



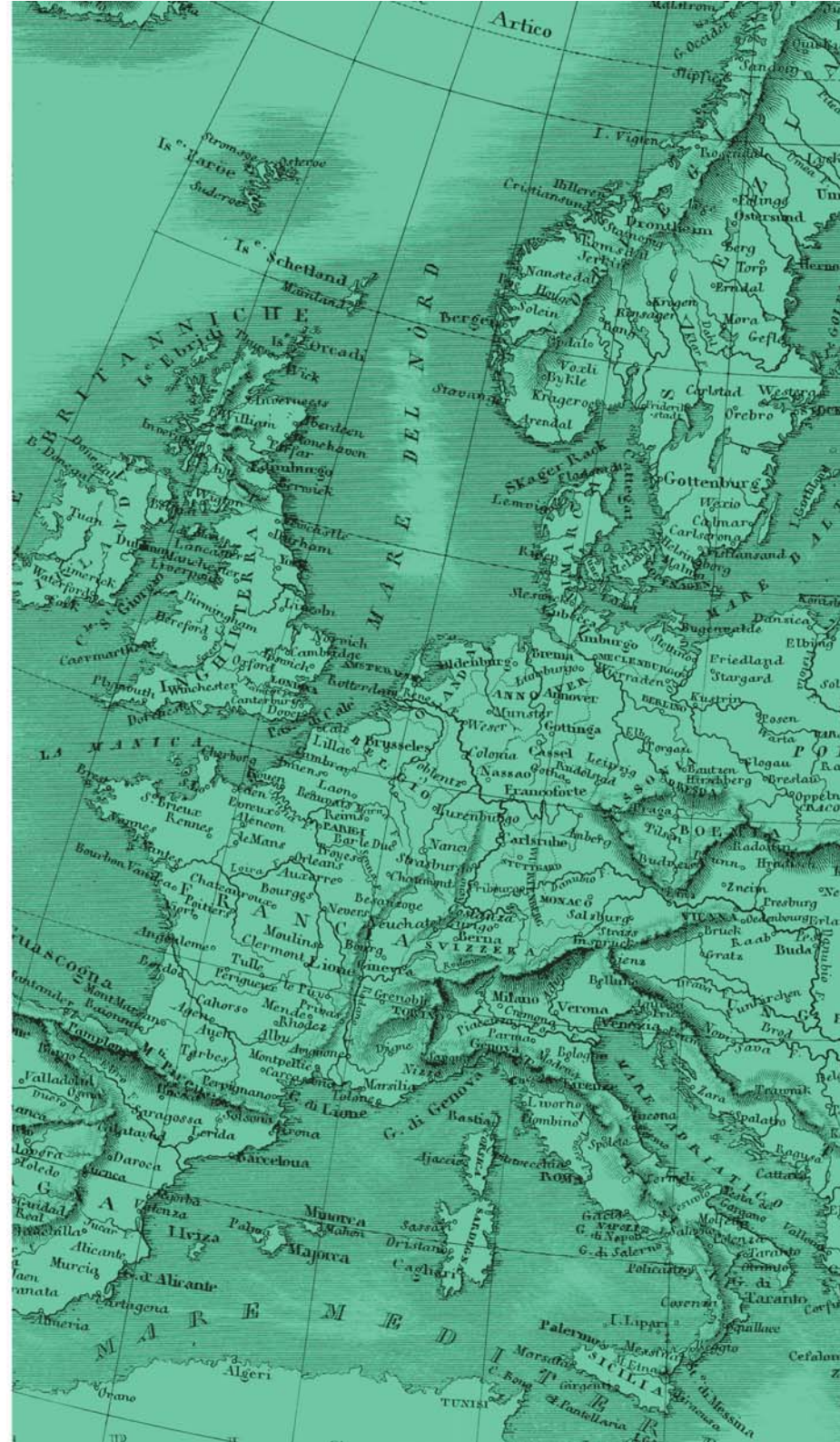
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

# Programma di Stabilità dell'Italia

*Aggiornamento Novembre 2007*

E' possibile scaricare il  
PROGRAMMA DI STABILITA' DELL'ITALIA

dai Siti Internet: [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)  
[www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it)







Ministero dell'Economia e delle Finanze

# Programma di Stabilità dell'Italia

*Aggiornamento Novembre 2007*



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



## INDICE

### I. INTRODUZIONE

### II. QUADRO MACROECONOMICO

- II.1 Lo scenario internazionale
- II.2 Le prospettive per l'economia italiana

### III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

- III.1 L'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione
- III.2 Il saldo di bilancio corretto per il ciclo
- III.3 Il debito pubblico

Riquadro: LE STIME DELLE ENTRATE TRIBUTARIE 2007-2011

Riquadro: SANITA': I PIANI DI RIENTRO DELLE REGIONI

### IV. ANALISI DI SENSITIVITÀ

- IV.1 Sensitività alla crescita economica
- IV.2 Sensitività ai tassi di interesse e prospettive per l'economia italiana

### V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

- V.1 La manovra di bilancio per il 2008
- V.2 Implicazioni di bilancio delle misure strutturali comprese nel PNR 2006-2008
- V.3 Le regole di bilancio

Riquadro: LE SEMPLIFICAZIONI NELLA TASSAZIONE DELLE IMPRESE PREVISTE DALLA LEGGE FINANZIARIA 2008

Riquadro: IL PROTOCOLLO SUL WELFARE DEL 23 LUGLIO 2007 E LA RELATIVA ATTUAZIONE

Riquadro: IL NUOVO BILANCIO DELLO STATO: OBIETTIVI E TEMPI DELLA RIFORMA

### VI. SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

- VI.1 L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulle spese pubbliche
- VI.2 La sostenibilità del debito





## I. INTRODUZIONE

L'*Aggiornamento del Programma di Stabilità* presenta il quadro macroeconomico per gli anni 2008-2011, gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal Governo per il medesimo periodo e la strategia di bilancio per il loro conseguimento<sup>1</sup>. La manovra finanziaria per il 2008 consente di proseguire lungo il percorso di convergenza verso l'obiettivo di un saldo in pareggio nel medio termine, dopo il rientro del disavanzo nei limiti dei parametri europei nel 2007. Nel 2006-2007, l'aggiustamento cumulato corretto per il ciclo e al netto delle una tantum raggiunge l'1,8 per cento del PIL, risultando superiore a quanto richiesto dalla Raccomandazione del Consiglio Ecofin nell'ambito della procedura di disavanzo eccessivo. Nel 2008, l'azione di consolidamento prosegue. L'aggiustamento complessivo, pari nel triennio 2006-2008 a 2,0 punti percentuali del PIL, seppure distribuito secondo un profilo temporale diverso, risulta sostanzialmente coerente nella sua entità complessiva con quanto prescritto nella Raccomandazione del luglio 2005. L'obiettivo del pareggio di bilancio nel medio termine viene raggiunto alla fine del periodo coperto dal presente Aggiornamento. Dal 2009 l'indebitamento netto si collocherebbe entro il valore di riferimento minimo che, in presenza di normali condizioni cicliche e tenuto conto della sensibilità del bilancio, garantisce un margine di sicurezza rispetto alla soglia del disavanzo eccessivo (*minimum benchmark*).

In linea con la prosecuzione del risanamento finanziario, il documento presenta le proiezioni di riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL per i prossimi anni.

A partire dal precedente Aggiornamento, il documento contiene una sezione specifica relativa alle implicazioni di bilancio delle misure strutturali descritte nel *Programma Nazionale delle Riforme 2006-2008 (PNR)*, in linea con quanto richiesto nel codice di condotta e condiviso in seno al Consiglio Ecofin, nonché una ricognizione delle regole fiscali e delle istituzioni che presidiano alla conduzione delle politiche di bilancio.

Come consueto, viene presentata un'analisi della sensibilità 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.

---

<sup>1</sup> L'*Aggiornamento del Programma di Stabilità* viene redatto in ottemperanza al 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 2008-2011 (DPEF)* presentata il 28 settembre 2007, sulla *Relazione Previsionale e Programmatica per il 2008 (RPP)* presentata al Parlamento il 28 settembre 2007, sul *Disegno di Legge Finanziaria per il 2008* e sul *Decreto Legge n°159/2007*, presentati rispettivamente il 28 settembre e l'1 ottobre 2007.







## II. QUADRO MACROECONOMICO

### II.1 LO SCENARIO INTERNAZIONALE

Nel primo semestre del 2007, l'economia mondiale ha mostrato un robusto ritmo di crescita soprattutto grazie alle economie asiatiche. Per l'intero anno si stima una crescita dell'economia globale del 5,0 per cento e del 4,8 per cento per l'anno successivo. Per il commercio mondiale si prevede un aumento del 6,8 per cento nell'anno in corso e del 6,9 per cento nel 2008. Tuttavia, durante l'estate, la crisi dei mutui *sub-prime* negli Stati Uniti ha generato instabilità nei mercati finanziari internazionali, determinando un aumento dei premi al rischio e una riduzione della propensione degli intermediari a offrire credito. Tali tensioni si sono verificate in un contesto internazionale positivo e sono state contrastate dalla pronta azione delle banche centrali volta a garantire condizioni ordinate sui mercati finanziari.

Negli Stati Uniti la crescita in termini reali del PIL nel terzo trimestre è stata del 3,9 per cento in ragione d'anno, in linea con il trimestre precedente ma in netta accelerazione rispetto ai primi tre mesi dell'anno (0,6 per cento). Nel terzo trimestre, la crescita riflette l'espansione dei consumi privati (3,0 per cento) e delle esportazioni (16,2 per cento) espresse in ragione d'anno. Gli investimenti fissi lordi hanno mostrato un andamento sostanzialmente piatto, a riflesso di una significativa ulteriore contrazione degli investimenti residenziali (-20,1 per cento in ragione d'anno).

Per l'intero anno si stima una crescita dell'economia statunitense dell'1,9 per cento, in sensibile rallentamento rispetto al 2006 (2,9 per cento). La crisi del mercato immobiliare, infatti, potrebbe protrarsi e influire negativamente sui consumi. Il clima di fiducia degli agenti economici mostra segnali di deterioramento. Per il 2008, si prevede una crescita del 2,1 per cento grazie anche al contributo delle esportazioni che sono favorite dal deprezzamento del dollaro e dall'ancor sostenuta crescita economica dei principali *partners* commerciali.

Dopo il taglio di 50 punti base già deciso in settembre, il 31 ottobre la *Federal Reserve* ha ridotto di altri 25 punti base il tasso obiettivo sui *federal funds*, portandolo al 4,50 per cento.

L'economia giapponese, dopo la contrazione del secondo trimestre (-0,4 per cento), ha registrato una crescita dello 0,6 per cento nel terzo trimestre. Dal lato della domanda interna, i consumi privati sono aumentati in misura contenuta (0,3 per cento), mentre gli investimenti privati residenziali hanno registrato una marcata flessione (-7,8 per cento), così come gli investimenti pubblici (-2,6 per cento). Dal lato della domanda estera, le esportazioni hanno continuato ad espandersi ad un ritmo sostenuto (2,9 contro lo 0,9 per cento registrato nel secondo trimestre).



I prezzi al consumo non mostrano una tendenza chiara, continuando a registrare variazioni annuali leggermente negative. A settembre l'inflazione si è collocata a -0,2 per cento rispetto all'anno precedente, mentre perdura la contrazione dei salari nominali. Alla riunione di fine ottobre, la Banca del Giappone ha mantenuto inalterato il proprio tasso di riferimento allo 0,5 per cento.

Per il 2007 si prevede una crescita del 2,0 per cento e una lieve moderazione nel 2008 (1,8 per cento).

L'espansione dell'economia cinese è stata molto robusta nella prima metà dell'anno (11,5 per cento), grazie all'aumento degli investimenti e delle esportazioni, ed è proseguita anche nel terzo trimestre con valori superiori all'11,0 per cento. All'inizio di settembre la Banca centrale cinese ha reso la politica monetaria più restrittiva innalzando il livello della riserva obbligatoria e i tassi di interesse. L'inflazione al consumo è in aumento dall'inizio dell'anno, seppure con una lieve moderazione a settembre (6,2 per cento). Anche l'India dovrebbe continuare a contribuire in modo significativo alla crescita mondiale.

Nel terzo trimestre, l'area dell'euro è cresciuta dello 0,7 per cento in termini congiunturali, in accelerazione rispetto al periodo precedente (0,3 per cento). Un significativo impulso alla crescita dovrebbe essere venuto dall'espansione dei consumi delle famiglie, grazie al buon andamento registrato dal mercato del lavoro. La fiducia dei consumatori e delle imprese mostra segnali di indebolimento rispetto ai picchi raggiunti nei mesi estivi.

Dalla seconda metà di settembre, il dollaro ha continuato a indebolirsi nei confronti dell'euro, toccando il valore di 1,47 all'inizio di novembre.

Nella riunione di novembre la BCE ha lasciato il tasso di interesse di riferimento invariato al 4,0 per cento. L'ultimo rialzo di 25 punti base risale al giugno scorso.

Nel 2007 il PIL dell'area dell'euro dovrebbe crescere del 2,5 per cento e del 2,3 per cento nel 2008.

Attualmente i rischi per l'economia mondiale sono rappresentati dai forti rialzi delle quotazioni del petrolio (nel mese di novembre il Brent ha toccato un picco di 95\$ al barile), le quali potrebbero alimentare pressioni inflazionistiche, e dalle possibili conseguenze della crisi dei mutui *sub-prime* statunitensi sui mercati finanziari e sul sistema bancario. Infine, permane il rischio di aggiustamenti disordinati sui mercati dei cambi, come è stato confermato dagli sviluppi valutari degli ultimi due mesi.

**TAVOLA. 1: QUADRO DI SINTESI SULLE VARIABILI ECONOMICHE INTERNAZIONALI**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasso di interesse a breve termine	2,0	2,8	4,0	4,3	4,5	4,7	4,8
Tasso di interesse a lungo termine	3,5	4,0	4,4	4,7	5,0	5,1	5,1
Tassi di cambio Dollaro/Euro	1,24	1,26	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Variazione del tasso di cambio effettivo nominale	-0,8	0,6	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa UE	5,5	5,8	5,5	5,3	5,4	5,3	5,3
Tasso di crescita del PIL UE	1,8	3,0	2,7	2,6	2,4	2,4	2,4
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	6,2	8,4	5,1	6,4	6,6	6,6	6,6
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa UE	8,4	9,5	7,6	7,6	7,6	7,8	7,9
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	54,4	65,1	68,0	72,0	72,0	72,0	72,0

Nota: Per tasso di interesse a breve termine si intende il tasso a tre mesi.

## II.2 LE PROSPETTIVE PER L'ECONOMIA ITALIANA

Dopo la modesta crescita registrata nel secondo trimestre del 2007 (0,1 per cento), nel terzo trimestre il PIL è aumentato dello 0,4 per cento sul periodo precedente. Nello stesso trimestre, la produzione industriale ha registrato una crescita complessiva dello 0,6 per cento, nonostante la flessione riportata a settembre (-1,0 per cento rispetto al mese precedente).

Gli indicatori di tipo qualitativo mostrano ad ottobre lievi segnali di miglioramento della fiducia nel settore manifatturiero, dopo mesi di flessione. Nel settore delle costruzioni, la fiducia è in peggioramento, in linea con l'area dell'euro.

In media d'anno l'attività economica è prevista espandersi dell'1,9 per cento.

I consumi risulterebbero in accelerazione rispetto al 2006, crescendo ad un tasso pari al 2,0 per cento. Essi sarebbero sostenuti dal buon andamento del mercato del lavoro e beneficerebbero dell'aumento del reddito disponibile reale legato alla riduzione dell'inflazione al consumo. Gli investimenti in macchinari risulterebbero meno dinamici; quelli in costruzioni, grazie al trascinarsi dello scorso anno, manterrebbero tassi di crescita elevati e superiori alla media registrata negli ultimi cinque anni.

Le esportazioni in volume continuerebbero a non cogliere in pieno l'ancor elevato dinamismo del commercio mondiale. I deflatori delle esportazioni mostrerebbero un'espansione maggiore rispetto a quella registrata lo scorso anno.

Nei primi nove mesi dell'anno i dati cif-fob della bilancia commerciale indicano un disavanzo pari a 7,8 miliardi. Al netto della componente energetica il saldo risulterebbe positivo e pari a 25,6 miliardi.



Il saldo corrente della bilancia dei pagamenti si attesterebbe in media d'anno a -1,5 per cento del PIL, contro il -2,4 per cento registrato lo scorso anno.

L'occupazione – misurata in termini di unità standard – è attesa crescere dello 0,9 per cento, in rallentamento rispetto all'anno scorso. A livello settoriale, le costruzioni e i servizi privati registrerebbero incrementi occupazionali significativi. Le unità di lavoro nell'industria in senso stretto sono previste in aumento (0,7 per cento), con una dinamica superiore alla media annua registrata nell'ultimo quinquennio. Il tasso di disoccupazione dovrebbe ridursi rispetto al 2006, attestandosi al 6,0 per cento.

Le retribuzioni lorde per dipendente sono proiettate in crescita al di sopra dell'inflazione al consumo, in decelerazione rispetto all'anno precedente. Parallelamente ad un moderato recupero di produttività, la dinamica del CLUP misurato sul valore aggiunto è prevista in rallentamento rispetto al 2006. L'inflazione interna misurata dal deflatore del PIL, congiuntamente ad un aumento dei margini di profitto interni, presenterebbe un profilo più elevato rispetto a quello registrato l'anno precedente. L'inflazione al consumo misurata dall'indice NIC al lordo dei tabacchi si attesterebbe intorno all'1,8 per cento (2,1 per cento nel 2006), beneficiando anche dell'effetto delle politiche di liberalizzazione attuate in passato.

Le turbolenze sui mercati finanziari mondiali sorte la scorsa estate, indotte dalla crisi dei mutui *sub-prime* statunitensi, non hanno finora evidenziato un impatto diretto sull'economia italiana. Si ritiene, tuttavia, che gli effetti indiretti si faranno sentire nell'ultima parte dell'anno e soprattutto nel 2008.

La crescita del 2008 è quindi prevista attestarsi all'1,5 per cento. Nel medio periodo il PIL aumenterebbe attorno all'1,7 per cento. Rimane all'1,8 per cento la crescita prevista alla fine dell'orizzonte temporale di programmazione.

Il prossimo anno i consumi delle famiglie beneficerebbero del buon andamento del reddito disponibile, supportato dal previsto rinnovo dei contratti di lavoro scaduti sia nel settore pubblico che in quello privato. Negli anni successivi sarebbero sostenuti dalla riduzione della pressione fiscale e dalle buone condizioni del mercato del lavoro. Gli investimenti in macchinari e attrezzature subirebbero un rallentamento nel 2008, mentre a fine periodo il loro ritmo di crescita ritornerebbe in linea con la media registrata negli ultimi dieci anni. Quelli in costruzioni risulterebbero in decelerazione in tutto l'arco previsivo, segno della fine del ciclo espansivo che ha caratterizzato il settore dalla fine degli anni novanta.

Il contributo delle esportazioni nette alla crescita tornerebbe ad essere lievemente positivo per tutto il quadriennio. La domanda estera, infatti, risulterebbe leggermente più dinamica; tale ipotesi tiene conto sia del mantenimento di prospettive economiche internazionali sostanzialmente favorevoli sia della attenuazione della tendenza alla riduzione delle quote di mercato delle esportazioni italiane. In presenza di un miglioramento delle ragioni di scambio, il deficit corrente della bilancia dei pagamenti in rapporto al PIL registrerebbe una riduzione, attestandosi a fine periodo a -0,2 per cento.



L'occupazione è attesa mostrare un incremento pari allo 0,6 per cento. Nell'ipotesi che l'offerta di lavoro riprenda a crescere rispetto al 2007, il tasso di disoccupazione continuerebbe a ridursi, collocandosi al 5,7 per cento. Nel triennio successivo, la crescita occupazionale è prevista registrare tassi medi attorno allo 0,7 per cento. Il tasso di disoccupazione continuerebbe nel suo profilo discendente, attestandosi a fine periodo al 5,2 per cento.

La dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto è prevista in temporanea accelerazione nel 2008 (3,4 per cento) per effetto del rinnovo dei contratti del pubblico impiego e di altre categorie del settore privato. Nel triennio successivo subirebbe un progressivo rallentamento a causa di un incremento più contenuto delle retribuzioni.

L'inflazione interna, misurata dal deflatore del PIL, risulterebbe in lieve decelerazione nel 2008. In virtù di un aumento delle pressioni inflazionistiche esterne, il deflatore dei consumi registrerebbe una crescita superiore rispetto a quella del 2007 (2,0 contro 1,8 per cento). Nel medio periodo, coerentemente con l'ipotesi assunta di una stabilizzazione del prezzo del petrolio, l'inflazione al consumo dovrebbe attestarsi in media sotto il 2,0 per cento.

Le previsioni macroeconomiche sopra descritte assumono come variabili esogene internazionali le ipotesi indicate nella RPP 2008, pubblicata a settembre. Rispetto alle variabili esogene contenute nelle *Autumn Forecasts* della Commissione Europea (CE), rese note il 9 novembre, vi sono delle differenze non trascurabili soprattutto su due variabili importanti: il tasso di cambio dell'euro e il prezzo del petrolio. Tuttavia, utilizzando le assunzioni della CE, l'impatto differenziale sulla crescita del PIL e sull'inflazione al consumo appare nel complesso contenuto. In particolare, l'effetto negativo sulla crescita è stimabile per il 2008 in 0,1-0,2 punti percentuali (da 1,5 per cento a 1,3-1,4 per cento). L'impatto sui prezzi al consumo nel triennio 2007-2009 sarebbe anch'esso non trascurabile ma nel complesso modesto: il deflatore dei consumi privati aumenterebbe di 0,1 punti percentuali nel 2007 (da 1,8 per cento a 1,9 per cento), di 0,2 punti nel 2008 (da 2,0 per cento a 2,2 per cento) e di 0,1 punti nel 2009 (da 1,8 per cento a 1,9 per cento).

**TAVOLA 2a: PROSPETTIVE MACROECONOMICHE**

	2006 livello <sup>1</sup>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
		var. %					
PIL reale	1.255.848	1,9	1,9	1,5	1,6	1,7	1,8
PIL nominale	1.475.402	3,7	4,6	4,0	3,4	3,5	3,4
<b>COMPONENTI DEL PIL REALE</b>							
Consumi privati	742.742	1,5	2,0	1,8	1,8	1,8	1,8
Spesa della P.A. e I.S.P. <sup>2</sup>	248.771	-0,3	1,6	0,3	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	262.593	2,3	2,4	1,6	1,8	2,1	2,3
<b>Scorte (in percentuale del PIL)</b>							
Esportazioni di beni e servizi	328.106	5,3	2,0	2,8	3,5	3,8	4,1
Importazioni di beni e servizi	335.294	4,3	1,8	2,5	3,1	3,3	3,4
<b>CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE</b>							
Domanda interna		1,3	2,0	1,4	1,5	1,6	1,6
Variazione delle scorte		0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Esportazioni nette		0,3	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2

1) Milioni di euro.  
2) P.A. = Pubblica Amministrazione; I.S.P. = Istituzioni Private Sociali.

**TAVOLA 2b: PREZZI**

	2006 livello	2006	2007	2008	2009	2010	2011
		var. %					
Deflatore del PIL	117,5	1,8	2,6	2,4	1,8	1,8	1,6
Deflatore dei consumi privati	117,0	2,7	1,8	2,0	1,8	1,8	1,6
HICP	102,2	2,2	1,9	2,0	2,0	1,8	1,9
Deflatore dei consumi pubblici	122,8	3,4	1,1	3,3	0,7	0,7	1,0
Deflatore degli investimenti	116,8	2,4	3,1	1,8	1,8	1,8	1,8
Deflatore delle esportazioni	125,2	5,2	6,6	3,9	3,0	2,4	1,9
Deflatore delle importazioni	126,1	9,1	4,0	3,0	2,5	2,3	1,9

**TAVOLA 2c: EVOLUZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO**

	2006 livello <sup>1</sup>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
		var. %					
Occupati di contabilità nazionale	24.754	1,7	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8
Monte ore lavorate	44.568.247	0,9	0,8	0,5	0,7	0,7	0,5
Tasso di disoccupazione		6,8	6,0	5,7	5,5	5,4	5,2
Produttività del lavoro misurata sugli occupati	50.733	0,1	1,1	0,8	0,8	0,9	1,0
Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate	28	1,0	1,1	1,0	0,9	1,0	1,3
Redditi da lavoro dipendente	607.699	4,6	3,5	5,2	2,9	2,9	2,9
Costo del lavoro	34.437	2,5	2,4	4,3	2,1	2,1	2,1

1) Unità di misura:  
 migliaia di unità per gli occupati di contabilità nazionale e il monte ore lavorate;  
 euro a valori costanti per la produttività del lavoro;  
 euro a valori correnti per i redditi da lavoro dipendente e il costo del lavoro.

**TAVOLA 2d: CONTI CON L'ESTERO**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in % PIL						
Accreditamento/indebitamento netto con il resto del mondo	-1,1	-1,9	-1,3	-0,8	-0,6	-0,4	-0,2
Bilancia dei beni e servizi	-0,1	-0,8	-0,1	0,3	0,5	0,7	1,0
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti	-1,1	-1,2	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3
Conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Indebitamento/surplus del settore privato	3,2	2,6	1,1	1,4	0,9	0,3	-0,2
Indebitamento/surplus delle amministrazioni pubbliche <sup>1</sup>	-4,4	-4,5	-2,4	-2,2	-1,5	-0,7	0,0
Indebitamento/surplus delle amministrazioni pubbliche	-4,2	-4,4	-2,4	-2,2	-1,5	-0,7	0,0
Discrepanze statistiche	-	-	-	-	-	-	-

1) Per il 2006 è stato introdotto l'indebitamento delle AAPP B.9 giacché è questo il saldo utilizzato dal SEC95 ai fini del calcolo del saldo con il resto del mondo.  
 Per l'Italia cfr. ISTAT [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20070719\\_00/](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20070719_00/).







### III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

#### III.1 L'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Le previsioni dei saldi di finanza pubblica presentate nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2006 sono state successivamente riviste in corso d'anno. In aprile, con la Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica si rivedeva la stima dell'indebitamento netto per il 2007 dal 2,8 al 2,3 per cento del PIL. La nuova stima teneva conto di prospettive di crescita più favorevoli, di un'evoluzione delle entrate migliore delle attese e di maggiori spese per il pubblico impiego e per consumi intermedi. La previsione scontava, inoltre, alcuni elementi di rischio sul fronte della spesa connessi alla sopravvenienza di maggiori esigenze finanziarie per interventi già programmati o in via di esecuzione e una più precisa identificazione di obblighi finanziari in adempimento di accordi internazionali.

Nel mese di giugno, le indicazioni provenienti dallo scenario macroeconomico e la successiva evoluzione dei conti pubblici lasciavano prefigurare un quadro di finanza pubblica più favorevole. Con il DPEF l'indebitamento netto tendenziale era valutato al 2,1 per cento del PIL, principalmente per effetto di una stima più elevata delle entrate. Contestualmente venivano approvate misure di sostegno delle categorie sociali più deboli e interventi a favore dello sviluppo, con una spesa complessiva pari a 0,4 punti percentuali di PIL.<sup>1</sup> A seguito a tali interventi, l'indebitamento netto per il 2007 era fissato al 2,5 per cento del PIL.

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. Insieme alla Relazione venivano definiti interventi, pari a 0,5 punti percentuali del PIL, con un impatto sulla spesa limitato all'anno in corso.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Il DL n°81/2007, convertito nella legge Legge n°127/2007, ha disposto interventi che determinano un aumento della spesa nel 2007 per circa 5,6 miliardi, dei quali 1,2 per investimenti di ammodernamento della rete viaria e ferroviaria, 0,9 per l'erogazione di una somma aggiuntiva ai pensionati di almeno 64 anni con redditi bassi, 2,5 per integrazione di stanziamenti di bilancio, 0,3 per incentivi alle imprese, 0,3 per modifiche al Patto di Stabilità Interno, 0,3 per missioni di pace e aiuti umanitari e 0,2 per interventi urgenti nel comparto della scuola.

<sup>2</sup> Il DL n°159/2007 (collegato alla Legge finanziaria per il 2008) ha disposto interventi per circa 7,5 miliardi, dei quali 2,2 correlati a riduzioni fiscali a favore delle famiglie più deboli e 5,3 a maggiori spese. Tra queste ultime 1,3 miliardi vengono destinati a finanziare investimenti in infrastrutture (Anas e Ferrovie) in anticipo rispetto al 2008, 2,2 per nuove iniziative, finalizzate in prevalenza ad agevolare la mobilità nelle grandi città e ridurre gli effetti ambientali ed economici del sistema dei trasporti, 1,4 per ottemperare a impegni sottoscritti nell'ambito della cooperazione e dello sviluppo nonché nel comparto del pubblico impiego e 0,5 per altri interventi urgenti.



L'indebitamento netto veniva, pertanto, ricollocato al 2,4 per cento del PIL.

Complessivamente, la differenza tra le stime attuali d'indebitamento netto per il 2007 e quelle indicate lo scorso anno è pari a 0,4 punti percentuali (Tavola 3). Prescindendo dalle successive revisioni intervenute in corso d'anno, il minore disavanzo è da attribuirsi alla minore incidenza della spesa corrente, relativa in particolare alle prestazioni sociali non in natura e a minori oneri per interessi. Il buon andamento delle entrate tributarie, che conferma la tendenza emersa già lo scorso anno di un allargamento della base imponibile, è controbilanciato dalla analoga riduzione dell'incidenza delle altre entrate. La crescita economica risulta superiore per 0,6 punti percentuali rispetto a quanto previsto nel precedente Aggiornamento.

**TAVOLA 3: DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITÀ**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>TASSO DI CRESCITA DEL PIL</b>						
Programma di Stabilità 2006	1,6	1,3	1,5	1,6	1,7	1,7
Programma di Stabilità 2007	1,9	1,9	1,5	1,6	1,7	1,8
Differenza	0,3	0,6	0,0	0,0	0,0	0,1
<b>INDEBITAMENTO NETTO (in % del PIL)</b>						
Programma di Stabilità 2006	-4,8	-2,8	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
Programma di Stabilità 2007	-4,4	-2,4	-2,2	-1,5	-0,7	0,0
Differenza	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	-0,1
<b>DEBITO PUBBLICO (in % del PIL)</b>						
Programma di Stabilità 2006	107,6	106,9	105,4	103,5	100,7	97,8
Programma di Stabilità 2007	106,8	105,0	103,5	101,5	98,5	95,1
Differenza	-0,8	-1,9	-1,9	-2,0	-2,2	-2,7

Rispetto ai risultati conseguiti nel 2006, l'indebitamento netto nominale viene a ridursi di 2,0 punti percentuali, passando dal 4,4 del 2006 al 2,4 per cento del PIL. Il risultato del 2006 risente di alcune operazioni a carattere straordinario che hanno agito sia in senso peggiorativo che migliorativo. In senso peggiorativo il saldo è appesantito da alcuni oneri a carattere straordinario per circa 2,0 punti percentuali sul PIL, dei quali 1,7 per cento di natura una tantum<sup>3</sup>. In senso migliorativo hanno agito alcune entrate

<sup>3</sup> Gli oneri straordinari si riferiscono ai rimborsi IVA sulle auto aziendali (per un ammontare pari a circa l'1,0 per cento del PIL), all'accollo del debito ex ISPA (0,9 per cento del PIL) e alla retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dei lavoratori agricoli (0,04 per cento del PIL). Relativamente agli effetti della sentenza IVA soltanto la quota relativa al debito pregresso (circa lo 0,7 per cento del PIL) va considerata una tantum, poiché la parte residua gravante sul 2006 (circa lo 0,3 per cento del PIL) rappresenta un aggravio strutturale.



straordinarie per circa 0,4 e dismissioni immobiliari per 0,1 punti percentuali del PIL. L'effetto netto delle misure una tantum ammonta, quindi, a circa l'1,2 per cento del PIL. L'indebitamento netto del 2006, depurato dall'impatto complessivo delle misure una tantum risulta pari quindi al 3,3 per cento del PIL. Tale valore confrontato con quello del 2007, valutato in termini omogenei al 2,5 per cento del PIL, evidenzia una riduzione del disavanzo al netto delle una tantum tra il 2006 e il 2007 di 0,8 punti percentuali (cfr. Tavola 6).

TAVOLA 4: EVOLUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE <sup>1</sup>

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
	livello	in % PIL					
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione							
1. Amministrazioni pubbliche	-65.504	-4,4	-2,4	-2,2	-1,5	-0,7	0,0
aggiustamento annuale <sup>2</sup>					0,4	0,4	0,4
2. Amministrazioni centrali	-57.782	-3,9	-2,5	-2,1	-1,9	-1,5	-1,2
3. Stato	-57.905	-3,9	-2,3	-2,0	-1,8	-1,3	-1,0
4. Amministrazioni locali	-16.933	-1,1	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5	-0,5
5. Enti previdenziali	9.211	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4
Amministrazioni pubbliche							
6. Totale entrate	673.118	45,6	46,2	46,3	45,9	45,8	45,7
7. Totale spese <sup>3</sup>	738.622	50,1	48,6	48,5	47,9	47,3	47,0
aggiustamento annuale <sup>2</sup>					0,4	0,4	0,4
8. Indebitamento netto	-65.504	-4,4	-2,4	-2,2	-1,9	-1,5	-1,3
9. Spesa per interessi <sup>3</sup>	67.552	4,6	4,8	4,9	4,9	4,9	4,8
10. Avanzo primario <sup>3</sup>	2.048	0,1	2,5	2,7	3,0	3,4	3,6
11. Misure una-tantum <sup>4</sup>	-17.283	-1,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Componenti del lato delle entrate							
12. Totale entrate tributarie	432.136	29,3	29,6	29,4	29,2	29,2	29,1
12a. Imposte indirette	218.250	14,8	14,6	14,4	14,3	14,2	14,2
12b. Imposte dirette	213.664	14,5	14,9	15,0	14,9	15,0	15,0
12c. Imposte in c/capitale	222	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Contributi sociali	192.038	13,0	13,5	13,6	13,5	13,4	13,4
14. Redditi da proprietà	9.076	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
15. Altre entrate	39.868	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
16. Totale entrate	673.118	45,6	46,2	46,3	45,9	45,8	45,7
p.m. Pressione fiscale		42,3	43,0	43,0	42,7	42,6	42,5
Componenti dal lato della Spesa							
17. Red.lavoro dip + Cons intermedi	241.171	16,3	16,1	16,4	15,9	15,6	15,4
17a. Redditi da lavoro dipendente	162.999	11,0	10,8	11,1	10,7	10,4	10,2
17b. Consumi intermedi	78.172	5,3	5,4	5,3	5,3	5,1	5,1
18. Totale trasferimenti sociali	294.421	20,0	19,9	20,0	19,9	19,9	19,9
18a. Trasferimenti sociali in natura	41.428	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
18b. Prestazioni sociali non in natura	252.993	17,1	17,2	17,3	17,2	17,2	17,2
19. Interessi passivi	67.552	4,6	4,8	4,9	4,9	4,9	4,8
20. Contributi alla produzione	13.539	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8
21. Investimenti fissi lordi	33.850	2,3	2,7	2,5	2,6	2,5	2,4
22. Altre spese	88.089	6,0	4,0	3,8	3,8	3,7	3,6
23. Totale spese	738.622	50,1	48,6	48,5	47,9	47,3	47,0
p.m. Consumi pubblici	299.512	20,3	19,9	20,2	19,7	19,3	19,0

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 0,8 nel 2010 e 1,2 nel 2011.

3) Al netto dei flussi relativi agli swap, pari nel 2006 a 563 milioni.

4) Il segno positivo indica misure una-tantum a riduzione del deficit.



Le entrate totali sono stimate in crescita di 0,6 punti percentuali di PIL, specialmente per effetto dell'andamento dei contributi sociali cresciuti di 0,5 punti percentuali a seguito delle misure introdotte con la Legge finanziaria del 2007 e del 2006. Il gettito tributario è previsto in aumento per 0,3 punti percentuali di PIL in relazione soprattutto all'andamento delle imposte dirette.

Nell'ambito della spesa complessiva, in un confronto omogeneo che depuri il dato del 2006 dagli oneri straordinari, la spesa primaria è prevista in lieve aumento rispetto al 2006 (0,2 per cento del PIL)<sup>4</sup>. Tale andamento riflette la scelta operata dal Governo di anticipare al 2007 alcune spese 'eventuali' indicate nel DPEF quali impegni da attuare nel 2008 e, in particolare, quelle concernenti gli investimenti in infrastrutture<sup>5</sup>. A seguito di tali interventi la spesa in conto capitale è stimata in aumento per 0,5 punti percentuali di PIL rispetto al 2006 (al netto degli oneri straordinari).

Per il 2008, l'obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche è confermato al 2,2 per cento del PIL, come indicato nel precedente Aggiornamento. La manovra di bilancio per il 2008 non determina ritardi nel percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine.

Per il triennio successivo 2009-2011, gli obiettivi di indebitamento netto restano fissati secondo un profilo decrescente, con una riduzione pari a circa 0,7 punti percentuali all'anno fino a raggiungere il pareggio nel 2011. L'avanzo primario, in presenza di una evoluzione della spesa per interessi che si mantiene intorno ad un valore pari a circa il 4,9 per cento del PIL, aumenta dal 2,7 per cento del PIL del 2008 al 4,9 del 2011.

**TAVOLA 5: PROIEZIONI DEI PRINCIPALI AGGREGATI DI FINANZA PUBBLICA INCLUDENDO LA MANOVRA FINANZIARIA PER IL 2008 (in percentuale del PIL)**

	2007	2008	2009	2010	2011
Revisione andamento tendenziale del gettito fiscale	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2
Indebitamento netto tendenziale	-1,9	-1,8	-1,6	-1,2	-1,0
Effetti DL159/2007	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Indebitamento netto tendenziale con DL 159/2007	-2,4	-1,8	-1,6	-1,2	-1,0
Manovra sul saldo primario		-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
Interessi associati alla manovra		-0,01	-0,02	-0,01	0,03
Indebitamento netto risultante		-2,2	-1,9	-1,5	-1,3

Scontando solo le misure adottate con la manovra finanziaria per il 2008, l'indebitamento netto è previsto ridimensionarsi tra il 2009 e il 2011 di circa un punto

<sup>4</sup> Le spese del 2006 includono oneri straordinari pari a circa il 2,0 per cento del PIL (in proposito cfr. nota precedente).

<sup>5</sup> Cfr nota 2.



percentuale in termini di PIL. Gli obiettivi finanziari fissati nel DPEF verranno pertanto conseguiti di anno in anno con gli ulteriori interventi che saranno definiti con le prossime Leggi finanziarie. La correzione aggiuntiva richiesta, pari a 1,2 punti percentuali, viene ridistribuita per ottenere un percorso di risanamento più uniforme (Tavola 5).

### LE STIME DELLE ENTRATE TRIBUTARIE 2007-2011

*Le previsioni delle entrate tributarie della pubblica amministrazione per il 2007 riflettono l'andamento del gettito registrato nei primi nove mesi dell'anno<sup>6</sup>. Nel periodo gennaio-agosto 2007, le entrate tributarie del bilancio dello Stato e di alcuni dei principali tributi locali monitorati mensilmente hanno evidenziato un tasso di crescita rispettivamente del 5,6 per cento e dell'8,0 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, entrambi superiori alla dinamica dei principali aggregati macroeconomici dei primi due trimestri dell'anno. Questo andamento trova conferma nei primi dati dei versamenti del mese di settembre<sup>7</sup>.*

#### Entrate tributarie erariali (accertamenti)

	gen-agosto 2006	gen-agosto 2007	var. %
	(in milioni di euro)		
Totale entrate erariali	246.533	260.428	5,6
Imposte dirette	130.834	138.411	5,8
Imposte indirette	115.699	122.017	5,5
Totale entrate territoriali	24.554	26.521	8,0
PIL 1° semestre (prezzi correnti, dati grezzi)			4,8
Consumi 1° semestre (prezzi correnti, dati grezzi)			3,7

*Come risultato dell'andamento del gettito, le previsioni per il 2007 sono di circa 4,2 miliardi superiori a quelle presentate nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) di giugno. Queste ultime riflettevano le previsioni macroeconomiche e non includevano l'andamento del gettito da autoliquidazione allora non noto, che costituiscono un indicatore importante per il risultato dell'anno<sup>8</sup>. Le nuove previsioni portano l'elasticità stimata delle entrate*

<sup>6</sup> Si fa riferimento alle ultime previsioni delle entrate tributarie contenute nella Relazione Previsionale e Programmatica 2008 presentata nel mese di settembre 2007.

<sup>7</sup> Per un esame più approfondito dell'andamento del gettito si veda il Bollettino delle entrate tributarie ([www.finanze.it](http://www.finanze.it)).

<sup>8</sup> Le stime per il 2007 includono minori entrate per 1,9 miliardi a seguito del DL n° 159/2007 collegato alla Legge finanziaria per il 2008.



tributarie rispetto al PIL a 1,21. Tale elasticità include l'effetto delle manovre e delle variazioni una tantum.

Per il 2008, le stime delle entrate tributarie sono state riviste al rialzo di circa 6,3 miliardi rispetto alle stime del DPEF a causa di una variazione delle previsioni macroeconomiche e delle entrate dell'anno precedente. Considerando l'effetto differenziale sul gettito tra il 2007 ed il 2008 delle manovre (principalmente il cuneo fiscale), l'elasticità delle entrate al PIL per il 2008 è pari a circa un punto. Questo valore si attesta al margine superiore dell'intervallo di variabilità tipica del modello di previsione (tra 0,95 e 1,00, in assenza di manovre ed eventi eccezionali).<sup>9</sup> Ciò dipende dalla composizione del quadro macroeconomico italiano previsto per il 2008. Il tasso di crescita delle retribuzioni lorde, che influenza imposte ad elevata elasticità, è più elevato del tasso di crescita del PIL, con l'effetto di aumentare l'elasticità totale del gettito previsto rispetto al PIL.

#### Conto delle Amministrazioni pubbliche <sup>1</sup>

	2006 consuntivo	2007	2008	2009 stime	2010	2011
Entrate tributarie	432.136	456.354	474.535	488.081	504.173	520.172
Imposte dirette	213.664	229.939	242.452	250.528	259.759	268.460
Imposte indirette	218.250	225.532	231.727	237.520	244.384	251.682
Imposte in c/capitale	222	883	356	33	30	30
PIL Nominale	1.475.402	1.543.824	1.605.043	1.659.615	1.717.445	1.776.298

1) Le previsioni sono quelle contenute nella RPP per il 2008 presentata nel mese di settembre e scontano gli effetti del DL n° 159/2007.

Per gli anni successivi al 2008, le stime delle entrate tributarie riflettono l'andamento previsto delle variabili macroeconomiche e gli effetti di passate manovre. In particolare, a partire dal 2009, si stima una diminuzione di gettito dovuto agli effetti negativi legati alla rivalutazione dei beni d'impresa introdotta con la Legge finanziaria del 2006.<sup>10</sup> Questo comporta la diminuzione della elasticità delle entrate al PIL.

<sup>9</sup> Per calcolare l'elasticità al PIL delle entrate stimate occorre depurare i dati di entrata da una serie di elementi, tra cui: (i) gli effetti del DL n° 159/2007 che riduce le entrate tributarie di circa 1,9 miliardi; (ii) le misure relative al cuneo fiscale introdotte dalla Legge finanziaria per il 2007, che entrano a regime nel 2008, con un effetto differenziale di minori entrate pari a circa 2 miliardi di euro.

<sup>10</sup> Legge n° 266/2005, art. 1 commi 469-471.



### III.2 IL SALDO DI BILANCIO CORRETTO PER IL CICLO

Il saldo di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle misure una tantum esprime, in termini sintetici, la condizione delle finanze pubbliche coerente con il prodotto potenziale dell'economia e l'ammontare degli stabilizzatori automatici (componente ciclica).

La componente ciclica, misurata come prodotto tra l'*output gap* e l'elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica<sup>11</sup>, misura la variazione delle entrate fiscali e delle spese per ammortizzatori sociali dovuta alle fluttuazioni di breve periodo dell'economia.

L'andamento dell'*output gap* e la dinamica del PIL potenziale sono stati calcolati applicando agli obiettivi di medio periodo indicati nella RPP la metodologia concordata in seno al Consiglio Ecofin.

La Tavola 6 mostra gli andamenti delle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica più direttamente legate alla stima del saldo di bilancio corretto per il ciclo per il periodo 2006-2011.

Nel 2007 il tasso di crescita del PIL si mantiene costante all'1,9 per cento rispetto all'anno precedente per poi rallentare nel 2008 a causa sia del rallentamento atteso dell'economia statunitense, sia del minore effetto di trascinamento dell'anno in corso. Una nuova accelerazione è poi prevista per il triennio 2009-2011.

La crescita potenziale nel triennio 2007-2009 si attesta all'1,5 per cento, in linea con quanto stimato per il 2006. Dal punto di vista dei contributi alla crescita del PIL potenziale, l'apporto maggiore è fornito dalla dotazione del capitale, secondo un profilo sostanzialmente costante nell'orizzonte previsivo considerato. Il lavoro riduce il suo contributo alla crescita potenziale mentre la produttività totale dei fattori – che incorpora il progresso tecnologico e più in generale l'efficienza del sistema economico – assume un peso progressivamente maggiore. Infine, è utile sottolineare come, con la pubblicazione da parte dell'ISTAT della nuova serie delle ore lavorate, il contributo stimato della produttività totale dei fattori negli anni 2003-2007 sia stato rivisto al rialzo divenendo positivo<sup>12</sup>.

Nell'arco del periodo considerato il prodotto interno lordo rimane al di sotto del suo livello potenziale, con un *output gap* che si riduce gradualmente e una componente ciclica del saldo di bilancio di entità marginale. Dopo diversi anni nei quali le misure una tantum hanno significativamente alterato il profilo del deficit, nelle manovre per il 2007 e il 2008 il Governo ne ha fatto un uso del tutto limitato e analogamente intende fare nella parte restante della legislatura.

Nell'anno in corso il saldo di bilancio (indebitamento netto) corretto per il ciclo e al netto delle misure una tantum è pari al 2,3 per cento, in netto miglioramento rispetto al

<sup>11</sup> Tale valore viene determinato in sede europea ed è pari, per l'Italia, a 0,50.

<sup>12</sup> L'incremento del contributo della produttività totale dei fattori è avvenuto a discapito del fattore lavoro, un effetto prevedibile alla luce dell'adozione delle ore lavorate per la stima del potenziale.



2,8 per cento dell'anno precedente. La dinamica è ancora più marcata se si guarda l'indicatore più significativo per valutare il miglioramento permanente della finanza pubblica, cioè l'avanzo primario strutturale, cresciuto dello 0,8 per cento dal 2006 al 2007.

A fronte di una riduzione del saldo di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle una tantum pari all'1,8 per cento nel biennio 2006-2007 la Finanziaria 2008 produrrà una correzione strutturale delle finanze pubbliche di 0,2 punti percentuali. Pertanto, il deficit corretto per il ciclo e al netto delle una tantum si attesterà nel 2008 al 2,1 per cento, il valore più basso fatto registrare a partire dal 2000.

**TAVOLA 6: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO <sup>1</sup> (in percentuale del PIL)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	0,1	1,9	1,9	1,5	1,6	1,7	1,8
Indebitamento netto	-4,2	-4,4	-2,4	-2,2	-1,5	-0,7	0,0
Interessi passivi	4,5	4,6	4,8	4,9	4,9	4,9	4,8
Tasso di crescita del PIL potenziale	1,2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:							
<i>Lavoro</i>	0,4	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4
<i>Capitale</i>	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7
Output gap	-1,3	-1,0	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3
Componente ciclica del saldo di bilancio	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-3,5	-4,0	-2,1	-2,0	-1,3	-0,5	0,2
Avanzo primario corretto per il ciclo	1,0	0,6	2,7	2,9	3,6	4,4	5,0
Misure una-tantum	0,6	-1,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Saldo di bilancio al netto delle una tantum	-4,8	-3,3	-2,5	-2,3	-1,6	-0,8	-0,1
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum	-4,1	-2,8	-2,3	-2,1	-1,3	-0,6	0,1
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	0,4	1,8	2,6	2,8	3,6	4,3	4,9
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum	0,5	1,3	0,5	0,2	0,7	0,8	0,7

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

Al fine di convergere verso l'obiettivo di medio periodo di un bilancio in pareggio entro il 2011, l'aggiustamento strutturale dovrà accelerare a partire dal 2009. Il Governo è impegnato al conseguimento degli obiettivi fissati in coerenza con il percorso di risanamento strutturale. Il disavanzo corretto per il ciclo al netto delle una tantum si ridurrà ad un tasso medio di poco inferiore allo 0,8 per cento annuo. In tal modo, il sentiero di aggiustamento è largamente in linea con quanto indicato nel vertice dell'Eurogruppo dell'aprile 2007 in quanto la diminuzione del deficit strutturale sarà





superiore allo 0,5 per cento all'anno. L'avanzo primario corretto per il ciclo tornerà quindi a crescere in modo consistente, raggiungendo nell'ultimo anno il 4,9 per cento del PIL, valore in grado di garantire ampiamente la sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica (cfr. capitolo 6).

### III.3 IL DEBITO PUBBLICO

Nel 2006, il rapporto debito/PIL è aumentato di 0,6 punti percentuali rispetto al 2005, passando dal 106,2 al 106,8 per cento. Tale incremento è risultato inferiore rispetto alle previsioni dell'Aggiornamento del Programma di Stabilità 2006 di circa 0,4 punti percentuali.

La differenza che si rileva rispetto alla precedente stima del rapporto debito/PIL per il 2006, pari a circa 0,8 punti percentuali in meno, deriva da una molteplicità di fattori.

Una prima riduzione, pari a 0,4 punti percentuali, origina dalla revisione operata dall'ISTAT nel marzo del 2007 relativamente al PIL del 2005<sup>13</sup>. Tale revisione, a parità di previsione del livello del debito nominale per il 2006, avrebbe ridotto il rapporto debito/PIL di tale anno dal 107,6 per cento al 107,2 per cento. L'ulteriore revisione al ribasso per 0,4 punti percentuali è derivata dai seguenti fattori: una crescita nominale risultata leggermente superiore alle aspettative (3,7 per cento anziché 3,6 per cento, per effetto di una più sostenuta crescita reale); un volume di pre-finanziamento, per la copertura finanziaria dei rimborsi derivanti dalla sentenza della Corte di Giustizia europea in materia di IVA<sup>14</sup>, lievemente inferiore (per circa 700 milioni) a quanto previsto nell'Aggiornamento del Patto di Stabilità dello scorso anno; un fabbisogno di cassa del settore pubblico minore del previsto (per circa 2.500 milioni, pur includendo gli effetti della riclassificazioni delle cartolarizzazioni dei debiti sanitari delle Amministrazioni locali).

Nel 2007, il rapporto debito/PIL è previsto scendere al 105,0 per cento. Questa stima, inferiore a quella dello scorso Aggiornamento (106,9 per cento), è da imputare principalmente alla revisione al rialzo del PIL 2005 che determina di per sé una prima riduzione del rapporto. A questo effetto va aggiunto che le ipotesi di crescita nominale per il 2007 sono state riviste al rialzo in modo significativo, passando dal 2,8 per cento dello scorso Aggiornamento al 4,6 per cento. Questi due fattori determinano quasi interamente la nuova stima del rapporto debito/PIL in quanto, rispetto allo scorso anno,

<sup>13</sup> La revisione al rialzo del PIL 2005 ha determinato una riduzione del rapporto debito/PIL del 2005 dal 106,6 al 106,2 per cento.

<sup>14</sup> Secondo i principi contabili del SEC95 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 nel momento in cui per gli aventi diritto vengono espletate le procedure di richiesta, verifica e rimborso (in proposito si veda la nota n. 8 dell'Aggiornamento 2006).



non è sostanzialmente mutata la previsione della variazione dello stock del debito in circolazione tra il 2006 ed il 2007. La dinamica stimata del fabbisogno di cassa del settore pubblico per il 2007 risulta in linea con le previsioni dell'anno passato<sup>15</sup>.

Negli anni seguenti il passo di riduzione del rapporto è in linea con le previsioni dello scorso anno. Nel 2008, la riduzione sul 2007 è di circa 1,5 punti percentuali di PIL (come nello scorso Aggiornamento) mentre nel 2009 la riduzione sull'anno precedente raggiunge i 2,0 punti percentuali (0,1 per cento in più dello scorso Aggiornamento).

Gli anni finali della previsione sono caratterizzati da un tasso di variazione ancora più marcato rispetto allo scorso Aggiornamento. Sebbene in entrambi i casi si preveda il conseguimento di un sostanziale pareggio di bilancio nel 2011, la dinamica del fabbisogno di cassa presenta nella stima attuale un profilo di riduzione più accentuato. Il rapporto debito/PIL scende al di sotto del 100 per cento già dal 2010 (un anno in anticipo rispetto all'Aggiornamento 2006) per raggiungere il 95,1 per cento nel 2011.

Come nello scorso Aggiornamento, la previsione della dinamica del rapporto debito/PIL non prevede ipotesi di introiti da privatizzazioni per il periodo 2007-11.

TAVOLA 7: RAPPORTO DEBITO/PIL <sup>1</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Debito Pubblico							
Livello	106,2	106,8	105,0	103,5	101,5	98,5	95,1
Variazioni	2,4	0,6	-1,8	-1,5	-2,0	-3,0	-3,4
<i>Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico (in percentuale del PIL)</i>							
Avanzo Primario (Competenza Economica)	-0,3	-0,1	-2,5	-2,6	-3,4	-4,2	-4,9
Effetto Snow-ball	2,1	0,8	0,1	0,9	1,5	1,5	1,6
di cui: Interessi (Competenza Economica)	4,5	4,6	4,8	4,9	4,9	4,9	4,8
Aggiustamento Stock - Flussi	0,6	-0,1	0,6	0,2	-0,1	-0,3	-0,1
di cui: Differenza tra Cassa e Competenza	-0,3	-1,5	-0,3	0,0			
Accumulazione Netta di Asset Finanziari	1,0	0,8	0,5	0,4			
di cui: Introiti da Privatizzazioni	-0,3						
Effetti di valutazione del Debito	-0,1	0,2	0,3	0,1			
Altro	-0,1						
p. m. Tasso di interesse implicito sul Debito	4,4	4,5	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze fra i valori presentati nella tavola.

2) Il dati del 2005 e del 2006 includono variazioni dei depositi attivi del MEF presso la Banca d'Italia. In particolare per il 2006 è incluso l'aumento di tali depositi realizzato per far fronte ai rimborsi IVA connessi con la sentenza della Corte di Giustizia Europea. In proposito si veda la nota n. 8 dell'Aggiornamento del Programma di Stabilità 2006.

<sup>15</sup> La previsione del fabbisogno di cassa del settore pubblico per il 2007 include pagamenti per i rimborsi IVA derivanti della sentenza della Corte di Giustizia Europea del 2006 per circa 2.000 milioni di euro, circa 3.700 milioni di euro in meno di quanto previsto lo scorso anno. Non è invece mutata rispetto allo scorso Aggiornamento la stima complessiva del fabbisogno di cassa del settore pubblico per il 2007 pari a circa il 2,5 per cento del PIL.



## SANITÀ: I PIANI DI RIENTRO DELLE REGIONI

La normativa disposta recentemente affronta selettivamente il problema dei disavanzi sanitari delle Regioni. I dati di monitoraggio sulla spesa sanitaria hanno evidenziato che il disavanzo del SSN è imputabile quasi interamente a poche regioni che presentano deficit elevati e persistenti anche a causa di operazioni finanziarie contratte a condizioni particolarmente onerose, al di sopra degli attuali livelli di mercato. Al fine di operare una azione di risanamento strutturale, si è reso pertanto necessario creare preliminarmente le condizioni per una gestione finanziaria delle regioni trasparente ed efficiente.

Gli aspetti principali della nuova disciplina sono costituiti dai piani di rientro per le regioni caratterizzate da disavanzi elevati e persistenti e dagli interventi finalizzati alla ristrutturazione della posizione debitoria delle regioni con alti livelli di debito ed elevati costi di finanziamento.

### **Piani di rientro**

La normativa prevede a carico delle regioni in deficit:

- l'incremento automatico delle aliquote fiscali fino al livello massimo stabilito dalla legislazione vigente, nel caso in cui le regioni con deficit eccessivi e persistenti non adottino misure idonee di copertura, anche dopo la diffida del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>16</sup>;
- la sottoscrizione di un accordo con lo Stato, che include un Piano di rientro dai deficit sanitari e interventi di riorganizzazione, riqualificazione e potenziamento del servizio sanitario regionale<sup>17</sup>. In particolare i Piani di rientro devono contenere, oltre a misure di riequilibrio per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) anche le misure necessarie all'azzeramento del disavanzo entro il 2010.

Al fine di agevolare l'attuazione dei piani di rientro è stato disposto:

- un fondo transitorio di accompagnamento per un ammontare di risorse pari a 1.000 milioni per il 2007, 850 per il 2008 e 700 per il 2009<sup>18</sup>;
- un ripiano selettivo dei disavanzi, per complessivi 3.000 milioni, in favore delle regioni impegnate nei Piani che abbiano adottato ulteriori misure fiscali nel settore sanitario rispetto all'incremento previsto, nella misura massima dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF<sup>19</sup>.

### **Ristrutturazione del debito**

Alle regioni interessate da alti livelli di debito ed elevati costi di finanziamento, il Governo ha imposto, nell'ambito del Piano di rientro, il supporto di un advisor contabile per il potenziamento dei procedimenti amministrativi e contabili, la certificazione dei debiti pregressi, nonché il supporto di un advisor finanziario. Gli accordi stipulati dispongono inoltre l'obbligo di preventiva approvazione di tutti gli atti regionali di spesa e programmazione sanitaria che abbiano rilevanza

<sup>16</sup> L. n°311/2004, articolo 1, comma 174 e successive modificazioni.

<sup>17</sup> L. n°311/2004, articolo 1, comma 180 e L.n°296/2006, articolo 1, comma 796 lettera b).

<sup>18</sup> L. n°296/2006, articolo 1, comma 796 lettera b).

<sup>19</sup> DL. n°23/2007 convertito nella L. n°64/2007.



ai fini del Piano ad opera dei Ministeri della Salute e dell'Economia e delle Finanze. Ai fini della ristrutturazione finanziaria lo Stato ha imposto alle regioni di accettare un'anticipazione di liquidità da restituire integralmente (compresi gli interessi) individuando entrate certe e vincolate a totale carico delle regioni stesse<sup>20</sup>.

**TAVOLA 8: EVOLUZIONE DEI PRINCIPALI INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA 1990-2006 (in percentuale del PIL)**

	Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	Output gap	Componente ciclica	Indebitamento netto corretto per il ciclo e al netto una tantum	Saldo primario corretto per il ciclo e al netto una tantum	Variazione indebitamento netto corretto per il ciclo e al netto una tantum
1990	2,1	2,0	1,0	-12,5	-2,4	
1991	1,5	1,1	0,5	-12,1	-0,7	-0,4
1992	0,8	-0,2	-0,1	-12,2	0,0	0,1
1993	-0,9	-2,1	-1,1	-9,6	3,0	-2,6
1994	2,2	-1,2	-0,6	-8,6	2,8	-1,1
1995	2,8	0,4	0,2	-8,1	3,5	-0,4
1996	0,7	-0,2	-0,1	-7,1	4,4	-1,0
1997	1,9	0,3	0,1	-3,5	5,8	-3,6
1998	1,4	0,0	0,0	-3,2	4,8	-0,3
1999	1,9	0,4	0,2	-2,0	4,6	-1,2
2000	3,6	2,2	1,1	-2,0	4,3	0,0
2001	1,8	2,3	1,1	-4,8	1,5	2,8
2002	0,3	1,1	0,6	-4,6	0,9	-0,2
2003	0,0	-0,1	0,0	-5,2	0,0	0,5
2004	1,2	-0,2	-0,1	-4,6	0,1	-0,5
2005	0,1	-1,3	-0,7	-4,1	0,4	-0,5
2006	1,9	-1,0	-0,5	-2,8	1,8	-1,3
	Saldo primario	Interessi	Indebitamento netto	Misure una tantum	Indebitamento netto (al netto una tantum)	Debito
1990	-1,4	10,1	-11,4	0,1	-11,5	94,7
1991	0,0	11,3	-11,4	0,2	-11,6	98,0
1992	1,8	12,2	-10,4	1,9	-12,3	105,2
1993	2,6	12,7	-10,0	0,6	-10,7	115,6
1994	2,3	11,4	-9,1	0,1	-9,2	121,5
1995	4,2	11,6	-7,4	0,5	-7,9	121,2
1996	4,6	11,5	-7,0	0,2	-7,2	120,6
1997	6,6	9,3	-2,7	0,7	-3,3	118,1
1998	5,1	7,9	-2,8	0,3	-3,1	114,9
1999	4,9	6,6	-1,7	0,1	-1,8	113,7
2000	5,5	6,3	-0,8	0,1	-0,9	109,1
2001	3,2	6,3	-3,1	0,6	-3,6	108,7
2002	2,7	5,5	-2,9	1,2	-4,1	105,6
2003	1,6	5,1	-3,5	1,7	-5,2	104,3
2004	1,3	4,7	-3,5	1,3	-4,7	103,8
2005	0,3	4,5	-4,2	0,6	-4,8	106,2
2006	0,1	4,6	-4,4	-1,2	-3,3	106,8

<sup>20</sup> L. n°296/2006 articolo 1, comma 796, lettera e.



## IV. ANALISI DI SENSITIVITÀ

Come previsto dal codice di condotta, questo capitolo illustra la sensitività dell'indebitamento al tasso di crescita del PIL e del debito al tasso di interesse.

### IV.1 SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA ECONOMICA

La sensitività della finanza pubblica italiana alla crescita economica è valutata simulando il comportamento dell'indebitamento netto rispetto a scenari macroeconomici alternativi. Nei due scenari alternativi si ipotizza che, in accordo con l'evoluzione di determinate variabili economiche internazionali nel 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.

Nello scenario più favorevole la maggiore crescita dell'economia italiana è determinata da un prezzo del petrolio che, per l'intero quadriennio, si attesta intorno ai 65 dollari al barile e dall'ipotesi che l'economia statunitense sia in grado di superare velocemente la turbolenza finanziaria legata al settore dei mutui *sub-prime*. Nell'area Euro si assume che le componenti della domanda interna siano più sostenute e il dollaro si apprezzi lievemente rispetto allo scenario base per effetto della ripresa dell'economia statunitense. Tale quadro macroeconomico internazionale si traduce in una crescita più elevata delle esportazioni italiane che a loro volta stimolano gli investimenti produttivi con progressivi *feedback* sulla fiducia degli operatori e sui consumi privati. Dal lato dell'offerta, effetti positivi sull'occupazione sono determinati dall'influenza che il maggior dinamismo delle esportazioni esercita sulla produzione dell'industria e dei servizi privati. Inoltre, la crescita del costo del lavoro per unità di prodotto risulta più contenuta grazie al recupero di produttività.

Nell'ipotesi meno favorevole si prevede un prezzo del petrolio a 95 dollari al barile che riduce la crescita dell'economia mondiale e del commercio, nonché che la turbolenza finanziaria legata al settore dei mutui *sub-prime* abbia effetti negativi sull'economia reale statunitense e su quella dei principali paesi dell'area dell'Euro.

TAVOLA 9: SENSIBILITÀ ALLA CRESCITA <sup>1</sup> (valori percentuali)

		2007	2008	2009	2010	2011
Tasso di crescita del PIL reale	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3
	<i>Scenario di base</i>	1,9	1,5	1,6	1,7	1,8
	<i>Scenario di minore crescita</i>	1,9	1,0	1,1	1,2	1,3
Tasso di crescita del PIL potenziale	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	1,7	1,7	1,8	1,9	2,0
	<i>Scenario di base</i>	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7
	<i>Scenario di minore crescita</i>	1,4	1,3	1,2	1,3	1,4
Output gap	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-1,0	-0,7	-0,4	-0,1	0,1
	<i>Scenario di base</i>	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-0,1	-0,3	-0,4	-0,5	-0,7
Indebitamento netto	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-2,4	-2,0	-1,0	0,1	1,1
	<i>Scenario di base</i>	-2,4	-2,2	-1,5	-0,7	0,0
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-2,3	-2,4	-1,9	-1,4	-0,9
Indebitamento netto corretto per il ciclo	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-1,9	-1,6	-0,8	0,1	1,0
	<i>Scenario di base</i>	-2,1	-2,0	-1,3	-0,5	0,2
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-2,3	-2,3	-1,7	-1,1	-0,6
Avanzo Primario	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	2,5	2,9	3,8	4,9	5,8
	<i>Scenario di base</i>	2,5	2,7	3,0	3,4	3,6
	<i>Scenario di minore crescita</i>	2,5	2,4	3,0	3,6	4,0
Avanzo Primario corretto per il ciclo	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	3,0	3,2	4,1	4,9	5,7
	<i>Scenario di base</i>	2,7	2,9	3,6	4,4	5,0
	<i>Scenario di minore crescita</i>	2,6	2,6	3,2	3,9	4,4
Debito Pubblico	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	105,0	103,0	100,1	95,9	91,4
	<i>Scenario di base</i>	105,0	103,5	101,5	98,5	95,1
	<i>Scenario di minore crescita</i>	105,0	104,1	102,9	100,9	99,1

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

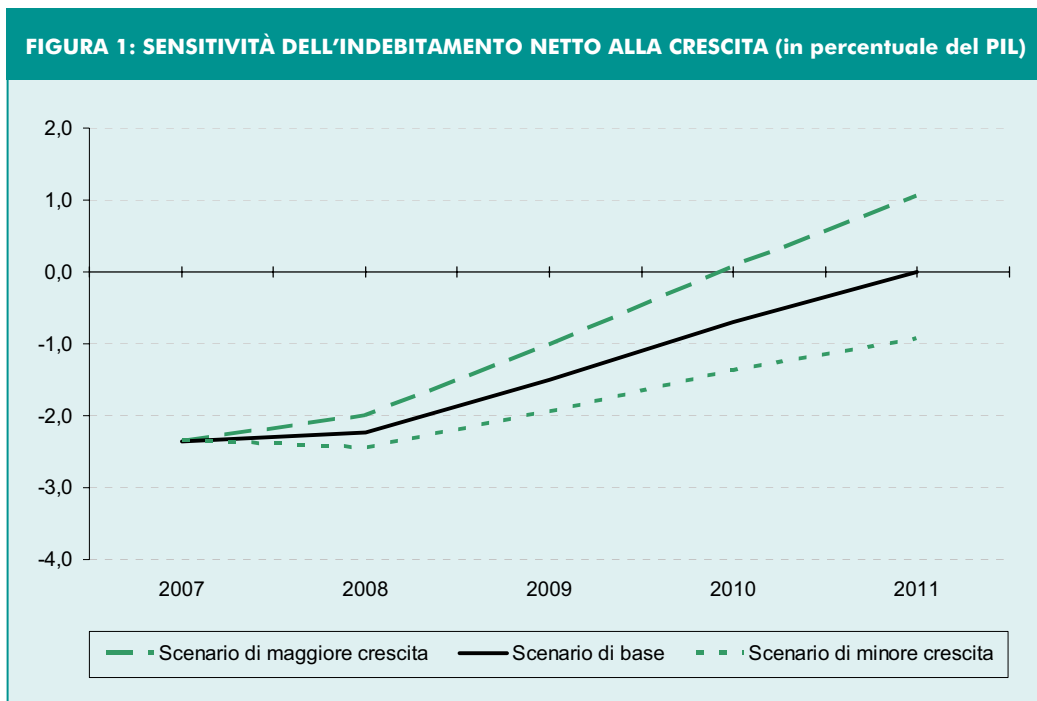
Gli effetti sull'economia italiana si esplicano in una crescita più contenuta delle esportazioni, che a loro volta determinano un rallentamento degli investimenti, con riflessi sul clima di fiducia dei consumatori e sui consumi privati. Inoltre, conseguentemente al marcato rallentamento del mercato immobiliare, gli investimenti in costruzioni residenziali subiscono una netta decelerazione. Dal lato dell'offerta, le difficoltà dell'*export* si ripercuotono sulla produzione dell'industria con effetti negativi sull'occupazione. Infine, la produttività mostra una dinamica inferiore rispetto allo scenario base, alzando il costo del lavoro per unità di prodotto.

Entrambi gli scenari sono basati sull'ipotesi che l'eventuale minore o maggiore crescita economica abbia anche un impatto permanente sul prodotto potenziale.



Coerentemente, l'*output gap* varia alla luce dei nuovi profili del PIL effettivo e del PIL potenziale<sup>1</sup>.

Le diverse dinamiche di crescita del PIL influenzano l'avanzo primario attraverso la variazione della componente strutturale e della componente ciclica. La componente strutturale dell'avanzo primario viene misurata distinguendo tra entrate e spese strutturali, stimate applicando il metodo concordato in sede europea. Il profilo dell'avanzo primario altera l'evoluzione del debito e quindi la spesa per interessi.



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 a quello di base.

Come si deduce dalla Tavola 9, se si realizzasse lo scenario pessimistico, l'indebitamento netto nel 2008 si attesterebbe al 2,4 per cento, valore comunque al di sotto della soglia del 3,0 per cento prevista dal Patto di Stabilità e Crescita. Allo stesso

<sup>1</sup> In particolare si deve notare come, nello scenario di maggiore crescita, la componente ciclica del prodotto, rappresentata dall'*output gap*, risulti più grande di quella dello scenario di base per il 2007 ed il 2008. Questo è dovuto al fatto che nello scenario di maggiore crescita il prodotto potenziale aumenta rispetto al prodotto effettivo maggiormente rispetto a quanto accade nello scenario di base. Questa apparente anomalia scompare dal 2009 in poi.

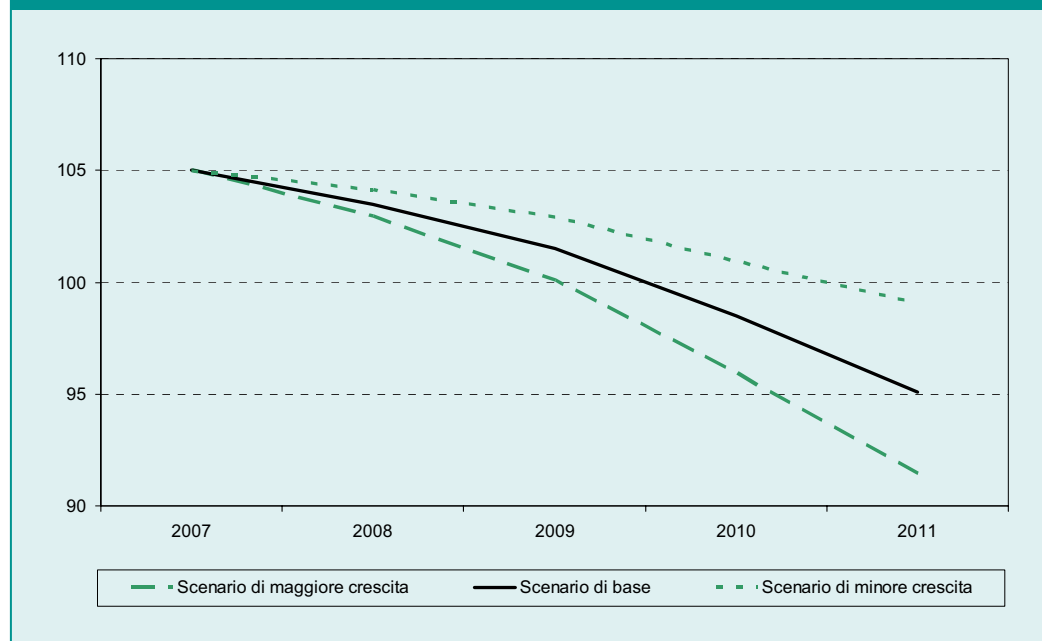


tempo, lo scenario di minore crescita non consentirebbe il raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2011.

Nello scenario di maggiore crescita, l'indebitamento netto nel 2008 calerebbe al 2,0 per cento e si raggiungerebbe il pareggio di bilancio nel 2010, con un anno di anticipo rispetto a quanto previsto nello scenario di base.

Un risultato rilevante che emerge dalla presente analisi è che il rapporto debito/PIL dovrebbe continuare a ridursi in entrambi gli scenari alternativi (Figura 2). In modo particolare, nello scenario di maggiore crescita, il rapporto debito/PIL passerebbe dal 105,0 del 2007 al 91,4 per cento del 2011, mentre nello scenario di minor crescita, il rapporto si ridurrebbe ad un ritmo più lento attestandosi al 99,1 per cento del PIL nel 2011, 4 punti percentuali al di sopra del dato dello scenario di base.

**FIGURA 2: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO ALLA CRESCITA (in percentuale del PIL)**



#### IV.2 SENSITIVITÀ AI TASSI DI INTERESSE E PROSPETTIVE PER L'ECONOMIA ITALIANA

In questa sezione si considerano gli effetti di un aumento della curva dei rendimenti di mercato sulla spesa per interessi dei titoli di Stato.

Al 31 ottobre 2007, lo stock dei titoli di Stato (che rappresenta circa l'80 per cento del debito pubblico complessivo della Pubblica Amministrazione) risulta incrementato, in

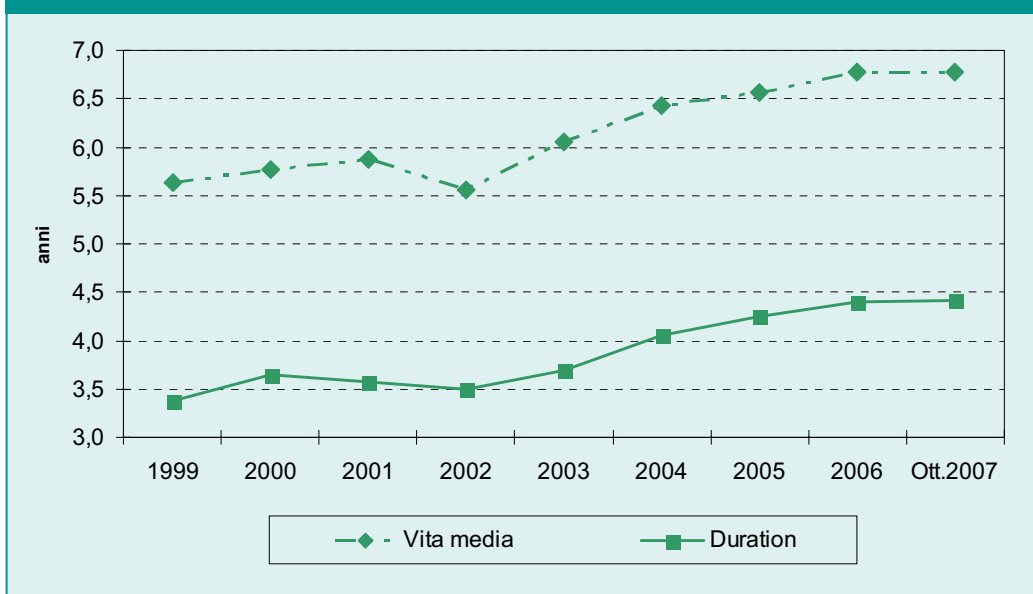




valore assoluto, del 5,63 per cento rispetto al 31 dicembre 2006. L'aggregato dei titoli di Stato negoziabili si compone di titoli domestici, ossia emessi sul mercato interno (93,86 per cento), e di titoli emessi sui mercati esteri, sia in euro che in valuta (6,14 per cento). Rispetto alla fine del 2006 si registra una lieve riduzione della quota estera (passata dal 6,79 per cento al 6,14 per cento del 31 ottobre 2007), in parte imputabile ad una ridotta attività di emissione nel comparto, come conseguenza di condizioni di costo relativamente peggiori rispetto ai titoli domestici.

I dati sintetici (Figura 3) sulla struttura del debito mostrano che l'esposizione al rischio di rifinanziamento e di interesse è rimasta sostanzialmente invariata. Infatti, la vita media complessiva di tutti i titoli di Stato al 31 ottobre 2007 risulta pari a 6,78 anni, ed è quindi molto simile al dato di fine 2006 (6,77). Anche la durata finanziaria registra un limitato incremento, passando da 4,40 anni nel dicembre 2006 a 4,41 di fine ottobre 2007. Pertanto durante i primi dieci mesi del 2007 sono stati consolidati i risultati raggiunti nel 2006. Tuttavia, l'articolazione delle scadenze e delle nuove emissioni degli ultimi due mesi dell'anno in corso fanno presagire un incremento più sensibile di entrambe le grandezze a fine 2007.

**FIGURA 3: EVOLUZIONE DELLA DURATA FINANZIARIA E DELLA VITA MEDIA DEL DEBITO IN TITOLI DI STATO (valori percentuali)**

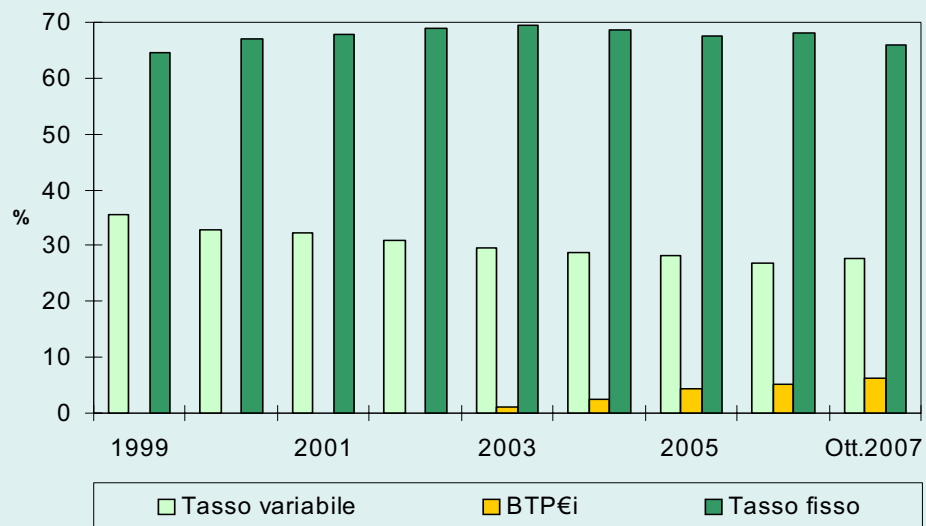


Al 31 ottobre 2007, la struttura dei titoli di Stato in euro del mercato interno (Figura 4) evidenzia rispetto al 31 dicembre 2006 una diminuzione del 2,01 per cento della quota di titoli a tasso fisso (dal 68,03 al 66,02 per cento) e un lieve aumento della



componente a breve o a tasso variabile, pari allo 0,34 per cento (dal 26,77 al 27,69 per cento). La componente indicizzata all'inflazione europea mostra un incremento considerevole, passando dal 5,20 al 6,29 per cento. Si può ritenere, tuttavia, che al termine del 2007 la quota dei titoli a tasso fisso sarà sostanzialmente in linea con quella di fine 2006.

**FIGURA 4: EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA DEL DEBITO IN TITOLI DOMESTICI <sup>1</sup> (valori percentuali)**



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

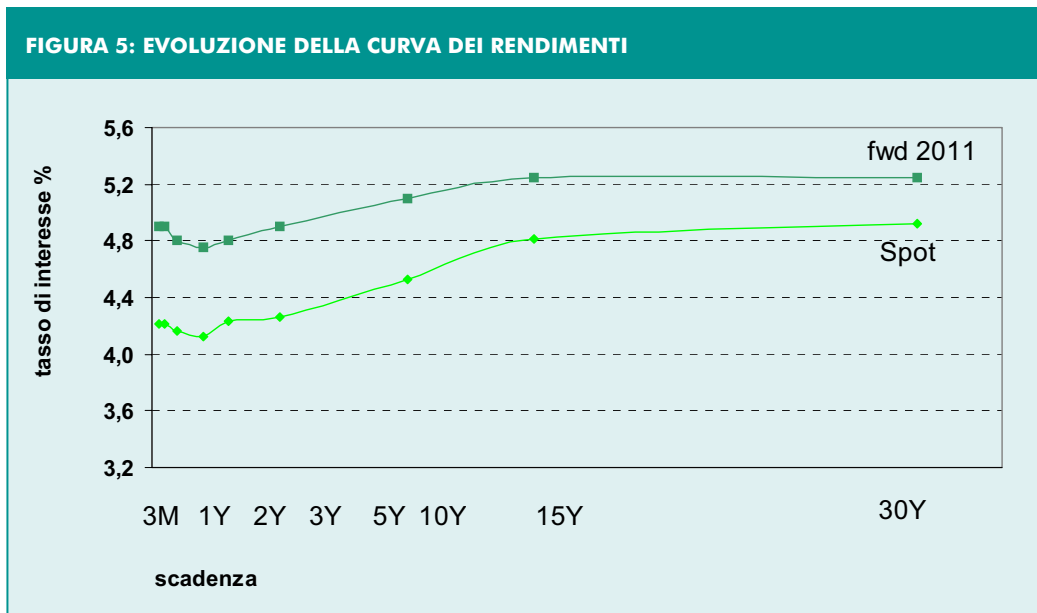
Nell'arco dei primi dieci mesi del 2007, la politica di emissione ha pertanto proseguito nell'azione di minimizzazione del costo dell'indebitamento iniziata negli anni scorsi, ponendo sotto costante controllo sia il rischio di rifinanziamento che quello di interesse. A tale scopo la quota dei titoli a tasso fisso, sebbene in lieve calo, è stata mantenuta pari a due terzi dei titoli domestici. Inoltre, la politica di emissione si è concentrata, come negli scorsi anni, anche sugli strumenti a più lungo termine: nel mese di ottobre è stato infatti introdotto sul mercato un nuovo BTP trentennale. Di pari passo è proseguito il consolidamento nel medio periodo della quota dei titoli indicizzati all'inflazione mediante l'introduzione anche della scadenza a quindici anni al fine di completare la curva italiana dei rendimenti reali. La quota di titoli a breve o a tasso



variabile si è mantenuta ben di al sotto del 30 per cento anche nel 2007, un anno caratterizzato da un limitato importo di titoli a tasso variabile in scadenza.

Le stime relative alla spesa per interessi, pubblicate nell'ultima Relazione Previsionale e Programmatica, sono state effettuate sulla base di uno scenario di evoluzione dei tassi d'interesse elaborato a partire dai tassi impliciti nella curva dei rendimenti dei titoli governativi italiani registrati nel mese di settembre 2007. Tale scenario nel breve periodo sconta una flessione del livello dei tassi d'interesse, coerentemente con le recenti aspettative del mercato circa le scelte di politica monetaria della Banca Centrale Europea a seguito della crisi statunitense sui mutui *sub-prime*, per poi tornare gradualmente, nell'arco del 2008, verso livelli coerenti con il quadro macroeconomico previsto prima dell'inizio della crisi. Si è ritenuto, infatti, di dover incorporare nell'evoluzione della curva dei rendimenti un'ipotesi di effetto transitorio sui livelli dei tassi dell'attuale crisi, e di non assumere quindi per tutto il periodo di previsione lo scenario contenuto nei tassi impliciti correnti, che risulta essere fortemente condizionato dall'attuale situazione di significativa volatilità dei mercati finanziari.

**FIGURA 5: EVOLUZIONE DELLA CURVA DEI RENDIMENTI**



Grazie all'attuale composizione del debito pubblico, il rischio di esposizione alle fluttuazioni dei tassi risulta limitato (e in una certa misura ridotto rispetto al passato). Infatti, anche nell'ipotesi di un aumento istantaneo e permanente di un punto percentuale delle curve dei rendimenti utilizzate per le stime, l'impatto sulla spesa per interessi in rapporto al PIL sarebbe pari a 0,16 per cento nel 2008, 0,30 per cento nel 2009, 0,37 per



cento nel 2010, 0,43 per cento nel 2011, mentre l'incremento dei tassi si trasferirebbe interamente sul costo del debito dopo circa 5,59 anni (nello scorso Aggiornamento tale dato era pari a 5,56 anni).

Rispetto all'Aggiornamento 2006, la riduzione stimata della sensitività risente, oltre che della positiva evoluzione della composizione del debito, anche di un miglioramento del quadro macroeconomico complessivo. In particolare, la stima è stata effettuata con l'ipotesi di una dinamica dello *stock* del debito più contenuta e di una crescita nominale migliore dello scorso anno, in coerenza con il quadro macroeconomico illustrato nel presente documento.

Per verificare la solidità dell'analisi, l'esercizio è stato ripetuto considerando curve dei rendimenti caratterizzate da diversa ripidità, ottenendo risultati di sensitività sostanzialmente in linea con lo scenario dei tassi illustrato.



## V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

Dopo l'ingente sforzo di risanamento compiuto con la manovra per il 2007, l'evoluzione più favorevole della finanza pubblica permette di definire una manovra di bilancio per il 2008 dedicata allo sviluppo e all'equità sociale, attraverso la razionalizzazione e riqualificazione della spesa pubblica, la realizzazione di investimenti in infrastrutture e la restituzione parziale delle risorse recuperate con la lotta all'evasione<sup>1</sup>.

La manovra mobilita risorse per gli impegni già sottoscritti, le prassi consolidate e le nuove iniziative indicate nel DPEF per circa 11 miliardi. Tenuto conto del maggior gettito tendenziale valutato per il 2008 in circa 6 miliardi, le risorse da reperire per il finanziamento degli interventi ammontano a circa 4,7 miliardi.

L'effetto netto della manovra comporta un aumento dell'indebitamento di circa 0,4 punti percentuali di PIL, pur confermando l'obiettivo al 2,2 per cento del PIL.

Sul piano qualitativo la composizione degli interventi comporta una sostanziale stabilizzazione della pressione fiscale al livello del 2007 e una lieve riduzione delle spese in rapporto al PIL. All'interno della spesa complessiva l'incidenza delle spese in conto capitale sul PIL risulta ridimensionata per effetto della scelta operata dal Governo di spalmare sul biennio 2007-08 alcune 'spese eventuali' indicate nel DPEF, anticipando al 2007 soprattutto quelle concernenti gli investimenti in infrastrutture.<sup>2</sup>

### V.1 LA MANOVRA DI BILANCIO PER IL 2008

La manovra di bilancio mira a rafforzare l'azione di riqualificazione della spesa, intrapresa dal Governo sia per la sostenibilità dei conti pubblici che per l'acquisizione di una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche. La quasi totalità delle risorse quantificate per il finanziamento degli interventi deriva da misure di razionalizzazione della spesa pubblica primaria, incentrate nei comparti della Pubblica Amministrazione, della Sanità e degli Enti Decentrati. L'azione di razionalizzazione comporta un contenimento delle spese correnti per circa 1,5 miliardi e di quelle in conto capitale per circa 3,0 miliardi.

<sup>1</sup> La manovra di bilancio per il 2008 articola i suoi effetti attraverso le disposizioni del Disegno di Legge di Bilancio, del Disegno di Legge finanziaria e del DL. collegato n°159/2007, in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale. Sono inoltre previsti ulteriori disegni di legge collegati tra i quali quello per l'attuazione del protocollo sul *Welfare* del 23 luglio 2007.

<sup>2</sup> Le anticipazioni di spesa al 2007 sono state disposte con il DL. n°159/2007.



Ulteriori risorse provengono da interventi sulle entrate seppure per un importo molto modesto, pari a 0,3 miliardi.

Il contenimento delle spese correnti è assicurato prevalentemente dagli interventi sui costi di funzionamento delle Amministrazioni statali mediante razionalizzazione del sistema degli acquisti di beni e servizi con un risparmio pari a circa 0,5 miliardi. Vengono introdotti limiti alle spese di manutenzione ordinaria degli immobili e sono previste riduzioni del costo per locazioni, con un contenimento complessivo pari a 0,3 miliardi. Il processo di razionalizzazione dei costi di gestione delle Amministrazioni pubbliche prevede un ulteriore snellimento degli apparati burocratici centrali e periferici attraverso la soppressione e trasformazione di alcuni enti, la riduzione del numero degli organi societari delle società in mano pubblica e la cessione di partecipazioni in società la cui attività è estranea agli interessi pubblici. Vengono introdotti limiti all'utilizzo del personale parasubordinato e strumenti di contenimento dei compensi per consulenze e indennità parlamentari. L'insieme delle misure comporta un risparmio pari a 0,4 miliardi.

Nell'ambito delle spese in conto capitale i maggiori risparmi derivano dalle modifiche dei termini di utilizzo dei residui di bilancio. Tale limite, in linea con il processo di riqualificazione del Bilancio dello Stato, viene ridotto da 7 a 4 anni con un risparmio pari a circa 1,5 miliardi. Il nuovo termine di estinzione implica un processo di ricognizione periodica a seguito del quale, in assenza dei presupposti per il mantenimento in bilancio, si provvederà alla cancellazione dei residui. Ulteriori misure prevedono l'introduzione di limiti alle spese di manutenzione straordinaria (0,5 miliardi) nonché all'utilizzo di alcune categorie di crediti d'imposta inclusi quelli per la realizzazione di investimenti nelle aree svantaggiate (0,4 miliardi). Analoghi limiti sono posti a carico degli Enti previdenziali, che potranno effettuare investimenti in immobili esclusivamente in forma indiretta (0,4 miliardi).

Nell'ambito della manovra economica, gli interventi volti a favorire una maggiore equità sociale e a promuovere lo sviluppo si articolano in minori entrate per circa 2,8 miliardi e in misure di segno espansivo per circa 8,4 miliardi.



Gli interventi nell'area fiscale prevedono la riduzione della pressione fiscale per le famiglie e la riforma della tassazione dei redditi di impresa.

A favore delle famiglie sono previsti sgravi per circa 2,5 miliardi, destinati ad alleggerire il peso fiscale sulla abitazione principale. In particolare viene introdotta un'ulteriore detrazione ai fini ICI per la prima casa, per un importo fino a 200 euro. Inoltre, a partire dal prossimo anno, il reddito prodotto dall'abitazione principale non sarà computato nel reddito rilevante per il calcolo delle detrazioni per carichi familiari.

Al fine di riequilibrare il sistema degli sgravi fiscali tra proprietari e affittuari con contratti registrati vengono introdotte detrazioni commisurate al livello del reddito<sup>3</sup>.

Ai contribuenti con redditi al di sotto del minimo imponibile ai fini IRE cosiddetti 'incapienti' viene riconosciuta una detrazione nella misura pari alla quota di detrazione non usufruita.

Ulteriori interventi prevedono l'introduzione di nuove detrazioni per le spese di abbonamento al trasporto pubblico locale e la proroga di alcune agevolazioni in materia di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica degli immobili.

In materia di tassazione dei redditi di impresa la manovra prevede una ricomposizione del carico fiscale tramite una riduzione delle aliquote nominali (dal 33,0 al 27,5 per cento per l'IRE; dal 4,25 al 3,9 per cento per l'IRAP) ed un ampliamento della base imponibile. La complessiva operazione di ristrutturazione del prelievo comporta effetti sostanzialmente nulli sui conti pubblici.

Ulteriori misure sono finalizzate a rendere la tassazione neutrale rispetto alla forma giuridica delle imprese, garantendo la possibilità ad alcuni soggetti IRE esercenti attività di impresa di optare per una tassazione del reddito con la stessa aliquota dell'IRES (27,5 per cento). Per i contribuenti minimi e marginali (imprese individuali e lavoratori autonomi con particolari requisiti) viene introdotto un regime fiscale agevolato (cfr. Riquadro).

---

<sup>3</sup> Le detrazioni ammontano a 300 euro per i contribuenti affittuari con un reddito lordo annuo inferiore a 15.494 ovvero a 150 euro con un reddito inferiore a 30.978 euro. Tali detrazioni salgono rispettivamente a 991 e 496 euro per i giovani affittuari tra 20 e 30 anni, limitatamente ai primi tre anni del contratto.



Sul versante della spesa corrente le misure di maggior rilievo prevedono risorse aggiuntive, pari a 1,3 miliardi, per l'attuazione del Protocollo sul *Welfare*, attraverso l'istituzione di un apposito Fondo finalizzato al finanziamento degli interventi in materia di previdenza, lavoro e competitività. In materia di previdenza le misure definiscono i termini di accesso al pensionamento anticipato e disciplinano il trattamento per i lavori usuranti, nonché le modalità per l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione <sup>4</sup>(cfr. Riquadro).

Un ammontare di risorse, pari a 2,2 miliardi, viene destinato ai rinnovi contrattuali nel pubblico impiego del biennio 2006-07 <sup>5</sup>.

Ulteriori risorse vengono mobilitate per fronteggiare interventi diffusi: tra di essi una più efficiente riorganizzazione dell'istruzione scolastica e universitaria in favore di una maggiore qualità nella didattica e nella ricerca accademica; la predisposizione di nuovi programmi di inserimento lavorativo per i giovani laureati; il contrasto all'esclusione sociale; l'avvio di un programma specifico per la sicurezza e contro la violenza alle donne.

Nell'ambito delle maggiori spese in conto capitale la manovra fa seguito agli incrementi di spesa già anticipati al 2007, concentrati nella realizzazione di opere infrastrutturali. Nuove risorse sono destinate a migliorare la mobilità nell'ambito del trasporto pubblico locale (0,4 miliardi), favorire l'intermodalità nel sistema di trasporto nazionale e incentivare l'utilizzo di mezzi meno inquinanti (0,1 miliardi), proseguire nella realizzazione delle opere strategiche, in particolare nelle aree colpite da eventi sismici nell'ambito della Legge Obiettivo.

Ulteriori interventi finanziati mediante l'utilizzo del Fondo per l'occupazione nel limite di 0,8 miliardi prevedono principalmente l'estensione dei trattamenti di integrazione salariale e di mobilità in caso di crisi aziendale ad una platea di beneficiari più ampia e la concessione di incentivi ad attività formative nell'ambito dell'apprendistato.

<sup>4</sup> L'incremento delle pensioni basse previsto dal Protocollo ha trovato attuazione nella L. n°127/2007 di conversione del DL. n°81/2007.

<sup>5</sup> Gli importi relativi ai rinnovi contrattuali sono corretti per gli effetti indotti in entrata (IRE, addizionali locali, contributi sociali ed IRAP) pari a circa 1,9 miliardi nel 2008, 0,7 nel 2009 e 0,6 rispettivamente nel 2010 e 2011. Escludendo le maggiori entrate indotte gli stanziamenti ammontano nel 2008 a 4,1 miliardi e 1,6 rispettivamente nel 2009, 2010 e 2011.



TAVOLA 10: LA MANOVRA DI BILANCIO <sup>1</sup>

	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
	in milioni di euro				in % PIL			
<b>REPERIMENTO RISORSE</b>	4.769	5.522	5.973	5.973	0,30	0,33	0,35	0,34
Maggiori entrate	262	262	263	263	0,02	0,02	0,02	0,01
<i>Revisione agevolazioni in materia di accise</i>	245	245	245	245	0,02	0,01	0,01	0,01
<i>Recupero aiuti di Stato illegittimi in materia di pesca</i>	17	17	18	18	0,00	0,00	0,00	0,00
Minori spese	4.507	5.260	5.710	5.710	0,28	0,32	0,33	0,32
Minori spese correnti	1.475	1.779	2.227	2.227	0,09	0,11	0,13	0,13
<i>Pubblico impiego</i>	234	282	405	405	0,01	0,02	0,02	0,02
<i>Rideterminazione acquisto beni e servizi (consumi intermedi)</i>	500	700	900	900	0,03	0,04	0,05	0,05
<i>Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria</i>	150	150	150	150	0,01	0,01	0,01	0,01
<i>Costo degli immobili in uso alle Amministrazioni statali</i>	140	80	70	70	0,01	0,00	0,00	0,00
<i>Altro <sup>2</sup></i>	451	567	702	702	0,03	0,03	0,04	0,04
Minori spese in conto capitale	3.032	3.481	3.483	3.483	0,19	0,21	0,20	0,20
<i>Modifica termini perenzione residui</i>	1.530	1.340	1.310	1.310	0,10	0,08	0,08	0,07
<i>Crediti di imposta occupazione e investimenti</i>	100	700	700	700	0,01	0,04	0,04	0,04
<i>Tetto alla compensazione dei crediti di imposta</i>	323	323	323	323	0,02	0,02	0,02	0,02
<i>Investimenti Enti di Previdenza</i>	400	420	440	440	0,02	0,03	0,03	0,02
<i>Razionalizzazione spese di manutenzione straordinaria</i>	450	465	475	475	0,03	0,03	0,03	0,03
<i>Altro</i>	229	233	235	235	0,01	0,01	0,01	0,01
<b>USO DELLE RISORSE</b>	11.247	10.491	11.448	11.406	0,70	0,63	0,67	0,64
Minori entrate	2.848	4.280	3.275	3.287	0,18	0,26	0,19	0,19
<i>Ici detrazione prima casa</i>	823	823	823	823	0,05	0,05	0,05	0,05
<i>Irpef detrazione affitti prima casa</i>	1.302	960	1.069	1.069	0,08	0,06	0,06	0,06
<i>Irpef deduzione prima casa</i>	388	213	213	213	0,02	0,01	0,01	0,01
<i>Regime fiscale per i contribuenti minimi e marginali</i>	207	376	165	165	0,01	0,02	0,01	0,01
<i>Compensazioni orizzontali lavoro autonomo e imprese minori</i>	93	124	32	-20	0,01	0,01	0,00	0,00
<i>Disposizioni in materia di Ires</i>	-1.034	1.021	40	40	-0,06	0,06	0,00	0,00
<i>Altro</i>	1.069	763	933	997	0,07	0,05	0,05	0,06
Maggiori spese	8.399	6.212	8.173	8.119	0,52	0,37	0,48	0,46
Maggiori spese correnti	6.248	4.787	6.233	6.229	0,39	0,29	0,36	0,35
<i>Protocollo Welfare</i>	1.278	1.231	2.752	2.752	0,08	0,07	0,16	0,15
<i>Pubblico impiego (al netto degli effetti indotti)</i>	2.203	907	1.011	1.011	0,14	0,05	0,06	0,06
<i>Università : aumento fondo ordinario</i>	78	311	311	311	0,00	0,02	0,02	0,02
<i>Modifica Patto di stabilità interno</i>	190	120	-162	-162	0,01	0,01	-0,01	-0,01
<i>Riorganizzazione e fondi funzionamento vari</i>	379	64	52	52	0,02	0,00	0,00	0,00
<i>Regolazione spese di giustizia</i>	200	200	200	200	0,01	0,01	0,01	0,01
<i>Rimodulazione tabelle Legge finanziaria</i>	1.065	1.312	1.505	1.498	0,07	0,08	0,09	0,08
<i>Altro</i>	855	642	564	567	0,05	0,04	0,03	0,03
Maggiori spese in conto capitale	2.151	1.425	1.940	1.890	0,13	0,09	0,11	0,11
<i>Fondo per l'occupazione</i>	800				0,05			
<i>Trasporto pubblico locale</i>	350	100	50		0,02	0,01	0,00	0,00
<i>Miglioramento sistema di trasporto nazionale</i>	137	144	144	144	0,01	0,01	0,01	0,01
<i>Legge Obiettivo</i>	50	200	400	400	0,00	0,01	0,02	0,02
<i>Crediti d'imposta investimenti ricerca e studi associati</i>	117	150	157	157	0,01	0,01	0,01	0,01
<i>Sviluppo banda larga e digitale terrestre</i>	40	20	10	10	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Sicurezza luoghi di lavoro</i>	20	40	50	50	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Cancellazione debito paesi poveri</i>	40	50	50	50	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Rimodulazione tabelle Legge finanziaria</i>	414	448	766	766	0,03	0,03	0,04	0,04
<i>Altro</i>	183	273	313	313	0,01	0,02	0,02	0,02
<b>Effetto manovra sul saldo primario</b>	<b>-6.478</b>	<b>-4.970</b>	<b>-5.476</b>	<b>-5.433</b>	<b>-0,40</b>	<b>-0,30</b>	<b>-0,32</b>	<b>-0,31</b>

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 le riassegnazioni delle entrate ex art.79 della Legge finanziaria per 300 milioni per ciascun anno.



## LE SEMPLIFICAZIONI NELLA TASSAZIONE DELLE IMPRESE PREVISTE DALLA FINANZIARIA 2008

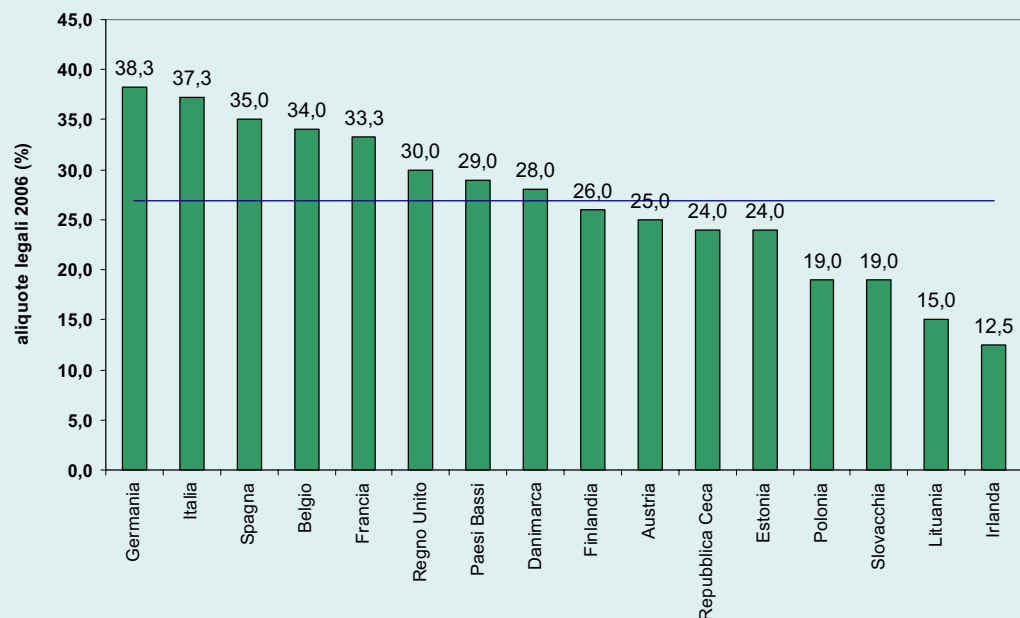
La Legge finanziaria per il 2008 realizza un ampio riordino della tassazione dei redditi d'impresa, che interessa sia le imprese soggette a IRES sia le imprese minori. Tale riordino mira a semplificare gli adempimenti per i contribuenti, a ridurre le aliquote e, in alcuni casi, ad allargare la base imponibile.

Per le imprese soggette a IRES, gli interventi di razionalizzazione della tassazione sono diretti a ridurre l'aliquota del prelievo, a semplificare gli adempimenti e ad ampliare le basi imponibili mantenendo invariato il gettito per lo Stato a parità di comportamento delle imprese. Anche per l'IRAP si prevede la riduzione dell'aliquota e l'applicazione semplificata dell'imposta, attraverso un completo allineamento del reddito imponibile ai valori contabili anziché fiscali.

L'aliquota IRES diminuisce di cinque punti percentuali e mezzo, dal 33 per cento al 27,5 per cento, e quella ordinaria IRAP di 0,35 punti percentuali, dal 4,25 per cento al 3,9 per cento. In questo modo 'l'aliquota legale' sui redditi d'impresa si avvicina alla media dei Paesi europei.

Tali riduzioni, unitamente alla semplificazione degli adempimenti tributari, possono essere fattore importante a sostegno della crescita dell'economia e per favorire nuovi investimenti esteri.

### Tassazione sulle imprese - 'Aliquote legali' nei paesi UE-15



Fonte: KPMG, Corporate Tax Rate Survey (2006).

Per le imprese minori, con ricavi inferiori a 30.000 euro, senza dipendenti e con limitati investimenti strumentali, viene introdotto un regime di tassazione semplificato che esclude



*l'applicazione di IVA, IRAP, IRE e del regime degli studi di settore e prevede la riduzione degli obblighi contabili. In sostituzione queste imprese minori saranno tassate tramite un'imposta forfetaria sostitutiva sui redditi con aliquota del 20 per cento.*

*La riduzione delle aliquote è compensata da un allargamento delle basi imponibili. Per l'IRES sono previsti due interventi principali: una limitazione della deducibilità annuale degli interessi passivi dal reddito d'impresa e l'eliminazione delle regole fiscali sugli ammortamenti anticipati e accelerati. Inoltre, vengono introdotti limiti all'utilizzabilità annuale dei crediti d'imposta.*

*Di grande importanza ai fini della semplificazione degli obblighi tributari è l'abolizione delle complicate regole di calcolo degli interessi passivi indeducibili con il meccanismo della 'thin capitalisation', nonché del pro-rata patrimoniale e del pro-rata reddituali.*

*La nuova disciplina degli interessi passivi prevede – seguendo misure simili adottate o in discussione in altri Paesi europei (Germania, Danimarca e Regno Unito) – il rinvio parziale all'anno successivo della deducibilità degli interessi passivi (al netto degli interessi attivi). Nel caso italiano, la deducibilità è ammessa in ciascun anno fino al limite del 30 per cento del risultato operativo lordo. La parte eccedente tale soglia potrà essere dedotta nei cinque periodi d'imposta successivi. Per i primi tre anni di applicazione del nuovo regime, il riporto in avanti è ammesso per 10 anni.*

*La nuova disciplina degli ammortamenti allinea i valori fiscali a quelli di bilancio, eliminando le deduzioni extracontabili. In tal modo viene esclusa la possibilità che la quota di deprezzamento dei beni superi il corrispondente valore economico e che le imprese differiscano nel tempo gli oneri fiscali. Un analogo intervento è effettuato per altre deduzioni extracontabili precedentemente consentite, per svalutazioni e accantonamenti. Contestualmente viene elevata la durata minima dei contratti di leasing, che non può essere inferiore ai due terzi del periodo di ammortamento consentito.*

*Infine, è diluita nel tempo la fruizione dei crediti di imposta, attraverso un tetto annuale pari a 250.000 euro. La parte eccedente questa soglia può essere utilizzata negli anni successivi ed è compensabile per l'intero importo residuo a partire dal terzo anno successivo a quello in cui si è generata<sup>6</sup>.*

*Per l'IRAP la riduzione dell'aliquota è associata a una ridefinizione della base imponibile che diviene direttamente ricavabile dal conto economico, senza apportare le correzioni previste per il reddito d'impresa.*

*Altri interventi di rilievo riguardano la semplificazione degli obblighi tributari. In particolare viene introdotta una nuova disciplina di imposta sostitutiva per le operazioni di riorganizzazione aziendale e viene semplificato il trattamento delle spese di rappresentanza attraverso l'indicazione puntuale di quelle ammesse tra i costi.*

<sup>6</sup> Sono escluse dall'applicazione del tetto particolari tipologie di spese, tra le quali quelle per la ricerca e l'innovazione, nonché gli incentivi previsti per gli investimenti delle imprese localizzate nelle Regioni svantaggiate.



## IL PROTOCOLLO SUL WELFARE DEL 23 LUGLIO 2007 E LA RELATIVA ATTUAZIONE

*Il protocollo fra Governo e Parti sociali, firmato il 23 luglio scorso, affronta sei grandi temi: sistema pensionistico, ammortizzatori sociali, mercato del lavoro, competitività, giovani e donne. Alcuni interventi sono stati già attuati con legge<sup>7</sup>, altri interventi trovano invece attuazione e copertura finanziaria nell'ambito di uno specifico disegno di legge governativo collegato alla Legge finanziaria per il 2008, deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 17 ottobre.*

### **Sistema pensionistico**

*Il protocollo dispone l'incremento per le pensioni basse, definisce i termini di accesso al pensionamento anticipato e disciplina il trattamento per i lavori usuranti, nonché le modalità per l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione.*

- *Pensioni basse<sup>8</sup>. La normativa stabilisce che i pensionati di età pari o superiore ai 64 anni e percettori di redditi non superiori a 1,5 volte il trattamento minimo (8.504 euro annui nel 2007) riceveranno un'erogazione aggiuntiva pari a 420 euro nel 2008 (327 per il 2007), ridotta o aumentata del 20 per cento per anzianità contributive, rispettivamente, inferiori a 15 anni o superiori a 25 (18 e 28 per gli autonomi). A partire dal 2008 sono previsti aumenti anche per le pensioni assistenziali tramite l'istituto delle maggiorazioni sociali. Verrà inoltre potenziato il sistema di adeguamento delle pensioni alla dinamica dei prezzi: per le fasce di importo da 3 a 5 volte il minimo, la percentuale di adeguamento al tasso di inflazione è elevata dal 90 per cento al 100 per cento.*
- *Requisiti minimi per l'accesso al pensionamento anticipato. A partire dal 1 gennaio 2008 fino al 30 giugno 2009, potranno andare in pensione anticipata i lavoratori dipendenti con 35 anni di contributi e 58 anni di età (59 se lavoratori autonomi) invece dei 60 (61 per i lavoratori autonomi) previsti dalla normativa vigente<sup>9</sup>. Negli anni successivi, i requisiti per l'accesso al pensionamento anticipato gradualmente cresceranno fino a raggiungere dal 2013 un'età minima di 61 anni (62 anni per i lavoratori autonomi) in presenza di un'anzianità contributiva minima di 36 anni, e un'età minima di 62 anni (63 anni per i lavoratori autonomi), in presenza di un'anzianità contributiva minima di 35 anni.*
- *Deroghe per lavori usuranti<sup>10</sup>. Il protocollo prevede che i lavoratori impegnati in attività usuranti possano andare in pensione in anticipo (con riduzione fino ad un massimo di tre*

<sup>7</sup> L. n°127/2007, di conversione del DL n° 81/2007.

<sup>8</sup> Le disposizioni relative all'aumento delle pensioni basse hanno trovato attuazione con la L. n°127/2007, di conversione, con modificazioni, del DL n° 81/2007.

<sup>9</sup> Cfr. Legge n°243/2004.

<sup>10</sup> I lavoratori impiegati in attività usuranti sono quelli identificati come tali dal decreto del Ministro del lavoro del 19 maggio 1999, i lavoratori notturni, i lavoratori addetti alla catena di montaggio, i conducenti di mezzi pubblici pesanti, selezionati anche in ragione del periodo lavorativo effettivamente trascorso in tale condizione.



anni, e comunque non prima dei 57 anni) rispetto ai nuovi requisiti per il pensionamento anticipato. Il protocollo fissa in 5 mila unità annue il numero massimo di lavoratori che possono usufruire di tale agevolazione, nell'ambito delle risorse programmate.

- **Rideterminazione dei coefficienti di trasformazione.** E' prevista l'istituzione di una Commissione con il compito di proporre, entro il 31 dicembre 2008, modifiche ai criteri di calcolo dei coefficienti di trasformazione che tengano conto: (i) delle dinamiche macroeconomiche, demografiche e migratorie; (ii) dell'incidenza dei percorsi lavorativi discontinui con lo scopo di tutelare le pensioni più basse e di proporre meccanismi di solidarietà; (iii) del rapporto tra età media attesa di vita e quella dei singoli settori di attività. La Commissione può anche proporre politiche attive che possano favorire il raggiungimento di un tasso di sostituzione al netto della fiscalità non inferiore al 60 per cento, con riferimento ai lavoratori dipendenti. Le proposte di modifica devono, tuttavia, salvaguardare gli andamenti e gli equilibri della spesa pensionistica nel lungo periodo, nel rispetto delle procedure europee. E' previsto, inoltre, che a decorrere dal 2010 si applichino i coefficienti di trasformazione rideterminati sulla base del procedimento previsto dalla normativa vigente<sup>11</sup> e che le successive rideterminazioni avvengano con cadenza triennale, anziché decennale, con un procedimento semplificato di carattere amministrativo, dando così maggiore certezza del rispetto delle scadenze fissate.
- **Ulteriori misure.** E' prevista, per il solo anno 2008, la soppressione dell'indicizzazione ai prezzi per le pensioni di importo superiore a 8 volte il minimo. E' inoltre rivisto, per un periodo limitato, il regime delle decorrenze per coloro che accedono al pensionamento anticipato con 40 anni di anzianità e introdotto, per il medesimo periodo, un regime delle decorrenze anche per coloro che accedono al pensionamento di vecchiaia.

### **Ammortizzatori sociali**

Sono previsti incrementi, per misura e durata, dei trattamenti di disoccupazione ordinaria non agricola, nonché la revisione dei trattamenti di disoccupazione agricola<sup>12</sup>. In particolare:

- per la disoccupazione non agricola sono previsti i seguenti interventi: i) l'estensione della durata massima a 8 mesi per gli infracinquantenni e a 12 mesi per gli ultracinquantenni<sup>13</sup>; ii) l'incremento dell'importo: per i primi sei mesi è pari al 60 per cento della retribuzione, dal settimo all'ottavo mese al 50 per cento e, per il periodo successivo, al 40 per cento<sup>14</sup>; iii) la concessione della contribuzione figurativa per l'intero periodo di percezione del trattamento nel

<sup>11</sup> L. n° 335/95 art.1, comma 6.

<sup>12</sup> E' inoltre prevista una delega legislativa per una progressiva riforma degli ammortizzatori sociali, da attuarsi entro il termine di dodici mesi dalla data di approvazione del disegno di legge.

<sup>13</sup> La normativa vigente prevede rispettivamente 7 e 10 mesi.

<sup>14</sup> La normativa vigente prevede 50 per cento per i primi sei mesi, 40 per cento per i successivi tre mesi e 30 per cento per gli ulteriori mesi.



limite delle durate legali previste<sup>15</sup>; iv) per le prestazioni di disoccupazione a requisiti ridotti, l'incremento dell'importo della prestazione al 35 per cento per i primi 120 giorni e al 40 per cento per il periodo successivo<sup>16</sup>;

- per la disoccupazione agricola è previsto l'allineamento dei diversi trattamenti ad un importo unico pari al 40 per cento della retribuzione e il potenziamento delle tutele di contribuzione figurativa.

### **Mercato del lavoro**

Sono previsti i seguenti interventi: i) una delega legislativa per il riordino dei servizi per l'impiego, per gli incentivi all'occupazione e per l'apprendistato, da attuarsi entro il termine di dodici mesi dalla data di approvazione del disegno di legge; ii) modifiche ed integrazioni alla disciplina del lavoro a tempo determinato, ponendo dei limiti temporali alla stipulazione di successivi contratti a termine con lo stesso lavoratore; iii) modifiche alla disciplina del lavoro a tempo parziale relativamente alla stipulazione delle clausole elastiche e flessibili; iv) abrogazione dell'istituto del lavoro intermittente.

### **Competitività**

Viene prevista l'istituzione di un Fondo triennale per il finanziamento di sgravi contributivi e per incentivare la contrattazione di secondo livello. Sono inoltre previste, per l'anno 2008, misure di detassazione di una quota delle risorse contrattate per i premi di risultato. Al fine di realizzare una riduzione del costo del lavoro e sostenere la competitività, si prevede l'abolizione della contribuzione aggiuntiva attualmente vigente sul lavoro straordinario.

### **Giovani**

E' previsto l'incremento delle aliquote contributive e di computo dei lavoratori iscritti alla gestione separata presso l'Inps (l'incremento è di 3 punti percentuali per coloro che non sono iscritti ad altre forme di previdenza) e il potenziamento delle tutele per la totalizzazione dei periodi assicurativi e i riscatti per laurea (con prolungamento del periodo di rateizzazione dei riscatti e la possibilità di detrazione fiscale dell'onere di riscatto da parte dei genitori, qualora il giovane non sia occupato). Sono previste delle misure a sostegno del reddito e dell'occupazione, volte, attraverso l'istituzione di fondi di rotazione, a consentire ai giovani, di età inferiore ai 25 anni ovvero ai 29 anni se laureati, l'accesso al credito nelle ipotesi di discontinuità dell'attività lavorativa prestata. I fondi sono alimentati da un finanziamento iniziale pari a 150 milioni di euro per l'anno 2008. E', inoltre, previsto un sostegno a favore dei giovani ricercatori universitari.

<sup>15</sup> La normativa vigente prevede il riconoscimento della contribuzione figurativa nel limite di sei mesi per i soggetti con età inferiore a cinquanta anni e di nove mesi per i soggetti con età pari o superiore a cinquanta anni.

<sup>16</sup> La normativa vigente prevede il 30 per cento per tutto il periodo.



### **Donne**

*E' prevista una delega legislativa per il riordino della normativa in materia di occupazione femminile, da attuarsi entro il termine di dodici mesi dalla data di approvazione del disegno di legge.*

## **V.2 IMPLICAZIONI DI BILANCIO DELLE MISURE STRUTTURALI COMPRESSE NEL PNR 2006-2008**

Le manovre di bilancio per il 2007 e per il 2008 hanno individuato risorse per il perseguimento degli obiettivi<sup>17</sup> della Strategia di Lisbona, indicati nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2006-2008 e per l'attuazione del Protocollo sul *Welfare*<sup>18</sup> del 23 luglio scorso.

Il secondo Rapporto sullo stato di attuazione del PNR risponde anche alle raccomandazioni indirizzate all'Italia dal Consiglio dell'Unione Europea, su proposta della Commissione (risanamento fiscale, concorrenza nel mercato dei beni, occupazione ed istruzione) ed ai *points to watch* ad esse collegati (ricerca e sviluppo, sostenibilità della spesa sanitaria, uso sostenibile delle risorse, infrastrutture, analisi di impatto della regolazione-A.I.R.).

Lo sforzo finanziario connesso alla realizzazione delle misure del PNR è stimato, in termini di stanziamenti al 2008, in 63.524 milioni.

**TAVOLA 11: PRIORITA' DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA PER IL PERIODO 2006-2008**

	Numero di misure	Stanziamenti fino al 2008 (milioni di euro)
Estendere l'area di libera scelta	40	2.508
Ricerca ed innovazione tecnologica	61	10.545
Aumentare l'occupazione, rafforzare la formazione e l'inclusione sociale, ridurre le disparità	75	14.915
Infrastrutture	18	34.633
Tutela dell'ambiente	20	923
Sostenibilità fiscale di lungo termine	3	0
<b>Totale</b>	<b>217</b>	<b>63.524</b>

Fonte: Secondo Rapporto sullo stato di attuazione del Programma Nazionale di Lisbona 2006-2008, 23 ottobre 2007.

<sup>17</sup> Promozione dello sviluppo, crescita del tasso di occupazione, riduzione dei divari territoriali e diminuzione dell'esclusione sociale.

<sup>18</sup> Trasposto nel DdL AC 3178.



La priorità nazionale di “estendere l’area della libera scelta per cittadini ed imprese” implica il miglioramento della legislazione, la modernizzazione della pubblica amministrazione, un più veloce recepimento del diritto comunitario e le liberalizzazioni.

A giugno 2007, è stato varato il Piano d’Azione per la Semplificazione (PAS) che dà ampio spazio alla consultazione con gli Enti Locali e con le Regioni e alla responsabilizzazione delle amministrazioni. Le imprese potranno, inoltre, presentare un’unica dichiarazione per tutti gli adempimenti amministrativi.

Nel campo della modernizzazione della pubblica amministrazione, nel 2007 è stata adottata una direttiva ministeriale per l’informatizzazione degli uffici pubblici, al fine di ottenere la loro piena interoperabilità. Un ulteriore contributo potrà venire dalla conclusione del rinnovo del CCNL e dalla regolarizzazione dei lavoratori precari.

In materia di liberalizzazioni<sup>19</sup>, le misure intraprese hanno teso ad eliminare le restrizioni alla concorrenza ed a rafforzare i poteri dell’Antitrust e delle Autorità di regolazione di settore.

In materia di ricerca e sviluppo, la Legge finanziaria 2007 ha incrementato il “Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica” (FIRST)<sup>20</sup> di 300 milioni per ciascuno degli anni 2007 e 2008 e di 360 milioni per l’anno 2009. La Finanziaria 2007 ha, inoltre, previsto un Piano straordinario di assunzioni di ricercatori nelle Università e negli Enti pubblici di ricerca, che si traduce, rispettivamente in 1.600 e 600 nuovi posti, con stanziamenti di 20 milioni per il 2007, di 40 milioni per il 2008 e di 80 milioni a decorrere dal 2009.

Per il potenziamento delle infrastrutture, il Piano Operativo Nazionale (PON) “Reti e mobilità” contribuisce in misura rilevante all’attuazione della Strategia di Lisbona con risorse pari a 2.216,2 milioni che corrispondono all’81 per cento dei finanziamenti disponibili.

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 (FS) e dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS). Per il periodo 2007-2008, le previsioni di spesa relative ai

<sup>19</sup> Continuando l’azione intrapresa con la L.n° 248/2006, è stata varata la L.n°40/2007. Attualmente, sono in discussione in Parlamento ulteriori misure relative, tra l’altro, a migliorare la concorrenza nel settore della distribuzione dei carburanti ed alla riduzione degli oneri amministrativi per l’apertura di nuovi impianti produttivi.

<sup>20</sup> Il Ministero dell’Università e della Ricerca sta, attualmente, definendo le modalità di impiego delle risorse del Fondo.





programmi di investimento (Tavola 12) risultano pari a 19.720 milioni, a fronte di un volume di spesa in conto capitale di 36.500 milioni.

**TAVOLA 12: RISORSE DELLA POLITICA REGIONALE 2007-2008 - 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	684	3,5
Incentivare la ricerca e l'innovazione	2.052	10,4
Istruzione e formazione per rafforzare il capitale umano <sup>1</sup>	2.533	12,8
Adeguare le infrastrutture materiali e immateriali	6.009	30,5
Tutelare l'ambiente	4.045	20,5
Politiche per l'occupazione e l'inclusione	4.397	22,3
<b>Totale priorità di Lisbona</b>	<b>19.720</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MSE - DPS Quadro finanziario Unico (QFU) – DPEF 2008-2011 e stima su dati di monitoraggio Fondi strutturali e Fondo aree sottoutilizzate.

1) Per questa elaborazione sono considerate nel totale della spesa anche le spese sostenute per interventi formativi, in gran parte contabilizzate come spesa corrente.

La programmazione unitaria delle risorse aggiuntive comunitarie e nazionali (123 miliardi), contenuta nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) per gli anni 2007-2013 e nei relativi programmi operativi, coniuga la politica di coesione con gli obiettivi della strategia di Lisbona in tutte le dieci Priorità tematiche. In particolare, enfatizza il ruolo degli interventi per la ricerca e il capitale umano e le iniziative per lo sviluppo sostenibile e l'approvvigionamento energetico. Inoltre, al fine di rimuovere la persistente difficoltà nell'offerta dei servizi collettivi in ambiti essenziali — quali ad esempio i servizi per la prima infanzia, per l'istruzione, la salute la gestione dei rifiuti e il servizio idrico nell'ambito del QSN — sono stati individuati 'Obiettivi di Servizio' significativi sia per il cambiamento della qualità della vita nel Sud, sia per l'integrazione fra politica ordinaria e regionale.



### V.3 LE REGOLE DI BILANCIO

L'iter dell'esame parlamentare della Legge finanziaria del 2007 ha costituito l'occasione per la ripresa di una intensa discussione tecnico-politica sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio. L'azione di riforma condotta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze d'intesa con tutti i Ministeri interessati e con il coinvolgimento di diverse Istituzioni, tra cui il Fondo Monetario Internazionale<sup>21</sup>, ha portato ad una ristrutturazione del bilancio, incentrata sulla individuazione di "Missioni" e "Programmi" (cfr Riquadro).

La riforma del sistema di classificazione del bilancio dello Stato, entrata in vigore con la sessione di bilancio per il 2008, mira a conseguire una maggiore trasparenza dei conti pubblici e una gestione del bilancio pubblico più flessibile ed orientata ai risultati che consenta di adottare appropriate regole di spesa per la sostenibilità della finanze pubbliche.

Nello scenario attuale due *fiscal rules* risultano particolarmente significative. Si tratta di regole, già individuate nel precedente Aggiornamento, che mirano a rendere coerente la politica di bilancio a livello locale con gli obiettivi generali fissati con il DPEF e la Legge finanziaria. La prima regola, di carattere permanente, è volta ad impedire che le amministrazioni locali accedano al debito per motivi diversi da quelli del finanziamento degli investimenti<sup>22</sup>. La seconda regola, denominata "Patto di Stabilità Interno", si articola in un insieme di norme volte a definire specifici obiettivi finanziari che gli Enti locali sono tenuti a rispettare, congiuntamente ad un sistema sanzionatorio a carico degli enti inadempienti. Il Patto viene sottoposto a revisione annuale in sede di predisposizione della Legge finanziaria.

La Legge finanziaria per il 2007 ha individuato il saldo di bilancio come parametro chiave, seppure con una applicazione graduale nel tempo per i diversi Enti<sup>23</sup>. La Legge finanziaria per il 2008 ha compiuto un ulteriore passo verso la formulazione di regole fiscali più condivise e maggiormente rispettose dell'autonomia fiscale riconosciuta agli Enti decentrati. Per la prima volta la revisione del Patto è stata preceduta da un accordo specifico tra Governo e Enti territoriali.

Per le Regioni l'obiettivo continua ad essere definito per il 2008 come limite alla dinamica della spesa al netto di quella sanitaria. A partire dal mese di ottobre dell'anno in corso ha preso avvio un progetto sperimentale per l'applicazione della nuova regola

<sup>21</sup> Nel mese di marzo 2007 il Fondo ha svolto una missione tecnica in Italia al cui termine ha curato un Rapporto conclusivo (disponibile in [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)).

<sup>22</sup> Tale regola limita l'autonomia decisionale locale in quanto non consente il ricorso al debito per finanziare l'attività corrente ed è 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.

<sup>23</sup> Per le Regioni il passaggio al saldo come obiettivo ha valenza sperimentale in considerazione della presenza di disposizioni specifiche per il controllo degli equilibri finanziari del settore sanitario.



riferita al saldo di bilancio. Al progetto partecipano 11 Regioni con la finalità di integrare le regole indicate nel Patto per la Salute all'interno del Patto di Stabilità Interno.

Per i Comuni e le Province, viene confermato come parametro di riferimento per il 2008 il saldo di bilancio. L'obiettivo programmatico resta fissato al saldo finanziario medio registrato nel triennio 2003-2005, in modo da dare agli enti stabilità e possibilità di pianificazione nel medio termine. Ai fini della determinazione del saldo programmatico per il rispetto del Patto sono introdotte alcune modifiche ai criteri contabili che prevedono il criterio della competenza 'mista', in base al quale le poste di parte corrente sono contabilizzate in termini di competenza e quelle di parte capitale per cassa. Il nuovo criterio consente di agevolare l'utilizzo degli avanzi di amministrazione per il finanziamento della spesa in conto capitale e avvicina il saldo di riferimento a quello che a consuntivo viene calcolato ai fini della procedura dei deficit eccessivi<sup>24</sup>. In coerenza con i nuovi criteri contabili si prevede di istituire un nuovo sistema di acquisizione dei dati che, affiancando la rilevazione per cassa effettuata dal Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), consenta un'analisi più completa degli andamenti della finanza locale. A completamento della regola, nell'ottica di accrescere la responsabilità degli enti, è stato introdotto un più stringente meccanismo di *enforcement* in caso di mancato rispetto degli obiettivi.

## IL NUOVO BILANCIO DELLO STATO: OBIETTIVI E TEMPI DELLA RIFORMA

*Per affrontare l'esigenza di un contenimento della pressione fiscale, aumentando al contempo la qualità della spesa pubblica, il Governo ha avviato un percorso pluriennale di miglioramento della programmazione e gestione della spesa pubblica, di cui il primo intervento ha riguardato la riclassificazione del bilancio dello Stato.*

*Il bilancio ha tre funzioni principali: è strumento di rappresentazione delle risorse pubbliche disponibili (funzione informativa), strumento per la decisione politica (funzione allocativa), strumento per la gestione delle risorse allocate (funzione esecutiva). La riorganizzazione mira a migliorare tutte e tre le funzioni, con il passaggio da una struttura per amministrazioni (chi gestisce le risorse) ad una struttura per funzioni (cosa viene fatto con le risorse).*

*Il bilancio viene suddiviso in 34 missioni – anche condivise tra più Ministeri – che rappresentano le grandi finalità perseguite dall'amministrazione pubblica. La tabella seguente riporta il bilancio dello Stato per il 2008 ripartito secondo le 34 missioni, evidenziando la quota della missione rispetto al complesso del bilancio e le variazioni intercorse tra il 2007 ed il 2008 sulla base delle sole leggi già esistenti. E' rilevante notare che la Legge finanziaria 'movimentata' in genere non più*

<sup>24</sup> Nel DL n°159/2007 collegato alla Legge finanziaria per il 2008 sono, inoltre, disposti contributi annui per incentivare gli enti locali ad utilizzare l'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari.



*del 2 per cento del bilancio (per il 2008 circa 11 miliardi su un bilancio di circa 460 miliardi al netto dei rimborsi delle imposte e del debito pubblico).*

*Ogni missione si realizza concretamente attraverso più programmi di spesa, pari in totale a 168. I programmi rappresentano aggregati omogenei di attività all'interno di ogni singolo Ministero e non possono essere ripartiti tra più amministrazioni. Il programma costituisce il fulcro della nuova classificazione proposta in quanto ha un livello di aggregazione sufficientemente dettagliato, che permette di scegliere l'utilizzo più appropriato delle risorse tra scopi alternativi, lasciando spazio ad una maggiore flessibilità gestionale nel futuro.*

*La maggiore trasparenza del bilancio, agevola il processo decisionale del Governo e del Parlamento, consentendo di valutare in maniera più idonea l'adeguatezza della distribuzione delle risorse già allocate con le leggi esistenti. La Legge finanziaria adotta poi una analoga struttura per missioni e programmi al fine di individuare le variazioni di risorse (positive o negative) proposte per ogni singolo programma rispetto alle risorse già disponibili per le stesse finalità.*

*La nuova struttura intende superare la logica dell'approccio puramente 'incrementale' in base alla quale si concentrano gli sforzi solo sui nuovi interventi e sulle richieste di risorse addizionali, mentre si trascurano e si lasciano inalterate le politiche in essere, che rappresentano il grosso della spesa pubblica.*

*Il bilancio riorganizzato per missioni e programmi rende anche possibile una gestione delle risorse orientata ai risultati. L'obiettivo di medio termine è passare da un sistema di controllo incentrato sul rispetto formale delle leggi e sugli inputs, cioè sul dettaglio minuzioso delle risorse assegnate ad ogni singolo centro di spesa, ad un sistema imperniato sui risultati conseguiti (outcomes) da ciascun programma in relazione agli obiettivi posti e alle risorse stanziare. In un sistema del genere alle amministrazioni viene riconosciuta più ampia flessibilità riguardo all'utilizzo delle risorse, ma al contempo viene attribuita una maggiore responsabilità e capacità di render conto del proprio operato.*

*Infine, la riforma del bilancio favorisce il periodico processo di analisi e revisione della spesa sostenuta per ogni programma del bilancio dello Stato. Nel corso del 2007 è stata avviata la 'spending review' su cinque Ministeri di spesa da parte di una Commissione Tecnica che opera nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Questo processo si allargherà progressivamente a tutta l'amministrazione centrale al fine di individuare incrementi di efficienza, eliminare iniziative non più ritenute prioritarie, allocare le risorse per fini più strategici.*



BILANCIO DELLO STATO – MISSIONI		2008 milioni di euro	% sul totale del bilancio	variazioni rispetto al 2007
1	Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	100.023	22,1	1.608
2	Debito pubblico <sup>1</sup>	78.226	17,3	3.203
3	Politiche previdenziali	66.903	14,8	1.574
4	Istruzione scolastica	41.609	9,2	228
5	L'Italia in Europa e nel mondo	24.048	5,3	-580
6	Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	24.046	5,3	-132
7	Difesa e sicurezza del territorio	19.172	4,2	-1.557
8	Fondi da ripartire	17.286	3,8	-3.074
9	Ordine pubblico e sicurezza	9.422	2,1	-129
10	Politiche economico-finanziarie e di bilancio <sup>2</sup>	8.875	2,0	159
11	Istruzione universitaria	8.168	1,8	-216
12	Diritto alla mobilità	7.960	1,8	-1.222
13	Giustizia	7.275	1,6	-354
14	Competitività e sviluppo delle imprese	5.574	1,2	1.769
15	Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.545	1,0	124
16	Ricerca ed innovazione	3.968	0,9	86
17	Infrastrutture pubbliche e logistica	3.778	0,8	-24
18	Soccorso civile	3.710	0,8	184
19	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri	3.233	0,7	88
20	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.920	0,6	-164
21	Politiche per il lavoro	2.701	0,6	-432
22	Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.427	0,3	71
23	Tutela e valorizzazione dei beni attività culturali e paesaggistici	1.380	0,3	-91
24	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.255	0,3	-19
25	Casa e assetto urbanistico	1.060	0,2	-8
26	Giovani e sport	902	0,2	-72
27	Comunicazioni	896	0,2	-516
28	Tutela della salute	702	0,2	-18
29	Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	353	0,1	13
30	Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	234	0,1	-1
31	Turismo	113	0,0	-6
32	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.017	0,2	0
33	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	59	0,0	-43
34	Regolazione dei mercati	16	0,0	-18
	Totale	452.856		431

1) Al netto dei rimborsi del debito statale.  
2) Al netto delle regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposta.





## VI. SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

L'analisi dell'evoluzione di lungo periodo di quelle componenti della spesa pubblica maggiormente legate alla dinamica demografica e delle loro implicazioni sul debito pubblico, condotta nel presente capitolo, vuole soddisfare, *inter alia*, le esigenze del nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC), che pone l'accento sulla salvaguardia della sostenibilità delle finanze pubbliche in Europa. Si ritiene, infatti, che l'obiettivo di finanze pubbliche sostenibili nel lungo periodo sia cruciale ai fini di una interpretazione prudente dei requisiti del PSC.

Le più recenti previsioni demografiche concordano nel ritenere che, nei prossimi decenni, fattori quali, i bassi tassi di fertilità e il prolungarsi delle aspettative di vita altereranno in maniera sostanziale la struttura per età della popolazione europea, con conseguenze non trascurabili sulla finanza pubblica e sul loro assetto socio-economico, tra cui una drastica contrazione della popolazione in età lavorativa. In tale contesto, l'Italia emerge in quanto paese con il più elevato tasso di invecchiamento della popolazione<sup>1</sup> e tra quelli che registrano un saggio di crescita nel tempo<sup>2</sup> dell'indice di dipendenza degli anziani dagli attivi superiore ai 30 punti percentuali. Nonostante questo, l'evoluzione attesa delle spese *age-related* appare, invece, piuttosto incoraggiante.

Il governo italiano risponde alle sfide poste nei prossimi anni da una popolazione che invecchia con una strategia composita che include, tra i suoi obiettivi principali, la garanzia di finanze pubbliche che siano sostenibili nel lungo periodo, come dimostrato dalle pagine che seguono.

### VI.1 L'IMPATTO DELL'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE SULLE SPESE PUBBLICHE

Sulla base di quanto richiesto dal nuovo codice di condotta per la redazione dei programmi di stabilità, si riportano nel seguito le proiezioni della spesa pubblica per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione in rapporto al PIL, per il periodo 2005-2050, nonché il dettaglio delle ipotesi demografiche e

<sup>1</sup> L'indice di dipendenza degli anziani dagli attivi era pari al 28 per cento nel 2003, il più elevato della UE25 ed in crescita fino al 62 per cento nel 2050. Fonte: proiezioni Ageing Working Group, contenute nello Special Report n.° 1/2006 "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)".

<sup>2</sup> Nel periodo 2003-2050, fonte dati EPC e Commissione Europea.



macroeconomiche di riferimento (Tavola 13) sottostanti l'esercizio.<sup>3</sup> Lo scenario demografico, in particolare, riflette la previsione centrale "ad hoc AWG" dell'Eurostat con base 2004,<sup>4</sup> mentre il quadro macroeconomico nel medio-lungo periodo risulta coerente con le ipotesi concordate in seno ad *EPC Ageing Working Group* (EPC-AWG).<sup>5</sup>

Le proiezioni delle varie componenti di spesa, a politiche invariate, sono aggiornate con il quadro normativo in vigore a settembre 2007 e scontano gli effetti delle misure introdotte nel disegno di Legge finanziaria per il 2008 nonché gli effetti delle misure di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su "Previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili". Nel dettaglio, la proiezione della spesa sanitaria sconta gli effetti di una maggiore spesa per il personale,<sup>6</sup> mentre l'andamento delle spese per indennità di disoccupazione incorpora le modifiche intervenute nei trattamenti di disoccupazione ordinaria non agricola e agricola.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Le proiezioni recepiscono in pieno le ipotesi demografiche e macroeconomiche sottostanti lo scenario base definito e concordato in ambito EPC-AWG, fatta eccezione per l'aggiornamento di alcuni dati iniziali e per alcuni aggiustamenti necessari a rendere questi ultimi consistenti con i livelli strutturali delle variabili di scenario. Si rimanda, per un approfondimento della metodologia di riferimento, al rapporto EPC-AWG già citato in precedenza..

<sup>4</sup> Per l'Italia, lo scenario considera: (i) un flusso netto annuo di immigrati pari a 150 mila unità, (ii) un incremento della speranza di vita fra il 2005 ed il 2050 di 5,3 anni per i maschi e di 4,4 anni per le donne e (iii) un tasso di fecondità totale al 2050 di poco superiore al livello iniziale (e pari a 1,4) .

<sup>5</sup> Per l'anno 2007 sono state recepite le indicazioni contenute nella RPP 2008, mentre nel periodo 2008-2050 si fa riferimento allo scenario centrale concordato a livello europeo. Fanno eccezione, come già citato in nota, alcuni aggiustamenti che si sono resi necessari al fine di raccordare l'aggiornamento dei livelli iniziali con i valori di medio-lungo periodo. In particolare, questo ha riguardato il tasso di disoccupazione nel 2007, pari, sulla base della RPP 2008 al 6%, e tale da essere di mezzo punto percentuale inferiore rispetto al tasso di disoccupazione ipotizzato nello scenario base EPC-AWG nel 2015. Si è operato come segue: il tasso di disoccupazione è stato mantenuto invariato per tutto il periodo di previsione, al livello 2007, compensando i maggiori livelli occupazionali che ne sarebbero conseguiti nel medio-lungo periodo, con una riduzione equivalente del tasso di attività e mantenendo, pertanto, pressoché invariato il livello strutturale del tasso di occupazione rispetto allo scorso Aggiornamento (eccezione fatta per gli effetti, contenuti, indotti dagli interventi di rimodulazione dei requisiti di accesso al pensionamento previsti nel disegno di legge attuativo del Protocollo del 23 luglio scorso). In conseguenza, il processo di convergenza verso il livello del tasso di occupazione di medio-lungo periodo definito in ambito EPC-AWG, ha comportato automaticamente un'attenuazione della dinamica occupazionale e, conseguentemente, del PIL (il cui tasso di crescita risulta in media, inferiore, di circa 0,2 punti percentuali nel triennio 2008-2010, rispetto allo scenario originario definito in ambito EPC-WAG). Anche la dinamica della produttività risente degli effetti indotti dalla minore dinamica occupazionale degli anni iniziali. Nel medio-lungo periodo, tuttavia, il tasso di crescita della produttività assume un profilo crescente per poi convergere all'1,7 per cento a partire dal 2030.

<sup>6</sup> In linea con quanto previsto nel disegno di legge finanziaria per l'anno 2008.

<sup>7</sup> Sono previsti incrementi, per la misura e la durata, dei trattamenti di disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti normali e, per la misura, dei trattamenti di disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti ridotti, nonché la revisione dei trattamenti di disoccupazione agricola.





La proiezione della spesa pensionistica oltre a recepire le disposizioni relative all'aumento delle pensioni basse del Protocollo,<sup>8</sup> incorpora gli effetti finanziari dello specifico disegno di legge governativo di attuazione deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 17 ottobre.

**TAVOLA 13: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI, SANITA', ASSISTENZA AGLI ANZIANI, ISTRUZIONE E INDENNITA' DI DISOCCUPAZIONE (2005-2050) <sup>1</sup>**

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Spesa Totale	-	-	46,2	45,8	45,5	45,8	46,2	46,5	46,1	45,2
di cui: Spesa age-related	26,2	26,0	25,9	26,4	27,0	27,9	28,7	29,3	29,2	28,7
Spesa pensionistica	14,0	14,0	13,8	14,1	14,5	15,2	15,6	15,8	15,3	14,6
di cui: Pensioni di vecchiaia e anzianità	13,7	13,7	13,6	13,9	14,3	15,0	15,5	15,7	15,2	14,4
di cui: Altre pensioni (invalidità e superstiti)	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Spesa sanitaria <sup>2</sup>	6,7	6,8	7,0	7,2	7,5	7,7	8,0	8,3	8,5	8,6
Assistenza agli anziani	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3
Spesa per istruzione <sup>3</sup>	4,3	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,5	3,6	3,7	3,7
Spesa per indennità di disoccupazione <sup>2</sup>	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Spese per interessi	4,5	4,9	4,0	3,1	2,3	1,7	1,2	0,9	0,7	0,3
Entrate Totali <sup>4</sup>	-	-	47,1	47,0	47,0	47,0	47,0	46,9	46,9	46,9
di cui: redditi proprietari	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
<b>IPOTESI</b>										
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	1,8	1,9	1,5	1,3	0,9	0,9	0,9	1,1	1,1
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	79,2	81,1	82,8	82,4	82,3	82,6	83,1	83,6	84,1	84,0
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	53,6	56,8	59,5	60,4	60,3	60,6	61,4	62,7	63,4	63,8
Tasso di partecipazione totale (20-64)	66,4	68,9	71,2	71,5	71,4	71,7	72,4	73,3	73,9	74,1
Tasso di disoccupazione	7,7	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Popolazione con 65 e oltre/totale popolazione <sup>5</sup>	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]) <sup>5</sup>	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. Nella prima parte della tabella i valori sono espressi in percentuale del PIL

2) Inclusiva della spesa sanitaria pubblica per assistenza agli anziani.

3) Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione continua) e la scuola dell'infanzia (*pre-primary*).

4) Inclusive dei redditi proprietari

5) Fonte: Eurostat, scenario centrale "Ad hoc AWG", base 2004.

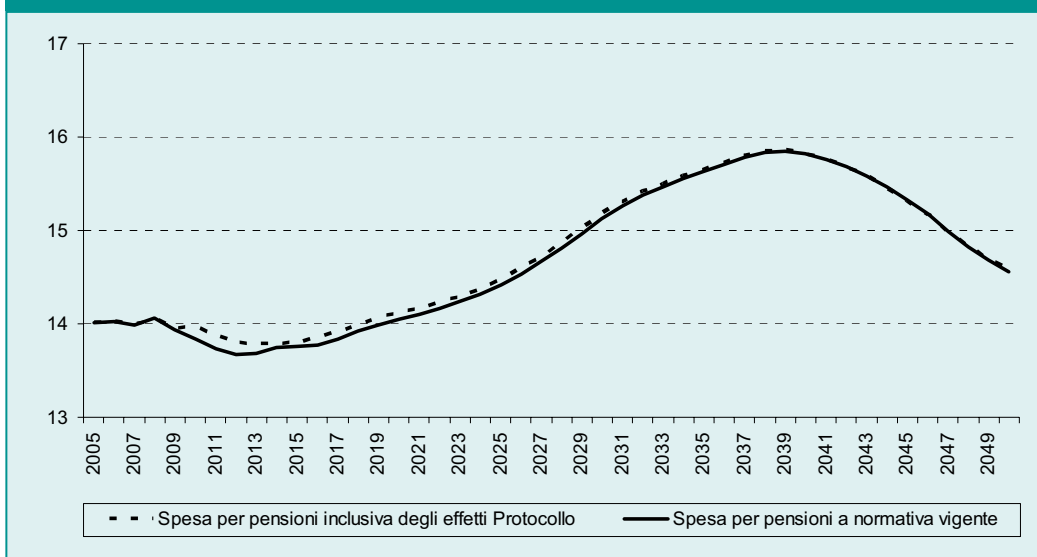
<sup>8</sup> Le disposizioni relative alle pensioni basse hanno già trovato attuazione con la L.n°127/2007 di conversione del DL n°81/2007 e sono, pertanto, parte integrante della normativa vigente.



Nel complesso, le misure pensionistiche adottate dal Governo hanno:<sup>9</sup> (i) modificato i requisiti minimi per l'accesso al pensionamento anticipato così da ottenere un aumento più graduale dell'età effettiva di uscita dal lavoro, (ii) accorciato il periodo per aggiornare il legame tra benefici pensionistici e aspettative di vita,<sup>10</sup> (iii) aumentato le pensioni basse e (iv) introdotto una deroga per il pensionamento anticipato per i cosiddetti lavori usuranti.<sup>11</sup>

Complessivamente, nel periodo 2005-2050, la spesa *age-related* in rapporto al PIL è attesa in crescita di 2,5 punti percentuali, collocandosi a fine periodo al 28,7 per cento dal 26,2 nel 2005, con un andamento inizialmente decrescente fino al 2012, successivamente crescente fino a raggiungere un massimo di 29,3 per cento nel 2041 ed infine di nuovo decrescente. L'insieme delle spese legate all'invecchiamento della popolazione vanta una dinamica evolutiva tra le più contenute d'Europa, grazie alle riforme implementate negli ultimi 10-15 anni.

**FIGURA 6: SPESA PER PENSIONI INCLUSIVA DEGLI EFFETTI DEL PROTOCOLLO DEL 23 LUGLIO 2007 E A NORMATIVA VIGENTE (in percentuale del PIL)**



<sup>9</sup> Ulteriori interventi attengono, poi, all'incremento delle aliquote contributive e di computo dei lavoratori iscritti alla gestione separata presso l'Inps (con un incremento di 3 punti percentuali per coloro che non sono iscritti ad altre gestioni), all'ampliamento della base imponibile a fini contributivi e al potenziamento delle tutele per la contribuzione figurativa, la totalizzazione e i riscatti per laurea.

<sup>10</sup> Nonché la semplificazione del relativo procedimento, che viene ricondotto pienamente nella sfera dell'azione amministrativa con conseguente maggiore certezza del rispetto delle scadenze fissate.

<sup>11</sup> La deroga è vincolata, tuttavia, da un limite di 5.000 soggetti all'anno e da relative risorse finanziarie nello specifico Fondo.



Nella Figura 6 viene illustrato l'andamento della spesa pensionistica in percentuale del PIL, anche in confronto con quello previsto a legislazione vigente, mentre la successiva Figura 7 riporta le previsioni di lungo periodo delle altre componenti di spesa *age-related*. In base alle ipotesi adottate, la spesa pensionistica presenta un profilo crescente fino a raggiungere il livello massimo di 15,9 per cento nel 2039, per poi diminuire nuovamente fino ad attestarsi al 14,6 nel 2050. Come si evince dalla Figura 6, le modifiche introdotte determinano un incremento dell'incidenza della spesa in rapporto al PIL a partire dal 2009. Essa raggiunge il suo massimo nel 2011 (pari a circa 0,10-0,15 punti percentuali di PIL) per poi ridursi progressivamente fino a divenire trascurabile a partire dal 2030-2035. Nel medio-lungo termine, infatti, le economie derivanti dalla riduzione da dieci a tre anni della periodicità prevista per la rideterminazione dei coefficienti di trasformazione sono tali da compensare gli effetti delle disposizioni sopra citate.<sup>12</sup>

La proiezione della spesa sanitaria<sup>13</sup> presenta un profilo crescente, con un valore iniziale del 6,7 per cento del PIL nel 2005 fino a raggiungere l'8,6 per cento nel 2050. La spesa per istruzione<sup>14</sup> in rapporto al PIL, invece, pari al 4,3 nel 2005, risulta decrescente per le prime tre decadi del periodo di proiezione, per poi mostrare un andamento moderatamente crescente fino a raggiungere il valore di 3,7 per cento nel 2050. Quanto alle componenti socio-assistenziali per assistenza agli anziani,<sup>15</sup> esse presentano un profilo moderatamente crescente per tutto l'orizzonte previsionale, raggiungendo l'1,3 per cento del PIL nel 2050. La previsione delle spese per indennità di disoccupazione, infine, sconta gli effetti, stimati con un incremento di 0,05 punti percentuali di PIL, degli interventi in

<sup>12</sup> Si fa riferimento, in particolare, agli effetti di incremento delle aliquote di computo pensionistiche, di potenziamento delle tutele per contribuzione figurativa, totalizzazione e riscatti per laurea, di ampliamento della base imponibile ai fini contributivi previsti dalle norme del disegno di legge governativo attuative del Protocollo. Si sottolinea, tuttavia, che l'andamento descritto della previsione della spesa pensionistica è strettamente vincolato alla realizzazione delle ipotesi relative alle deroghe per i c.d. lavori usuranti, in materia di accesso al pensionamento anticipato.

<sup>13</sup> Alla stregua dello scorso Aggiornamento, la previsione della spesa sanitaria è stata condotta sulla base del *reference scenario*. Quest'ultimo, oltre a recepire gli effetti legati all'invecchiamento della popolazione, sconta anche quelli di altri fattori che influenzano la spesa sanitaria nel medio-lungo periodo.

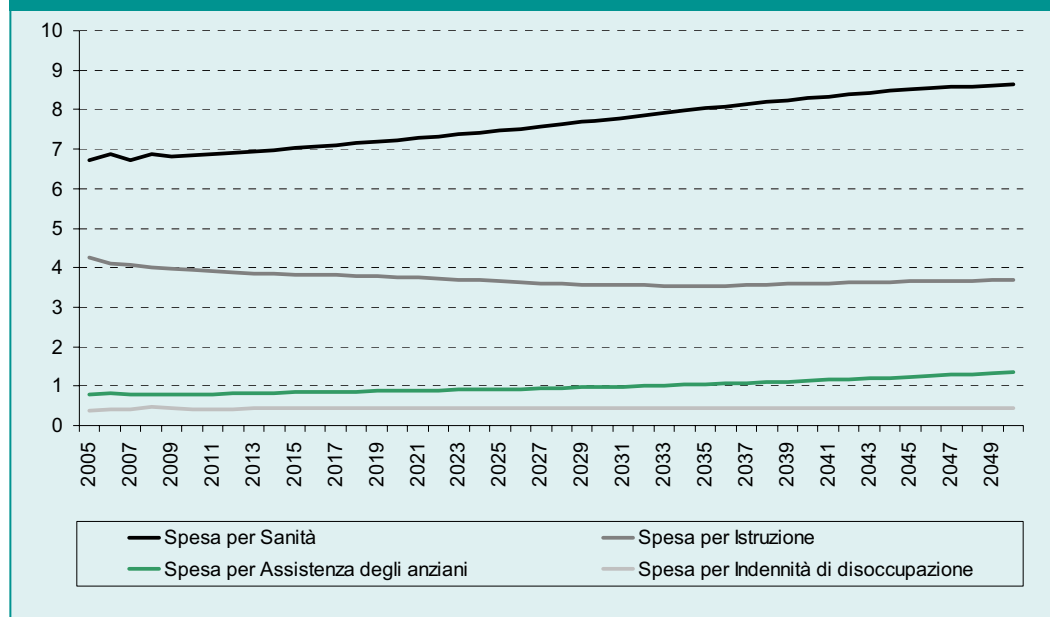
<sup>14</sup> Si rammenti che la definizione di spesa per istruzione comprende, come concordato in occasione del secondo esercizio previsionale in ambito EPC-AWG, i livelli di istruzione ISCED 1-6. Esclude, cioè, dall'aggregato la scuola dell'infanzia (*pre-primary*) che corrisponde al livello ISCED 0 e la spesa per istruzione degli adulti (formazione permanente).

<sup>15</sup> Per l'Italia, esse sono composte per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento e per il rimanente 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale. Mentre per quest'ultima componente la previsione del rapporto spesa/PIL è stata effettuata in accordo con le ipotesi sottostanti il *reference scenario*, per le indennità di accompagnamento (*cash benefits*) non è stato possibile riproporre gli algoritmi di calcolo utilizzati dalla Commissione ai fini della elaborazione delle previsioni in ambito EPC-AWG. Tali previsioni risultano incoerenti con le ipotesi metodologiche concordate. Esse, non presentando, infatti, alcun collegamento con le dinamiche demografiche, non scontano gli effetti del processo di invecchiamento della popolazione.



attuazione del Protocollo e si mantiene attorno allo 0,4 in media per l'intero periodo 2005-2050.

**FIGURA 7: SPESA PER SANITA', ISTRUZIONE, ASSISTENZA DEGLI ANZIANI E INDENNITA' DI DISOCCUPAZIONE (in percentuale del PIL)**



## VI.2 LA SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO

La sostenibilità di finanza pubblica viene analizzata sia proiettando il rapporto debito/PIL nel periodo 2012-2050 sia tramite il calcolo di indicatori sintetici di sostenibilità, ed in particolare dei due *sustainability gap* (S1 ed S2) e del *required primary balance* (RPB).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Si tratta dei ben noti indicatori concordati in sede europea e già riportati nei precedenti aggiornamenti del Programma di Stabilità. S1 ed S2 misurano l'aggiustamento permanente necessario a raggiungere, rispettivamente, un obiettivo di debito pari al 60 per cento del PIL nel 2050 e il soddisfacimento del vincolo di bilancio intertemporale su un orizzonte infinito. Entrambi gli indicatori possono essere scomposti in una *initial budgetary position* (IBP) ed in una *long-term changes in the primary balance* (LTC), che esprime il *cost of ageing*. S1 è scomponibile in una terza componente pari al *debt requirement* nel 2050. Il *required primary balance* (RPB) misura, invece, l'avanzo primario medio che, nei primi 5 anni del periodo di proiezione (ovvero dal 2012 al 2016), consentirebbe il soddisfacimento del vincolo di bilancio intertemporale su un orizzonte infinito. Operativamente, l'RPB è pari alla somma algebrica dell'avanzo strutturale medio scontato e del precedente S2. Si rimanda, per la trattazione completa degli



Le ipotesi sottostanti l'esercizio e relative all'evoluzione del quadro demografico e macroeconomico concordato in ambito EPC sono riportate nella precedente Tavola 13. Si assume, inoltre, che il tasso di interesse reale si mantenga costante lungo tutto l'orizzonte di proiezione e pari al 3 per cento annuo. Condurre l'esercizio di proiezione dal 2012 in poi significa assumere implicitamente il raggiungimento degli obiettivi di debito e avanzo primario indicati per il 2011. Novità del presente Aggiornamento, infine, è l'introduzione nell'analisi di esplicite proiezioni di lungo periodo dei redditi proprietari. Si tratta di quella parte delle entrate totali relative ai redditi da capitale (titoli obbligazionari ed azionari) e rendite da proprietà di risorse naturali.<sup>17</sup> L'avanzo primario, pertanto, riflette in proiezione anche l'andamento di queste variabili.

I risultati della simulazione mostrano un andamento del rapporto debito/PIL monotonamente decrescente lungo l'intero periodo di proiezione con valori che vanno dal 95,1 per cento del 2011 fino a convergere verso valori prossimi allo zero (linea solida nella Figura 8). In particolare, il rapporto debito/PIL scende al di sotto della soglia del 60 per cento nel 2021, un anno dopo rispetto a quanto previsto nello scorso Aggiornamento, per poi mostrare una dinamica decrescente relativamente più contenuta, sempre rispetto allo scenario base per lo scorso anno. Tale posticipo, oltre all'impatto marginale dovuto all'attuazione del Protocollo del 23 luglio scorso sull'evoluzione della spesa pensionistica, si spiega con un obiettivo più contenuto in termini di avanzo primario. Il presente Aggiornamento, infatti, dichiara un obiettivo di sostanziale pareggio di bilancio previsto per il 2011 (rispetto all'avanzo dello 0,7 per cento di PIL in termini strutturali dello scorso Aggiornamento).

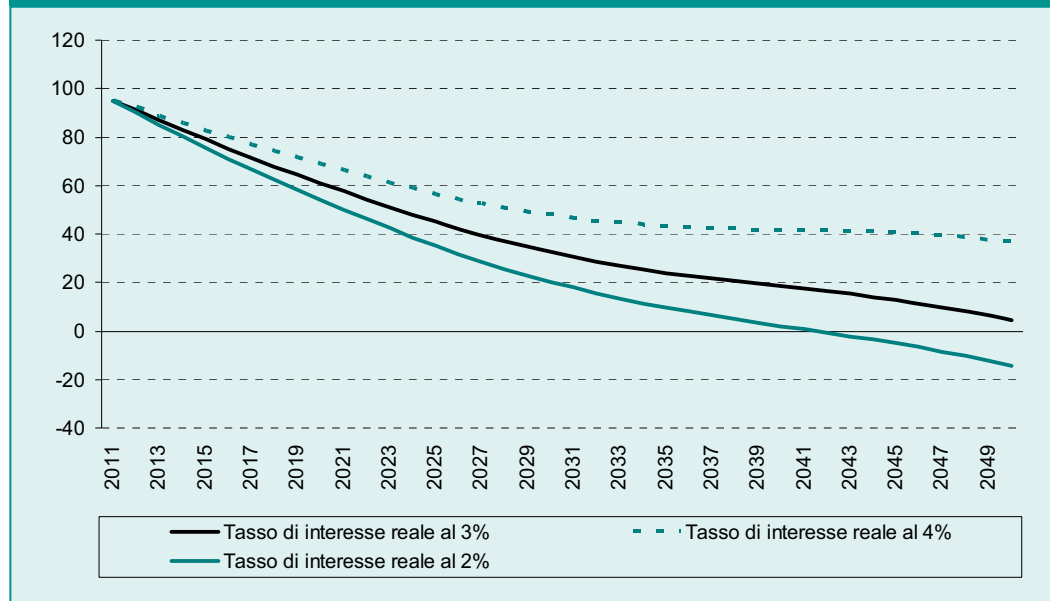
La dinamica di lungo periodo del debito pubblico in percentuale del PIL viene anche simulata in presenza di diverse ipotesi sui tassi di interesse reali e di diversi obiettivi di avanzo primario.

Nel dettaglio, il primo test di sensitività riguarda due ipotesi alternative, rispetto allo scenario base, relative al valore assunto dal tasso di interesse reale nel periodo di previsione: uno scenario ottimistico con un tasso di interesse reale pari al 2 per cento ed uno scenario pessimistico con un tasso che aumenta fino al 4 per cento. Nella prima ipotesi ovviamente la dinamica del debito è più favorevole rispetto allo scenario base (Figura 8).

---

indicatori, nonché per la derivazione matematica delle varie componenti all'Annex I del "The Long Term Sustainability of Public Finances – A report by the Commission services" European Economy n. 4/2006.

<sup>17</sup> I dati, nel periodo 2005-2050, proiettati sulla base della metodologia concordata in sede AWG, sono stati forniti dalla Commissione Europea.


**FIGURA 8: SENSIVITA' DEL DEBITO AL TASSO DI INTERESSE REALE (in percentuale del PIL)**


Il rapporto debito/PIL scende al di sotto della soglia di Maastricht già nel 2019 e va riducendosi ad un saggio più sostenuto rispetto allo scenario base, fino a raggiungere valori negativi al termine dell'orizzonte di proiezione. Nell'ipotesi meno favorevole di un tasso di interesse che sale al 4 per cento in termini reali, il debito varca la soglia del 60 per cento del PIL solo nel 2024 per poi continuare a diminuire fino a toccare valori appena al di sotto del 40 per cento. In entrambi i casi, tuttavia, l'andamento del rapporto debito/PIL si mantiene decrescente nel periodo 2012-2050. Quindi, anche nell'ipotesi di un aumento permanente del tasso di interesse dell'1 per cento, la finanza pubblica rimane sostenibile.

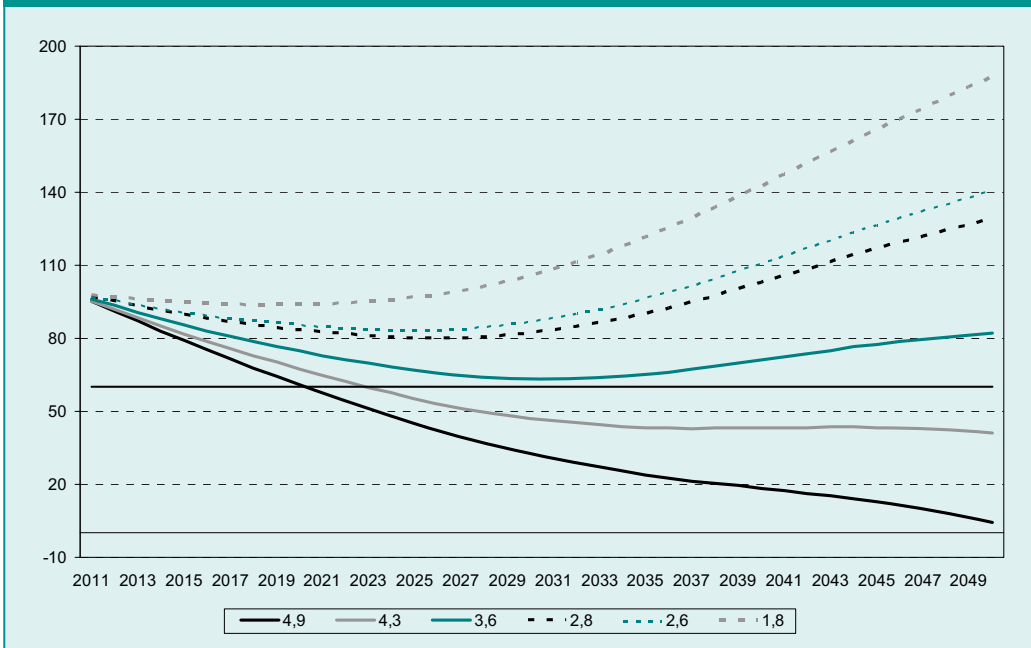
Il secondo esercizio di simulazione riguarda la valutazione dell'impatto sull'evoluzione del rapporto debito/PIL come conseguenza di diversi valori dell'avanzo primario nel 2011. Questi valori sono indicati arbitrariamente pari agli avanzi primari previsti nel presente Aggiornamento per gli anni dal 2006 al 2011 (Figura 9).

Con un avanzo primario al 4,3 per cento, il rapporto debito/PIL decresce monotonicamente sfiorando la soglia del 60 per cento solo con tre anni di ritardo rispetto allo scenario base, per poi stabilizzarsi attorno a valori di poco superiori al 40 per cento al termine del periodo. Con livelli d'avanzo primario inferiori a circa il 4,2 per cento del PIL, il rapporto debito/PIL tende a salire dopo un andamento inizialmente decrescente. L'incremento dell'avanzo primario rispetto ai valori di inizio legislatura è sostanziale: 1,8 per cento contro un avanzo del 2,8 previsto per il 2008 includendo l'effetto della Legge



finanziaria e del Protocollo. Ipotizzando che questi due saldi siano quelli di partenza del 2011 (linee tratteggiate grigia e nera nella Figura 9) il miglioramento delle proiezioni è significativo. Tuttavia, è necessario anche il rispetto degli obiettivi programmatici per i prossimi anni, così come indicato nel presente Aggiornamento, per rendere sostenibile nel lungo periodo il rapporto debito/PIL. Qualora, ad esempio, ipotizzassimo la stabilizzazione dell'avanzo primario al livello previsto per il 2008 (linea tratteggiate nera), il rapporto debito/PIL ricomincerebbe a crescere già a partire dal 2029.

**FIGURA 9: EVOLUZIONE DEL DEBITO PUBBLICO RISPETTO A DIFFERENTI LIVELLI DELL'AVANZO PRIMARIO AL 2011 (in percentuale del PIL)**



Una misura sintetica della sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche viene poi fornita, relativamente allo scenario base, dai *sustainability gap* (S1 e S2) e dal *required primary balance* (RPB). Sulla base della metodologia concordata in sede europea<sup>18</sup>, la misura dell'aggiustamento di bilancio permanente necessario a raggiungere (i) un obiettivo di debito pari al 60 per cento del PIL nel 2050 e (ii) il soddisfacimento del vincolo di bilancio intertemporale su un orizzonte infinito, è denominata rispettivamente S1 ed S2.

<sup>18</sup> Si fa riferimento, ancora una volta, alla metodologia presentata nell'Annex I del "The Long Term Sustainability of Public Finances – A report by the Commission services" European Economy n. 4/2006, ed in particolare nella parte in cui gli indicatori sono derivati nell'ipotesi di tassi di crescita e di interesse variabili nel tempo.



Ai fini di una maggiore comparabilità e di una più accurata interpretazione dei risultati, l'attuale Aggiornamento offre anche una scomposizione di S1 ed S2 nelle loro componenti (Tavola 14).<sup>19</sup>

La prima componente, l'*initial budgetary position*, misura la distanza tra l'avanzo primario (strutturale) corrente e quello in grado di stabilizzare il rapporto debito/PIL nel lungo periodo, nell'ipotesi di un avanzo primario costante fino al 2050 mentre la seconda (*debt requirement* nel 2050), specifica solo di S1, si riferisce al livello iniziale del debito.<sup>20</sup> La terza componente, infine, quantifica il *cost of ageing*, prevedendo un ulteriore aggiustamento per far fronte all'aumento previsto delle spese legate all'invecchiamento della popolazione.

I risultati relativi ai due *sustainability gap* mostrano segno negativo, confermando, pertanto, che, il consolidamento fiscale previsto nel presente Aggiornamento al 2011 risulta sufficiente ad assicurare finanze pubbliche sostenibili nel lungo periodo. Come si deduce dalla tavola, la componente di *initial budgetary position* assicura, in entrambi i casi, la sostenibilità anche scontando l'impatto sulla finanza pubblica delle spese *age related*. Un consolidamento più significativo, ad esempio un avanzo più consistente nel 2011, avrebbe migliorato sensibilmente i risultati (come nel caso dello scorso Aggiornamento). Il *required primary balance*, infine, con un valore di 4,2 risulta inferiore all'avanzo primario previsto per il 2011. Il soddisfacimento del vincolo di bilancio intertemporale può pertanto essere ottenuto anche con livelli di avanzo primario per il 2011 inferiori a quanto previsto nel presente Aggiornamento.

**TAVOLA 14: INDICATORI DI SOSTENIBILITA' DI LUNGO PERIODO**

	Indicatore di sostenibilità		
	S <sub>1</sub>	S <sub>2</sub>	RPB
Valore	-1,0	-0,8	4,2
di cui:			
<i>Initial budgetary position</i>	-3,3	-3,0	-
<i>Debt requirement in 2050</i>	0,6	-	-
<i>Long-term changes in the primary balance</i>	1,7	2,2	-

<sup>19</sup> La scomposizione degli indicatori di sostenibilità, qui riportata, rispecchia anche le modifiche relative all'inclusione nell'analisi delle proiezioni dei redditi proprietari. Si confronti in proposito "Projecting property income over the long term: assumption on income from land and subsoil assets", Note for the attention of the EPC-AWG Group attached to the Economic Policy Committee, ECFIN/C2/REP/54422/07.

<sup>20</sup> In particolare, per paesi con debito superiore al 60 per cento del PIL, il valore positivo di questa componente indica la necessità di un ulteriore aggiustamento per raggiungere la soglia di Maastricht nel 2050.