

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

Platone, Leggi (IX, 875a)

PAGINA BIANCA



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

Roma, 29 giugno 2007

Illustre e caro Presidente,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Giuseppe Conte

T. Conte

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

PAGINA BIANCA

INDICE

I. SINTESI

Parte Prima

II. ECONOMIA INTERNAZIONALE

- II.1 Congiuntura
- II.2 Prospettive per il 2008 e oltre
- II.3 Rischi della previsione

III. ECONOMIA E FINANZA PUBBLICA IN ITALIA

- III.1 2007 e quadro tendenziale
- III.2 Quadro programmatico 2008-2011
- III.3 Legislazione vigente e altre spese

Parte Seconda

IV. SCELTE STRATEGICHE E POLITICHE SETTORIALI

- IV.1 Crescita sostenibile, equità sociale, risanamento finanziario

V. POLITICHE PER LA CRESCITA SOSTENIBILE

- V.1 Proiezione internazionale
- V.2 Difesa
- V.3 Giustizia, legalità, sicurezza
- V.4 Consumatori, utenti, concorrenza, trasparenza
- V.5 Semplificazione normativa e amministrativa
- V.6 Clima e ambiente
- V.7 Energia
- V.8 Politiche del lavoro
- V.9 Scuola
- V.10 Università e ricerca
- V.11 Infrastrutture
- V.12 Mobilità
- V.13 Reti di telecomunicazione e digitalizzazione
- V.14 Innovazione e competitività
- V.15 Internazionalizzazione delle imprese esportatrici italiane

- V.16 Turismo
- V.17 Cultura
- V.18 Sistema agroalimentare e pesca

VI. POLITICHE PER L'EQUITÀ SOCIALE

- VI.1 Equità sociale
- VI.2 Politica tributaria tra crescita e equità
- VI.3 Piano per la famiglia
- VI.4 Piano d'azione per le pari opportunità
- VI.5 Politiche giovanili
- VI.6 Sanità
- VI.7 Cooperazione allo sviluppo

VII. SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA

- VII.1 Qualità della spesa e riforma del bilancio
- VII.2 Modernizzazione della Pubblica Amministrazione
- VII.3 Pensioni
- VII.4 Debito pubblico
- VII.5 Privatizzazioni

VIII. MEZZOGIORNO E FINANZA TERRITORIALE

- VIII.1 Tendenze, obiettivi programmatici e politiche territoriali
- VIII.2 Finanza territoriale, regole e istituzioni fiscali

IX. APPROFONDIMENTI

- IX.1 Equità sociale
- IX.2 Produttività del lavoro
- IX.3 Ricchezza finanziaria delle famiglie italiane
- IX.4 Evoluzione del mercato immobiliare in Italia
- IX.5 Composizione di bilancio e finanziamento delle imprese non finanziarie
- IX.6 Miglioramento qualitativo delle esportazioni italiane nei settori tradizionali
- IX.7 Impatto delle liberalizzazioni sui prezzi
- IX.8 Provvedimenti in materia di liberalizzazioni nel 2007
- IX.9 Lotta all'evasione fiscale
- IX.10 Regole fiscali
- IX.11 Obiettivi di Kyoto

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Finanza pubblica, quadro tendenziale e programmatico (sintesi)
Tavola II.1	Crescita economica internazionale
Tavola II.2	Prezzi internazionali
Tavola III.1	Valore aggiunto
Tavola III.2	Occupazione
Tavola III.3	Scostamento delle previsioni per il 2007
Tavola III.4	Quadro tendenziale: indicatori macroeconomici di medio termine
Tavola III.5	Conto della P.A. a legislazione vigente
Tavola III.6	Scostamento delle previsioni per il 2007, 2008 e 2009 rispetto alla RUEF
Tavola III.7	Conto della P.A.
Tavola III.8	Conto economico della P.A. 2006-2011
Tavola III.9	Quadro programmatico: indicatori macroeconomici di medio termine
Tavola III.10	Finanza pubblica, quadro tendenziale e programmatico
Tavola III.11	Obiettivi di finanza pubblica
Tavola III.12	Variazione dell'indebitamento corretto per il ciclo e misure una-tantum
Tavola III.13	Tassonomia delle "spese eventuali"
Tavola V.1	Spesa in conto capitale della P.A.
Tavola VI.1	Spesa sanitaria 2000-2006
Tavola VII.1	Composizione percentuale della spesa primaria per funzioni in Italia
Tavola VIII.1	Spesa in conto capitale della P.A.
Tavola VIII.2	Risorse del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013
Tavola IX.1	Composizione di bilancio delle società non finanziarie in Italia, 1995, 2000, 2006
Tavola IX.2	Struttura del passivo delle imprese, 2005

INDICE DELLE FIGURE

Figura II.1	Evoluzione PIL 1997-2006
Figura III.1	Contributi alla crescita congiunturale del PIL
Figura III.2	Ipotesi di crescita, scenari alternativi
Figura V.1	Investimenti della P.A. per settori e livelli di governo
Figura VII.1	Spesa pubblica per pensioni in percentuale del PIL
Figura VII.2	Evoluzione della spesa per interessi in rapporto al PIL e del costo medio all'emissione
Figura VII.3	Evoluzione della vita media e della duration del debito
Figura VII.4	Evoluzione della composizione del debito per strumenti
Figura VII.5	Evoluzione del rapporto debito/PIL
Figura VIII.1	Clima di fiducia
Figura VIII.2	PIL programmatico per il Mezzogiorno
Figura VIII.3	Articolazione per priorità delle risorse del QSN 2007-2013 nel Mezzogiorno
Figura IX.1	Povertà relativa per area geografica
Figura IX.2	Povertà relativa per tipologie familiari
Figura IX.3	Povertà relativa 2004

- Figura IX.4 Povertà soggettiva, totale Italia
 Figura IX.5 Scomposizione del tasso di crescita del PIL
 Figura IX.6 Composizione dei portafogli delle famiglie europee
 Figura IX.7 Flusso di mutui alle famiglie italiane in percentuale del PIL
 Figura IX.8 Investimenti privati residenziali in Italia e stock di costruzioni residenziali
 Figura IX.9 Il peso delle forme di finanziamento 1995-2006
 Figura IX.10 Investimenti di venture capital, 1995, 2000 e 2005
 Figura IX.11 VMU e volumi esportati nel settore tessile-abbigliamento
 Figura IX.12 VMU e volumi esportati nel settore calzature
 Figura IX.13 Variazione qualitativa assoluta delle esportazioni italiane
 Figura IX.14 Variazione qualitativa relativa delle esportazioni italiane rispetto alle importazioni della UE dal mondo
 Figura IX.15 Variazione qualitativa assoluta delle esportazioni in Francia, Germania e Spagna (abbigliamento)
 Figura IX.16 Variazione qualitativa assoluta delle esportazioni in Francia, Germania e Spagna (calzature)

INDICE DEGLI ACRONIMI

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

QSN
RFI
UE

Quadro Strategico Nazionale
Rete Ferroviaria Italiana
Unione Europea

PAGINA BIANCA