	46,2	46,0	45,9	45,7	45,4
n.m. Pressione fiscale		40,6	41,6	42,9	42,6	42,5	42,3	42,0
Componenti dal lato della Spesa								
16. Consumi collettivi	116.023	8,2	8,3	8,1	8,1	8,0	7,9	7,8
17. Totale trasferimenti sociali	409.828	28,9	29,0	29,0	29,1	28,8	28,5	28,3
17a. Trasferimenti sociali in natura	168.136	11,9	11,8	11,4	11,4	11,3	11,1	11,0
17b. Prestazioni sociali non in natura	241.692	17,1	17,2	17,5	17,7	17,5	17,4	17,4
18. Interessi passivi (Incl.SIFIM) (4) (5)	67.948	4,8	4,8	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
19. Contributi alla produzione	13.201	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9
20. Investimenti fissi lordi	33.499	2,4	2,6	2,8	2,8	2,9	2,8	2,7
21. Altre spese	41.146	2,9	4,2	3,1	3,1	3,0	2,9	2,8
22. Totale spese (3)	681.645	48,1	49,9	49,0	48,9	48,6	48,0	47,5
p.m. Redditi da lav.dipendente	155.533	11,0	11,1	10,8	10,8	10,6	10,5	10,3

Nota metodologica: I dati relativi all'avanzo primario e agli interessi non sono direttamente confrontabili con le stime indicate nei documenti programmatici prodotti nel corso dell'anno poiché gli interessi della tavola, come richiesto dal nuovo codice di condotta, sono calcolati al lordo dei SIFIM (pari allo 0,2 per cento del PIL in ciascun anno del periodo) e al netto degli *swap* (pari allo 0,15 per cento del PIL nel 2005).

- (1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono causare differenze tra la somma delle varie voci di spesa e di entrata e, rispettivamente, il totale delle spese e il totale delle entrate.
- (2) L'aggiustamento cumulato risulta pari a 1,2 punti percentuali nel 2009, 1,7 nel 2010 e 2,3 nel 2011.
- (3) Il dato del 2006 include i maggiori oneri per il pagamento degli arretrati relativi agli anni 2003-2005 e fino al 13 settembre 2006 derivanti dalla sentenza della Corte di Giustizia Europea in materia di IVA.
- (4) Al netto dei flussi relativi agli *swap*, pari nel 2005 a 2.092 milioni.
- (5) Il profilo degli interessi differisce da quello indicato nella Tavola 6 in quanto sconta unicamente l'impatto della manovra finanziaria per il 2007.

Nell'ambito della spesa complessiva, la spesa primaria al netto degli oneri della sentenza relativa all'IVA e dell'impatto delle dismissioni immobiliari, è prevista aumentare dello 0,4 per cento di PIL rispetto al 2005.

La stima dell'indebitamento netto al 4,8 per cento del PIL non tiene conto, peraltro, degli effetti della recente decisione del Governo di procedere entro l'anno corrente all'accollo del debito ex-ISPAA (Appendice 3). Tale decisione risponde alla necessità di chiudere una fase, dalla partenza del progetto nel 1991 ad oggi, in cui differenti sistemi di finanziamento sono andati stratificandosi. L'operazione di accollo, relativa ad una posta

che era già parte del debito pubblico, ha il beneficio di rendere più coerente la rappresentazione contabile delle passività ISPA. Pur essendo state riclassificate nel debito pubblico, queste passività sono al momento formalmente in capo a RFI/TAV, un soggetto al di fuori del perimetro della Pubblica Amministrazione. Tale operazione comporterà un peggioramento dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione per il 2006 di circa 13 miliardi (0.9 per cento del PIL).

Per il 2007, l'obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche è confermato al 2,8 per cento del PIL come indicato nel precedente Aggiornamento. Tale livello è coerente con il percorso di rientro del *deficit* definito nella procedura dei disavanzi eccessivi.

Per gli anni 2008-2011, gli obiettivi di indebitamento netto sono stati fissati secondo un profilo decrescente, compatibile con l'andamento atteso della crescita economica. Nel quadriennio, il *deficit* è previsto ridursi in media di 0,7 punti percentuali all'anno fino a raggiungere il pareggio nel 2011.

Le misure adottate con la manovra finanziaria per il 2007 comporteranno una correzione annuale strutturale dei saldi nel 2008-2011 pari a un punto percentuale in termini di PIL. Gli obiettivi finanziari fissati nel DPEF verranno conseguiti di anno in anno con gli ulteriori interventi che saranno definiti con le prossime Leggi Finanziarie. La correzione aggiuntiva richiesta, tenuto conto del carattere permanente degli interventi adottati quest'anno, è di entità comunque ridotta. In ogni caso, l'aggiustamento per il 2007 consente di mantenere l'indebitamento netto al di sotto del limite del 3 per cento del PIL per l'intero orizzonte di proiezione (Tavola 4). Infine, contrariamente al passato, non è previsto il ricorso a misure di natura temporanea (Appendice 4).

Tavola 4. PROIEZIONI DEI PRINCIPALI AGGREGATI DI FINANZA PUBBLICA INCLUDENDO LA MANOVRA FINANZIARIA PER IL 2007 (in percentuale del PIL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Indebitamento netto tendenziale	-4.8	-3.8	-3.9	-3.8	-3.5	-3.3
Manovra sul primario		1.0	0.9	1.0	1.0	1.0
Risparmio interessi associato alla manovra		0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
Indebitamento netto risultante		-2.8	-2.9	-2.7	-2.4	-2.2

3.2 Il saldo di bilancio corretto per il ciclo

La Tavola 5 mostra gli andamenti delle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica rilevanti per la stima del saldo di bilancio corretto per il ciclo per il periodo 2003-2011.

L'accelerazione del PIL rispetto alla crescita nulla del 2005 si ripercuote positivamente sul prodotto potenziale che aumenta lievemente all'1,4 per cento nel 2006. Dalla scomposizione dei fattori che contribuiscono all'aumento del PIL potenziale emerge che circa metà di tale crescita è spiegata dall'apporto del fattore lavoro, mentre l'altra metà è imputabile alla crescita della dotazione di capitale. In linea con il triennio precedente, rimane invece pressoché nullo il contributo della produttività totale dei fattori⁴.

A fronte di un indebitamento netto per il 2006 pari al 4,8 per cento del PIL, il saldo di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum* dovrebbe attestarsi al 3,6 per cento, in miglioramento rispetto al 3,7 del 2005.

Nel 2007 si registrerà una significativa correzione strutturale delle finanze pubbliche. In presenza di un lieve rallentamento della crescita del PIL (1,3 per cento) e di una crescita potenziale sostanzialmente invariata rispetto al 2006, la manovra finanziaria comporterà una riduzione del saldo corretto per il ciclo al netto delle *una tantum* di 1,4 punti percentuali, dal 3,6 per cento del PIL nel 2006 al 2,2 per cento nel 2007 (Tavola 5).

La manovra di risanamento dei conti pubblici risulta quindi in linea con la Raccomandazione del Consiglio Ecofin del luglio del 2005 che richiedeva un aggiustamento strutturale al netto delle misure *una tantum* pari all'1,6 per cento nel biennio 2006-07.

A partire dal 2008, l'indebitamento netto corretto per il ciclo dovrebbe costantemente ridursi di circa 0,7 punti percentuali all'anno. Nel 2011, ultimo anno di previsione coperto dal programma, il saldo sarà positivo. Questa dinamica è pienamente coerente con i principi e le regole fissate nel nuovo Patto di Stabilità e Crescita rispetto al raggiungimento dell'obiettivo di medio periodo. In coerenza con gli andamenti descritti, l'avanzo primario corretto per il ciclo tornerà a crescere in modo consistente,

⁴ Nel 2005, su proposta del gruppo di lavoro sugli *output gap*, il Comitato di Politica Economica dell'UE ha approvato l'utilizzo della serie delle ore lavorate per la determinazione del prodotto potenziale nell'ambito della metodologia della funzione di produzione. Tuttavia, i dati relativi alle ore lavorate per l'Italia non sono attualmente ancora disponibili, impedendo così di incorporare tale nuova variabile nell'ambito della stima del prodotto potenziale contenuta in questo Aggiornamento. È presumibile che, utilizzando la serie delle ore lavorate, il contributo alla crescita potenziale della produttività totale dei fattori sia leggermente positivo.

raggiungendo nell'ultimo biennio rispettivamente il 4,8 e il 5,5 per cento del PIL, valori in grado di garantire una rapida discesa del rapporto fra debito pubblico e PIL, pur in presenza di un'ulteriore accentuazione del processo di invecchiamento demografico (cfr. capitolo 6).

Tavola 5. LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (1)
(in percentuale del PIL)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	0.0	1.1	0.0	1.6	1.3	1.5	1.6	1.7	1.7
Indebitamento netto	-3.4	-3.4	-4.1	-4.8	-2.8	-2.2	-1.5	-0.7	0.1
Interessi passivi	5.1	4.7	4.8	4.8	5.0	5.0	4.9	4.9	4.9
Tasso di crescita del PIL potenziale (2)	1.3	1.4	1.3	1.4	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7
contributi dei fattori alla crescita potenziale:									
<i>Lavoro</i>	0.7	0.7	0.6	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
<i>Capitale</i>	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.3	0.4
Output gap (2)	-0.2	-0.5	-1.8	-1.6	-1.5	-1.4	-1.2	-1.1	-1.1
Componente ciclica del saldo di bilancio (2)	-0.1	-0.3	-0.9	-0.8	-0.8	-0.7	-0.6	-0.5	-0.5
Saldo di bilancio corretto per il ciclo (2)	-3.4	-3.2	-3.2	-4.1	-2.1	-1.5	-0.9	-0.1	0.7
Avanzo primario corretto per il ciclo (2)	1.8	1.6	1.6	0.7	3.0	3.5	4.0	4.8	5.5
Misure una-tantum	1.7	1.24	0.5	-0.5	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una-tantum (2)	-5.1	-4.4	-3.7	-3.6	-2.2	-1.6	-0.9	-0.1	0.7
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una-tantum (2)	0.1	0.3	1.0	1.2	2.8	3.4	4.0	4.8	5.5
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto una-tantum (2)		-0.7	-0.7	-0.2	-1.4	-0.6	-0.7	-0.8	-0.8

(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze fra i valori presentati in tabella.

(2) Il calcolo del PIL potenziale tiene conto di uno smussamento dei dati della popolazione attiva per ridurre il picco del 2004 dovuto alla legalizzazione dei lavoratori immigrati.

3.3 Il debito pubblico

Nel 2005, il rapporto debito/PIL è aumentato di 2,7 punti percentuali rispetto al 2004, passando dal 103,9 al 106,6 per cento. Le previsioni dell'*Aggiornamento del Programma di Stabilità 2005* indicavano invece una riduzione complessiva di questo rapporto pari a 2 punti percentuali di PIL. Tuttavia, le stime dell'anno scorso e i risultati effettivi non sono immediatamente confrontabili. La revisione della serie del PIL operata dall'ISTAT nel 2005 ha introdotto una sensibile differenza nei livelli del rapporto debito/PIL per il 2004 ed il 2005. L'impatto di tale revisione per il 2004 è stato pari a 2,8 punti percentuali: il rapporto debito/PIL è passato dal 106,5 al 103,7 per cento. In aggiunta, una revisione del debito nominale per l'anno 2004 ha fatto salire tale rapporto al 103,9 per cento⁵.

⁵ A questo riguardo è stato recepito il parere dell'Eurostat secondo cui la rinegoziazione dei debiti commerciali - strumenti per loro natura non ricompresi nelle passività che compongono il debito valido ai fini del Trattato di Maastricht - seguita da successive operazioni di cartolarizzazione risulta in un diverso strumento finanziario non più classificabile nella categoria dei debiti commerciali ma in quello dei prestiti.

Per quanto riguarda il 2005, la sola revisione della serie del PIL a parità di livello del debito nominale avrebbe comportato una riduzione del rapporto di circa 3 punti percentuali portandolo circa al 105,5 per cento. Tuttavia, nel valore nominale del debito a fine 2005 sono state contabilizzate ulteriori modifiche pari a circa lo 0,2 per cento del PIL a seguito di revisioni ordinarie di statistiche bancarie e dell'inclusione degli effetti di operazioni di cartolarizzazione dei debiti sanitari delle Regioni⁶. Una crescita nominale più bassa del previsto (2,0 per cento anziché 2,4 per cento, per effetto di un'evoluzione del deflatore del PIL più contenuta del previsto) e una dinamica più sostenuta dei flussi di cassa derivanti dal fabbisogno delle Pubbliche Amministrazioni compensata solo in parte da un indebitamento netto lievemente inferiore alle previsioni⁷, hanno comportato un innalzamento del rapporto debito/PIL al 106,6 per cento alla fine del 2005.

Per il 2006, si stima che il rapporto debito/PIL raggiunga il 107,6 per cento, a seguito della riclassificazione delle operazioni di cartolarizzazione dei debiti sanitari e tenendo conto degli effetti sullo stesso anno della sentenza della Corte di Giustizia Europea.

In relazione alle cartolarizzazioni di debiti sanitari si considerano oltre agli effetti prodotti sino al 2005, quelli per l'anno in corso derivanti dalle operazioni eseguite e da quelle che verosimilmente verranno completate entro l'anno per un importo complessivo pari ad ulteriori 2,2 miliardi di euro.

Al netto degli oneri derivanti dalla sentenza IVA, il rapporto debito/PIL risulterebbe pari a 106,8 per cento⁸, ossia 0,2 punti percentuali in più rispetto al 2005. Il dato dello

L'inclusione dei debiti commerciali delle Regioni successivamente cartolarizzati dai creditori ha avuto un impatto per circa 700 milioni, le revisioni ordinarie di statistiche bancarie relative a debiti degli Enti locali per 400 milioni e l'adozione di una migliore tecnica di rilevazione dei conti correnti postali detenuti da privati per 2,1 miliardi.

⁶ Di queste revisioni, 600 milioni di euro rappresentano debiti contratti da enti locali e circa 2,7 miliardi di euro cartolarizzazioni di debiti sanitari (importo cumulato dovuto ai citati 700 milioni del 2004 a cui si sono aggiunti circa 2 miliardi di nuove operazioni).

⁷ Si precisa che la variazione dell'indebitamento netto 2005 dal 4,3 per cento dell'ultimo Aggiornamento al 4,1 per cento a consuntivo è spiegata per 0,1 punti percentuali dalla revisione al rialzo della serie del PIL.

⁸ Gli effetti della sentenza IVA rendono tuttavia piuttosto difficoltoso un confronto organico con la dinamica del rapporto debito/PIL stimata nello scorso Aggiornamento. Secondo i principi contabili del SEC95, infatti, l'impatto della sentenza si trasferisce direttamente sull'indebitamento netto dell'anno in cui viene emanato il provvedimento mentre la sua regolazione di cassa – vale a dire l'effetto sulla dinamica del debito – si ha naturalmente nel momento in cui per gli aventi diritto vengono espletate le procedure di richiesta, verifica e rimborso. La previsione dell'evoluzione del rapporto debito/PIL riportata in Tabella 6 oltre a risentire di questi effetti per gli anni 2007, 2008 e 2009, incorpora anche un'ipotesi di gestione del debito tesa a rimodulare nel tempo l'impatto derivante da detta sentenza. Le previsioni scontano un parziale pre-finanziamento delle risorse necessarie ai rimborsi per un importo pari a 8,6 miliardi nel 2006, circa la metà della stima complessiva dei rimborsi. Tale pre-finanziamento sarà impiegato a partire dal 2007 per fronteggiare le richieste di rimborso che si ipotizza incidano sul Fabbisogno del Settore Statale per un importo pari a 5,7 miliardi per ciascun anno del triennio 2007-2009. In altri termini, nella stima effettuata per il 2006 si ipotizza che l'attuale eccedenza di liquidità del Tesoro sul conto disponibilità in essere presso

scorso Aggiornamento prevedeva per il 2006 un livello pari al 108,0 per cento che, utilizzando la nuova serie del PIL, sarebbe risultato pari a circa il 105,5 per cento. Gli effetti della menzionata riclassificazione, accompagnati dall'assenza di introiti da privatizzazioni previsti nello scorso Aggiornamento e da una crescita stimata del PIL nominale complessivamente più modesta, sono alla base di questa moderata ascesa del rapporto debito/PIL al netto della sentenza IVA anche per l'anno in corso. Si tenga inoltre conto che lo scorso Aggiornamento scontava un indebitamento lievemente inferiore (3,5 per cento anziché 3,6 per cento⁹).

Tavola 6. RAPPORTO DEBITO/PIL (1)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Debito pubblico							
Livello	106,6	107,6	106,9	105,4	103,5	100,7	97,8
Variazioni	2,7	1,0	-0,7	-1,5	-1,9	-2,8	-2,9
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico (in percentuale del PIL)							
Avanzo primario (competenza economica)	-0,7	0,0	-2,2	-2,8	-3,4	-4,2	-5,0
Effetto della dinamica della crescita nominale rispetto ai tassi di interesse	2,8	1,1	2,1	1,5	1,4	1,2	1,4
di cui: Interessi (competenza economica e incluso FISIM) (2)	4,8	4,8	5,0	5,0	4,9	4,9	4,9
Aggiustamento stock-flussi	0,7	-0,2	-0,5	-0,2	0,1	0,1	0,7
di cui:							
Differenza tra cassa e competenza	-0,4	-1,1	-0,5				
Accumulazione netta di asset finanziari	1,2	0,8	0,0				
di cui: Introiti da privatizzazioni	-0,3						
Effetti di valutazione del debito	-0,1	0,2	0,1				
p. m. Tasso di interesse implicito sul debito	4,7	4,7	4,8	4,8	4,9	4,9	5,0

(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze fra i valori presentati in tabella.

(2) Il profilo degli interessi differisce da quello indicato nella Tavola 3 in quanto sconta l'impatto della correzione aggiuntiva assunta con le Leggi Finanziarie dei prossimi anni.

Il profilo del rapporto debito/PIL mostra un andamento significativamente in discesa a partire dal 2007, con il rapporto che si attesta nel 2011 su un livello inferiore al 100 per cento. Rispetto allo scorso Aggiornamento, la dinamica della discesa di tale rapporto risulta più contenuta in quanto per motivi prudenziali non vengono scontati eventuali introiti da future privatizzazioni. Pertanto, la dinamica del debito ha margini di miglioramento ulteriore. Alla fine del periodo coperto dal programma, la dinamica della riduzione diviene più marcata per effetto di una crescita più sostenuta dell'avanzo primario programmatico, ipotizzato raggiungere il 5,0 per cento del PIL nel 2011. La dinamica dell'avanzo più che compensa un'evoluzione della crescita economica meno accentuata nei prossimi anni rispetto a quanto stimato nell'*Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2005*.

la Banca d'Italia non venga impiegata a riduzione del debito nel 2006, ma costituisca una copertura per i rimborsi IVA previsti per gli anni successivi.

⁹ L'indebitamento netto 2006 previsto nello scorso Aggiornamento, utilizzando la nuova serie del PIL, passerebbe dal 3,5 per cento al 3,4 per cento.

4. ANALISI DI SENSITIVITA'

Come previsto dal codice di condotta, questo capitolo illustra i risultati di simulazioni che considerano alcune ipotesi alternative riguardo al tasso di crescita del PIL e ai tassi di interesse.

4.1 Sensitività alla crescita economica

Nei due scenari macroeconomici alternativi si prevede che durante il periodo 2007–2011 la crescita del PIL reale sia ogni anno superiore o inferiore di 0,5 punti percentuali rispetto alle previsioni dello scenario di base, in ragione dell'evoluzione più o meno favorevole di alcune variabili internazionali.

Nello scenario più favorevole l'economia italiana crescerebbe più rapidamente in relazione a un prezzo del petrolio inferiore ai 60 dollari a barile, che favorisce la crescita dell'economia mondiale e degli scambi internazionali, e a un maggiore aumento della domanda interna statunitense. Nell'ipotesi meno favorevole l'attività si espanderebbe a ritmi inferiori di 0,5 punti percentuali l'anno per effetto di un prezzo del petrolio vicino agli 80 dollari che riduce la crescita dell'economia mondiale e del commercio internazionale.

Entrambi gli scenari sono basati sull'ipotesi che i diversi ritmi di crescita si riflettano in modo permanente sul prodotto potenziale. Coerentemente, l'*output gap* varia alla luce dei nuovi profili del PIL effettivo e potenziale¹⁰.

Le diverse dinamiche di crescita del PIL influenzano l'indebitamento netto attraverso la variazione della componente strutturale e della componente ciclica dell'avanzo primario¹¹.

La componente strutturale dell'avanzo primario viene misurata distinguendo tra entrate e spese strutturali, stimate applicando il metodo concordato in sede europea. Per la stima del debito pubblico, si assume che lo *stock flow adjustment* e il tasso di interesse implicito nei due scenari alternativi rimangano identici al quadro di base (Tavola 7).

¹⁰ Nello scenario di maggiore crescita, l'*output gap* nel 2007 risulta maggiore che nello scenario di base poiché il prodotto potenziale, che sconta il persistere della più rapida crescita, aumenta più del prodotto effettivo rispetto allo scenario di base. Questa apparente anomalia scompare negli anni successivi.

¹¹ Analogamente a quanto fatto nell'*Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2005*, gli interventi futuri programmati per gli anni 2008, 2009, 2010 e 2011, che verranno definiti dalle Leggi Finanziarie dei prossimi anni, sono stati ripartiti in maggiori entrate e minori spese in proporzione, rispettivamente, alla quota sul PIL di entrate ed uscite correnti previste per gli stessi anni.

Tavola 7. SENSITIVITA' ALLA CRESCITA (1) (valori percentuali)

		2007	2008	2009	2010	2011
Tasso di crescita del PIL nominale	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	3.2	3.7	3.8	3.9	3.9
	Scenario di base	2.8	3.4	3.4	3.6	3.6
	<i>Scenario di minore crescita</i>	2.5	3.1	3.2	3.3	3.2
Tasso di crescita del PIL reale	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	1.8	2.0	2.1	2.2	2.2
	Scenario di base	1.3	1.5	1.6	1.7	1.7
	<i>Scenario di minore crescita</i>	0.8	1.0	1.1	1.2	1.2
Tasso di crescita del PIL potenziale	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	1.5	1.7	1.8	1.9	2.0
	Scenario di base	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7
	<i>Scenario di minore crescita</i>	1.1	1.1	1.1	1.3	1.4
Output gap	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-1.7	-1.4	-1.1	-0.7	-0.5
	Scenario di base	-1.5	-1.4	-1.2	-1.1	-1.1
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-1.8	-1.9	-1.9	-1.9	-2.1
Indebitamento netto	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-2.6	-1.8	-0.8	0.3	1.3
	Scenario di base	-2.8	-2.2	-1.5	-0.7	0.1
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-3.1	-2.7	-2.3	-1.7	-1.2
Indebitamento netto corretto per il ciclo	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-1.8	-1.1	-0.3	0.6	1.6
	Scenario di base	-2.1	-1.5	-0.9	-0.1	0.7
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-2.2	-1.8	-1.3	-0.8	-0.2
Avanzo Primario	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	2.4	3.2	4.0	5.1	6.1
	Scenario di base	2.2	2.8	3.4	4.2	5.0
	<i>Scenario di minore crescita</i>	2.0	2.3	2.7	3.3	3.8
Avanzo Primario corretto per il ciclo	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	3.2	3.9	4.5	5.4	6.3
	Scenario di base	3.0	3.5	4.0	4.8	5.5
	<i>Scenario di minore crescita</i>	2.9	3.3	3.6	4.3	4.9
Debito Pubblico	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	106.7	104.4	101.5	97.5	93.2
	Scenario di base	106.9	105.4	103.5	100.7	97.8
	<i>Scenario di minore crescita</i>	107.5	106.7	105.8	104.2	103.0

(1) L'arrotondamento alla prima cifra decimale può causare la mancata coerenza tra le variabili.

Nello scenario di minore crescita, il saldo di bilancio del 2007 peggiorerebbe di circa 0,3 punti percentuali rispetto al dato dello scenario di riferimento. Negli anni successivi l'indebitamento netto continuerebbe a ridursi, sia pur con un andamento più lento rispetto allo scenario di base, passando dal 3,1 del 2007 all'1,2 del 2011 (Figura 1). Il disavanzo migliora sensibilmente anche in questo scenario meno favorevole (cfr par. 4.2). Nel 2007, l'indebitamento corretto per il ciclo si attesterebbe intorno al 2,2 per cento, mentre nel 2008 continuerebbe a ridursi di 0,5 punti percentuali. Già nel 2009 si avrebbe comunque un *deficit* corretto per il ciclo pari all'1,3 per cento, al di sopra del cosiddetto margine di salvaguardia delle finanze pubbliche (*budgetary safety margin*).

Nello scenario di maggiore crescita, il deficit corretto per il ciclo del 2007 dovrebbe essere pari all'1,8 per cento, inferiore di 0,3 punti percentuali rispetto allo scenario di riferimento. Negli anni successivi si assisterebbe ad un forte miglioramento del saldo strutturale che nel 2011 si presenterebbe come avanzo dell'1,6 per cento.

Un risultato importante che emerge dalle simulazioni è che il rapporto debito/PIL si riduce in entrambi gli scenari (Figura 2). Il calo è ovviamente più rapido nello scenario "ottimistico" in cui il rapporto debito/PIL passa dal 106,7 per cento del 2007 al 93,2 del 2011. Nello scenario di minor crescita, il rapporto si attesta invece al 103,0 per cento.

Figura 1. SENSITIVITA' DELL'INDEBITAMENTO NETTO ALLA CRESCITA
(in percentuale del PIL)

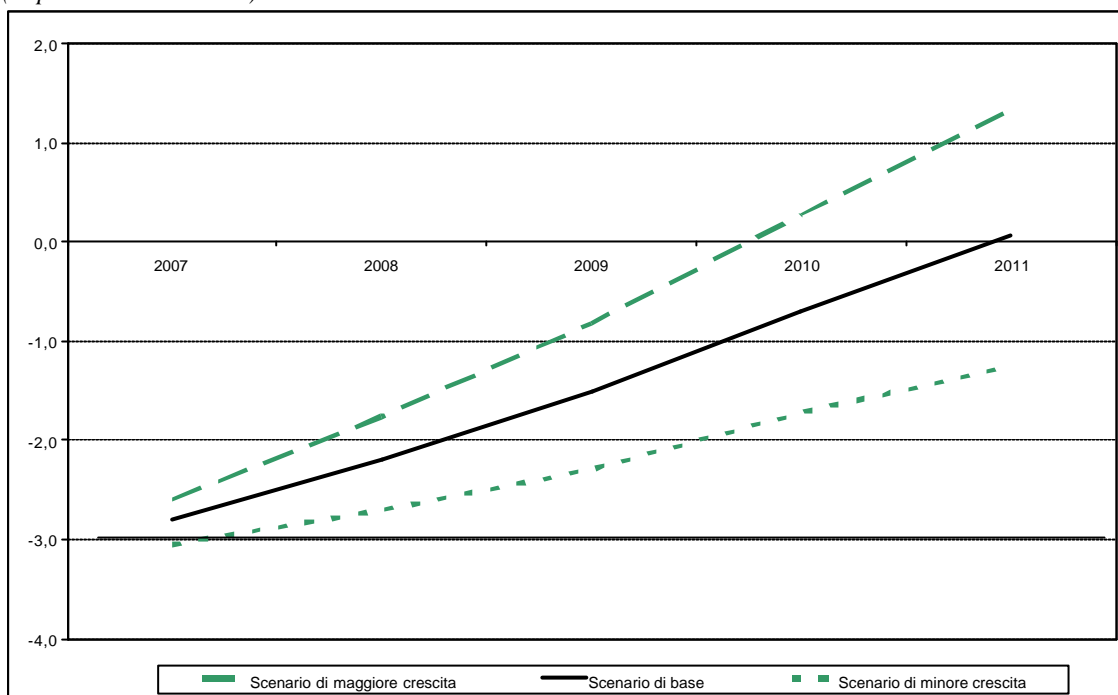
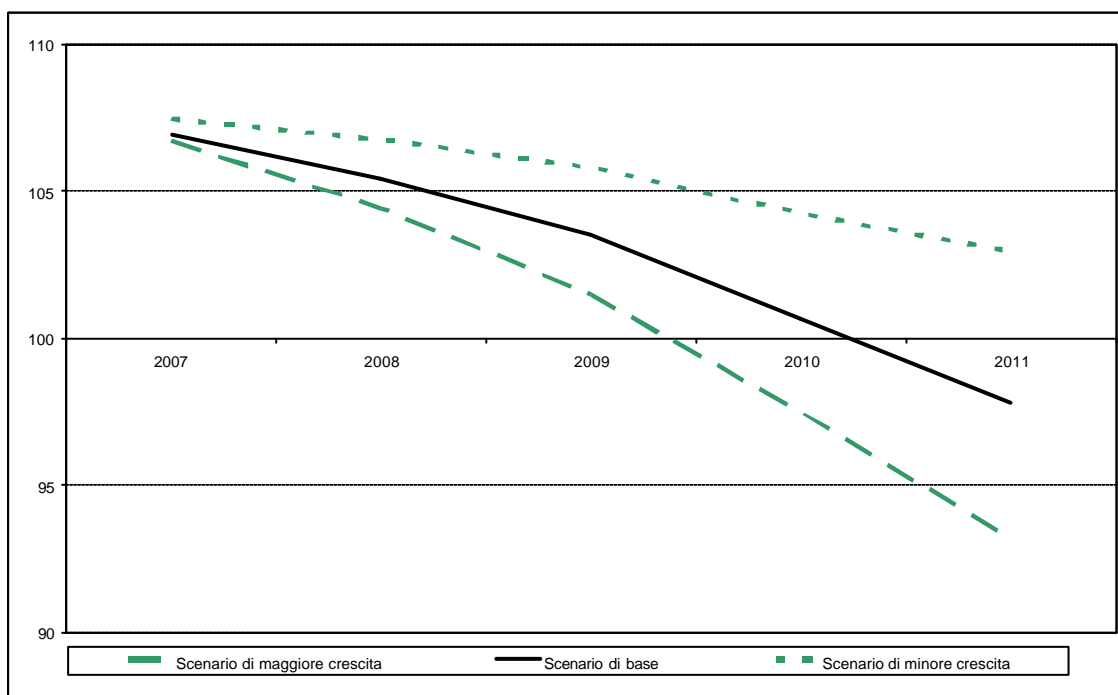


Figura 2. SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO ALLA CRESCITA
(in percentuale del PIL)

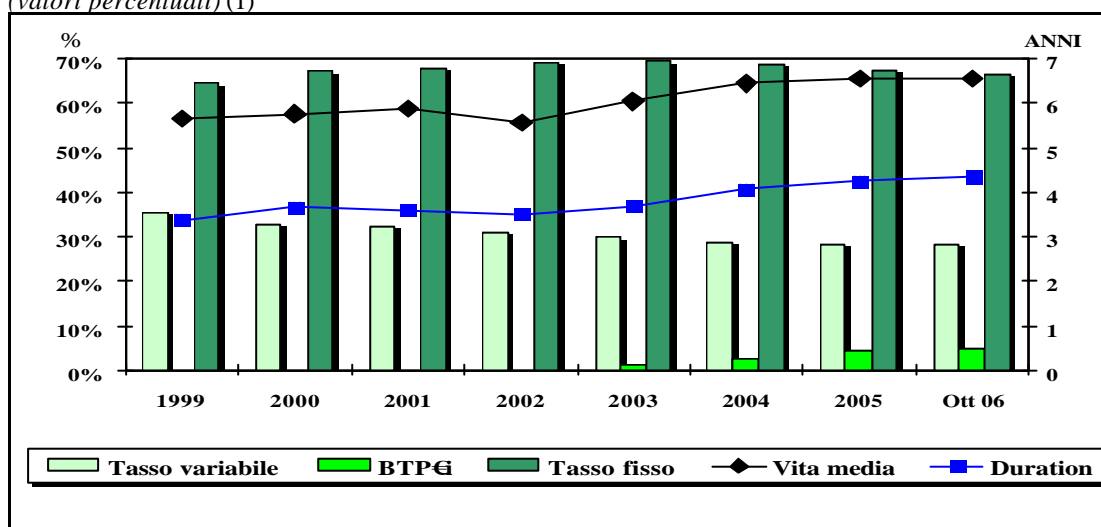


4.2 Sensibilità ai tassi d'interesse

In questa sezione si esamina l'effetto sulla spesa per interessi di uno scenario alternativo riguardo l'evoluzione dei tassi d'interesse di mercato.

A fine ottobre 2006 (Figura 3), la struttura del debito pubblico negoziabile¹² risulta caratterizzata da una quota di titoli a tasso fisso per circa il 67 per cento del totale, da titoli indicizzati all'inflazione europea per quasi il 5 per cento e da una componente a breve e a tasso variabile per il 28 per cento¹³. La vita media complessiva di tutti i titoli di Stato risulta pari a circa 6,58 anni (6,56 a di fine 2005); la durata finanziaria a 4,33 anni (4,25 a fine 2005).

Figura 3. EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA E DELLA VITA MEDIA DEL DEBITO IN EURO (valori percentuali) (1)



(1) Il tasso variabile comprende la quota dei BOT e CCT.

Durante il 2006, e in continuità con gli scorsi anni, la politica di emissione ha mantenuto elevata la quota dei titoli a tasso fisso, mentre la proporzione dei titoli indicizzati all'inflazione è lievemente aumentata in linea con l'obiettivo di medio termine teso a consolidare il ricorso a questo strumento¹⁴. La parte dei titoli a breve e a tasso variabile è rimasta sostanzialmente in linea con i livelli della fine del 2005. Coerentemente con le scelte di gestione del debito degli anni passati, questa politica di

¹² Con riferimento alla quota emessa dallo Stato in euro sul mercato interno.

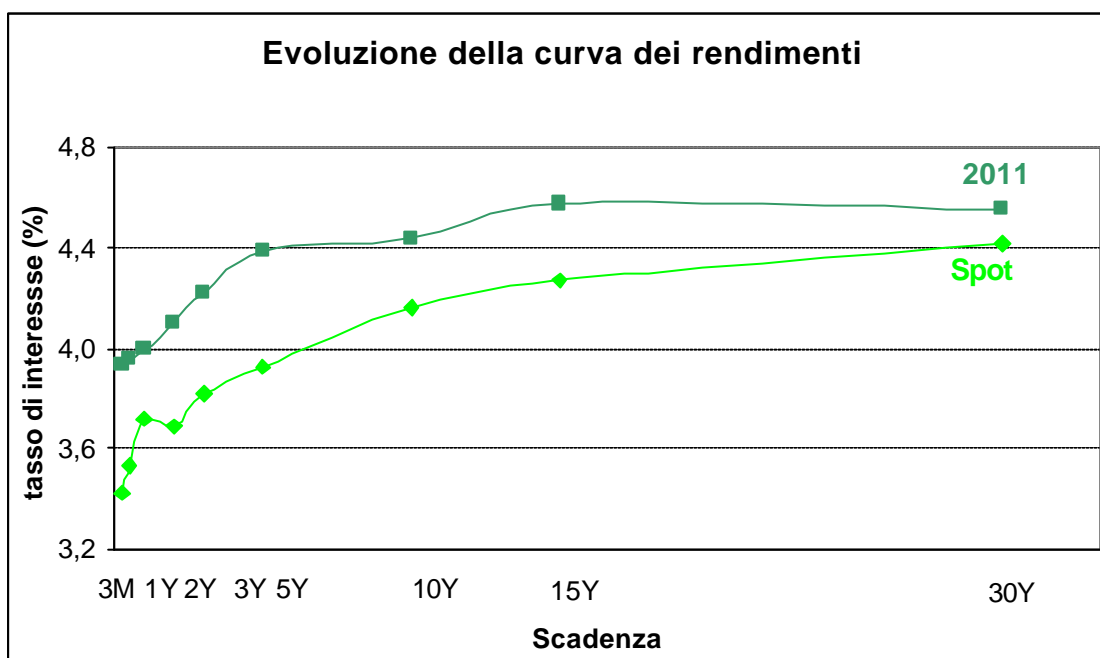
¹³ Per l'intero stock dei titoli di Stato, queste quote sono rispettivamente pari al 62,4, 26,5 e 4,8 per cento, mentre i titoli esteri rappresentano il 6,3 per cento.

¹⁴ L'incremento della quota di tali titoli sarebbe potuto essere più elevato se nella seconda metà dell'anno non si fosse verificata una forte diminuzione delle necessità di finanziamento che ha portato a posporre alcune emissioni inizialmente previste per l'anno in corso.

emissione ha consentito al Tesoro di contenere il costo del finanziamento tenendo conto sia del rischio di tasso di interesse che di rifinanziamento.

Le stime relative alla spesa per interessi contenute in questo documento sono state effettuate sulla base dei tassi impliciti nella curva dei rendimenti dei titoli governativi italiani registrata in queste ultime settimane (Figura 4), che incorporano i recenti rialzi dei tassi operati dalla Banca Centrale Europea e scontano possibili ulteriori incrementi nei prossimi mesi.

Figura 4. EVOLUZIONE DELLA CURVA DEI RENDIMENTI



I recenti mutamenti della composizione del debito italiano riducono l'esposizione alle fluttuazioni dei tassi. Un aumento istantaneo e permanente di un punto percentuale delle curve dei rendimenti aumenterebbe la spesa per interessi in rapporto al PIL di 0,19 punti percentuali nel 2007, 0,35 cento nel 2008, 0,44 nel 2009 e 0,51 nel 2010¹⁵. L'incremento dei tassi si trasferisce interamente sul costo del servizio del debito dopo circa 5,56 anni. Per verificare la solidità di questi risultati, l'esercizio è stato ripetuto considerando curve dei rendimenti caratterizzate da diversa ripidità, ottenendo sostanzialmente la medesima sensibilità, con differenze limitate al secondo decimale.

¹⁵ E' opportuno sottolineare che il presente esercizio ha come oggetto di analisi la spesa per interessi al lordo delle ritenute d'imposta. In particolare, non si considerano gli effetti della variazione dei tassi né sull'attività economica né sulle entrate tributarie relative ai redditi da capitale (imposte sui rendimenti dei titoli a reddito fisso e sui depositi bancari che sono positivamente correlate con il rialzo dei tassi di interesse). Pertanto dai risultati presentati non è possibile desumere automaticamente la sensibilità del saldo complessivo di bilancio alla variazione dei tassi di interesse.

5. QUALITA' DELLE FINANZE PUBBLICHE

La strategia di bilancio, indicata nel DPEF e confermata nella Nota di Aggiornamento, si dispiega su diversi piani: il risanamento strutturale delle finanze pubbliche congiuntamente al sostegno alla crescita economica ed all'introduzione di misure per favorire una maggiore equità sociale.

L'obiettivo della manovra finanziaria per il 2007 è quello di riportare le dinamiche della finanza pubblica, ed in particolare della spesa corrente, verso un sentiero di riequilibrio e sostenibilità nel medio-lungo periodo, introducendo elementi importanti per le riforme future nei grandi comparti di spesa.

Al netto della compensazione degli effetti conseguenti alla sentenza della Corte di Giustizia Europea circa la detraibilità dell'IVA sugli autoveicoli¹⁶, la manovra reperisce risorse per 34,7 miliardi da destinare per 15,2 alla riduzione del *deficit* e per 19,5 allo sviluppo¹⁷. La correzione netta di bilancio è pari all'1 per cento del PIL ed è permanente.

Essa consente di rispettare la Raccomandazione in sede Ecofin di un aggiustamento corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum* di 1,6 punti percentuali di PIL nel biennio 2006-2007 e di raggiungere un rapporto indebitamento netto/PIL pari al 2,8 per cento nel 2007.

5.1 La manovra di bilancio

L'insieme delle misure correttive sul versante della spesa e su quello delle entrate reperisce risorse per un importo pari al 2,3 per cento del PIL.

Gli interventi dal lato della spesa hanno come obiettivo quello di ridurre e razionalizzare la spesa pubblica. In linea con quanto indicato nel DPEF, le misure sono incentrate sui quattro grandi comparti di spesa: Pubblica Amministrazione, mediante un processo volto a riordinare tale apparato; Enti decentrati, mediante una riformulazione del Patto di Stabilità Interno; Sanità, nell'ambito di un nuovo Patto per la salute; Previdenza, con un riassetto del sistema previdenziale.

¹⁶ Questa compensazione è già inclusa nelle proiezioni tendenziali.

¹⁷ La manovra di bilancio per il 2007 comprende le disposizioni della Legge Finanziaria e del DL n°262/2006 convertito nella L n°286/2006 in materia prevalentemente fiscale. Gli emendamenti governativi attualmente all'esame parlamentare non sono inclusi nella descrizione della manovra. Essi non modificano i saldi di bilancio.

Gli interventi sul pubblico impiego mirano ad ottenere un più efficace controllo della spesa per il personale pur nella salvaguardia del funzionamento delle Amministrazioni Pubbliche. Le misure estendono il vincolo alle nuove assunzioni nella misura di un nuovo dipendente pubblico ogni cinque a settori finora esenti e prevedono l'avvio di una graduale stabilizzazione del personale precario in possesso di determinati requisiti, con una prevista riduzione di spesa per 0,5 miliardi.

Nell'ambito dei consumi intermedi, le misure di contenimento permettono un risparmio complessivo, al netto delle maggiori entrate, per circa 5,6 miliardi riferibili ai diversi livelli di Governo.

A livello centrale, gli interventi introducono il principio di flessibilità nella gestione che consente di spostare risorse da spese meno strategiche ad altre ritenute più rilevanti. La riorganizzazione è accompagnata da un processo di riordino, trasformazione e soppressione di enti e organismi pubblici. Ciò porterà ad un conseguente aumento di efficienza, riduzione dei costi e miglioramento della qualità dei servizi. Il complesso delle misure consente un risparmio di circa 2,4 miliardi.

A livello locale, il nuovo Patto di Stabilità Interno fa concorrere gli Enti decentrati al risanamento dei conti pubblici nel rispetto della loro autonomia decisionale (cfr. paragrafo 5.3). Il risparmio stimato è pari nel complesso a circa 4,4 miliardi.

Nel settore sanitario, il riequilibrio finanziario viene attuato attraverso interventi di riorganizzazione e riqualificazione della spesa. Le misure, in linea con gli orientamenti del nuovo Patto per la salute sottoscritto nel settembre scorso, sono finalizzate ad accrescere il grado di efficienza nella gestione delle risorse e la qualità dei servizi offerti. Vengono mantenuti gli strumenti tesi a responsabilizzare le regioni, anche attraverso la proroga del meccanismo di incremento automatico delle aliquote per le regioni in disavanzo. A livello centrale sono confermate le misure di contenimento dei prezzi dei farmaci ed aumentare gli strumenti tesi ad accrescere il grado di responsabilizzazione dei cittadini nei consumi sanitari mediante la compartecipazione alla spesa. Nel complesso, le misure nel settore sanitario consentono un risparmio per circa 3,1 miliardi (Appendice 5).

Dal lato delle entrate, gli interventi si fondano su misure volte ad accrescere l'efficienza delle Amministrazioni Pubbliche, sul contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, nonché sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Gli interventi di controllo e di contrasto all'evasione fiscale operano soprattutto nei settori dell'imposizione indiretta per il recupero della base imponibile evasa. Inoltre, le disposizioni modificano la normativa vigente in materia di deduzione dei fabbricati strumentali acquistati in *leasing*, di imposte ipotecarie, catastali e di registro, nonché di regime fiscale dei trasferimenti di beni tramite donazione o successione. Nel complesso, tali norme comportano maggiori entrate per 4,2 miliardi.

Ulteriori misure volte ad accrescere l'efficacia dell'amministrazione tributaria introducono innovazioni relativamente agli studi di settore con l'obiettivo di renderli più aderenti alle specificità territoriali, aziendali e all'andamento dell'attività di ciascuna impresa. Il recupero di gettito viene stimato in circa 3,3 miliardi.

Nell'ottica di favorire una maggiore equità sociale, la manovra razionalizza il sistema delle aliquote e rimodula gli scaglioni con un alleggerimento del carico tributario per i redditi più bassi. La riforma dell'IRE si accompagna ad una revisione degli istituti di sostegno alle famiglie ed alla introduzione, in luogo delle deduzioni, di apposite detrazioni in funzione della tipologia e dell'ammontare del reddito. L'impatto complessivo sulle entrate tributarie è di circa 0,4 miliardi.

Viene inoltre disposto il riordino della tassazione dei redditi da capitale attraverso l'armonizzazione delle aliquote sui proventi delle diverse attività finanziarie, con l'obiettivo di rendere il sistema impositivo neutrale ai fini delle scelte di investimento del risparmiatore e in linea con gli *standard* europei. L'effetto è pari a circa 1,1 miliardi.

Ulteriori modifiche agiscono sul comparto dell'imposizione indiretta (tabacchi, apparecchi di intrattenimento, auto) comportando maggiori entrate per circa 0,6 miliardi.

Nell'ottica di favorire la previdenza complementare, la manovra interviene sulla disciplina relativa alla destinazione dei flussi annui di TFR, disponendo l'avvio della riforma dal 1° gennaio 2007. A partire da tale data i flussi annui di TFR non destinati alla previdenza integrativa verranno trasferiti totalmente all'INPS per le imprese con almeno 50 dipendenti e utilizzati per finanziare interventi per lo sviluppo. Nel caso di imprese con meno di 50 dipendenti, i flussi non destinati alla previdenza integrativa verranno mantenuti presso le aziende. Le misure compensative già previste a favore delle imprese vengono anticipate al 2007. Il complesso delle norme, al netto degli effetti fiscali e contributivi conseguenti all'aumento delle adesioni alla previdenza complementare e delle misure compensative, consente maggiori entrate per circa 5,0 miliardi (Appendice 6).

Ulteriori interventi nel settore previdenziale sono volti a rafforzare l'equità del sistema tramite l'adeguamento delle aliquote contributive per i lavoratori dipendenti e per quelli autonomi, allineando l'aliquota effettivamente pagata a quella utilizzata per il calcolo dei benefici pensionistici. L'effetto netto sulle entrate ammonta a 4,3 miliardi.

Infine, nell'ottica di una valorizzazione del patrimonio pubblico, si prevedono misure per migliorare l'uso dei beni immobili e dei terreni demaniali, anche tramite affidamento degli stessi agli enti locali, con un impatto per circa 0,5 miliardi.

Nell'ambito della manovra economica, gli interventi volti a favorire una maggiore equità sociale e a promuovere lo sviluppo economico, pari all'1,3 per cento del PIL, si articolano in minori entrate per circa 5,5 miliardi e in misure di segno espansivo per circa 14 miliardi.

La misura più significativa riguarda la riduzione del cuneo fiscale e contributivo che grava sulle imprese. Tale intervento è volto a ridurre l'incidenza del costo del lavoro ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive, introducendo due nuove forme di deduzione. La prima consiste nell'abbattimento forfetario della base imponibile per un importo differenziato per aree territoriali (pari a 5.000 e 10.000 euro rispettivamente nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, su base annua per ciascun lavoratore dipendente a tempo indeterminato), con una riduzione di imposta di circa 3 punti percentuali. La seconda attiene ai contributi assistenziali e previdenziali a carico del datore di lavoro, con una riduzione di circa 2 punti percentuali.

La manovra economica si compone inoltre di alcuni provvedimenti rilevanti in termini di politica economica, ma con effetti sul bilancio a partire dal 2008. Tali norme introducono agevolazioni fiscali, sotto forma di credito d'imposta, a favore delle imprese che effettuano investimenti nelle aree svantaggiate o in attività di ricerca industriale e di sviluppo pro-competitivo.

Sul versante della spesa gli interventi prevedono risorse aggiuntive per gli investimenti in campo ferroviario (volti principalmente al funzionamento della rete tradizionale e in misura minore come apporto al capitale sociale di Ferrovie SpA e al finanziamento della rete ad alta velocità dal 2008), stradale (mediante l'innovazione delle fonti di finanziamento dell'ANAS) e portuale, per un ammontare complessivo di oltre 2,5 miliardi. Nuove risorse vengono destinate al finanziamento degli interventi previsti dalla Legge Obiettivo a partire dal 2008.

Ulteriori misure mirano a favorire gli investimenti in ricerca e sviluppo e la creazione di reti d'impresa. Gli interventi prevedono l'istituzione del Fondo per la Competitività e lo Sviluppo per 0,1 miliardi e del Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST) che riunisce tre fondi preesistenti con una dotazione di risorse aggiuntive per 0,3 miliardi. È previsto inoltre il rifinanziamento del Fondo per le aree sottoutilizzate a partire dal 2008 (Appendice 7).

Tavola 8. LA MANOVRA DI BILANCIO DEL 2007 (in milioni di euro) (1)

	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	in milioni di euro			in% PIL		
MISURE DI CONTENIMENTO	34.692	38.285	42.650	2,3	2,4	2,6
Minori Spese	9.627	13.103	14.986	0,6	0,8	0,9
- Pubblico impiego	500	882	1.114	0,0	0,1	0,1
- Consumi intermedi di cui:	5.633	7.607	8.244	0,4	0,5	0,5
- Patto di stabilità interno (Amministrazioni Locali)	3.271	4.152	4.601	0,2	0,3	0,3
- Bilancio dello Stato (Amministrazioni centrali)	2.362	3.455	3.643	0,2	0,2	0,2
- Sanità (interventi settore sanitario)	2.034	2.430	3.244	0,1	0,2	0,2
- Previdenza (fondo garanzia credito)	0	424	424	0,0	0,0	0,0
- Altre spese correnti	250	100	150	0,0	0,0	0,0
- Altre spese in c/capitale	1.210	1.660	1.810	0,1	0,1	0,1
Maggiori Entrate	25.065	25.182	27.664	1,6	1,6	1,7
- Politica tributaria	4.178	4.010	4.264	0,3	0,3	0,3
- Modifiche in materia di imposte dirette (compensazione IVA auto)	84	-20	1	0,0	0,0	0,0
- Revisione studi di settore	3.288	3.753	4.864	0,2	0,2	0,3
- Imposte dirette (2)	2.469	2.968	2.897	0,2	0,2	0,2
- Imposte indirette	649	622	612	0,0	0,0	0,0
- Redditi da capitale	1.100	2.000	2.000	0,1	0,1	0,1
- Entrate extratributarie (Demanio)	500	957	1.436	0,0	0,1	0,1
- ICI e addizionale IRE comunale	1.109	768	819	0,1	0,0	0,1
- Proroga addizionali regionali	1.023	876	980	0,1	0,1	0,1
- Contributi sociali	4.369	3.295	3.627	0,3	0,2	0,2
- TFR	5.446	5.373	5.464	0,4	0,3	0,3
- Regolarizzazione immigrati	765	495	615	0,1	0,0	0,0
- Altre entrate	85	85	85	0,0	0,0	0,0
INTERVENTI	19.492	24.385	26.249	1,3	1,5	1,6
Minori Entrate	5.514	9.085	9.418	0,4	0,6	0,6
- Cuneo fiscale	5.507	7.558	7.900	0,4	0,5	0,5
- Riduzione IRAP	2.540	4.589	4.872	0,2	0,3	0,3
- Revisione deduzioni IRE	1.567	1.569	1.628	0,1	0,1	0,1
- Aumento assegni familiari	1.400	1.400	1.400	0,1	0,1	0,1
- Crediti di imposta (investimenti aree svantaggiate ricerca e innovazione)	0	796	1.250	0,0	0,1	0,1
- Detrazioni di imposta	7	731	268	0,0	0,0	0,0
Maggiori Spese	13.978	15.300	16.831	0,9	1,0	1,0
- Pubblico impiego	1.133	3.089	3.149	0,1	0,2	0,2
- Occupazione	922	459	545	0,1	0,0	0,0
- Prestazioni TFR	479	1.256	1.998	0,0	0,1	0,1
- Proroghe fiscali	1.124	-17	61	0,1	0,0	0,0
- Investimenti FF.SS.	2.427	2.927	1.227	0,2	0,2	0,1
- ANAS	190	190	190	0,0	0,0	0,0
- Legge obiettivo	0	200	500	0,0	0,0	0,0
- Funzionamento forze armate e missioni di pace	1.400	1.500	1.500	0,1	0,1	0,1
- Fondo imprese pubbliche	500	500	500	0,0	0,0	0,0
- Rifinanziamento FAS	0	100	1.000	0,0	0,0	0,1
- FIRST	150	200	300	0,0	0,0	0,0
- Competizione e sviluppo	100	200	300	0,0	0,0	0,0
- Rilancio della Scuola	340	370	420	0,0	0,0	0,0
- Fondo politiche per la famiglia	80	150	200	0,0	0,0	0,0
- Altro	5.183	4.176	4.941	0,3	0,3	0,3
Effetto manovra su saldo primario	15.200	13.900	16.401	1,0	0,9	1,0

(1) La tavola espone la manovra nella sua formulazione originaria. L'approvazione della manovra da un ramo del Parlamento non ha modificato il saldo di bilancio.

(2) Include gli importi relativi alla revisione dell'IRE pari a 2 miliardi nel 2007 e 2,6 nel 2008 e 2009.

Infine, nuove risorse sono indirizzate ad interventi in campo sociale attraverso il potenziamento del Fondo per l'Occupazione e dell'indennità di disoccupazione per circa 0,9 miliardi, la stabilizzazione del lavoro mediante la trasformazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, in rapporti di lavoro subordinato e il finanziamento dei contratti del pubblico impiego per il biennio 2006-2007, per un importo pari a 1,1 miliardi.

5.2. Implicazioni di bilancio delle misure strutturali comprese nel PNR 2006-2008.

Nell'ambito della manovra di bilancio per il 2007 sono state reperite risorse per il perseguimento di obiettivi che si coniugano con la Strategia di Lisbona e che sono indicati nel Programma Nazionale di Riforma 2006-2008 (PNR) presentato a novembre alla Commissione UE. Tali obiettivi sono la promozione dello sviluppo, la crescita del tasso di occupazione, la riduzione dei dualismi territoriali e la diminuzione dell'esclusione sociale.

Per il periodo 2006-2008 lo sforzo finanziario connesso alla realizzazione delle misure del PNR è stimato complessivamente pari a 60.748 milioni, a cui la politica regionale fornisce un contributo di 29.005 milioni.

Tavola 9. Priorità del Programma Nazionale di Riforma per il periodo 2006-2008

	Numero di misure	Stanzamenti fino al 2008 (milioni di euro)
Estendere l'area di libera scelta	27	411
Ricerca ed innovazione tecnologica	51	10.674
Aumentare l'occupazione, rafforzare la formazione e l'inclusione sociale, ridurre le disparità	59	14.876
Infrastrutture	11	34.330
Tutela dell'ambiente	18	458
Sostenibilità fiscale di lungo termine	7	0
Totale	173	60.748

Fonte: "Programma Nazionale di Riforma 2006-2008", 18 ottobre 2006.

La priorità nazionale di "estendere l'area della libera scelta per cittadini ed imprese" si articola in obiettivi intermedi diretti a migliorare la regolazione¹⁸ e far avanzare le liberalizzazioni.

La Legge Finanziaria 2007 stanziava 300 milioni annui per il prossimo triennio per sostenere la ricerca industriale sotto forma di crediti d'imposta e per rifinanziare il "fondo

¹⁸ D.Lgs. n. 5/2006.

per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica“ (FIRST). Inoltre, sono stati previsti stanziamenti per il piano triennale straordinario per l’assunzione dei ricercatori, per borse di studio (157 milioni), per l’edilizia universitaria e le residenze studentesche (147 milioni) e per le Accademie delle Belle Arti ed i Conservatori (20 milioni).

La modernizzazione della Pubblica Amministrazione prevede lo sviluppo delle applicazioni in banda larga, la semplificazione amministrativa e l’ulteriore sviluppo degli sportelli unici, la gestione elettronica dei pubblici registri e dei documenti con validità giuridica, nonché l’accessibilità dei siti *web*. Il sostegno allo sviluppo delle nuove tecnologie si baserà sulla riduzione del *digital divide* e su una maggiore interconnessione tra settore tradizionale ed ad alta tecnologia con il sistema pubblico di ricerca.

Per quanto riguarda il potenziamento delle infrastrutture, è stata posta una grande attenzione ai trasporti ed in particolare ai progetti dei corridoi delle Reti Transeuropee di Trasporto (TEN-T), ed al miglioramento della rete nel Sud Italia. Il Piano Operativo Nazionale ha confermato la preferenza per gli investimenti ferroviari, per i quali sono state previste risorse per un totale di 173.400 milioni, di cui 58.400 già stanziati. Il progetto “Austostrade del Mare” è stato finanziato (10 milioni già stanziati) attraverso l’uso dei fondi per le reti TEN-T e di quelli del “Programma Marco Polo”.

Tavola 10. Risorse della politica regionale 2006-2008: previsioni di spesa per priorità

Priorità	Previsioni di spesa	
	(mln di euro)	(% del totale)
Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese	77	0,3
Incentivare la ricerca e l'innovazione	3.316	11,4
Istruzione e formazione per rafforzare il capitale umano (1)	3.962	13,7
Adeguare le infrastrutture materiali e immateriali	8.653	29,8
Tutelare l'ambiente	6.076	20,9
Politiche per l'occupazione e l'inclusione	6.918	23,8
Totale priorità di Lisbona	29.004	100,0

(1) Per questa elaborazione sono considerate nel totale della spesa anche le spese sostenute per interventi formativi, in gran parte contabilizzate come spesa corrente e pertanto non incluse nel Quadro Finanziario Unico (QFU).

Fonte: Quadro finanziario Unico (QFU) – DPEF 2007-2011 e stima su dati di monitoraggio Fondi strutturali e Fondo aree sottoutilizzate.

Per lo sviluppo sostenibile sono stati finanziati progetti di ricerca per l’efficienza energetica e l’uso delle fonti rinnovabili. Un particolare impulso verrà dalla riorganizzazione della regolazione ambientale, dall’introduzione della contabilità ambientale nel bilancio pubblico, dai sistemi di gestione ambientale nelle piccole e medie imprese, dai piani di mobilità urbana e dagli appalti “verdi”.

Un contributo rilevante al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona è dato dalla politica regionale ed in particolare dai fondi strutturali e dal fondo per le aree sottoutilizzate. Nel complesso, per il periodo 2006-2008 per queste priorità della Strategia di Lisbona saranno stanziati 29.005 milioni.

5.3 Le regole di bilancio.

Il processo attraverso cui viene definita la politica di bilancio e sono fissati il quadro di riferimento finanziario e gli obiettivi da raggiungere per l'insieme della Pubblica Amministrazione è scandito in fasi procedurali e regolato dalle leggi di contabilità dello Stato.

Gli strumenti fondamentali del processo di bilancio sono il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF), la Legge di Bilancio e la Legge Finanziaria. Il DPEF per gli anni 2007-2011 ha tracciato alcuni indirizzi per rendere più efficace la struttura del bilancio e collegare ad essa in modo coerente quella delle amministrazioni decentrate. A tale scopo ha istituito incisivi strumenti di conoscenza e di controllo in corso d'anno anche con riferimento alle amministrazioni decentrate (sviluppo del Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici, SIOPE). Nell'ottica di un maggiore coordinamento e controllo della finanza pubblica, la Legge Finanziaria 2007 ha disposto la costituzione di una Commissione tecnica.

Riguardo alle *fiscal rules* attualmente in vigore, due sono particolarmente significative. La prima è direttamente richiamata nella Costituzione ed è volta ad impedire che le amministrazioni locali accedano al debito per motivi diversi da quelli del finanziamento degli investimenti. Tale regola, di carattere permanente, non è una *golden rule*, nel senso che da essa non discende per l'ente locale piena facoltà di indebitamento fino a concorrenza degli investimenti. Piuttosto, essa ha valenza limitativa dell'autonomia decisionale locale in quanto non consente il ricorso al debito per finanziare l'attività corrente. La regola è pertanto coerente con il pieno esercizio da parte del governo centrale delle sue funzioni di coordinamento e controllo sull'intera finanza pubblica attraverso la definizione di vincoli ulteriori per le autonomie locali. Il fine è quello di rendere coerente la politica di bilancio a livello locale con gli obiettivi generali fissati con il DPEF e la Legge Finanziaria.

Lo strumento utilizzato a quest'ultimo scopo è il Patto di Stabilità Interno, la seconda delle due regole menzionate. Esso costituisce un insieme di regole volte a rendere più

robusto il vincolo di bilancio attraverso la fissazione di obiettivi finanziari che gli Enti locali sono chiamati a rispettare e la previsione di un sistema sanzionatorio a carico degli enti inadempienti. Tali regole, riviste nel tempo, sono state modificate con la Legge Finanziaria per il 2007, la quale ha individuato nel saldo di bilancio il parametro chiave per assicurare il concorso della finanza locale agli obiettivi nazionali, abbandonando il metodo dei tetti a singole categorie di spesa. L'adozione del saldo come obiettivo della politica di bilancio consente di coniugare i principi di autonomia decisionale e di responsabilità (*accountability*) in un'ottica di stabilità della regola, coerentemente con lo sviluppo di un ordinato sistema di federalismo fiscale.

Il nuovo approccio va applicato sia alle Regioni che alle Province e ai Comuni. Tuttavia per le Regioni, in considerazione della compresenza di disposizioni specifiche per il controllo degli equilibri finanziari del settore sanitario, il passaggio al saldo come obiettivo del Patto ha valenza sperimentale. Per tali amministrazioni, nel 2007 l'obiettivo continuerà ad essere definito come limite alla dinamica della spesa al netto di quella sanitaria per essere poi sostituito, in caso di esito positivo della sperimentazione, dal saldo di bilancio.

Per i Comuni e le Province, il target è costituito fin dall'inizio dal miglioramento del saldo. Lo sforzo richiesto a ciascun ente locale è calibrato – congiuntamente – in funzione sia della distanza dall'equilibrio contabile sia dell'entità relativa della spesa corrente registrata nella media del triennio 2003-2005. Il ricorso alla media triennale consente di stemperare la variabilità del saldo annuale indotta dalle spese per investimento e dalle entrate da dismissioni consentendo di inquadrare l'obiettivo in una ottica di più lungo periodo. A consuntivo, il rispetto dell'obiettivo deve essere dimostrato da ciascun ente unicamente in termini di miglioramento del saldo del periodo base. A tal fine, l'amministratore locale può agire sia sul fronte delle spese, riducendole, sia su quello delle entrate, aumentandole¹⁹. A completamento della regola, nell'ottica di accrescere la responsabilità degli enti, è stato introdotto un più stringente meccanismo di *enforcement*, che prevede sanzioni in caso di mancato rispetto degli obiettivi.

¹⁹ La norma ha individuato nell'addizionale comunale all'IRE per i comuni e nell'imposta provinciale di trascrizione (IPT) per le provincie i tributi che possono essere oggetto di automatica applicazione di aumenti di aliquota. Ai comuni, inoltre, sono state riconosciute la facoltà di istituire contributi di scopo per finanziare la realizzazione di opere pubbliche e funzioni dirette di gestione e revisione del catasto immobiliare.

6. LA SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

In Italia l'invecchiamento della popolazione è il più marcato tra i paesi dell'Unione Europea. Il presente capitolo descrive l'evoluzione di lungo periodo delle componenti della spesa pubblica maggiormente influenzate dall'evoluzione demografica e le loro implicazioni sul debito pubblico in base alla metodologia concordata in sede europea.

6.1 L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulle spese pubbliche.

La Tavola 11 e la Figura 5 riportano le più recenti stime riguardanti le spese pubbliche per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione per il periodo 2005-2050²⁰, sulla base della metodologia concordata in seno al Gruppo di Lavoro sull'Invecchiamento (GLI), contenute in un Rapporto²¹ *ad hoc* del Comitato di Politica Economica (CPE) della Unione Europea e della Commissione, che è stato approvato dall'Ecofin il 14 febbraio 2006.

Le proiezioni si basano sul nuovo scenario demografico con base 2004 fornito da Eurostat e sul quadro macroeconomico definito in seno al CPE-GLI. Come già nel primo esercizio di previsione, si è deciso di utilizzare l'approccio metodologico delle proiezioni a politiche invariate, in modo da evidenziare il solo effetto dell'evoluzione demografica sulle varie componenti di spesa. Le principali ipotesi alla base delle proiezioni, che riguardano i tassi di partecipazione e disoccupazione e la dinamica della produttività e del PIL, sono riportate nella Tavola 11²². Le proiezioni sono aggiornate con il quadro normativo in vigore a settembre 2006 e scontano gli effetti delle misure introdotte nel disegno di Legge Finanziaria per il 2007²³.

²⁰ Le spese per istruzione si riferiscono a tutti i livelli di scolarizzazione ad esclusione dell'istruzione degli adulti definita formazione permanente. Le spese per l'indennità di disoccupazione non comprendono, invece, alcune importanti voci legate alle politiche per il lavoro quali ad esempio quelle attive.

²¹ Le più recenti stime di spesa sono state ottenute in base alla metodologia concordata in sede europea e contenuta nell'*Economic Policy Committee (EPC) and the European Commission (2006), "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long term care, education and unemployment transfers (2004-2050)", Special Report n.° 1/2006.*

²² Le ipotesi macroeconomiche sono definite in base allo scenario centrale concordato in ambito CPE-GLI. Tali ipotesi sono state adottate per il periodo 2007-2050, mentre per il 2006 il quadro macroeconomico recepisce le indicazioni contenute nella *RPP 2007*. In particolare, a differenza dello scenario concordato, il tasso di occupazione nella fascia di età 20-64 relativo al 2006 risulta attestarsi, per effetto sia di un più elevato tasso di attività che di un più basso tasso di disoccupazione, su livelli superiori a quelli previsti per l'anno 2006 nello scenario originario definito in ambito CPE-GLI. Inoltre, un ulteriore elemento da evidenziare ai fini della rappresentazione delle diverse componenti di spesa pubblica in termini di PIL è dato dalla revisione della serie storica del PIL recentemente effettuata dall'ISTAT e comunicata dall'Istituto con Notifica di Contabilità Nazionale del 1° marzo del 2006, i cui effetti sulle variabili delle finanze pubbliche sono stati particolarmente rilevanti per l'anno 2004.

²³ Più specificatamente si evidenzia che: a) la previsione della spesa sanitaria sconta gli effetti di contenimento della spesa previsti nel disegno di legge finanziaria per il 2007 la cui incidenza alla fine del

Tavola 11. SPESA PUBBLICA PER PENSIONI, SANITA', ASSISTENZA AGLI ANZIANI, ISTRUZIONE E INDENNITA' DI DISOCCUPAZIONE (2005-2050) (1)

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Spesa totale primaria (2)	-	-	41,7	42,0	42,4	43,2	44,0	44,6	44,4	43,8
di cui: Spesa age-related	26,2	25,9	25,9	26,3	26,7	27,6	28,5	29,1	29,0	28,5
Spesa pensionistica (2)	14,0	14,0	13,9	14,1	14,4	15,0	15,5	15,7	15,3	14,5
di cui: Pensioni di vecchiaia e anzianità (2)	13,7	13,7	13,6	13,9	14,2	14,8	15,4	15,6	15,1	14,4
di cui: Altre pensioni (invalidità e superstiti) (2)	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1
Spesa sanitaria (2) (3)	6,7	6,8	7,0	7,2	7,4	7,7	8,0	8,2	8,5	8,6
Assistenza agli anziani (2)	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3
Spesa per istruzione (2) (4)	4,3	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,6	3,6	3,7	3,7
Spesa per indennità di disoccupazione (2)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Spese per interessi (2)	4,6	4,7	4,1	3,0	2,1	1,2	0,4	-0,2	-0,8	-1,6
Entrate totali (2)	-	-	47,0	47,0	47,0	47,0	47,0	47,0	47,0	47,0
Ipotesi										
Tasso di crescita della produttività del lavoro	0,4	1,1	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Tasso di crescita del PIL reale	0,0	1,9	1,8	1,6	1,3	0,9	0,8	0,8	1,1	1,2
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	79,2	81,7	83,1	82,9	82,9	83,2	83,7	84,1	84,6	84,4
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	53,6	57,4	60,3	61,7	62,1	62,3	62,6	63,5	64,3	64,7
Tasso di partecipazione totale (20-64)	66,4	69,6	71,8	72,3	72,5	72,8	73,3	73,9	74,6	74,7
Tasso di disoccupazione	7,7	6,7	6,5	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4
Popolazione con 65 e oltre/totale popolazione	19,5	20,6	22,0	23,2	24,7	27,1	29,9	32,3	33,7	33,9
Indice di dipendenza degli anziani (65 e oltre/[20-64])	31,9	33,9	36,9	39,4	42,5	48,0	55,0	62,1	66,5	67,4

(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze fra i valori presentati in tabella.

(2) In percentuale del PIL.

(3) Inclusiva della spesa sanitaria pubblica per assistenza agli anziani.

(4) Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione continua).

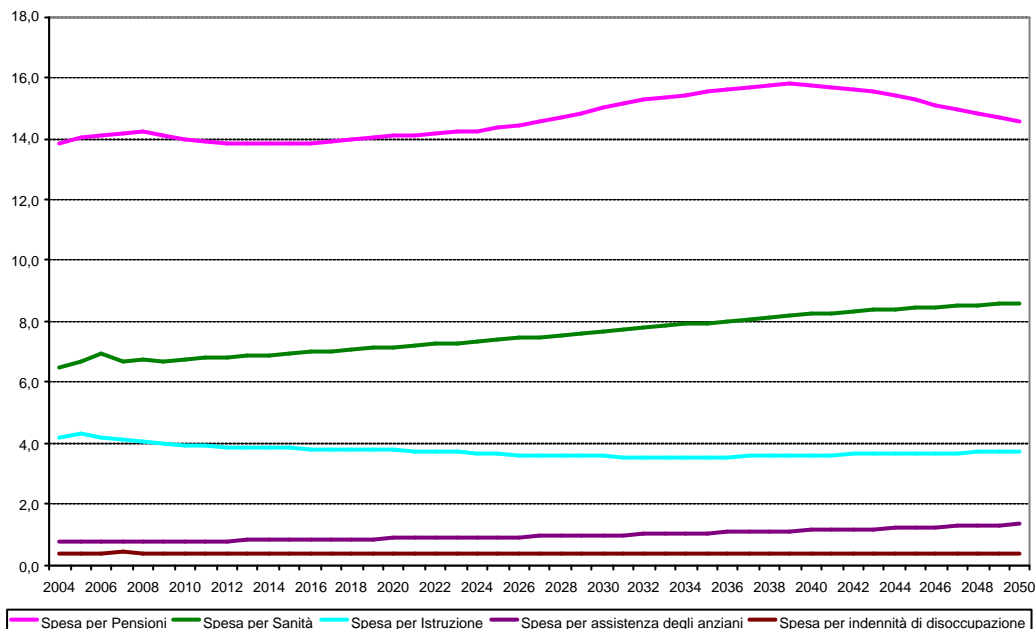
In base alle ipotesi adottate, la spesa pensionistica dovrebbe attestarsi intorno al 14 per cento del PIL fino al 2016, per poi cominciare a crescere dal 2018 toccando il picco del 15,8 per cento nel 2039 e, successivamente, diminuire nuovamente fino al 14,5 per cento nel 2050. La spesa sanitaria, a partire dal 2009, cresce di 1,9 punti percentuali, passando dal 6,7 per cento del PIL nel 2005 all'8,6 per cento nel 2050. Per quanto riguarda le altre due componenti della spesa legate all'invecchiamento della popolazione, quella per l'istruzione dovrebbe gradualmente ridursi dall'attuale 4,3 per cento al 3,7 per cento nel 2050, mentre quella per le indennità di disoccupazione dovrebbe mantenersi stabile intorno allo 0,4 per cento del PIL (Figura 5).

Nel suo complesso, nel periodo 2005-2050, la spesa *age-related* in rapporto al PIL crescerebbe di 2,3 punti percentuali, collocandosi a fine periodo al 28,5 per cento, con un andamento dapprima decrescente fino a un valore intorno al 25,7 per cento dal 2012,

primo triennio di previsione dovrebbe attestarsi allo 0,2 per cento del PIL, per poi risultare stabilmente acquisita per l'intero periodo di previsione; (b) gli effetti sulla spesa pensionistica sono più contenuti e di segno opposto in quanto essenzialmente legati ai maggiori esborsi pensionistici conseguenti all'elevamento dell'aliquota di computo dei lavoratori cosiddetti parasubordinati; infine, (c) riguardo gli ammortizzatori sociali, le previsioni scontano gli effetti di alcune norme del disegno di legge finanziaria relative all'incremento di misura e durata dell'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti interi a partire dal 1° gennaio 2007.

successivamente crescente fino a raggiungere un picco del 29,1 per cento nel 2042 ed infine di nuovo decrescente.

Figura 5. SPESA PER PENSIONI, SANITA', ISTRUZIONE E INDENNITA' DI DISOCCUPAZIONE (in percentuale del PIL)



Nonostante le variazioni del quadro demografico e macroeconomico di riferimento e di quello normativo, le proiezioni riportate nel presente Aggiornamento non differiscono in modo sostanziale da quelle presentate nello scorso Aggiornamento, dal momento che le ipotesi demografiche e macroeconomiche per il periodo 2007-2050 sono rimaste sostanzialmente inalterate.

Il confronto con le previsioni riportate nell'Aggiornamento dello scorso anno suggerisce le seguenti considerazioni:

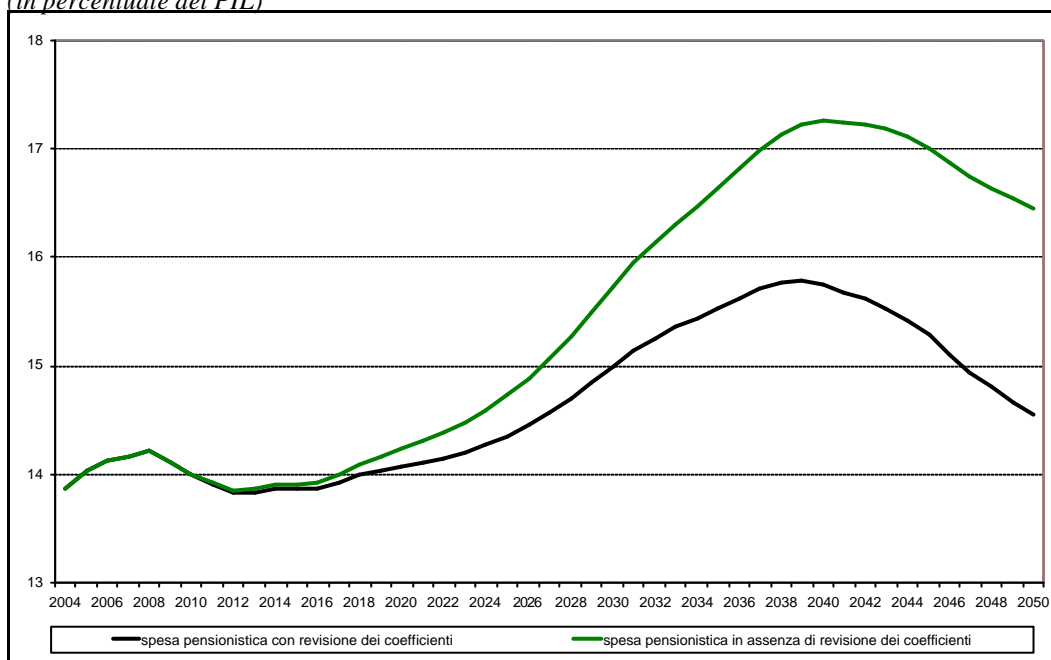
- Il rapporto fra spesa pensionistica e PIL parte da un livello più basso di circa 0,4 punti percentuali nel triennio 2004-2006; questo è da imputare sostanzialmente alla revisione della serie storica del PIL.
- La previsione delle componenti socio-assistenziali della spesa pubblica per LTC (*long-term care*) viene considerata per la prima volta sulla base del metodo concordato in ambito CPE²⁴.

²⁴ Per l'Italia, tale aggregato è composto per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento e per circa 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale (Ministero dell'Economia e delle Finanze-RGS, Rapporto n. 7, cap. 4, 2005). Per le indennità di accompagnamento (*cash benefits*) non è stato, invece, possibile riproporre gli algoritmi di calcolo utilizzati dalla Commissione poiché non presentano alcun collegamento con le dinamiche demografiche. Le previsioni sono state pertanto elaborate correlando il numero dei beneficiari alle dinamiche demografiche secondo le indicazioni definite dal CPE-GLI. Cfr. CPE

- La dinamica attesa della spesa sanitaria, della spesa per ammortizzatori sociali e delle spese relative al sistema scolastico non si discosta significativamente da quella prevista lo scorso anno.

Nelle proiezioni relative alla spesa pensionistica si assume la piena revisione dei coefficienti di trasformazione che legano i benefici pensionistici all'aspettativa di vita al momento del pensionamento, come previsto dalla riforma del 1995 il cui importante effetto sulla spesa pensionistica è messo in luce dalla figura 6.

Figura 6. EFFETTI DELLA REVISIONE DEI COEFFICIENTI SULLA SPESA PENSIONISTICA
(in percentuale del PIL)



6.2 La sostenibilità del debito

L'analisi di sostenibilità viene condotta mediante la simulazione dell'andamento del rapporto debito/PIL nel periodo 2011-2050 e tramite indicatori sintetici concordati in sede europea²⁵.

L'ipotesi alla base delle simulazioni sulla dinamica di lungo periodo delle finanze pubbliche prevede il raggiungimento degli obiettivi di debito e avanzo primario indicati per il 2011 nel presente Aggiornamento (cfr. paragrafo 3.2). Inoltre, si assume che

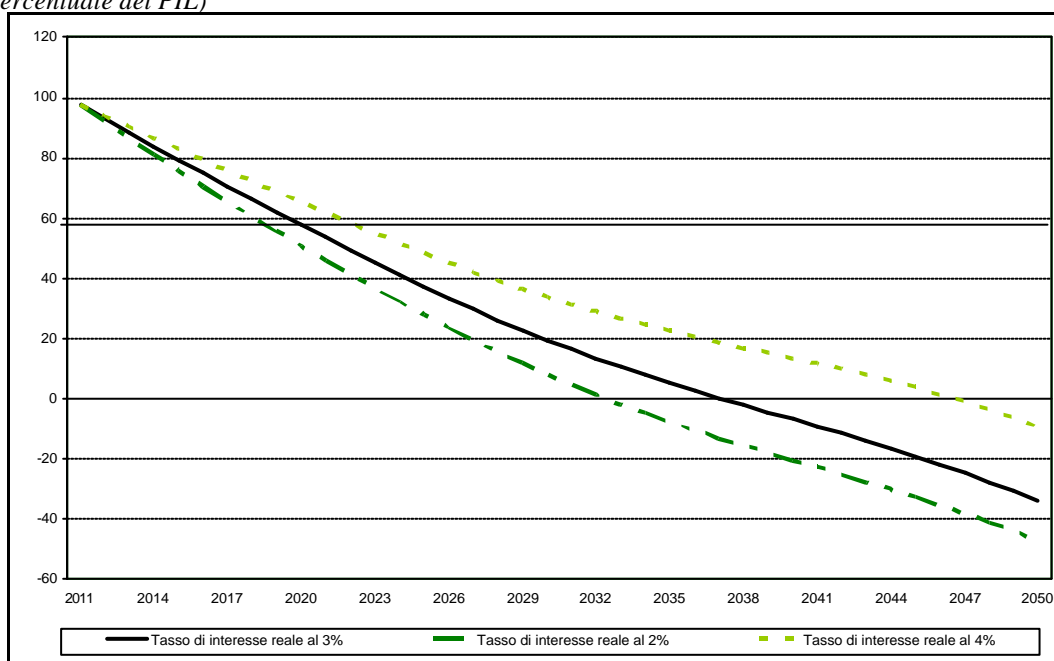
and European Commission, "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)", *Special Report*, n° 1/2006.

²⁵ Le ipotesi sottostanti l'esercizio di simulazione del presente paragrafo si riferiscono allo scenario demografico e macroeconomico di base concordato in seno al CPE-GLI e descritto nel precedente paragrafo (Tavola 11). In particolare si ipotizza, per l'intero periodo di proiezione, un tasso di interesse reale costante e pari al 3 per cento annuo.

l'evoluzione delle spese legate all'invecchiamento non venga bilanciata da un corrispondente incremento delle entrate e/o da una riduzione delle altre spese, ma si rifletta interamente in variazioni dell'avanzo primario.

Le simulazioni mostrano un andamento del rapporto debito/PIL costantemente decrescente lungo l'intero periodo di proiezione con valori che vanno dal 97,8 per cento del 2011 fino a valori negativi (linea solida nella Figura 7). In particolare, il rapporto debito/PIL dovrebbe diminuire al di sotto della soglia del 60 per cento già nel 2020, quattro anni in anticipo rispetto a quanto previsto nell'*Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2005*. Tale anticipo è dovuto al miglioramento dell'avanzo primario all'inizio del periodo di previsione 2011-2050 rispetto a quanto si ipotizzava lo scorso anno. Come già sottolineato in precedenza, è significativo che il percorso di aggiustamento strutturale e al netto delle misure *una tantum* avvenga in misura rilevante sin dal 2007, evitando di farlo dipendere da misure non incluse nella manovra in corso.

Figura 7. SENSITIVITA' DEL DEBITO AL TASSO DI INTERESSE REALE
(in percentuale del PIL)



Per verificare quanto sia robusto tale profilo vengono analizzati alcuni scenari alternativi. In primo luogo, si suppone che il tasso di interesse reale annuo, ipotizzato costante al livello del 3,0 per cento²⁶ lungo tutto l'orizzonte previsivo, possa ridursi al 2 per cento (scenario ottimistico) o aumentare al 4,0 per cento (scenario pessimistico).

²⁶ In base a quanto concordato in sede europea, si assume altresì un tasso di inflazione costante e pari al 2 per cento annuo.

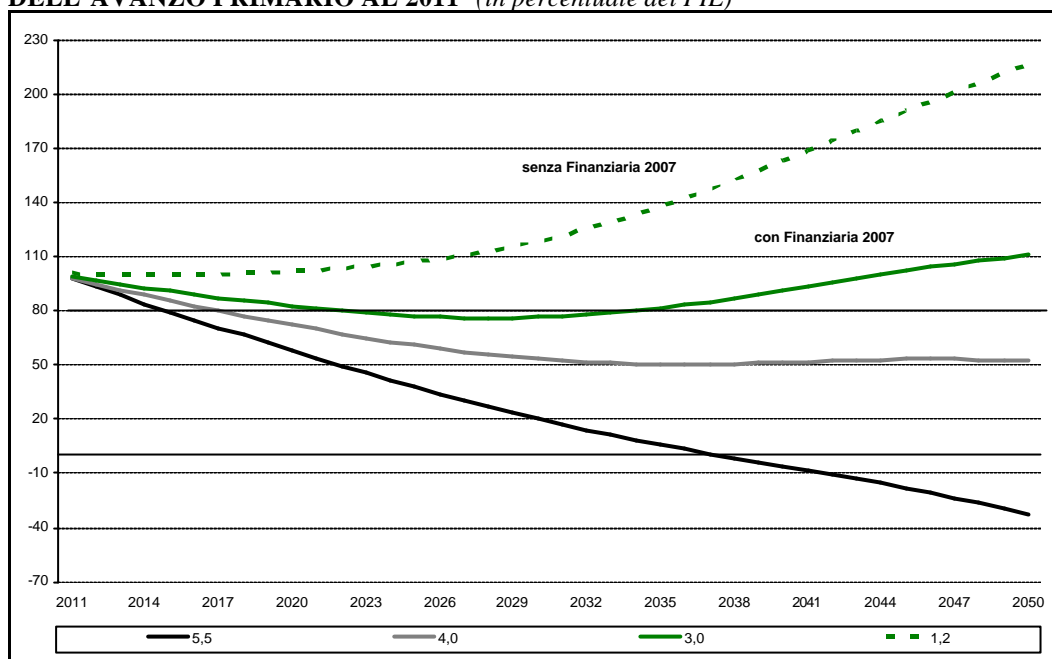
Con un tasso di interesse di un punto inferiore a quello dello scenario di base il rapporto debito/PIL diminuirebbe ad un ritmo ancora più accelerato, scendendo al di sotto della soglia del 60 per cento del PIL nel 2019 con un anno di anticipo (linee tratteggiate nella Figura 7). Nel caso in cui, invece, vi fosse un tasso di interesse al 4 per cento, il debito continuerebbe a diminuire sebbene ad una velocità più ridotta. Si conferma quindi la sostenibilità anche in presenza di un aumento permanente del tasso d'interesse.

I risultati della simulazione mostrano come per valori dell'avanzo primario compresi tra il 5,5 e valori di poco superiori al 4 per cento si ha un rapporto debito/PIL decrescente e inferiore al 60 per cento dal 2025 in poi. Invece, per livelli dell'avanzo primario nel 2011 intorno al 3,0 per cento del PIL, il debito presenterebbe un andamento inizialmente decrescente fino al 2032 e successivamente crescente senza scendere al di sotto della soglia del 60 per cento. Infine, per livelli di avanzo primario pari all'1,2 per cento, ossia in assenza della correzione delle finanze pubbliche presentato in questo Aggiornamento, l'andamento del rapporto debito/PIL risulterebbe esplosivo.

La Figura 8 mostra il miglioramento particolarmente rilevante dovuto alla Legge Finanziaria 2007. La correzione che garantisca la sostenibilità del debito non si esaurisce con la manovra di quest'anno ed infatti proseguirà nei prossimi anni con il miglioramento dell'avanzo primario. Tuttavia, è degno di nota che il carattere permanente delle misure incluse nella manovra per il 2007 assicura un notevole passo in avanti nella sostenibilità del debito. La sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche può essere misurata anche ricorrendo agli indicatori di *sustainability gap*, correntemente utilizzati in sede europea, in due differenti varianti: nella prima (di seguito S_{60}) si fissa come obiettivo un livello di debito pari al 60 per cento del PIL nel 2050, nella seconda (di seguito S_8) si stabilisce come obiettivo il soddisfacimento del vincolo intertemporale del bilancio pubblico su un orizzonte infinito.

A tali due indicatori si è recentemente aggiunto il cosiddetto *required primary balance* (di seguito *RPB*). In un ottica di medio termine, esso misura l'avanzo primario medio che, nei primi 5 anni del periodo di proiezione (ovvero dal 2012 al 2017), consentirebbe il soddisfacimento del vincolo di bilancio intertemporale su un orizzonte infinito.

Figura 8. EVOLUZIONE DEL DEBITO PUBBLICO RISPETTO A DIFFERENTI LIVELLI DELL'AVANZO PRIMARIO AL 2011 (in percentuale del PIL)



La Tavola 12 mostra i risultati per tali indicatori. Per entrambe le varianti i *sustainability gap* hanno segno negativo. Ciò conferma che, alla luce del consolidamento fiscale previsto nel presente Aggiornamento, le finanze pubbliche risulterebbero significativamente sostenibili nel lungo periodo. In aggiunta, il *required primary balance* presenta un valore inferiore all'avanzo primario previsto per il 2011, mettendo in luce come il vincolo di bilancio intertemporale possa essere garantito per livelli dell'avanzo primario di medio termine inferiori a quelli previsti per il 2011 nel presente Aggiornamento.

Tavola 12. INDICATORI DI SOSTENIBILITA' DI LUNGO PERIODO

Indicatore di sostenibilità		
S_{60}	S_8	RPB
-1,8	-1,7	3,6

APPENDICE 1

IL QUADRO INTERNAZIONALE

Nella prima parte del 2006 l'economia mondiale ha fatto segnare, nonostante l'elevato livello delle quotazioni del petrolio e un lieve inasprimento delle condizioni monetarie, un tasso di crescita superiore alle attese. Nella media dell'anno, tendendo anche conto del leggero rallentamento in atto nella seconda parte, la crescita del prodotto interno lordo a livello mondiale dovrebbe attestarsi intorno al 5 per cento. Per il 2007, si attende un risultato lievemente inferiore e pari al 4,8 per cento. Il commercio mondiale dovrebbe espandersi nel 2006 a un ritmo molto sostenuto (8,9 per cento), e il prossimo anno registrare una leggera decelerazione (7,6 per cento).

Gli Stati Uniti rappresenteranno l'area dove l'attività economica dovrebbe segnare il maggiore rallentamento. Il tasso di crescita del PIL è previsto ripiegare dal 3,4 per cento del 2006 al 2,9 per cento del 2007; allo stato attuale i principali revisori internazionali stanno provvedendo ad una ulteriore leggera correzione al ribasso delle stime. La decelerazione in atto è legata principalmente alla brusca inversione di tendenza nel settore dell'edilizia residenziale e, in parte, alla attesa correzione del tasso di risparmio delle famiglie, diventato negativo nelle più recenti rilevazioni trimestrali. I fenomeni di contagio dal settore delle costruzioni al resto dell'economia dovrebbero rimanere limitati e le condizioni macroeconomiche di fondo dovrebbero pertanto restare favorevoli. Nella seconda parte del 2007 l'economia statunitense dovrebbe riprendere a crescere a ritmi più prossimi al potenziale, grazie anche ad una inversione di tendenza della politica monetaria e al recente parziale rientro delle quotazioni del petrolio. Il deficit delle partite correnti dovrebbe stabilizzarsi intorno al 6,5 per cento del PIL, a seguito del rallentamento della domanda interna e del perdurare dell'espansione mondiale.

La performance dell'economia giapponese nel 2006 ha ecceduto le aspettative; a fine anno la crescita del PIL dovrebbe collocarsi intorno al 2,7 per cento. Questo risultato è consentito da una espansione diffusa a tutte le componenti della domanda. Le esportazioni continuano a giovare del continuo incremento degli scambi commerciali con l'area asiatica, nel contempo la ripresa della domanda interna sembra essersi definitivamente consolidata. Tuttavia, si prospettano condizioni leggermente meno favorevoli per il 2007, quali il venir meno della riduzione temporanea della tassazione verificatasi nel 2006 e una certa moderazione del tasso di crescita del commercio internazionale. Questo dovrebbe riportare la crescita a valori prossimi al 2 per cento.

L'economia cinese continua ad espandersi a ritmi prossimi al 10 per cento. Le politiche messe in atto per rallentare lo sviluppo degli investimenti potrebbero rivelarsi – anche se solo parzialmente – efficaci. Tuttavia permangono condizioni di fondo di elevata competitività che continueranno a determinare una dinamica molto sostenuta delle esportazioni. Nonostante l'attesa leggera decelerazione dell'economia indiana, legata ad una restrizione della politica monetaria, si dovrebbe registrare una decisa ripresa della crescita nel Brasile. Nel loro complesso i paesi emergenti contribuiranno in maniera rilevante alla espansione del commercio internazionale; le loro economie continueranno a crescere sia nel 2006 che nel 2007 a tassi superiori al 7 per cento.

Per quanto riguarda l'area dell'euro, sembra essersi finalmente verificata l'attesa ripresa della domanda interna. La dinamica dei consumi, in particolare, risulta favorevole e gli indicatori di fiducia segnalano un graduale ma continuo miglioramento della situazione percepita dalle famiglie intervistate. La fiducia delle imprese permane a livelli elevati. Il tasso di crescita del PIL dell'area dovrebbe risultare superiore al 2 per cento sia nel 2006 che nel 2007.

L'assestamento delle quotazioni del petrolio, l'attenta conduzione delle politiche monetarie e la frenata dell'economia statunitense sembrerebbero scongiurare rischi di inflazione nel breve termine. Il venire meno di tensioni su questo fronte sembrerebbe trovare un riscontro nella discesa dei tassi di interesse nel comparto dei titoli a lungo termine registrata negli ultimi mesi.

Le prospettive sostanzialmente favorevoli per l'economia internazionale sono confermate dalla ripresa dei mercati azionari che è seguita alla caduta dei corsi verificatasi nei mesi primaverili. I maggiori rischi che si prospettano sono legati all'eventuale riacutizzarsi di tensioni a livello geo-politico, che spingerebbero nuovamente verso l'alto le quotazioni del petrolio, e al sempre possibile verificarsi di brusche correzioni degli squilibri nei flussi internazionali di capitali legati agli andamenti delle partite correnti, nonché ad una correzione maggiore delle attese sul mercato immobiliare statunitense che avrebbe riflessi più negativi del previsto sull'intera economia con conseguenze negative anche in Europa e in Asia.

Tavola 13. QUADRO DI SINTESI SULLE VARIABILI ECONOMICHE INTERNAZIONALI

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasso di interesse a breve termine	2,7	3,1	3,7	3,7	3,7	3,7
Tasso di interesse a lungo termine	4,0	4,1	4,3	4,5	4,5	4,5
Tasso di cambio Dollaro/Euro	1,25	1,28	1,28	1,28	1,28	1,28
Variazione del tasso di cambio effettivo nominale	0,6	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Tasso di crescita dell'economia mondiale -esclusa UE	5,6	5,4	4,7	4,6	4,6	4,6
Tasso di crescita del Pil – UE25	2,7	2,3	2,5	2,5	2,5	2,5
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	9,7	7,3	6,4	6,3	6,3	6,3
Tasso di crescita delle importazioni in volume - esclusa UE	8,6	8,0	7,2	7,1	7,1	7,1
Prezzo del petrolio, (Brent, USD/barile)	70	69	69	69	69	69

APPENDICE 2

GLI EFFETTI DELLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA' EUROPEE IN MATERIA DI DETRAIBILITA' DELL'IVA

La sentenza del 14 settembre 2006²⁷ ha dichiarato incompatibili con l'ordinamento comunitario le disposizioni che limitano la detraibilità dell'IVA²⁸.

Di conseguenza ai contribuenti devono essere restituite le somme relative alla mancata detrazione IVA per gli acquisti, il carburante, la manutenzione e la riparazione delle autovetture e motocicli. Ai fini della definizione del periodo di riferimento devono essere considerati gli anni dal 2003 al 2006, poiché, secondo la normativa IVA, il diritto alla detrazione dell'imposta relativa ai beni e servizi acquistati o importati sorge nel momento in cui l'imposta diviene esigibile e può essere esercitato, al più tardi, con la dichiarazione relativa al secondo anno successivo a quello in cui il diritto alla detrazione è sorto.

Sulla base di queste considerazioni è stata effettuata la stima delle richieste di rimborso che i contribuenti potrebbero far pervenire all'Amministrazione Finanziaria per le spese degli anni passati che non hanno goduto del diritto alla piena detrazione. Tale stima ammonta a 17,1 miliardi e rappresenta la stima teorica massima dell'onere che lo Stato dovrebbe sostenere nel caso in cui tutti i contribuenti aventi diritto presentassero la domanda di rimborso. Di questi 17,1 miliardi, 3,7 miliardi si riferiscono al periodo 1 gennaio 2006-13 settembre 2006, mentre i restanti 13,4 miliardi sono relativi al triennio 2003/2005.

Oltre alla formazione del debito pregresso, la sentenza, introducendo il principio della piena detraibilità, determina un effetto di minore gettito IVA a partire dal 14 settembre 2006 in avanti, rispetto alla legislazione vigente. Gli effetti a regime sono stati stimati secondo lo stesso principio di prudenza che definisce l'importo massimo teorico: per la restante parte del 2006 si ipotizzano minori entrate IVA per 1,5 miliardi; per il 2007 e anni seguenti si ipotizza una perdita di gettito pari a 5,2 miliardi. La perdita di gettito a regime dal 2007 è stata integralmente compensata con le misure contenute nel DL n. 262 del 3 ottobre 2006.

²⁷ Causa C-228 2005.

²⁸ DPR 26/10/72 n. 633, art. 19-bis1, comma 1, lettere c) e d).

APPENDICE 3

IL FINANZIAMENTO DELLA RETE ALTA VELOCITA' – TORINO-MILANO-NAPOLI

Lo schema di finanziamento attuale: il Finanziamento tramite ISPA

La Legge Finanziaria per il 2003 ha introdotto un meccanismo di finanziamento delle opere necessarie a completare il sistema di trasporto ferroviario ad alta velocità/alta capacità (AV/AC) da parte del gestore della infrastruttura ferroviaria (TAV/RFI), basato su prestiti concessi allo stesso gestore da parte di Infrastrutture S.p.A. (ISPA, poi fusa per incorporazione nella Cassa Depositi e Prestiti a far data dal 1° gennaio 2006), che si finanzia sul mercato dei capitali, principalmente, con emissioni obbligazionarie.

Il rimborso di detti prestiti erogati da ISPA ad RFI/TAV, avrebbe dovuto essere assicurato:

- *dai flussi di cassa generati nel periodo di sfruttamento economico dell'opera (ossia dai corrispettivi pagati dai gestori dei servizi di trasporto al gestore della infrastruttura);*
- *dai trasferimenti dello Stato ad RFI/TAV per la parte del servizio del debito non coperta con i flussi di cui al punto precedente²⁹.*

La decisione di Eurostat del 2005

Nel maggio 2005 EUROSTAT ha riclassificato le passività di ISPA nel Debito dello Stato, pur qualificando l'operazione come "attività finanziaria", nella forma di un prestito del Governo a RFI/TAV senza quindi alcun effetto sull'indebitamento netto, ad eccezione degli importi effettivamente versati anno per anno dallo Stato al Gruppo FS per il pagamento degli interessi e/o il rimborso del capitale. La decisione è stata in sintesi così motivata:

- *nel finanziamento del Sistema AV/AC, ISPA non assume alcun rischio;*
- *essendo i ricavi derivanti dalla gestione del progetto AV/AC insufficienti al servizio del debito e risultando quindi l'intervento integrativo dello Stato certo, sostanziale ed indispensabile, il "vero" debitore è da individuarsi nello Stato.*

Decisione dello Stato di procedere all'accollo del debito ex-ISPA

Nel corso delle ultime settimane, all'interno di un disegno complessivo orientato a garantire le risorse finanziarie necessarie al completamento dell'opera, il Governo ha valutato l'opportunità di procedere, entro l'anno corrente, all'accollo del debito ex-ISPA. Ciò avrebbe il beneficio di rendere più coerente la rappresentazione contabile di tale debito che attualmente, pur essendo stato riclassificato a tutti gli effetti quale "debito pubblico", è, formalmente, in capo ad un soggetto – RFI/TAV – al di fuori del perimetro della Pubblica Amministrazione.

Questa operazione comporterà un peggioramento dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione per il 2006 di circa 13 miliardi.

Queste operazioni, chiudendo una fase in cui differenti sistemi di finanziamento si sono stratificati dalla partenza del progetto nel 1991 ad oggi, consentiranno una

²⁹ La norma prevedeva che "al fine di preservare l'equilibrio economico e finanziario di Infrastrutture Spa è a carico dello Stato l'integrazione dell'onere per il servizio della parte del debito nei confronti di Infrastrutture Spa che non è adeguatamente remunerabile utilizzando i soli flussi di cassa previsionali per il periodo di sfruttamento economico del Sistema alta velocità/alta capacità". La stessa norma prevede che "i crediti e i proventi derivanti dall'utilizzo del "Sistema alta velocità/alta capacità" sono destinati prioritariamente al rimborso dei finanziamenti concessi da Infrastrutture Spa; su di essi non sono ammesse azioni da parte di creditori diversi da Infrastrutture Spa fino all'estinzione del relativo debito".

ristrutturazione del sistema di finanziamento della rete AV/AC volta a dare certezza alla disponibilità dei fondi necessari al completamento dell'opera.

Infatti grazie all'operazione di accollo, e previo l'assenso dell'assemblea degli obbligazionisti (dei titoli emessi da ISPA), si renderanno disponibili i corrispettivi (pedaggi) che i gestori dei servizi di trasporto ferroviario pagheranno al gestore della rete ferroviaria AV/AC, attualmente destinati prioritariamente al soddisfacimento del debito ex-ISPA.

In sintesi il fabbisogno finanziario del progetto Torino-Milano-Napoli viene stimato in circa 33,2 miliardi.

APPENDICE 4 LE MISURE UNA TANTUM

Nel passato, le misure una tantum hanno supportato le manovre finanziarie nel processo di risanamento dei conti pubblici in contesti congiunturali sfavorevoli.

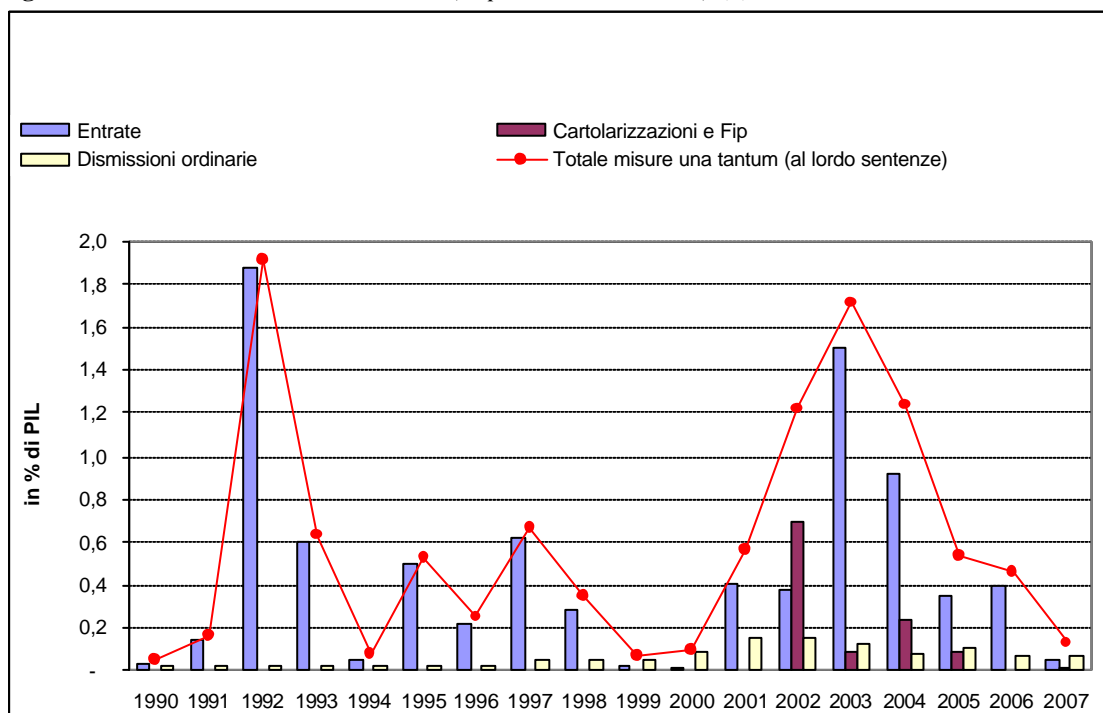
Il peso esercitato dagli interventi a carattere temporaneo sul bilancio pubblico risulta evidente dal grafico sottostante che espone, in termini di PIL, le misure suddivise tra provvedimenti di entrata e operazioni di dismissione degli immobili pubblici (diretta e sotto forma di cartolarizzazione). Il grafico tiene conto unicamente delle misure che hanno determinato un impatto positivo sul deficit trascurando le transazioni che implicano un aggravio del saldo di bilancio (quali oneri per arretrati a seguito di sentenze giurisdizionali).

Negli anni novanta l'utilizzo di tali misure, dopo il punto massimo raggiunto nel 1992 (1,9 per cento del PIL) in concomitanza con la crisi valutaria e finanziaria, risulta in progressivo ridimensionamento.

A partire dal 2001, quando l'evoluzione sfavorevole del ciclo economico aveva determinato un aggravio degli squilibri di bilancio, il ricorso a tali misure ha subito un incremento fino a raggiungere nel 2003 valori prossimi a quelli del 1992 (1,7 per cento del PIL), sospinto dalla necessità di reperire le risorse necessarie per il rispetto dei parametri europei senza deprimere ulteriormente la crescita economica nel breve periodo.

Le forme e le modalità di intervento risultano differenti nel confronto tra i due decenni. Negli anni recenti il ricorso a misure una tantum sulle entrate è risultato mediamente più elevato rispetto agli anni novanta. Esso inoltre si è accompagnato ad un'accelerazione delle procedure di vendita degli immobili pubblici tramite le operazioni di cartolarizzazione.

Figura 9. LE MISURE UNA TANTUM (in percentuale del PIL) (1)



(1) Il dato del 2000 non include le entrate per l'assegnazione delle licenze UMTS.

APPENDICE 5

LE DISPOSIZIONI IN MATERIA SANITARIA

Le disposizioni in materia sanitaria contenute nella Legge Finanziaria 2007 sono state formulate sulla base dello specifico protocollo d'intesa tra Governo e Regioni. Il livello del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato è stato determinato per l'anno 2007 e adeguato per gli anni successivi, agganciandolo alla dinamica del PIL. E' stato, inoltre, istituito un fondo transitorio per accompagnare i piani di rientro delle regioni con elevati disavanzi, per un importo pari a 1 miliardo per l'anno 2007.

Le ulteriori misure sono state delineate al fine di:

1. *garantire la stabilità degli strumenti di programmazione finanziaria attraverso:*
 - *la proroga del meccanismo dell'incremento automatico delle aliquote fiscali;*
 - *la riconferma delle misure di contenimento della spesa adottate dall'AIFA che garantiscono nel complesso 2 miliardi di risparmi su base annua. Tali misure consistono in una riduzione del prezzo dei farmaci del 10 per cento, in un'ulteriore riduzione della quota a carico del produttore pari allo 0,6 per cento del prezzo al pubblico e in una revisione del prontuario farmaceutico;*
 - *l'incremento delle aliquote fiscali oltre il limite stabilito dalla legislazione vigente per le regioni che non rispettano gli obiettivi di rientro dagli elevati disavanzi.*
2. *rafforzare gli strumenti di responsabilizzazione regionale nell'uso appropriato delle risorse sanitarie mediante:*
 - *l'applicazione di uno sconto obbligatorio delle tariffe per prestazioni eseguibili con metodiche automatiche;*
 - *lo spostamento di prestazioni dal regime day hospital al regime ambulatoriale ed integrazione e modificazione delle soglie di appropriatezza per le prestazioni erogate in regime di ricovero ordinario diurno;*
 - *la fissazione, in materia di accreditamento, di un percorso temporalmente definito per superare il fenomeno degli accreditamenti transitori e provvisori;*
 - *la fissazione dei prezzi da assumere come base d'asta per le forniture a carico del SSN, per l'acquisto dei dispositivi medici che concorrono a formare una quota rilevante della spesa complessiva;*
 - *il contrasto all'impiego diffuso delle specialità medicinali per indicazioni diverse da quelle autorizzate anche attraverso l'attribuzione di responsabilità per danno erariale;*
3. *accrescere il grado di responsabilizzazione dei cittadini nei consumi sanitari mediante la compartecipazione alla spesa sulle prestazioni di assistenza specialistica e sugli accessi al pronto soccorso non seguiti da ricovero.*

Infine sono state introdotte ulteriori misure con riferimento alla definizione dei percorsi diagnostico-terapeutici che consentono un recupero di appropriatezza nell'uso delle risorse sanitarie e alla fissazione di sanzioni per coloro che sono condannati per truffa ai danni del SSN.

Complessivamente tali misure comportano risparmi per circa 3 miliardi per il 2007 (di cui circa 2 miliardi come minori spese e circa 1 miliardo come maggiori entrate nette), 3,3 miliardi per il 2008 (di cui circa 2,4 miliardi come minori spese e circa 0,9 miliardi come maggiori entrate nette) e 4,2 miliardi per il 2009 (di cui circa 3,2 miliardi come minori spese e circa 1 miliardo come maggiori entrate nette).

APPENDICE 6

IL TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO

La Legge Finanziaria 2007 nel testo modificato a seguito dell'accordo tra Governo e parti sociali del 23 ottobre scorso, prevede l'istituzione presso la Tesoreria dello Stato di un Fondo operante come una gestione previdenziale a ripartizione destinata all'erogazione del trattamento di fine rapporto (TFR). Le funzioni amministrative della gestione sono affidate all'INPS.

A tale gestione affluisce, con effetto dal 1° gennaio 2007, un contributo pagato dai datori di lavoro pari al TFR maturando non destinato a forme di previdenza complementare. Sono tenuti al versamento del contributo solo i datori di lavoro che hanno alle proprie dipendenze almeno 50 addetti.

La gestione previdenziale a ripartizione istituita presso la Tesoreria dello Stato eroga ai lavoratori dipendenti le stesse prestazioni previste dalla normativa sul TFR nella quota corrispondente ai contributi versati alla medesima gestione.

Per le quote di TFR maturate fino al 31 dicembre 2006, i datori di lavoro che hanno alle proprie dipendenze almeno 50 addetti continueranno a corrispondere direttamente le relative prestazioni.

Le modalità operative per l'erogazione del TFR saranno stabilite con decreto ministeriale, la cui pubblicazione è prevista entro il mese di gennaio 2007.

Al fine di compensare i maggiori costi finanziari derivanti ai datori di lavoro dal versamento dei flussi di TFR nella gestione previdenziale costituita in Tesoreria, sono previsti, in proporzione ai versamenti di TFR gli stessi esoneri contributivi e deduzioni fiscali previsti per il versamento di TFR ai fondi pensione. Si tratta, in particolare:

- *dell'esonero, dal 2007, dal versamento del contributo al fondo di garanzia presso l'INPS (0,2 per cento per la generalità dei lavoratori);*
- *dell'ulteriore esonero, decorrente dal 2008, contributivo previsto dal DL 203/2005 (pari allo 0,19 per cento nel 2008, con percentuali crescenti fino allo 0,28 per cento a decorrere dal 2014);*
- *della deducibilità fiscale, dal 2007, dal reddito d'impresa nella misura del 4 per cento.*

Le risorse del Fondo TFR in Tesoreria, al netto degli oneri indotti dal previsto incremento delle adesioni alla previdenza complementare e degli oneri conseguenti alle misure compensative per i datori di lavoro, sono destinate al finanziamento di interventi per lo sviluppo. Tale risorse, stimate in circa 5 miliardi per l'anno 2007, 4,5 miliardi per il 2008 e 3,9 miliardi per il 2009, verranno destinate agli interventi per lo sviluppo nel limite delle risorse effettivamente accertate attraverso una specifica procedura (Conferenza dei servizi).

APPENDICE 7

IL CONTRIBUTO DELLA POLITICA REGIONALE

La politica regionale di sviluppo, delineata nel DPEF 2007-2011, mira a favorire la coesione territoriale tra Centro Nord e Mezzogiorno, le potenzialità di sviluppo del Sud e ad accrescere la competitività e la produttività dell'intero paese, in stretto raccordo con gli obiettivi della strategia di Lisbona. In questo contesto si intende promuovere la realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali e il miglioramento dei servizi collettivi, per aumentare la redditività degli investimenti privati, il reddito e l'occupazione.

Sulla base degli impegni europei e dell'intesa raggiunta da Stato e Regioni nel febbraio 2005 è attualmente in corso di definizione il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN). Nell'ambito di questo piano, per il complesso della politica di sviluppo e coesione territoriale finanziata con le risorse aggiuntive comunitarie e nazionali per il periodo dal 2007 al 2013, si definiscono l'impianto programmatico, le priorità, le regole di attuazione, i requisiti di addizionalità e condizionalità della spesa, gli obiettivi specifici ed alcuni target quantitativi espressi in termini di servizi resi ai cittadini.

In considerazione della unitarietà della programmazione dei fondi nazionali ed europei per la politica regionale, stabilita dalla stessa intesa e recepita dal QSN anche per le assegnazioni al Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), come per i fondi europei e di cofinanziamento, che hanno un orizzonte settennale, si è resa necessaria una modulazione delle risorse lungo lo stesso arco temporale.

La Legge Finanziaria per il 2007 ha quindi previsto per il FAS la dotazione complessiva di risorse (63.273 milioni) per la realizzazione degli interventi di politica regionale nazionale relativi all'intero periodo 2007-2013 e ha indicato il QSN come sede di programmazione unitaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie e come riferimento della programmazione delle risorse ordinarie in conto capitale, fatte salve le competenze regionali in materia.

Gi obiettivi dell'azione di policy che si va delineando (sviluppare i circuiti della conoscenza; accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione; potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza; internazionalizzare e modernizzare), articolati in 10 priorità, sono definiti rafforzando le complementarità della politica regionale aggiuntiva con la strategia di Lisbona.

