

riduzione della spesa complessiva, al netto di quella sanitaria, del 2,5 per cento nel 2008, quota che cresce ad oltre il 6,7 per cento nel 2011.

I risultati ottenuti con i patti di stabilità interna, negli ultimi anni, si sono finora rivelati insoddisfacenti. Anche il monitoraggio condotto dalla Corte sull'esercizio del 2007, di cui si riferisce nella relazione sul rendiconto, ha posto in rilievo tale inadeguatezza.

La scelta operata lo scorso anno di far riferimento non più a tetti di spesa, ma ai saldi di bilancio, ha permesso un contenimento della dinamica complessiva della spesa ai fini degli obiettivi di finanza pubblica, ma al prezzo di una ulteriore riduzione di quella in conto capitale.

Basi di riferimento e meccanismi operativi hanno finito per rendere, poi, il rispetto formale del patto meno arduo rispetto alle attese. Piuttosto, sulla scelta degli enti hanno continuato ad influire i limiti delle disponibilità di cassa e la rigidità della spesa corrente, destinati a ripercuotersi inevitabilmente sulle risorse utilizzabili per le spese in conto capitale che, fatta eccezione per le realtà di maggiori dimensioni, hanno continuato a ridursi considerevolmente.

Guardando ai dati di competenza, si sono manifestate inoltre due tendenze preoccupanti: una ripresa degli stanziamenti per spesa corrente e un calo ulteriore della progettualità in conto capitale nelle realtà territoriali minori.

Con il passaggio a un meccanismo basato su saldi-obiettivo, definiti in base all'andamento degli esercizi passati, si sono introdotte inoltre alcune distorsioni ulteriori. È risultata maggiormente penalizzata la dinamica della spesa in conto capitale di quegli enti che, per caratteristiche cicliche o per ritardi nella realizzazione degli interventi, si sono trovati nel triennio di riferimento in saldo positivo. Sono stati invece avvantaggiati gli enti che avevano concluso una fase di investimento in anni recenti e che quindi si trovavano meno nella necessità di porre in essere nuove programmazioni a breve.

Perseguire una riqualificazione della spesa richiede quindi un'attenta valutazione delle caratteristiche e della qualità della spesa corrente locale e il completamento dei meccanismi di responsabilizzazione gestionali con il varo del federalismo fiscale.

Per portare a compimento il processo di riduzione della spesa corrente inappropriata e improduttiva è necessario innanzitutto recuperare il significato dei documenti economici e contabili delle amministrazioni locali, troppo spesso privi delle caratteristiche necessarie a rendere comprensibili i rapporti tra risorse amministrate e servizi resi ai cittadini, a causa di assetti di *governance* delle amministrazioni locali non chiari e a differenze poco comprensibili nei criteri di classificazione della spesa. Utile sarebbe, a questo fine, un intervento di riforma in direzione di una migliore leggibilità degli argomenti contabili, prevedendo anche forme di consolidamento dei risultati delle aziende partecipate.

Nella definizione di un meccanismo di coordinamento tra finanza statale e finanza di regioni ed enti locali, e nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assume poi un ruolo fondamentale un'adeguata e condivisa base informativa su cui stabilire il sistema di finanziamento degli enti decentrati, garantendo un adeguato livello di perequazione e di crescita dei gettiti territoriali.

Il coordinamento tra livelli di governo dovrà infatti consentire di verificare l'adeguatezza delle fonti di copertura nel finanziamento delle funzioni attribuite, di stabilire modalità di concorso agli obiettivi posti dal patto di stabilità e crescita, e di monitorare la dinamica di entrate e di costi delle funzioni ricomprese tra quelle tutelate secondo i livelli essenziali delle prestazioni.

Va infine sottolineato che anche meccanismi sempre più sofisticati e attenti di gestione del patto non possono operare guardando la funzionalità individuale di oltre 2.400 soggetti (tanti sono gli enti soggetti attualmente al patto) di dimensioni e caratteristiche molto diverse. Nel

disegno di attuazione del federalismo fiscale si dovrà valutare l'opportunità di muovere verso una semplificazione del sistema, prevedendo l'introduzione di schemi di gestione regionale del patto, la possibilità di compensazione tra enti, la definizione di obiettivi anche in termini di debito complessivo.

Per la spesa sanitaria, il DPEF e il decreto-legge n. 112 del 2008, confermato per il 2009 in 102,7 miliardi il livello di finanziamento del Sistema sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato, riducono, rispettivamente, di 2 miliardi (da 105,9 a 103,9 miliardi) e di 3 miliardi (da 109,3 a 106,3 miliardi) i corrispondenti importi per il 2010 e il 2011.

La riduzione si riflette solo parzialmente in una correzione della spesa: il contenimento è pari ad un miliardo nel 2010 e a 2 miliardi a partire dal 2011. Il taglio degli importi su cui si calcola il contributo dello Stato, e quindi delle somme destinate alla copertura dei servizi sanitari, sembra comportare, nel nuovo quadro programmatico, un aumento di circa un miliardo a partire dal 2010 degli introiti previsti come compartecipazione alla spesa.

È innegabile che la correzione si presenta particolarmente rilevante. Seppure a partire dal 2010, la modifica prefigura una ulteriore correzione dal lato della spesa, in un quadro tendenziale già abbastanza contenuto.

Rispetto ad una crescita media del 6,8 per cento tra il 2002 e il 2008, a fronte di una crescita del PIL nominale del 3,6 per cento, il dato tendenziale prefigurava un aumento medio del 3 per cento tra il 2009 e il 2011, con una crescita nominale del PIL in media del 3,1 per cento. Nel quadro programmatico la crescita si ridimensiona di poco più di mezzo punto. Un rallentamento che, tuttavia, porta a un ulteriore progresso del peso del comparto sul totale della spesa delle amministrazioni pubbliche: dal 14,1 per cento nel 2008 al 14,5 per cento a fine periodo.

Sulla realizzabilità di tali risultati pesa anche l'ipotesi di una favorevole conclu-

sione, nel 2010, dei piani di rientro avviati dalle regioni in disavanzo strutturale e il venir meno nell'anno delle misure finanziarie di accompagnamento. Ove il contenimento della spesa in tali regioni fosse infatti portato a compimento, lo sforzo compiuto dovrebbe portare ad una riduzione della spesa, rispetto al tendenziale prefigurato nei piani di rientro, di oltre il 9 per cento. Tale evoluzione è data per scontata, nel quadro tendenziale del DPEF e su di essa si propone una correzione ulteriore.

Certamente non è possibile rinunciare ad estendere anche al settore sanitario i miglioramenti richiesti nei conti pubblici. Rinunciarvi significherebbe infatti trasferire su altri comparti l'onere dell'aggiustamento. La presenza di sacche di inefficienza e di inappropriatazza, consente ancora margini di miglioramento. Si sposta quindi sui contenuti dell'intesa tra Stato e regioni, e sulla loro traduzione nella normativa, l'onere di delineare le aree di spesa e di entrata su cui intervenire, ma anche e soprattutto di definire e potenziare gli strumenti su cui possono contare le amministrazioni regionali. Da questo punto di vista, va valorizzata l'esperienza dei piani di rientro. Il processo avviato ha infatti innescato un percorso di rigenerazione delle capacità amministrative e programmatiche regionali di tutto rilievo, a cui hanno corrisposto, a livello centrale, l'adozione di metodiche di lavoro che potranno essere un prezioso esempio per l'operare cooperativo dei diversi livelli di governo nel nuovo assetto istituzionale.

La dimensione ancora ampia dei servizi da migliorare, come quelli per la non autosufficienza e l'assistenza domiciliare, e gli elementi che spingono, come l'aumento dei costi di gestione alla sanità, non possono consentire di considerare esaustivo il percorso sin qui delineato. Su almeno due fronti è necessario muovere fin d'ora, per arricchire il quadro degli strumenti a disposizione degli amministratori regionali: un'attenta valutazione del quadro delle esenzioni, un potenziamento e una estensione dei meccanismi di compartecipazione alla spesa.

PRESIDENTE. Grazie, presidente Lazaro. Come sempre, la Corte dei conti svolge un ruolo di ausilio al Parlamento di grande importanza.

Do la parola ai colleghi che intendano formulare quesiti e osservazioni.

ENRICO MORANDO. Nel quadro programmatico, il volume delle entrate è calcolato, ovviamente, scontando una certa elasticità rispetto all'andamento della ricchezza nazionale. Siccome noi, negli anni scorsi, abbiamo avuto un'elasticità molto più elevata rispetto ai primi anni del 2000, non sono riuscito a capire, dai dati a nostra disposizione, qual è l'elasticità attesa delle entrate al crescere del prodotto nei prossimi anni. Vorrei capire se voi avete questo dato e che cosa pensate di quel livello di elasticità.

LUIGI MAZZILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Per la verità, noi il dato non l'abbiamo. Abbiamo assunto un'elasticità pari a uno. Non abbiamo avuto la possibilità di analizzare da che cosa dipenda la differenza delle maggiori entrate previste nel DPEF rispetto a quelle che emergono dalle quantificazioni del decreto-legge.

PRESIDENTE. Ricordo il supporto documentale che è stato lasciato e che andrà a beneficio di tutti i colleghi, anche di quelli che non sono presenti.

Ringrazio gli ospiti della Corte dei conti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta, sospesa alle 14,45, è ripresa alle 15.

Audizione di rappresentanti dell'ISTAT.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2009-2013, ai sensi dell'articolo 118-*bis*, comma 3, del Regolamento della

Camera e dell'articolo 125-*bis*, comma 3, del Regolamento del Senato, l'audizione di rappresentanti dell'ISTAT.

Do la parola al presidente dell'ISTAT, professor Luigi Biggeri, per la relazione.

LUIGI BIGGERI, *Presidente dell'ISTAT*. Signor presidente, come al solito verrà distribuito del materiale che, essendo purtroppo consistente, sarà disponibile con qualche minuto di ritardo. Vedo che comunque la sua copia le è stata consegnata.

Inizio la mia sintesi di presentazione, come sempre, facendo riferimento al Documento di programmazione economico-finanziaria — che presenta analisi qualitative e indicazioni quantitative sugli andamenti del quadro economico generale e della finanza pubblica — al cui interno si inquadrano gli obiettivi da perseguire per l'anno in corso e per quelli successivi.

L'Istituto nazionale di statistica concentra i propri commenti sugli andamenti dell'economia reale e di finanza pubblica, utilizzando i dati più recenti disponibili. Le analisi presentate offrono un'integrazione delle informazioni contenute nel DPEF, che peraltro sono piuttosto dettagliate e trasparenti, e una valutazione di alcuni elementi relativi all'andamento dell'economia e agli interventi delineati nel documento. Non viene affrontato, invece, il tema delle previsioni economiche per il periodo 2009-2013, in quanto argomento troppo complesso e che non rientra tra i compiti dell'istituto.

Come contributo di informazione statistica tutti voi avrete non soltanto questa mia relazione, ma anche quattro *dossier*, di cui tre riguardano gli indicatori congiunturali, la dinamica del sistema dei prezzi — che, come sapete è sul tappeto ormai da un po' di tempo — e la finanza pubblica. Abbiamo inoltre aggiunto un *dossier* sugli aspetti dimensionali, settoriali e territoriali delle *performance* di impresa, poiché uno degli obiettivi del DPEF, come del resto anche negli anni precedenti, è quello dello sviluppo economico.

Come documentazione invece abbiamo portato il primo capitolo del rapporto annuale dell'ISTAT sulla situazione del

Paese nel 2007 e le recenti pubblicazioni sui conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche, per il periodo 1980-2007, nonché i conti trimestrali che sono usciti questa mattina, da poche ore, relativi alle amministrazioni pubbliche e riferiti al primo trimestre 2008.

Abbiamo anche aggiunto le ultime statistiche, in breve, che riguardano la misura dell'economia sommersa, le previsioni demografiche — che tra l'altro sono in parte contenute nel DPEF, però non aggiornate poiché sono uscite appunto in questi giorni — e infine un'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni.

Gli argomenti che tratterò, come si capisce da quello che ho detto finora, riguardano gli sviluppi recenti del quadro macroeconomico, l'evoluzione del sistema dei prezzi, la verifica delle possibilità di raggiungimento del quadro macroeconomico contenuto nel DPEF, la finanza pubblica. Le caratteristiche strutturali del sistema delle imprese, infine, concluderanno la mia presentazione.

L'analisi dettagliata dello sviluppo del quadro macroeconomico italiano del 2007 è stata presentata, come ho detto, nel rapporto annuale dell'ISTAT. Poiché molti di questi aspetti sono esaminati nel dettaglio anche nel Documento di programmazione economico-finanziaria, in questa sede ci si limita a presentare una sintesi degli elementi informativi che emergono dai più recenti indicatori congiunturali. Come è noto, l'economia italiana ha attraversato, a partire dalla seconda metà del 2007, una fase di indebolimento della dinamica dell'attività, che ha nuovamente segnato una divaricazione rispetto al resto dell'area dell'euro. L'evoluzione congiunturale è stata molto incerta, con un marcato rallentamento dell'espansione nella parte centrale del 2007, una significativa caduta nell'ultimo scorcio dell'anno, infine un discreto recupero nei primi mesi del 2008.

Nel primo trimestre 2008 il prodotto interno lordo è cresciuto ad un ritmo congiunturale dello 0,5 per cento, recuperando per intero la contrazione dello 0,4 per cento che si era registrata nel trime-

stre precedente. Il pronto superamento dell'episodio di caduta dell'attività produttiva, manifestatasi alla fine del 2007, costituisce un segnale positivo che riduce di molto la portata dei timori relativi al rischio dell'avviarsi di una fase recessiva dell'economia italiana.

Tuttavia, soprattutto a confronto con la dinamica dell'insieme dell'area dell'euro, la recente evoluzione dell'attività del nostro Paese risulta particolarmente debole. Nel primo trimestre il PIL dell'Unione economica e monetaria è aumentato dello 0,8 per cento in termini congiunturali, in accelerazione rispetto al risultato positivo che ha avuto nel quarto trimestre, che era pari a più 0,3 per cento.

Tali andamenti hanno fortemente accentuato la tendenza all'apertura di un ampio differenziale di crescita, tra l'Italia e gli altri Paesi dell'Unione economica e monetaria.

Misurato nell'arco di un anno, cioè attraverso i tassi di variazione tendenziale, il differenziale rispetto all'Europa è passato da 0,8 punti percentuali alla fine del 2006 a circa 1 punto percentuale intorno alla metà del 2007, per poi arrivare addirittura a 2 punti percentuali nel primo trimestre del 2008. Il tendenziale per l'Unione europea è del 2,2 per cento, il tendenziale per l'Italia è dello 0,3 per cento.

L'evoluzione positiva del primo trimestre è stata favorita in primo luogo dalla spinta proveniente dalla domanda estera netta che, grazie ad una risalita delle esportazioni di beni e servizi più marcata di quella delle importazioni, quindi all'aumento della domanda netta estera, ha contribuito per 0,6 punti percentuali all'incremento congiunturale del prodotto. La crescita delle esportazioni ha in realtà recuperato la caduta, di dimensioni quasi analoghe, registrata nel trimestre precedente, e che aveva favorito il determinarsi di un apporto leggermente negativo della componente estera.

L'evoluzione della domanda interna è rimasta invece, all'inizio di quest'anno, quasi stagnante, fornendo un contributo del tutto marginale alla dinamica del pro-

dotto e soprattutto confermando il persistere di condizioni non favorevoli a una duratura accelerazione della crescita. In particolare, i consumi privati non hanno segnato praticamente alcuna risalita (lo 0,1 per cento in termini congiunturali) e, nell'arco dell'ultimo anno, la spesa delle famiglie, valutata in termini reali, è praticamente rimasta piatta.

Il risultato è stato ancora meno favorevole per gli investimenti fissi lordi, anche se differenziato tra investimenti per macchine e attrezzature e altri prodotti, in particolare le costruzioni e quant'altro.

Infatti, per quanto riguarda le costruzioni, il contributo è stato positivo; esse hanno mantenuto un'evoluzione favorevole anche nel primo periodo dell'anno.

Nei primi mesi di quest'anno vi è stato un parziale recupero dell'attività nel settore industriale, rispetto alla contrazione che si era verificata. La produzione industriale che, dopo due trimestri di stagnazione era diminuita, è aumentata dello 0,9 per cento e in aprile si è registrata un'ulteriore significativa risalita dello 0,7 per cento.

Il confronto con l'insieme dell'area dell'Unione economica europea, molto sfavorevole già a partire dall'inizio del 2007, ha evidenziato però un'ulteriore divaricazione. Ciò vuol dire che, nonostante ci sia stato un aumento rispetto agli altri Paesi anche nella produzione industriale, la differenza di andamento rispetto agli altri Paesi europei è ulteriormente aumentata.

A livello settoriale, la recente risalita dell'attività industriale ha riguardato solo una parte dei principali comparti.

Il risultato migliore è attribuibile all'aggregato dei beni strumentali, dove c'è stata una rapida ripresa, e un qualche recupero si è registrato anche per l'insieme dei beni di consumo non durevoli, mentre quelli durevoli e i beni intermedi addirittura hanno avuto un incremento quasi marginale, per non dire che sono rimasti fermi.

L'evoluzione degli ordinativi industriali ha indicato nei primi mesi dell'anno un graduale recupero. I segnali provenienti dalle inchieste sul clima di fiducia mo-

strano invece un progressivo deterioramento. Quindi, da questo punto di vista non si rileva un segnale preciso.

Il recente andamento congiunturale dell'attività del settore industriale sembra essere stato influenzato, in misura piuttosto significativa, dall'evoluzione dell'esportazione di beni.

Il valore delle vendite ha segnato in termini congiunturali una crescita relativamente modesta nella parte centrale del 2007 e una riduzione addirittura nel quarto trimestre del 2007 (meno 0,7 per cento). Però, all'inizio del 2008, la dinamica è tornata molto più favorevole, con un incremento congiunturale addirittura del 4,7 per cento nel primo trimestre di quest'anno, con un forte aumento delle vendite all'estero, e un nuovo marcato aumento in aprile (più 2,7 per cento). Complessivamente, nel periodo gennaio-aprile 2008, le vendite all'estero di merci sono cresciute in valore dell'8,7 per cento.

La dinamica è stata nettamente più accentuata verso l'area extra UE e, dal punto di vista settoriale, i maggiori contributi sono venuti dai comparti di macchine e apparecchi meccanici, dai prodotti petroliferi raffinati, dai mezzi di trasporto, dai prodotti alimentari, da bevande e tabacco, dai metalli e i prodotti di metallo.

Questo andamento conferma quello che si sta verificando negli ultimi due anni, cioè una buona tenuta delle esportazioni in particolari settori della produzione.

Nei primi quattro mesi dell'anno la crescita delle esportazioni è stata anche superiore a quella delle importazioni, che è stata invece solo del 7,5 per cento, determinando una leggera riduzione del disavanzo dell'interscambio commerciale rispetto all'anno precedente.

L'attivo del saldo commerciale (al netto dei minerali energetici, questo va precisato) è aumentato sensibilmente da 9,6 a 15,4 miliardi, pari a 6 miliardi di aumento, mentre il *deficit* della bilancia energetica, purtroppo, è peggiorato, portandosi da 16,6 a 21,5 miliardi di euro, con un aumento di 5 miliardi di euro.

Il settore delle costruzioni ha fornito, nel periodo recente, un discreto sostegno

alla dinamica complessiva del prodotto. Per quanto riguarda le attività dei settori dei servizi di mercato, gli indicatori disponibili mettono in luce un indebolimento congiunturale piuttosto diffuso, in particolare nel commercio all'ingrosso di beni di consumo non alimentari e un incremento, praticamente quasi nullo, per quello dei beni di investimento. Una evoluzione sfavorevole si denota anche per i comparti dei servizi di trasporto e di comunicazione. L'unico settore che ha visto un significativo rafforzamento della crescita è quello dei servizi informatici.

Infine, l'evoluzione delle vendite al dettaglio, come è noto a tutti, è rimasta praticamente stagnante, con variazioni congiunturali nulle sia nel trimestre finale del 2007 sia in quello iniziale del 2008, in termini di valore. Una stagnazione in termini di valore, evidentemente, è sintomo di problemi per questo settore.

Questi problemi vengono soprattutto dalle gravi difficoltà del comparto del commercio tradizionale che, nella media dei primi quattro mesi dell'anno, ha registrato un calo tendenziale del valore delle vendite pari all'1,2 per cento. Invece ha guadagnato ancora terreno la grande distribuzione, con un incremento dell'1,6 per cento.

La perdita di dinamismo dell'attività economica si è riflessa velocemente sull'evoluzione della domanda di lavoro, dando luogo ad una interruzione della precedente tendenza espansiva. Dopo aver registrato una robusta crescita nella parte centrale del 2007 l'occupazione totale, misurata dall'indagine sulle forze di lavoro, ha subito un calo nel quarto trimestre e ha registrato un lievissimo incremento nel primo semestre 2008, che non ha neppure recuperato il calo del quarto trimestre. La tendenza è stata particolarmente negativa nel Mezzogiorno, con una diminuzione di oltre l'1 per cento nell'arco dei due trimestri. In termini settoriali, ciò dipende soprattutto da contrazioni della base occupazionale nell'industria, ma anche nelle costruzioni. Comunque si può osservare che è proseguito l'aumento della diffusione di posizioni a tempo parziale, cioè lavoro

non per tutte le giornate nell'arco della settimana o non per tutte le ore nell'arco della giornata. La quota di questa posizione di lavoro a tempo parziale è aumentata dal 13,2 al 14,3 per cento.

Alla battuta d'arresto della dinamica occupazionale ha corrisposto una inversione della precedente tendenza al calo del numero delle persone in cerca di lavoro. Cioè il tasso di disoccupazione, che aveva raggiunto un minimo del 6,1 per cento nel secondo trimestre del 2007, è cresciuto al 6,5 per cento nel primo trimestre del 2008. Qui occorre fare attenzione: è cresciuto particolarmente il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno, però bisogna tener presente, come abbiamo spiegato nel rapporto annuale, che esiste un'area di forza lavoro molto vicina ai disoccupati, che è quella di coloro che si dichiarano inattivi e che sono scoraggiati, poiché non si offrono sul mercato del lavoro. È chiaro che se questi « scoraggiati » decidono di presentarsi sul mercato lavoro, essi risulteranno disoccupati. L'interpretazione non è ambigua: va soltanto tenuto presente che, se si rileva un aumento degli inattivi scoraggiati, allora è ovvio che si possa rilevare anche una diminuzione della disoccupazione, che però non è reale. Questi attuali « scoraggiati » possono infatti cambiare idea e ritornare sul mercato, poiché si tratta di persone giovani, spesso, o comunque ancora in età lavorativa.

All'inizio del 2008 si è registrata un'accentuazione della dinamica salariale che ha beneficiato degli effetti provenienti soprattutto dal rinnovo di contratti collettivi di lavoro particolarmente rilevanti in termini di peso occupazionale, come per esempio quello dei metalmeccanici, del credito, dei pubblici esercizi e della scuola. Il rinnovo ha portato anche ad erogazione, a titolo di arretrato, di *una tantum*; quindi, quando si opera un confronto, bisogna tener presente anche l'effetto di questi elementi sui dati. L'incremento più marcato ha riguardato il settore del credito e delle assicurazioni, che è stato pari a più 6,6 per cento.

Veniamo al secondo argomento importante: l'evoluzione del sistema dei prezzi.

Uno degli sviluppi più preoccupanti dell'attuale quadro macroeconomico italiano e internazionale è costituito certamente dall'aumento dell'inflazione determinata dagli effetti degli impulsi provenienti dai prezzi delle materie prime. Le tensioni inflazionistiche sono state alimentate in maniera prevalente dalla forte dinamica dei prezzi dei prodotti energetici e dei prodotti alimentari. Sono imputabili, verosimilmente, soprattutto a effetti di struttura produttiva e di fattori speculativi internazionali. Entrambi questi elementi hanno un impatto che poi può avere un'influenza sull'aumento di questi prezzi.

I rincari registrati per i prezzi internazionali dei prodotti energetici stanno alla base del peggioramento delle ragioni di scambio subito nel periodo recente. I valori medi unitari del totale delle importazioni sono aumentati, nel primo trimestre, dell'8,5 per cento rispetto a un anno fa, a fronte del 5,3 per cento per le esportazioni. Al netto dei prodotti energetici, l'incremento sarebbe stato del 2,5 per cento. Quindi, abbiamo avuto un aumento dell'8,5 per cento, mentre l'incremento, se non ci fosse stato questo aumento dei prodotti energetici, sarebbe stato del 2,5 per cento.

In particolare, nel medesimo periodo, i valori medi unitari del petrolio greggio importato sono aumentati del 49,8 per cento. Abbiamo condotto una sperimentazione per verificare l'effetto di questo aumento sulla dinamica dei prezzi dell'*output*, quindi non dei prezzi al consumo, bensì quelli alla produzione. L'abbiamo svolta sulla base delle tavole intersettoriali dell'economia italiana ed è spiegata nel *dossier* numero 2. Essa indica un impatto complessivo pari a 1,17 punti percentuali. I prezzi dell'*output* sono aumentati — o meglio, dovrebbero essere aumentati, secondo questo calcolo approssimativo di stima — di 1,17 punti percentuali. Si deve osservare che il medesimo deflatore ha segnato, nel primo trimestre, un incremento tendenziale del 3,6 per cento, quindi abbastanza elevato.

L'impatto dei rincari dei prodotti energetici ha contribuito in misura importante

all'accelerazione dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali venduti sui mercati interni. Quindi anche i prezzi alla produzione sui mercati interni, per effetto dei rincari dei prodotti energetici, hanno visto un forte aumento. Il tasso di incremento dell'indice generale è salito, in termini tendenziali, dal 4,5 per cento nel quarto trimestre del 2007 al 5,9 per cento nel primo trimestre di quest'anno e al 7,5 per cento a maggio. Le tensioni si sono però estese, almeno in parte, anche ai prodotti non energetici, il cui tasso di incremento è salito a maggio al 3,8 per cento, dal 3,2 per cento che era nel quarto trimestre 2007.

Nell'industria in senso stretto i costi hanno subito, nel periodo recente, una spinta di rilievo derivante sia dal crescere dei prezzi dell'*input*, sia dall'accelerazione del costo del lavoro per unità di prodotto (costo del lavoro, diviso per la quantità di prodotti che si ottiene).

Per effetto degli aumenti dei prezzi nelle varie fasi di importazione, produzione e distribuzione, il tasso di crescita dei prezzi al consumo, misurato sulla base dell'indice dell'intera collettività nazionale, ha registrato un progressivo rafforzamento a partire dallo scorso autunno, salendo, come molti di voi sanno, dall'1,7 per cento di settembre 2007 al 3,8 per cento del giugno 2008 (la stima provvisoria è uscita pochi giorni fa). A livello dell'Unione economica e monetaria, la dinamica è stata pressoché analoga, con un tasso di incremento dell'indice armonizzato, sia in Italia che nella media europea, del 4 per cento.

Nel nostro Paese il contributo al tasso di inflazione della dinamica dei prezzi dei prodotti energetici e di quelli alimentari, che era pari allo 0,5 per cento nel settembre 2007, è salito sino a 2,2 punti percentuali a giugno. Quello relativo ai soli prodotti energetici è salito, nello stesso periodo, da un valore pressoché nullo, ad 1,2 punti percentuali. Questi andamenti dei prezzi dovranno essere ovviamente attentamente monitorati, poiché, come è ovvio, questi hanno avuto e potranno avere un impatto molto forte sulla competitività delle imprese nonché sul potere

d'acquisto delle famiglie, con importanti risvolti anche dal punto di vista sociale.

E veniamo al terzo argomento, cioè il quadro macroeconomico per il 2008 contenuto nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Lo scenario macroeconomico italiano relativo al 2008, su cui sono costruite le proiezioni tendenziali e programmatiche contenute nel DPEF, si basa su una ipotesi di crescita dell'attività decisamente modesta, che darebbe luogo, nella media dell'anno, ad un incremento del prodotto interno lordo di appena lo 0,5 per cento. Tale espansione sarebbe alimentata, così scrive il DPEF, in misura sostanzialmente analoga dalla domanda interna, con un modesto contributo positivo (più 0,3 per cento), e dal saldo netto con l'estero, il cui rapporto di uguali dimensioni deriverebbe da un rallentamento delle importazioni più accentuato di quello delle esportazioni.

La crescita del PIL acquisita nel primo trimestre 2008 — è l'unica cosa che possiamo dire sulla base dei dati già pubblicati — risulta molto contenuta, pari allo 0,3 per cento, ma non lontana da quella ipotizzata per l'intero anno, che abbiamo detto essere dello 0,5 per cento. La proiezione considerata nel DPEF corrisponde, quindi, a un'evoluzione caratterizzata da un tasso di incremento congiunturale particolarmente modesto, pari in media a poco più dello 0,1 per cento per i rimanenti trimestri dell'anno.

La previsione di sviluppo dei consumi delle famiglie indica un incremento dello 0,3 per cento, che è coerente con un ritmo di crescita congiunturale medio dello 0,2 per cento nel restante trimestre.

Si ipotizza quindi un leggero recupero, però questa ipotesi potrebbe essere messa a rischio dagli effetti di un rialzo dell'inflazione derivante, tra l'altro, da un forte peggioramento delle ragioni di scambio del Paese. Se l'inflazione continua, è chiaro che è difficile prevedere un aumento dei consumi.

Sul lato dei consumi collettivi la proiezione indica una crescita leggermente più

sostenuta, che è però solo marginalmente superiore al tasso di variazione acquisito in questo periodo.

Infine, riguardo agli investimenti fissi lordi, nel DPEF si ipotizza un livello pressoché invariato e quindi sostanzialmente compatibile con quelli che sono i dati attuali, anche se la previsione implicherebbe differenti scenari a seconda di quale dei due grandi componenti dell'accumulazione si tratti.

Per la componente macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto, la cui variazione acquisita all'inizio dell'anno è pari a meno 1 per cento, il risultato previsto per l'intero 2008 implicherebbe una risalita nei successivi tre trimestri di più 0,3 per cento, quindi un recupero moderato che potrebbe trovare ostacoli nella diffusa incertezza che sembra caratterizzare le aspettative degli operatori.

La proiezione relativa alle costruzioni invece è vicina al livello già raggiunto nel primo trimestre, per cui equivale in media ad una sostanziale stabilità di tale componente nei restanti trimestri. L'ipotesi, in sostanza, è che nei restanti tre trimestri, gli investimenti in costruzioni non aumentino.

Per quel che riguarda l'interscambio di beni e servizi con l'estero il DPEF prevede per il 2008 una dinamica complessivamente contenuta, con incrementi dell'1,1 per cento delle importazioni e del 2,1 per cento delle esportazioni.

Mentre per le esportazioni non dovrebbero esserci problemi e le previsioni sono compatibili con l'attuale quadro di espansione, per le importazioni la proiezione implica invece una risalita, anche se lieve, del grado di penetrazione dell'offerta estera nel mercato italiano.

Infine, i principali indicatori del mercato del lavoro sembrano offrire previsioni basate su ipotesi di sviluppo della domanda e dell'offerta di lavoro che forse non è proprio in linea con quello che abbiamo visto prima, poiché prevede una riduzione del tasso di disoccupazione. Tuttavia, bisogna tener conto di quanto ho

spiegato prima, con riferimento proprio al tasso di disoccupazione e alla quota di inattivi.

Quarto punto: la finanza pubblica. Si divide in tre parti: dinamica recente della finanza pubblica; le previsioni contenute nel DPEF; infine una considerazione relativa alla qualità delle statistiche di finanza pubblica.

Il 18 giugno 2008, quindici giorni fa, l'ISTAT ha diffuso le serie storiche del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche per il periodo tra il 1980 e il 2007. Un arco di tempo molto lungo, come vedete, che fornisce la possibilità di eseguire tutte le analisi desiderate.

Tali serie sono state del resto utilizzate nel Documento di programmazione economico-finanziaria per l'analisi degli andamenti di finanza pubblica negli ultimi decenni e hanno costituito la base per le stime previsionali.

I nuovi conti incorporano le revisioni fatte, quindi a questo punto corrispondono alla notifica trasmessa a Eurostat il 1° aprile del 2008.

Nel dossier 2, dove abbiamo presentato tutte queste analisi, sono riportati i principali risultati conseguiti nel 2007 in termini di miglioramento dell'indebitamento netto sul PIL e degli altri aggregati, anche in comparazione con gli altri Paesi europei.

Questa mattina, come vi dicevo, l'ISTAT ha anche diffuso il conto economico trimestrale delle amministrazioni pubbliche relativo al primo trimestre 2008 e quindi trovate il dettaglio in cartella.

Per i primi tre trimestri dell'anno è emerso un indebitamento netto dell'amministrazione pubblica pari al 4,7 per cento del PIL e questo risultato segna un miglioramento nei primi mesi dell'anno, rispetto al 5,6 per cento registrato nel corrispondente trimestre 2007.

Anche il saldo primario, indebitamento al netto degli interessi passivi, è risultato migliorato, con un valore positivo pari allo 0,3 per cento rispetto al meno 0,9 per cento, quindi negativo, del corrispondente trimestre 2007.

Per quanto riguarda le previsioni, il DPEF 2009-2013 contiene un quadro programmatico di finanza pubblica che dovrebbe portare a una significativa riduzione e poi all'azzeramento dell'indebitamento.

Questo risulterebbe pressoché nullo nel 2011 per trasformarsi nell'anno successivo per la prima volta in un accreditamento di modesta entità, confermando l'impegno assunto dal precedente Governo verso l'Unione europea.

Per il 2008 il DPEF prevede a legislazione vigente un tasso di indebitamento netto in rapporto al PIL pari al 2,5 per cento, superiore di un decimo di punto rispetto a quello riportato nella relazione unificata dell'economia e delle finanze dello scorso marzo, che, tenendo conto delle mutate prospettive di crescita, aveva già innalzato la precedente stima contenuta nella relazione previsionale e programmatica.

Il livello di indebitamento sul PIL non si modifica nel quadro programmatico del conto delle amministrazioni pubbliche che, a differenza del conto tendenziale, tiene conto dei provvedimenti contenuti nell'ultimo decreto n. 112 del 25 giugno 2008.

La correzione rispetto al quadro tendenziale è pari ad un aumento di 1,7 miliardi delle spese e di 2,2 miliardi delle entrate, con conseguente diminuzione modesta, pari a circa 500 milioni, del *deficit* che lascia immutato il rapporto sul PIL.

Anche il saldo primario nelle previsioni, praticamente, risulta in peggioramento rispetto al 2007, attestandosi su un valore positivo del 2,6 rispetto a quello del 3,1 per cento dell'anno precedente e il debito pubblico sostanzialmente rimane costante.

Il peggioramento dell'indebitamento netto di oltre 10 miliardi di euro, previsto per il 2008 rispetto al 2007, deriva da un aumento delle uscite di oltre il 4 per cento, non bilanciato da un aumento delle entrate che è pari a circa il 3 per cento.

Le entrate fiscali, tenuto conto anche degli effetti del richiamato decreto-legge, sono stimate in aumento del 2,7 per cento,

con una dinamica più bassa di quella del PIL nominale, che porterebbe ad una riduzione di tre decimi di punto della pressione fiscale.

Ovviamente l'aumento della spesa è legata anche ai rinnovi contrattuali, ai pagamenti di arretrati, ma anche i consumi intermedi presentano una dinamica più alta, rispetto a quella registrata nel 2007.

Nel triennio successivo, il quadro programmatico del conto delle amministrazioni pubbliche prevede un rapporto indebitamento/PIL significativamente ridotto, come ho detto, e questo risultato dovrebbe essere raggiunto, così come risulta dal confronto tra il conto delle amministrazioni pubbliche tendenziale e quello programmatico, con la progressiva riduzione delle spese al netto di interessi, che alla fine del triennio ammonterebbe a circa 25 miliardi di euro.

Infine, per quanto riguarda il debito pubblico del DPEF, le previsioni presentano un rapporto programmato, in rapporto al PIL, in decrescita fino ad un valore inferiore al 100 per cento del PIL, in particolare pari al 97,2 per cento nel 2011.

Faccio pochi cenni alla qualità delle statistiche della finanza pubblica.

Le abbiamo richiamate più volte: l'Europa e tutti i Paesi europei spingono per avere statistiche sulla finanza pubblica di qualità sempre migliore, soprattutto sempre più armonizzate anche all'interno del Paese. L'ISTAT, nella sua attività di coordinamento anche con le altre amministrazioni che si occupano dei dati di finanza pubblica (in particolare Banca d'Italia, Ministero dell'economia e delle finanze, la Ragioneria e quant'altri), ha registrato certamente notevoli miglioramenti. Da questo punto di vista possiamo essere soddisfatti, però sussistono ancora vari nodi nel sistema di rappresentazione della finanza pubblica.

Ricordo ad esempio che il comma 72 dell'articolo 3 della finanziaria 2008, modificando il decreto legislativo di istituzione del SISTAN (Sistema statistico nazionale) ha stabilito che il programma

statistico nazionale debba contenere un'apposita sessione dedicata alle statistiche sulle amministrazioni pubbliche, in cui si dica dettagliatamente quello che si doveva fare.

È chiaro che, per dare piena attuazione a questa norma, è necessario uno sforzo comune di tutte le amministrazioni. Da parte nostra esiste l'intenzione di compierlo.

I passi e gli obiettivi raggiunti sono indicati, ad esempio l'implementazione del SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) e l'omogenea redazione dei bilanci delle università. Rimangono, però, ancora alcuni problemi, in particolare la disomogenea relazione dei bilanci e rendiconti delle diverse tipologie di enti pubblici, *in primis* le regioni, che rendono difficile la riconducibilità agli schemi comunitari, la presenza di regole e comportamenti contabili difformi tra le varie amministrazioni pubbliche nella registrazione di operazioni simili (vengono riportati alcuni esempi).

È ovvio che questi problemi possono essere risolti soltanto se, sul piano tecnico e politico, esiste una consapevolezza anche dal punto di vista politico a tutti i livelli di amministrazione centrale e locale che effettivamente essi rivestono una notevole importanza, investendoci sia in termini di risorse finanziarie, sia in termini di risorse di personale. Ciò riguarda innanzitutto la contabilità nazionale dell'ISTAT che, sia per l'attività corrente, sia per il ruolo di coordinamento e interfaccia con EUROSTAT, ovviamente ha ancora più bisogno di avere queste risorse disponibili.

Arrivo all'ultimo punto: le caratteristiche strutturali del sistema delle imprese. Il Documento di programmazione economico-finanziaria, come i precedenti, indica che vi sono vari aspetti dell'economia italiana, sia dal punto di vista congiunturale, sia da quello strutturale, che mettono in evidenza una fase difficile, con una *performance* di crescita delle imprese inferiore di circa un punto percentuale l'anno a quella del resto dei Paesi dell'Europa.

Questo è un fatto preoccupante, sul quale avevamo già eseguito analisi molto dettagliate in occasione del rapporto annuale, non solo su questo, ma anche su altri argomenti a cui si rinvia. Per questa audizione abbiamo preparato un dossier specifico, che analizza alcuni aspetti strutturali del sistema produttivo, per dare qualche indicazione sulle difficoltà, ma anche sui progressi che si sono verificati nel periodo 1999-2005 e che quindi potrebbero essere rafforzati.

Come è noto, il sistema di imprese italiano è caratterizzato da una quota elevata di addetti in imprese di dimensioni molto piccole — c'è un grafico nel dossier 4 che lo fa vedere molto bene, comparativo con gli altri Paesi, che abbiamo ripreso da Eurostat — con meno di dieci addetti. Abbiamo molte aziende piccole sia nel terziario, sia nel manifatturiero. La maggior presenza di imprese di piccola dimensione, con forme organizzative meno complesse e minore intensità di capitale, ovviamente si riflette sul livello aggregato di produttività e di competitività di costo del sistema delle imprese italiane. A parità di costo del lavoro impiegato, il valore aggiunto per addetto è relativamente più basso. Non c'è niente da fare, questa è la situazione. Se c'è davvero un valore aggiunto per addetto, nelle piccole imprese, che è minore di quello delle grandi, non c'è dubbio che siamo davvero in questa situazione.

Nel periodo dal 1999 al 2005 si rileva un calo significativo del livello di produttività, a parità di costo del lavoro. Ciò va ascritto, in gran parte, alla crisi della grande industria e alla difficoltà delle imprese piccole e medie. La maggior parte delle imprese di dimensioni micro, caratterizzate da livelli più bassi di valore aggiunto per addetto, ma anche da minore intensità di capitale e da livelli di redditività lorda più elevati — chi di voi ha partecipato alla presentazione del rapporto annuale si ricorderà che abbiamo detto che i livelli di redditività di queste piccole imprese erano comunque elevati — presentano invece una variazione media di segno positivo. In altre parole, mentre la

grande impresa ha avuto i problemi citati, la maggior parte di queste imprese micro hanno ottenuto invece variazioni positive. Tra le grande imprese si individuano alcuni comparti dei servizi con livelli di competitività certamente insoddisfacenti e declinanti. Tuttavia, le imprese che si aprono di più ai mercati internazionali realizzano, in media, *performance* migliori. In particolare, dobbiamo segnalare che sono più competitivi i settori dove è cresciuta la quota di controllo estera. Le imprese dei settori nei quali esiste maggior controllo estero (l'industria del legno, dei mezzi di trasporto, l'industria petrolifera, i servizi di telecomunicazione) hanno conseguito competitività maggiore.

Inoltre, occorre anche osservare che la metà delle grandi imprese dell'industria ha conservato buoni livelli di competitività grazie a processi di *outsourcing* e, soprattutto, di delocalizzazione produttiva all'estero. Il calo di competitività più evidente si registra invece tra le piccole e medie imprese, per le quali si riscontra una minore presenza di settori con buone *performance*. Nel complesso, la riduzione dell'indicatore è del 4,3 per cento per quelle di piccole dimensioni e addirittura del 6,8 per cento per quelle di medie dimensioni. Per quanto riguarda le microimprese si registrano ottime *performance* nel segmento delle costruzioni, mentre in altri settori altrettanto rappresentativi in termini di addetti, come quelli del commercio, si osserva una sostanziale stabilità della competitività o della *performance*.

L'utilizzo di dati molto disaggregati a livello territoriale ha consentito di condurre analisi specifiche sui sistemi produttivi locali, specializzati nelle produzioni del *made in Italy*, su cui il Documento di programmazione economico-finanziaria richiama l'attenzione. Questa analisi del sistema produttivo restituisce un quadro di grande ricchezza e complessità, in cui il tradizionale divario fra centro-nord e Mezzogiorno (che trova conferme! Non vorrei si dicesse che in questa audizione ho affermato che non c'è: il divario esiste ed è forte) trova connotazioni e qualifica-

zioni diverse, in quanto si rilevano sistemi locali di lavoro che si sviluppano molto e altri invece che rimangono fermi, o addirittura sono in regresso. In particolare, da questo punto di vista, nella ripartizione meridionale si concentrano le situazioni più difficili quanto a livello di competitività, ma che fanno ben sperare perché sono anche, in questo momento, le più dinamiche.

Sotto il profilo delle configurazioni produttive prevalenti, trova ulteriore conferma la constatazione che i modelli di specializzazione del *made in Italy* seguono in realtà percorsi evolutivi differenti. Non sono tutte uguali. Questo significa che non si possono fare politiche di intervento tutte uguali e che bisogna tenere conto se si tratti delle produzioni più tradizionali e meno dinamiche (tessile, abbigliamento, pelli, calzature), oppure di quelle a contenuto tecnologico relativamente più elevato (il comparto della meccanica, *in primis*). Emergono inoltre alcuni segnali — ad esempio nella *performance* all'esportazione — che una ristrutturazione organizzativa e produttiva è stata portata a compimento con risultati apprezzabili e coinvolge gli stessi settori più tradizionali, come ad esempio il tessile.

Nel complesso, tenendo conto degli ultimi indicatori disponibili, si può dire che pur essendovi ancora molte situazioni di difficoltà, il sistema delle imprese ha saputo reagire almeno in parte al declino della competitività italiana indotto dalla globalizzazione.

Sono infatti molte le imprese che si sono riorganizzate e che hanno colto le trasformazioni in atto, trasferendo le funzioni aziendali in Paesi che offrono condizioni più favorevoli e sfruttando l'opportunità di espansione sui mercati internazionali, soprattutto verso quelli più ricettivi.

Siamo fermi agli usuali tipi di intervento, mentre occorre, invece, spezzare le spirali del ritardo di sviluppo, favorendo la diffusione dei comportamenti virtuosi, soprattutto a livello di sistema locale del lavoro.

Il nostro invito è quello di guardare i dati relativi ai sistemi locali del lavoro, in modo da accelerare i processi che stanno ridisegnando la geografia economica e sociale del Paese. Molti di questi sistemi si trovano nell'area delle Marche e in aree diverse rispetto a quelle in cui una volta si trovavano.

Concludo aggiungendo che non c'è dubbio che a livello europeo, ma anche a livello italiano, le decisioni riguardanti le politiche di intervento e la loro implementazione richiedono sempre più informazioni statistiche dettagliate ed esaustive. Probabilmente, anche quelle che abbiamo portato vi sembreranno insufficienti. È ovvio che tale domanda potrebbe essere soddisfatta se la statistica ufficiale italiana, e l'ISTAT in particolare, disponessero di più risorse finanziarie e di personale, equivalenti almeno al livello di quelle degli altri Paesi europei.

PRESIDENTE. Grazie, professor Biggeri: la mole del materiale che sempre l'ISTAT produce potrebbe moltiplicarsi, se aumentassimo gli stanziamenti! Comunque, il materiale informativo è veramente utilissimo per ogni circostanza.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta, sospesa alle 15,40, è ripresa alle 16.

Audizione del Governatore della Banca d'Italia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2009-2013, ai sensi dell'articolo 118-bis, comma 3, del Regolamento della Camera e dell'articolo 125-bis, comma 3, del Regolamento del Senato, l'audizione del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi.

Do la parola al Governatore della Banca d'Italia.

MARIO DRAGHI, *Governatore della Banca d'Italia*. Grazie Presidente. Come di

consueto, è stato predisposto un testo di cui leggerò soltanto la parte scritta con caratteri grandi; quella a caratteri più piccoli contiene spiegazioni, dettagli, statistiche che sono di interesse ma che eventualmente, se necessario, leggerò più tardi in risposta alle domande.

Nel 2007 la situazione dei conti è ancora migliorata. L'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche è diminuito di 1,5 punti, all'1,9 per cento del PIL, consentendo l'abrogazione della procedura per i disavanzi eccessivi avviata nei confronti del nostro Paese nel 2005. L'avanzo primario, quasi nullo nel 2005, ha superato il 3 per cento del prodotto. Dopo due anni di crescita, il rapporto fra il debito e il PIL è diminuito, portandosi al 104 per cento.

Come nel 2006, il miglioramento del saldo è dovuto in larga misura all'aumento della pressione fiscale, che è tornata vicina al picco registrato nel 1997, che è l'anno di adesione all'euro. Le spese correnti primarie sono scese lievemente in rapporto al prodotto, rimanendo tuttavia prossime al valore registrato nel 2005, il massimo del dopoguerra.

Nel 2008 l'indebitamento netto dovrebbe aumentare, risentendo del rallentamento della crescita (0,5 per cento a fronte dell'1,5 del 2007) e della manovra di bilancio definita lo scorso autunno.

Nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) per gli anni 2009-2013, la stima del disavanzo tendenziale è stata aggiornata al 2,5 per cento del PIL, dal 2,4 indicato nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (Ruef) dello scorso marzo. L'avanzo primario scenderebbe al 2,5 per cento.

Le nuove stime tendenziali tengono inoltre conto degli effetti delle misure adottate con il decreto-legge dello scorso maggio, che ha ridotto di 2,3 miliardi sia le entrate sia le spese. Il provvedimento ha abolito l'ICI sull'abitazione principale (determinando, secondo le stime ufficiali, un minor gettito di 1,7 miliardi), ha parzialmente detassato i compensi da lavoro straordinario e i premi di produttività nel settore privato (0,7 miliardi) e ha stabilito

numerose riduzioni di autorizzazioni di spesa, con impatto soprattutto sugli esborsi in conto capitale. Per i comuni, la perdita di gettito ICI sarà compensata con maggiori trasferimenti erariali. L'intervento sull'ICI e la sospensione, stabilita anch'essa nel decreto, del potere degli enti territoriali di deliberare incrementi delle aliquote dei tributi di loro competenza comportano una riduzione del grado di autonomia fiscale degli enti.

Il quadro programmatico del DPEF tiene inoltre conto del decreto-legge approvato contestualmente al documento, che accresce sia le entrate sia le spese, lasciando sostanzialmente invariato l'indebitamento netto del 2008.

Nel quadro programmatico, l'incidenza della spesa primaria corrente sul prodotto aumenta nel 2008 di 0,7 punti percentuali, superando per la prima volta il 40 per cento; gli interessi rimangono stabili al 5 per cento del PIL. La pressione fiscale diminuisce di 0,3 punti percentuali, al 43 per cento.

Sulla base delle stime ufficiali l'indebitamento netto strutturale, calcolato escludendo gli effetti delle misure di natura temporanea e del ciclo economico, peggiorerebbe di 0,6 punti percentuali del PIL rispetto al 2007, portandosi al 2,3 per cento.

Il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto è previsto al 103,9 per cento, pressoché stabile rispetto al livello raggiunto nel 2007.

Nei primi cinque mesi dell'anno il fabbisogno delle amministrazioni pubbliche è stato pari a 38,5 miliardi, inferiore di 7,1 miliardi a quello del corrispondente periodo del 2007. Vi ha contribuito la significativa crescita delle entrate, sulla quale hanno influito alcuni fattori straordinari.

I dati disponibili sulle imposte versate in autotassazione nel mese di giugno segnalano una riduzione del gettito rispetto allo scorso anno, da ricondurre solo in parte a modifiche normative. Le minori entrate hanno determinato una significativa flessione dell'avanzo del settore statale rispetto al giugno 2007.

Per quanto riguarda il quadro tendenziale e gli obiettivi delineati nel DPEF per gli anni 2009-2013, nel documento si indicano tre direttrici per l'azione di bilancio: il sostegno allo sviluppo economico, la stabilità dei conti pubblici e la promozione della coesione sociale.

La strategia annunciata dal Governo per rilanciare la crescita si basa sulla semplificazione della tassazione e degli adempimenti delle imprese, sul potenziamento delle infrastrutture e della ricerca, su interventi volti a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, sullo sviluppo delle aree sottoutilizzate e sulla modernizzazione della pubblica amministrazione. A tal fine è previsto il varo di un piano di liberalizzazioni, semplificazioni e privatizzazioni.

Nel documento si stima l'indebitamento netto tendenziale — redatto in base al criterio della legislazione vigente — al 2,6 per cento del PIL nel 2009, al 2,1 nel 2010 e al 2 nel 2011. La progressiva riduzione del disavanzo è attribuibile alla sottostima delle spese insita nel suddetto criterio, che non tiene conto di erogazioni che, seppure prevedibili o necessarie, richiedono la formale adozione di provvedimenti legislativi (oneri per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, per contratti di servizio e per la realizzazione di opere pubbliche).

Rispetto alle valutazioni contenute nella Ruef dello scorso marzo, l'indebitamento netto tendenziale è stato rivisto al rialzo di circa mezzo punto percentuale in ciascun anno del prossimo triennio. Le nuove stime, come già quelle per il 2008, tengono conto dell'ulteriore peggioramento delle prospettive di crescita.

Gli obiettivi per l'indebitamento netto vengono fissati al 2 per cento del PIL nel 2009 (in diminuzione dal 2,5 per cento atteso per il 2008) e all'1 per cento nel 2010. Per il 2011 si programma un sostanziale pareggio di bilancio, confermando gli impegni presi in ambito europeo. Rispetto alla Ruef dello scorso marzo si registrano un peggioramento dell'obiettivo del 2009 (di 0,2 punti percentuali del prodotto) e la sostanziale conferma di quelli degli anni successivi. L'avanzo pri-

mario crescerebbe progressivamente, passando dal 2,6 per cento del prodotto del 2008 al 4,9 nel 2011.

Il saldo di bilancio strutturale, dopo il peggioramento di 0,6 punti percentuali del prodotto atteso per l'anno in corso, migliorerebbe di circa 0,6 punti nel 2009 e di circa un punto in ciascuno degli anni 2010-2011; rimarrebbe stabile nel biennio successivo. Il percorso di risanamento è coerente con le linee-guida europee per i paesi che non hanno ancora conseguito gli obiettivi di medio termine.

Il debito pubblico, dopo la sostanziale stabilità attesa per l'anno in corso, scenderebbe al di sotto del prodotto nel 2011, passando dal 103,9 per cento del 2008 al 97,2 per cento nel 2011. L'aggiustamento è tuttavia più lento di quello indicato a marzo, soprattutto in connessione con la meno favorevole stima della crescita del prodotto nominale.

Il documento riporta, per l'intero orizzonte previsivo, oltre al conto economico delle amministrazioni pubbliche a legislazione vigente, anche quello programmatico. L'ultimo DPEF che includeva un quadro programmatico analitico era stato presentato nel giugno del 1999.

Viene programmata una forte riduzione dell'incidenza della spesa primaria sul prodotto. Essa è pari, con riferimento al triennio 2009-2011, a 2,2 punti percentuali. Vi contribuiscono per 1,4 punti le spese primarie correnti, soprattutto per la forte contrazione dei redditi da lavoro dipendente e dei consumi intermedi; la spesa per pensioni resta invece su un sentiero di crescita.

Le spese in conto capitale sono previste in riduzione di 0,8 punti; nel 2011 raggiungerebbero il valore più basso degli ultimi decenni.

La pressione fiscale rimarrebbe invariata nel quinquennio, dopo la riduzione di 0,3 punti di PIL attesa per il 2008 (al 43 per cento). L'aumento dell'incidenza delle imposte dirette sul prodotto verrebbe compensato dalla riduzione dei contributi sociali e delle imposte indirette.

Per quanto attiene alla politica di bilancio per gli anni 2009-2013, è la prima

volta che viene definita contestualmente al DPEF una manovra in grado, secondo le stime ufficiali, di conseguire gli obiettivi fissati nel documento per gli anni oggetto di programmazione. Ciò dovrebbe dare un quadro di maggiore certezza agli operatori economici e consentire alla politica di bilancio di concentrare l'attenzione sulle riforme di struttura e sugli interventi volti al rilancio dell'economia.

La manovra di bilancio si compone di quattro provvedimenti: un decreto-legge (n. 112 del 25 giugno 2008) che contiene misure che verranno attuate già a partire dalla seconda metà dell'anno, per garantire la stabilizzazione della finanza pubblica; un disegno di legge recante norme che completano la correzione necessaria per la realizzazione degli obiettivi entro il 2011; un disegno di legge delega sul federalismo fiscale; un disegno di legge delega per la costituzione di un codice delle autonomie e contenente l'ordinamento di Roma capitale. Gli ultimi due provvedimenti saranno collegati alla sessione di bilancio. Di questi provvedimenti, soltanto il primo è stato finora inviato al Parlamento.

Le stime tendenziali e programmatiche del DPEF indicano la necessità di una correzione dell'indebitamento netto pari a 0,6 punti percentuali del PIL nel 2009, 1,1 punti nel 2010 e 1,9 punti a partire dal 2011. Per gli anni 2009-2011, la correzione è quasi interamente realizzata con le misure contenute nel decreto-legge definito a giugno. La parte rimanente degli interventi troverà attuazione con gli altri provvedimenti in cui si articola la manovra.

Il decreto-legge di giugno mira a ridurre l'indebitamento netto di 9,8 miliardi nel 2009, 17 nel 2010 e 30,6 nel 2011 rispetto ai relativi valori tendenziali.

Nel 2009 la manovra di bilancio è basata principalmente su aumenti delle entrate, che rappresentano circa due terzi della correzione dell'indebitamento netto rispetto agli andamenti tendenziali. Nel biennio successivo l'aggiustamento è interamente basato sulle riduzioni di spesa.

Le misure di aumento delle entrate sono volte a incidere in particolare su

alcuni settori produttivi caratterizzati da un'elevata profittabilità. I provvedimenti riguardanti le spese hanno per lo più natura di vincoli finanziari, rimandando a provvedimenti successivi l'indicazione puntuale delle modalità per la loro realizzazione. Per la tenuta di alcuni dei suddetti vincoli saranno inoltre essenziali le misure volte ad aumentare l'efficacia e l'efficienza delle strutture pubbliche che il Governo intende presentare in uno specifico disegno di legge.

Dai provvedimenti concernenti le entrate sono attesi maggiori introiti pari a oltre 7 miliardi all'anno a partire dal 2009, in parte compensati dagli effetti in riduzione del gettito indotti dai provvedimenti di contenimento delle spese.

L'aumento del prelievo riguarda le banche, le assicurazioni, le imprese del settore dell'energia e le cooperative.

Viene abrogato il trattamento agevolato delle *stock option* e viene introdotta un'imposta patrimoniale per i fondi di investimento immobiliari chiusi, cosiddetti «familiari». È inoltre accordata, a determinate condizioni, l'esenzione sulle plusvalenze da cessione di partecipazioni reinvestite in imprese «start up».

Si prevede il potenziamento dell'attività di accertamento, con lo sviluppo di un piano straordinario di controlli e con norme di contrasto alle frodi in materia di IVA. Al fine di semplificare gli adempimenti dei contribuenti, sono eliminati alcuni obblighi di comunicazione e vengono rese meno stringenti alcune norme introdotte nell'ultimo biennio con finalità di contrasto all'evasione.

Dal lato delle spese, il decreto definisce risparmi per 10,4 miliardi nel 2009, 17,2 nel 2010 e 31,2 nel 2011. Essi sono parzialmente compensati da maggiori spese per circa 6,5 miliardi a partire dal 2009.

Il 60 per cento delle maggiori spese finanzia i prossimi rinnovi contrattuali; le risorse stanziare nel 2009 corrispondono a poco più del 2 per cento della spesa complessiva per il personale delle amministrazioni pubbliche, prefigurando una significativa decelerazione della dinamica

salariale, che negli ultimi anni in questo settore è stata particolarmente sostenuta.

Viene abolito il divieto di cumulo fra pensioni e redditi da lavoro sia autonomo che dipendente (0,4 miliardi) e si prevede la possibilità, per i dipendenti pubblici che hanno maturato un'anzianità contributiva di almeno 35 anni, di richiedere l'esonero dal servizio, fino al raggiungimento dei limiti di età, a fronte di un indennizzo mensile pari alla metà del loro salario (0,2 miliardi a partire dal 2010).

Naturalmente il successo di quest'ultima iniziativa è legato all'individuazione da parte delle amministrazioni delle categorie di lavoratori per i quali gli oneri per lo Stato sono inferiori ai vantaggi del più rapido ricambio della forza lavoro.

I risparmi di spesa riguardano per circa la metà le amministrazioni centrali e derivano da tagli degli stanziamenti per le grandi « missioni » in cui si articola il bilancio dello Stato. La riduzione degli esborsi, che non riguarda le spese per stipendi, pensioni, interessi passivi e altre erogazioni di natura obbligatoria, è pari al 22 per cento nel 2009; raggiunge il 41 per cento nel 2011.

Fatta salva l'entità complessiva dei risparmi su ciascuna « missione », i singoli Ministeri potranno scegliere quali programmi di spesa ridimensionare e il Ministero dell'economia potrà apportare in corso d'anno ulteriori modifiche su proposta del Ministero competente.

Quasi un terzo delle minori spese riguarda gli enti territoriali. Alla revisione del patto di stabilità interno, prevista dal decreto entro la fine di luglio, è demandata la definizione degli interventi; si attendono risparmi crescenti, da 3,2 miliardi nel 2009 a 9,2 miliardi nel 2011.

Le erogazioni del comparto sanitario rimarrebbero invariate rispetto all'andamento tendenziale nel 2009, mentre diminuirebbero di 2 e 3 miliardi rispettivamente nel 2010 e 2011.

Le modalità di conseguimento dei risparmi nell'ambito della spesa sanitaria, fermo restando il pieno rispetto dei piani di rientro, sono demandate alle regioni, nell'ambito di un accordo con lo Stato da

sottoscrivere entro la fine di luglio. In caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo è comunque previsto l'aumento automatico delle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF e dell'IRAP.

Le norme relative al pubblico impiego consentirebbero risparmi sulla spesa per redditi da lavoro che passano da 1,5 miliardi nel 2009 a 4 nel 2011. I risparmi derivano da una forte restrizione delle assunzioni nel prossimo triennio. Il decreto fissa come obiettivo, a regime, l'aumento da 8,9 a 9,9 del rapporto tra alunni e docenti e la riduzione del 17 per cento del personale non docente della scuola. Per conseguire tali risultati il Ministero dell'istruzione, di concerto con quello dell'economia, predisporrà un piano di riorganizzazione e i relativi regolamenti attuativi. Questi ultimi dovranno tra l'altro prevedere una razionalizzazione dei piani di studio e degli orari — in particolare quelli degli istituti tecnici e professionali — e dei criteri di formazione delle classi.

Vi sono margini di miglioramento dell'organizzazione e per un uso più flessibile della forza lavoro che possono consentire di compensare la riduzione del numero dei docenti senza incidere sulla qualità del servizio.

Alcune valutazioni. La reintroduzione nel DPEF, dopo quasi un decennio, di un quadro programmatico pluriennale per le singole voci del conto economico delle amministrazioni pubbliche accresce notevolmente l'informazione sulle politiche di bilancio; consente al Parlamento e all'opinione pubblica di meglio valutare gli indirizzi dell'azione di Governo con riferimento al livello e alla composizione delle entrate e delle spese pubbliche.

Il DPEF conferma l'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2011, nonostante la difficile situazione congiunturale. È un segno di continuità negli impegni del nostro Paese nei confronti dei partner europei. Il raggiungimento del pareggio, affidato all'aumento dell'avanzo primario, garantirà una rapida riduzione del rapporto tra debito e prodotto, un obiettivo essenziale alla luce delle sfavorevoli prospettive demografiche per i prossimi decenni.