

Commissioni riunite

V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)
e 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio)

**Attività conoscitiva preliminare all'esame
del Documento di programmazione economico-finanziaria
per gli anni 2007-2011**

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia
Mario Draghi

Camera dei Deputati

17 luglio 2006

Dall'avvio dell'Unione economica e monetaria nel 1999 la nostra economia è cresciuta a un tasso medio annuo pari all'1,2 per cento; la dinamica del prodotto è stata sistematicamente più bassa di quella degli altri paesi dell'area dell'euro. Nel medesimo periodo **l'indebitamento netto e il fabbisogno finanziario sono fortemente aumentati**. Dallo scorso anno il rapporto tra il debito pubblico e il PIL è tornato a salire.

La politica economica deve ora affrontare congiuntamente i problemi della crescita e della finanza pubblica. Essa opera in un contesto in cui la politica monetaria comune assicura la stabilità dei prezzi e dà certezza agli operatori economici. Negli ultimi anni i tassi di interesse a breve termine si sono collocati in Italia sui livelli minimi degli ultimi cinquant'anni. L'onere medio per il debito pubblico è sceso dal 12,5 per cento del 1991 al 6,9 del 1998, al 4,2 del 2005.

Il *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) per gli anni 2007-2011 individua i principali problemi dell'economia e della finanza pubblica e delinea una strategia per affrontarli. Insieme e interrelati con l'azione di risanamento dei conti, si prevedono interventi per il rilancio dell'economia e il sostegno delle fasce di popolazione in condizioni di disagio. **Un'azione di politica economica delle dimensioni indicate richiede interventi su tutte le voci del bilancio pubblico.** È necessario coinvolgere tutti i livelli di governo e ripensare l'estensione e le modalità dell'intervento pubblico; vanno intensificati gli sforzi di liberalizzazione dei mercati.

La prima tappa del percorso di riequilibrio dei conti pubblici consiste nella realizzazione nel 2007 di un disavanzo inferiore al 3 per cento del PIL. Il conseguimento di questo risultato con **azioni di natura strutturale** riporterà il debito su un sentiero di riduzione e segnalerà ai mercati che la situazione dei conti pubblici è sotto controllo.

1. La situazione dei conti pubblici

Nel 2005 il debito pubblico in rapporto al PIL è tornato a crescere, raggiungendo il 106,4 per cento; un ulteriore aumento è atteso per l'anno in corso. In assenza di operazioni di riduzione degli attivi patrimoniali e di ristrutturazione del passivo, il rapporto tra il debito pubblico e il PIL avrebbe ripreso a salire già nel 2001.

L'andamento del debito riflette l'evoluzione dei saldi della finanza pubblica. Il **fabbisogno finanziario** delle Amministrazioni pubbliche, che alimenta la dinamica del debito, **ha registrato un notevole ampliamento**. Al netto delle dismissioni mobiliari, è passato dal 2,9 per cento del PIL del 1997 al 4,9 per cento del 2001 e al 5,1 del 2005; se si escludono gli effetti delle misure di natura temporanea, dal 2003 si colloca intorno al 6 per cento e il corrispondente saldo primario è negativo.

L'indebitamento netto – calcolato sulla base del criterio della competenza economica – **è salito nel 2005 al 4,1 per cento del PIL**; ha superato per il terzo anno consecutivo la soglia del 3 per cento fissata dal Trattato di Maastricht. Hanno contribuito a contenerlo misure con effetti transitori per circa mezzo punto di PIL. L'avanzo primario, che nel 1997 aveva raggiunto il 6,6 per cento del prodotto, è sceso al 3,2 per cento nel 2001 e allo 0,4 nel 2005. Calcolato al netto degli effetti delle misure di natura temporanea, risulta nullo dal 2003.

Il peggioramento dei saldi è largamente dovuto alla dinamica della spesa corrente al netto degli interessi. Tra il 1999 e il 2005, in termini reali, essa è cresciuta in media del 2,4 per cento l'anno; la componente erogata dalle Amministrazioni locali, che comprende le prestazioni sanitarie, del 4,2. Nello stesso periodo, come già ricordato, il PIL cresceva in media dell'1,2 per cento l'anno.

In questo contesto di spesa in espansione e bassa crescita dell'economia, il processo di riduzione della pressione fiscale avviato sul finire degli anni novanta si è sostanzialmente arrestato nel 2003. Il prelievo si è attestato intorno al 41 per cento del PIL. Soprattutto nel 2003 e nel 2004 si è fatto un ampio ricorso a entrate di natura temporanea, inclusi i condoni.

Né è la negativa componente ciclica la causa principale del peggioramento dei saldi. Con riferimento al 2005, la Commissione europea stima che l'effetto negativo esercitato dalla congiuntura sull'indebitamento netto sia pari a 0,7 punti percentuali del PIL;

il DPEF valuta l'impatto negativo in 0,8 punti. Il metodo di stima utilizzato in Banca d'Italia, che considera anche la composizione del prodotto, indica effetti anche più contenuti.

Nello scorso mese di giugno lo stato dei conti pubblici del 2006 è stato oggetto di una ricognizione da parte di una Commissione incaricata dal Ministro dell'Economia e delle finanze. La Commissione innalzava al **4,1 per cento del PIL la stima tendenziale del disavanzo di quest'anno**, rispetto al 3,8 per cento indicato nella Relazione trimestrale di cassa (Rtc) dello scorso aprile. Rilevava inoltre la presenza di **rischi d'inefficacia** della manovra, valutati in circa 0,3 punti percentuali del PIL, ricondotti soprattutto al gettito atteso dalla programmazione fiscale e dalla connessa sanatoria e ai risparmi di spesa attesi dagli enti decentrati. La Commissione segnalava infine la presenza di **rischi riconducibili all'attuazione** della manovra per il 2006, di entità pari ad almeno 0,2 punti; questi rischi riguardavano soprattutto i riflessi negativi esercitati sui flussi di investimento dai tagli apportati agli stanziamenti per la realizzazione di opere stradali e ferroviarie.

Il 30 giugno scorso il Consiglio dei Ministri ha approvato un **decreto legge che definisce una correzione strutturale del disavanzo valutata, a regime, in 0,5 punti percentuali del PIL**. Nell'anno in corso le risorse reperite, 0,3 punti percentuali, sono destinate a finanziare maggiori spese, prevalentemente per opere stradali e ferroviarie, per 0,2 punti e a ridurre l'indebitamento netto per 0,1. Larga parte delle risorse proviene da disposizioni in materia tributaria con finalità anti-evasive e anti-elusive. La realizzazione del gettito atteso da tali norme presenta inevitabilmente margini di incertezza, poiché dipende dalla reazione dei contribuenti; comporta, in taluni casi, adempimenti più onerosi per intermediari e contribuenti. Si segnala l'abbandono del ricorso al condono come strumento di politica fiscale con **l'abrogazione dell'istituto della programmazione fiscale e della connessa sanatoria**.

Alla fine del mese di giugno sono stati acquisiti i dati relativi alle imposte versate in autotassazione. L'andamento è risultato migliore delle attese. Una parte del maggior gettito è peraltro connessa con le entrate derivanti dall'imposta sostitutiva sulle rivalutazioni dei beni aziendali e ha pertanto carattere transitorio.

Sulla base di questi sviluppi **il DPEF indica per il 2006 un indebitamento netto pari al 4,0 per cento del PIL**; l'avanzo primario è stimato nello 0,5 per cento. Il Documento assume una crescita economica dell'1,5 per cento, di 0,2 punti superiore a quella indicata

nella Rtc. Nonostante la manovra di bilancio per il 2006 – valutata ufficialmente in 1,4 punti percentuali del prodotto – e l’ulteriore intervento correttivo disposto a fine giugno, l’indebitamento netto resterebbe sostanzialmente sul livello del 2005. **Il rapporto tra il debito e il prodotto aumenterebbe anche quest’anno, di 1,3 punti percentuali. Si arresterebbe la discesa dell’incidenza della spesa per interessi sul PIL, in atto dal 1994.**

Nei primi cinque mesi dell’anno il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, al netto di regolazioni e dismissioni, è stato pari a 57,3 miliardi, inferiore di 1,2 a quello registrato nell’analogo periodo del 2005. L’andamento appare meno favorevole di quello osservato per il settore statale.

Alla fine di maggio il debito pubblico è stato pari a 1.573 miliardi, 53 in più rispetto allo stesso mese dello scorso anno.

2. *Il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2007-2011*

Le linee principali di intervento. – Il DPEF traccia tre linee di intervento, da perseguire simultaneamente: il rilancio dello sviluppo economico, il miglioramento delle condizioni di equità, il risanamento dei conti pubblici.

La strategia indicata per **promuovere lo sviluppo** mira a fornire un quadro di riferimento certo e stabile nel tempo, tale da favorire le scelte d’investimento delle imprese e delle famiglie. Il sostegno alla competitività e alla produttività punta su azioni di miglioramento delle infrastrutture materiali e immateriali, su incentivi all’innovazione e alla ricerca, sulla riduzione della componente fiscale dei costi. Una maggiore concorrenza è ritenuta essenziale per il rilancio produttivo: aumenta l’efficienza del sistema e riduce i costi per i consumatori; abbattendo le rendite di posizione, contribuisce all’equità. Con il decreto legge approvato il 30 giugno scorso sono state definite le prime misure volte a introdurre o a rafforzare i meccanismi di mercato nella fornitura di alcuni servizi. **L’efficacia delle nuove norme dipenderà in molti casi dall’applicazione che ne sarà fatta in concreto dalle amministrazioni locali.** Occorre proseguire nell’azione intrapresa e rimuovere sistematicamente in tutti i settori le restrizioni alla concorrenza.

Gli investimenti in ricerca e sviluppo da parte del settore privato trovano un limite nella dotazione di capitale umano e nella dimensione delle imprese. Il DPEF individua nel

miglioramento dell'istruzione e nella riforma degli incentivi alle imprese i principali strumenti di intervento. **Occorre cautela nell'utilizzo di meccanismi di incentivazione:** si deve tenere conto che essi implicano un prelievo fiscale aggiuntivo sull'economia, costi di gestione, possibili distorsioni allocative, il rischio di usi impropri. **Su tali basi andrebbe valutata anche l'efficacia dei vigenti programmi di trasferimento alle imprese.** Il complesso delle erogazioni, correnti e in conto capitale, in favore delle imprese nel 2005 è stato pari al 2,5 per cento del PIL.

Infine, riconoscendo nel tasso di occupazione un fattore importante del rilancio dell'economia, si programma un **intervento di riduzione del cuneo fiscale sull'impiego del lavoro.** La riduzione del cuneo può attenuare le distorsioni nel mercato del lavoro. L'effetto complessivo sul sistema economico dipenderà dalle modalità di finanziamento degli sgravi e dai comportamenti degli operatori economici.

Le **politiche per l'equità** delineate nel DPEF mirano a migliorare i meccanismi di sostegno del reddito dei cittadini in condizioni di disagio economico, a rafforzare le prestazioni dei servizi sociali, a rilanciare la politica abitativa. Una revisione del sistema di protezione sociale che sposti risorse dalle prestazioni pensionistiche a quelle assistenziali e ai servizi ai cittadini può accrescere l'equità del sistema. Laddove l'accesso alle prestazioni sia subordinato alle condizioni economiche dei beneficiari, va affrontato il problema dell'affidabilità degli indicatori utilizzati in un'economia caratterizzata da significativi fenomeni di sommerso e di evasione.

Sul fronte del **risanamento dei conti pubblici** il DPEF individua come prioritario l'obiettivo di riportare l'avanzo primario sui livelli realizzati nell'ultima parte degli anni novanta. **Alla fine dell'orizzonte temporale del Documento l'avanzo primario raggiungerebbe quasi il 5 per cento del PIL.** A partire dal deciso miglioramento previsto nel 2007, l'indebitamento netto diminuirebbe progressivamente, raggiungendo una posizione di sostanziale pareggio nel 2011. Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL alla fine del periodo si situerebbe al di sotto del 100 per cento.

Nonostante il miglioramento dei saldi e la riduzione dell'incidenza del debito, la **spesa per interessi aumenterebbe dal 4,6 per cento del PIL del 2006 al 5,0 del 2009,** in relazione all'incremento dei tassi previsto a livello internazionale, per restare stabile nel biennio successivo.

Il piano di rientro dalla situazione di disavanzo eccessivo. – **La prima tappa** del programma di riequilibrio dei conti pubblici è il mantenimento dell'impegno preso l'anno scorso con la UE di **riconduurre nel 2007 l'incidenza dell'indebitamento netto sul PIL al 2,8 per cento**. Il Consiglio della UE del luglio del 2005 aveva rilevato l'esistenza della situazione di disavanzo eccessivo e aveva richiesto all'Italia una correzione del disavanzo strutturale di 1,6 punti percentuali del prodotto da attuare nel biennio 2006-07; almeno metà dell'aggiustamento sarebbe dovuta avvenire nel primo anno.

Il DPEF del luglio del 2005 programmava il rientro dalla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2007. L'indebitamento netto sarebbe dovuto scendere di un punto percentuale del PIL dal 3,8 allora programmato per il 2006. Data la stima del disavanzo tendenziale pari al 4,7 per cento del PIL, la correzione richiesta era complessivamente di 1,9 punti del prodotto.

L'indebitamento netto tendenziale per il 2007 indicato nel nuovo DPEF è pari al 4,1 per cento del PIL; esso tiene conto della correzione di 0,5 punti derivante dalle misure incluse nel decreto di fine giugno. In assenza di tale intervento il quadro tendenziale sarebbe rimasto sostanzialmente analogo a quello delineato un anno fa, nonostante la manovra di bilancio per il 2006.

La manovra correttiva ora ritenuta necessaria per portare nel 2007 il disavanzo al 2,8 per cento del PIL **ammonta a 1,3 punti, circa 20 miliardi**. Tenendo conto del decreto legge approvato alla fine di giugno, la correzione è complessivamente pari a 1,8 punti, in linea con quella indicata alla fine di maggio nella Relazione Annuale della Banca d'Italia. Essa permetterebbe di conseguire nel biennio 2006-07 una riduzione dell'indebitamento netto corretto per gli effetti del ciclo economico e al netto di quelli delle misure transitorie pari a 1,6 punti percentuali del prodotto, come richiesto dal Consiglio della UE.

Le politiche di sostegno allo sviluppo e all'equità richiedono risorse finanziarie aggiuntive; per il 2007 il DPEF programma interventi in tal senso per un punto percentuale del PIL. Nella definizione di questi interventi andranno valutati attentamente anche gli effetti delle misure necessarie al loro finanziamento.

Le risorse da reperire complessivamente nel 2007 sono pertanto pari a 2,3 punti del PIL, circa 35 miliardi.

Per il periodo 2008-2011 il DPEF prevede ulteriori correzioni di natura strutturale dell'ordine di mezzo punto l'anno, come concordato in sede europea. Il Documento prevede un impatto restrittivo sull'economia nel 2007; negli anni successivi gli effetti delle riforme si rifletterebbero positivamente sull'attività economica.

La correzione programmata e la dinamica del debito. – **La correzione complessiva del disavanzo programmata per il periodo 2007-2011 è pari a 3,3 punti del PIL. Il DPEF fornisce solo indicazioni di massima sulla composizione degli interventi.** Lascia alle leggi finanziarie l'articolazione delle norme specifiche.

L'azione di riequilibrio **riguarderà tutti i principali comparti della spesa pubblica:** la previdenza, la sanità, le spese di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche, la finanza decentrata. Se le misure investiranno tutte le componenti del bilancio pubblico, esse potranno rallentare l'aumento tendenziale della spesa senza incidere sulle più importanti funzioni economiche e sociali dell'intervento pubblico.

Le misure sarebbero finalizzate in primo luogo a **correggere inefficienze, squilibri e arretratezze degli apparati di spesa.** Si tratta di risparmi che andrebbero perseguiti in ogni caso, indipendentemente dalle esigenze di risanamento. Una maggiore efficienza consente di migliorare le prestazioni senza ridurne i livelli.

Sul fronte delle entrate si perseguono obiettivi di equità, sviluppo e semplificazione. Il DPEF indica come prioritario l'intervento di contrasto all'evasione e all'elusione. Il successo di questa azione consentirebbe, redistribuendo il carico fiscale su una più ampia platea di contribuenti, di attuare riduzioni delle aliquote del prelievo. Se ne trarrebbero benefici in termini di minori distorsioni sulle decisioni delle famiglie e delle imprese, con un miglioramento dell'efficienza del sistema economico. **Va avviato con decisione un processo di graduale riduzione della pressione fiscale complessiva.**

Mantenere l'impegno a rientrare dalla situazione di disavanzo eccessivo nei tempi concordati è necessario per **arrestare sin dal 2007 la tendenza all'aumento del rapporto tra il debito e il prodotto.** In assenza di ulteriori interventi correttivi, la crescita del rapporto proseguirebbe anche nello scenario di ripresa dell'attività produttiva prospettato dal DPEF.

L'arresto della tendenza alla crescita del rapporto tra il debito e il PIL è essenziale per contenere l'incremento dell'onere per interessi. Dato l'andamento dei tassi sui mercati internazionali, sia nel quadro tendenziale sia in quello programmatico, il DPEF prevede l'interruzione nell'anno in corso e l'inversione nel 2007 del processo di riduzione degli oneri per interessi in atto da oltre un decennio. La diminuzione delle risorse assorbite dal servizio del debito potrà derivare nei prossimi anni soltanto dal calo del peso del debito.

Il differenziale di rendimento tra i nostri titoli decennali e quelli tedeschi, ancora dell'ordine di 5 punti percentuali alla fine del 1995, si era ridotto fino a 14 punti base alla fine del 1998. All'inizio del 2005 era ancora pari a 15 punti base; all'inizio del 2006 era di 22 punti; successivamente è risalito, raggiungendo 34 punti nello scorso giugno. È attualmente pari a 30 punti. **Vanno evitati ulteriori incrementi.**

3. *Alcuni aspetti problematici*

Il piano di rientro descritto nel Documento va nella giusta direzione; tuttavia presenta alcuni rischi. Sarà necessario intervenire prontamente nel caso in cui questi si materializzino.

Va attentamente monitorata la realizzazione degli interventi di correzione del disavanzo per verificare la correttezza delle previsioni e l'efficacia dei provvedimenti. In passato, anche escludendo gli effetti sui saldi degli errori di previsione della crescita economica, **i risultati di bilancio si sono rivelati, a consuntivo, frequentemente peggiori di quelli programmati** sulla base degli andamenti tendenziali indicati nei DPEF degli anni immediatamente precedenti e delle valutazioni ufficiali dell'impatto delle misure correttive. Lo scostamento è stato significativo: in media circa un punto percentuale del PIL nel quadriennio 2002-05. In base alle nuove stime presentate nel DPEF, nel 2006 lo scostamento sarebbe sostanzialmente analogo.

La valutazione sull'andamento tendenziale delle spese si è spesso rivelata ottimistica. Nelle previsioni indicate nei documenti programmatici elaborati dal 1999 al 2005 la crescita tendenziale delle erogazioni primarie correnti era leggermente superiore al 3 per cento medio annuo; i dati di consuntivo degli ultimi sette anni, su cui peraltro hanno inciso le manovre correttive, presentano una dinamica di 1,5 punti percentuali più elevata.

L'attuale DPEF valuta la crescita media tendenziale delle spese primarie correnti al 2,6 per cento l'anno; rispetto agli andamenti osservati in passato sono contenute soprattutto le dinamiche dei consumi intermedi, delle prestazioni del settore sanitario e dei redditi da lavoro dipendente. Questi ultimi riflettono l'adozione, nella redazione del quadro tendenziale, del **criterio della legislazione vigente che trascura gli effetti di stanziamenti di spesa che – seppur attesi periodicamente – richiedono la formale adozione di provvedimenti legislativi, quali gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali.**

Il raggiungimento degli obiettivi programmatici si basa su **un forte contenimento delle spese primarie correnti**, che nell'ultimo quinquennio sono cresciute del 5,0 per cento in media ogni anno. **Per incidere sulla loro dinamica sono necessarie riforme in grado di innescare cambiamenti nei comportamenti degli utenti e dei centri di spesa, che consentano significativi recuperi di efficienza nella fornitura dei servizi pubblici.**

Un'indicazione circa la dimensione dei risultati da ottenere è data dal seguente esercizio contabile. Ipotizzando che solo gli sgravi fiscali e le maggiori spese per investimenti volti al rilancio dell'economia siano finanziati attraverso maggiori entrate e che la correzione netta sia conseguita con un contenimento delle spese primarie correnti, nel 2007 queste ultime dovrebbero diminuire dell'1,3 per cento rispetto al 2006, a fronte di una crescita tendenziale indicata al 2,0 per cento. **In mancanza di interventi di contenimento delle prestazioni pensionistiche, il calo delle altre spese correnti primarie dovrebbe essere significativamente maggiore, superiore al 4,0 per cento.**

In assenza di risparmi strutturali di spesa, il risanamento richiederebbe, come in passato, ulteriori interventi di inasprimento del prelievo.

Il conseguimento degli obiettivi fissati per l'indebitamento netto non basta. **È necessario controllare con attenzione anche il fabbisogno finanziario delle Amministrazioni pubbliche**, dal quale dipende la dinamica del debito. L'andamento del rapporto fra il debito e il PIL previsto nel DPEF implica un saldo di cassa inferiore a quello di competenza nel biennio 2009-2010; nel periodo 1999-2005 il fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari ha in media superato l'indebitamento netto di 1,1 punti percentuali di PIL l'anno.

Se il divario fra i due indicatori rimanesse quale è stato in media negli ultimi sette anni, e ipotizzando che le dismissioni mobiliari siano nulle, nel 2007 l'incidenza del debito sul PIL salirebbe ancora; tornerebbe a diminuire significativamente solo dal 2009.

4. *Il risanamento della finanza pubblica e le riforme strutturali*

Le linee di intervento tracciate nel Documento non entrano nello specifico e rimandano ai prossimi mesi una puntuale definizione dei provvedimenti per i principali comparti di spesa.

Le pensioni. – La spesa per pensioni è pari al 15,4 per cento del prodotto; costituisce circa il 35 per cento della spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche. Sebbene i requisiti minimi per il pensionamento siano stati innalzati con le riforme introdotte dall'inizio degli anni novanta, l'età media di uscita dalle forze di lavoro è di circa 60 anni. Le donne e gli uomini di 60 anni hanno davanti a sé un'aspettativa media di vita rispettivamente pari a 25 e 21 anni.

Il Documento presenta una stima dell'impatto esercitato sulla spesa pensionistica dall'evoluzione demografica attesa nei prossimi decenni. L'incremento massimo rispetto al 2005, pari a 1,2 punti percentuali del PIL, si registrerebbe nel 2038. **Le previsioni scontano un andamento favorevole della produttività e dei tassi di attività e disoccupazione** e indicano una notevole flessione del rapporto fra prestazione media e prodotto pro capite; inoltre **non considerano le prestazioni di carattere assistenziale**, su cui potrebbe influire la presenza di ampie fasce di lavoratori con carriere contributive incomplete.

In prospettiva, **solo un significativo aumento dell'età media di pensionamento può rendere sostenibile il sistema previdenziale e garantire pensioni di importo adeguato.** L'aumento dell'età di pensionamento contribuirebbe ad accrescere il tasso di partecipazione al mercato del lavoro. A interventi volti a contenere la crescita della spesa nei prossimi anni, per realizzare gli obiettivi indicati nel DPEF, potrebbero associarsi misure volte a completare l'assetto previdenziale definito nel 1995, al fine di assicurarne l'equilibrio finanziario, e interventi in favore delle categorie con contribuzioni modeste.

La previdenza complementare potrebbe fornire una parte rilevante del reddito di ampie fasce di cittadini anziani. Nonostante vari interventi normativi, essa svolge ancora

un ruolo residuale, inferiore a quello riscontrato nella maggior parte dei paesi sviluppati. I provvedimenti presi nel dicembre del 2005 contribuiranno al suo sviluppo, ma gli effetti si esplicheranno soltanto dal 2008. L'utilizzo delle contribuzioni relative al TFR è fondamentale. Gli sgravi contributivi indicati nel DPEF per le imprese possono compensarle per la perdita di questo canale di finanziamento poco oneroso. **Per indurre i lavoratori a destinare una frazione adeguata del proprio reddito alla previdenza complementare sono necessari ulteriori sforzi per aumentare le informazioni sulle prestazioni future, contenere i costi di gestione e accrescere i margini di flessibilità nell'utilizzo dei fondi accantonati.**

La sanità. – La spesa sanitaria nel 2005 è stata pari al 6,7 per cento del prodotto; nel 2006 dovrebbe essere dell'ordine del 7 per cento. Dopo la forte azione di contenimento della prima parte degli anni novanta, l'incidenza sul PIL delle erogazioni in questo settore ha ripreso a salire.

Nonostante i ripetuti interventi correttivi, nell'ultimo quinquennio la spesa è aumentata a ritmi sostenuti; in media, **il tasso di crescita della spesa sanitaria si è collocato al di sopra del 6 per cento l'anno.** Solo in parte questo andamento può essere attribuito a fattori strutturali, quali l'invecchiamento della popolazione e la sostenuta dinamica dei costi dei servizi sanitari connessa con l'impiego di nuove tecnologie.

L'esistenza di potenziali risparmi, anche significativi, derivanti da un recupero di efficienza trova riscontro negli andamenti differenziati della spesa nelle diverse Regioni. **Livelli più elevati di spesa sanitaria a livello territoriale non si accompagnano necessariamente a una maggiore efficacia del servizio.** Un'analisi approfondita delle differenze riscontrate tra le Regioni può favorire la diffusione dei modelli gestionali che risultano più efficienti ed efficaci.

Occorre rafforzare il legame fra le responsabilità di spesa e quelle di copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'erogazione delle prestazioni. La normativa introdotta con la Legge finanziaria per il 2006, che prevede un aumento automatico del prelievo nelle Regioni in cui non vengono adottati i provvedimenti necessari per la copertura dei disavanzi sanitari, rappresenta un primo passo in questa direzione. È importante favorire recuperi di efficienza nell'utilizzo delle risorse disponibili.

Il monitoraggio delle spese di questo comparto della pubblica amministrazione è importante, ma risulta di difficile attuazione per la natura fortemente decentrata degli enti decisionali. Una più tempestiva disponibilità delle informazioni sull'andamento nel corso dell'anno dei principali aggregati non può che facilitare l'attività degli enti stessi e agevolarli nello sforzo di recupero di efficienza. Inoltre, al fine di valutare gli oneri che incideranno sui bilanci futuri, l'ammontare di risorse necessarie a far fronte ai debiti non finanziari accumulati dal settore va definito con stime affidabili e tempestive.

Il pubblico impiego. – Nel corso degli anni novanta l'occupazione nella pubblica amministrazione è diminuita di circa il 3 per cento; la dinamica delle retribuzioni è stata inferiore a quella dell'intera economia. Ne è conseguita una flessione della spesa per redditi da lavoro di quasi 2 punti percentuali del PIL.

Sul finire dello scorso decennio queste tendenze hanno subito una decisa inversione: **sia l'occupazione sia il rapporto tra le retribuzioni lorde pro capite della pubblica amministrazione e quelle dell'intera economia sono tornati sui livelli dei primi anni novanta.**

Il DPEF indica nella valorizzazione delle risorse umane, nella mobilità e nella riorganizzazione dei processi produttivi gli strumenti per contenere la dinamica dell'occupazione nel settore pubblico; a questi accompagna un'adeguata gestione della riduzione dell'occupazione connessa con il pensionamento di un numero rilevante di lavoratori. Per quanto riguarda le retribuzioni, richiama la necessità di rafforzare la moderazione salariale.

Il decentramento. – Il perseguimento degli obiettivi fissati per il complesso delle Amministrazioni pubbliche deve coinvolgere tutti i livelli di governo. **Il contributo delle Amministrazioni regionali e locali al risanamento strutturale dei conti pubblici può realizzarsi nel pieno rispetto dell'autonomia loro riconosciuta mediante l'introduzione di regole di bilancio riferite non a particolari aggregati di spesa, ma a un concetto di saldo.** Tale contributo può essere significativo: gli enti decentrati erogano una quota rilevante della spesa per redditi da lavoro delle Amministrazioni pubbliche ed effettuano la maggior parte degli investimenti; la spesa sanitaria di competenza regionale costituisce quasi la totalità della spesa sanitaria pubblica.

Nel nostro ordinamento il coinvolgimento dei vari livelli di governo nel perseguimento degli obiettivi di bilancio fissati in ambito europeo per il complesso delle Amministrazioni pubbliche viene perseguito con il cosiddetto Patto di stabilità interno, introdotto alla fine del 1998. Inizialmente il Patto fissava obiettivi di bilancio per il saldo degli enti decentrati. In seguito ha subito continue modifiche che lo hanno trasformato in uno strumento di controllo della spesa, di fatto interferendo con l'autonomia degli enti. Alcuni cambiamenti hanno limitato il ruolo del Patto e ne hanno minato la credibilità.

Regole efficaci e vincolanti devono necessariamente riferirsi ai singoli enti, a ciascun anno e a una parte significativa delle attività svolte dalle amministrazioni. Per le Regioni la logica del Patto deve interessare anche la spesa sanitaria, pur tenendo conto delle specificità di questo comparto. Per una puntuale applicazione delle regole, deve essere preservata la loro semplicità e garantita la possibilità di monitorare i risultati di bilancio. È inoltre fondamentale che il nuovo quadro di riferimento delle politiche di bilancio degli enti decentrati sia stabile.

Il DPEF sottolinea infine la necessità di disporre di informazioni contabili tempestive, affidabili e omogenee fra livelli di governo. Vi contribuirà il sistema informativo (SIOPE) per la rilevazione attraverso i tesorieri, in via telematica, dei dati di contabilità di tutti gli enti pubblici sviluppato dal Ministero dell'Economia e delle finanze e dalla Banca d'Italia.

Le nuove regole potrebbero fondarsi sul principio del pareggio del bilancio di ciascun ente al netto degli investimenti, introducendo per questi ultimi limiti riferiti al complesso della finanza decentrata. Potrebbero inoltre prevedere forme di flessibilità del vincolo per tenere conto degli effetti del ciclo economico, quali l'accesso – sulla base di regole predefinite e per importi prestabiliti – a trasferimenti statali o a fondi di riserva precostituiti.

Una struttura di governo decentrata può consentire guadagni di efficienza solo se vi è corrispondenza fra la distribuzione delle responsabilità di spesa e quella delle responsabilità del suo finanziamento. È necessario attribuire a tutti i livelli di governo un'autonomia di prelievo sufficientemente ampia e definire criteri trasparenti e sistematici di perequazione.

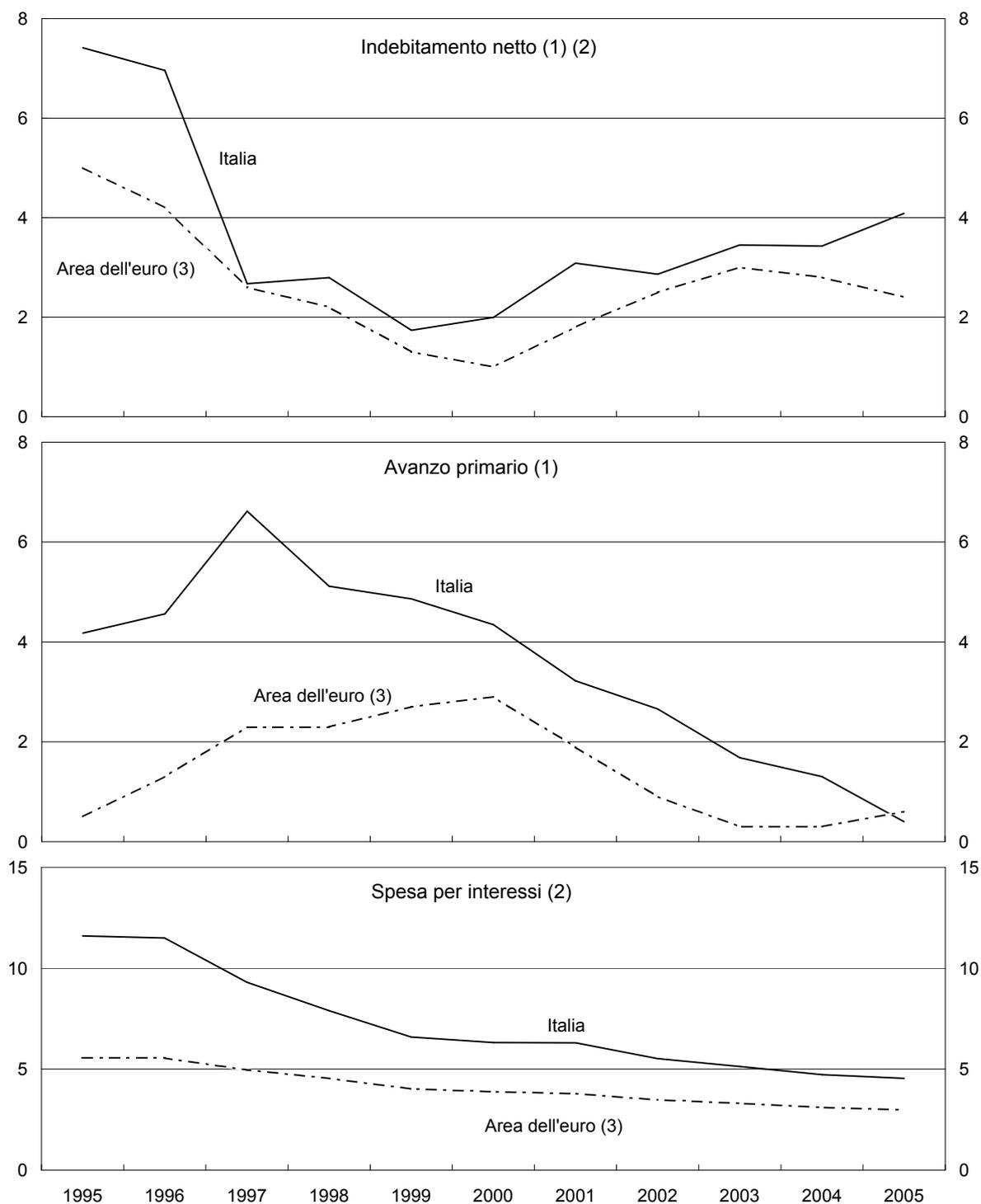
Ripeterò le parole conclusive delle mie Considerazioni Finali: le azioni da intraprendere, incluse le misure per il risanamento della finanza pubblica, divenuto imperativo, devono essere vagliate sotto il profilo del loro contributo alla crescita.

Ritorno allo sviluppo, equità, equilibrio di bilancio, diminuzione della pressione fiscale: questo è il progetto del DPEF, che si articola su un arco pluriennale. Alla prossima Legge finanziaria l'inizio della sua attuazione.

GRAFICI E TAVOLE

Fig. 1

**INDEBITAMENTO NETTO, AVANZO PRIMARIO E SPESA PER
INTERESSI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**
(in percentuale del PIL)



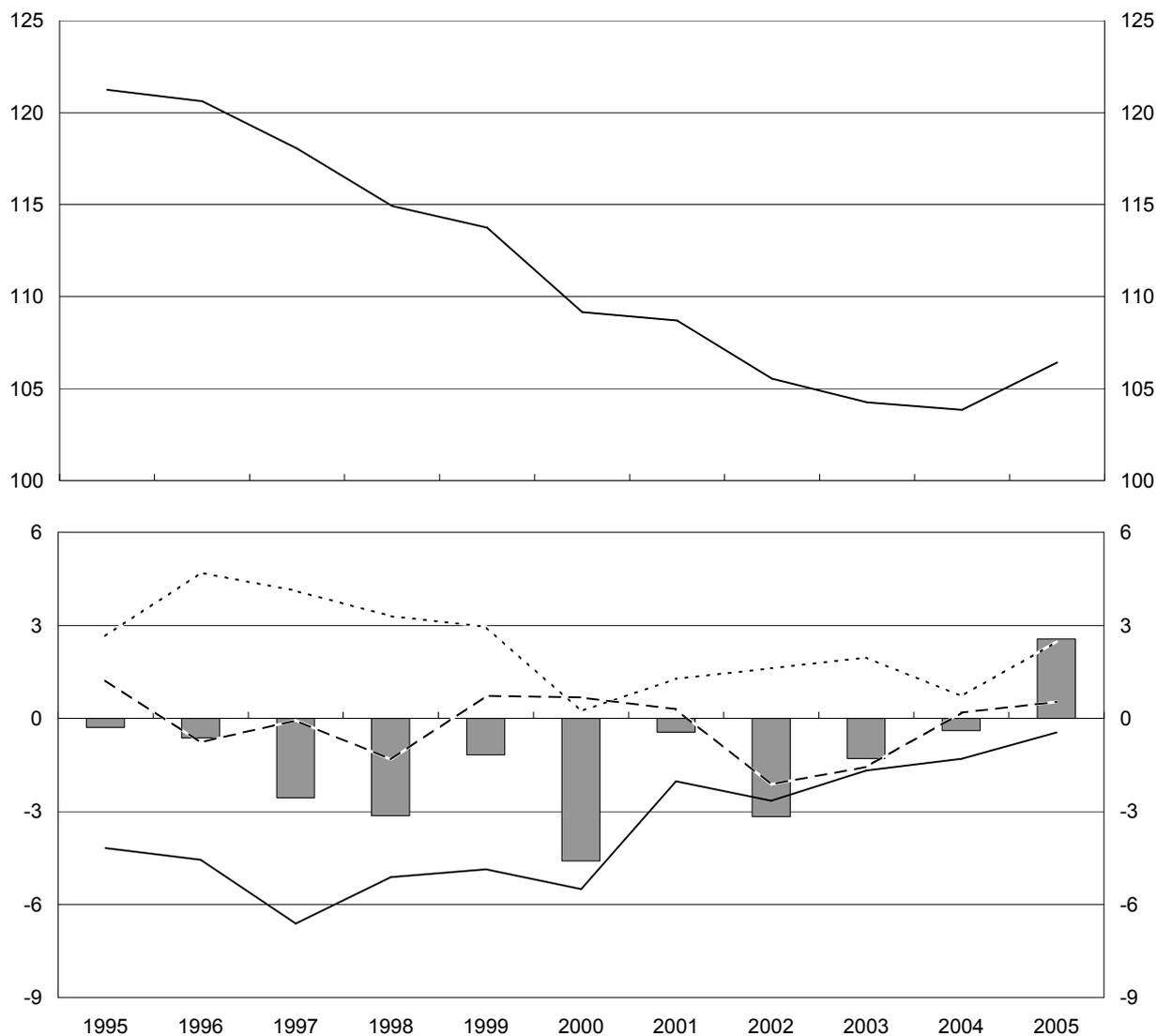
Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea.

(1) I dati non includono i proventi delle licenze UMTS.

(2) I dati includono gli effetti delle operazioni di swap e di forward rate agreement.

(3) Per omogeneità di confronto, l'area dell'euro include la Grecia in tutti gli anni considerati.

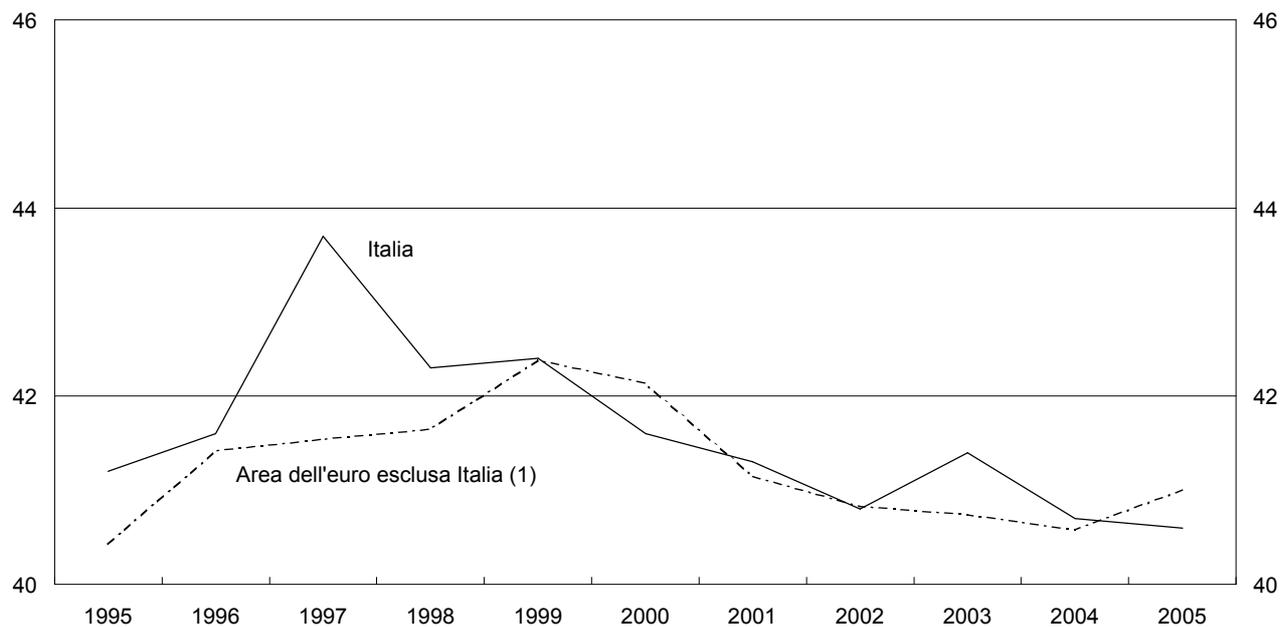
**DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE:
LIVELLO E DETERMINANTI DELLA SUA VARIAZIONE**
(in percentuale del PIL)



■ variazione del rapporto debito/PIL delle Amministrazioni pubbliche
 — rapporto indebitamento netto primario/PIL (il segno '-' indica avanzo)
 ···· impatto del divario tra onere medio del debito e tasso di crescita del PIL
 - - - componente residuale

Fig. 3

PRESSIONE FISCALE
(in percentuale del PIL)

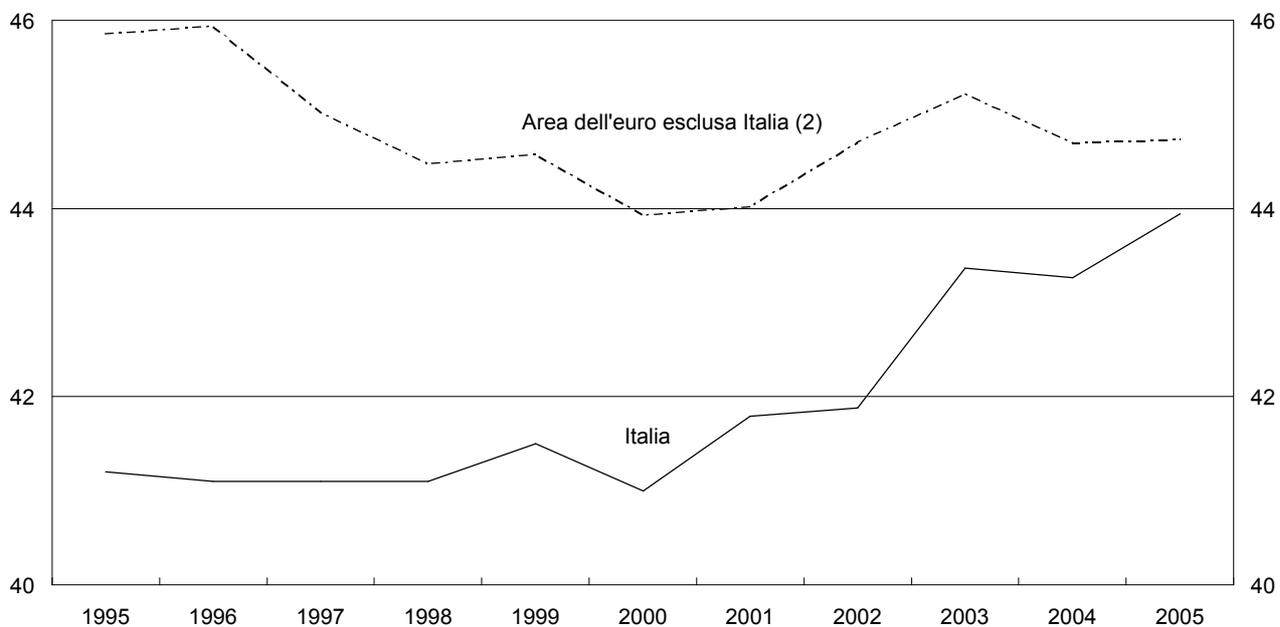


Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea.

(1) Per omogeneità di confronto, l'area dell'euro include la Grecia in tutti gli anni considerati.

Fig. 4

SPESE PRIMARIE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea.

(1) Questa voce registra, con segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico; non include i proventi delle licenze UMTS portati anche essi in riduzione delle spese nella contabilità nazionale.

(2) Per omogeneità di confronto, l'area dell'euro include la Grecia in tutti gli anni considerati.

Fig. 5

ONERE MEDIO DEL DEBITO, TASSO MEDIO LORDO SUI BOT E RENDIMENTO LORDO DEI BTP DECENNALI
(valori percentuali)

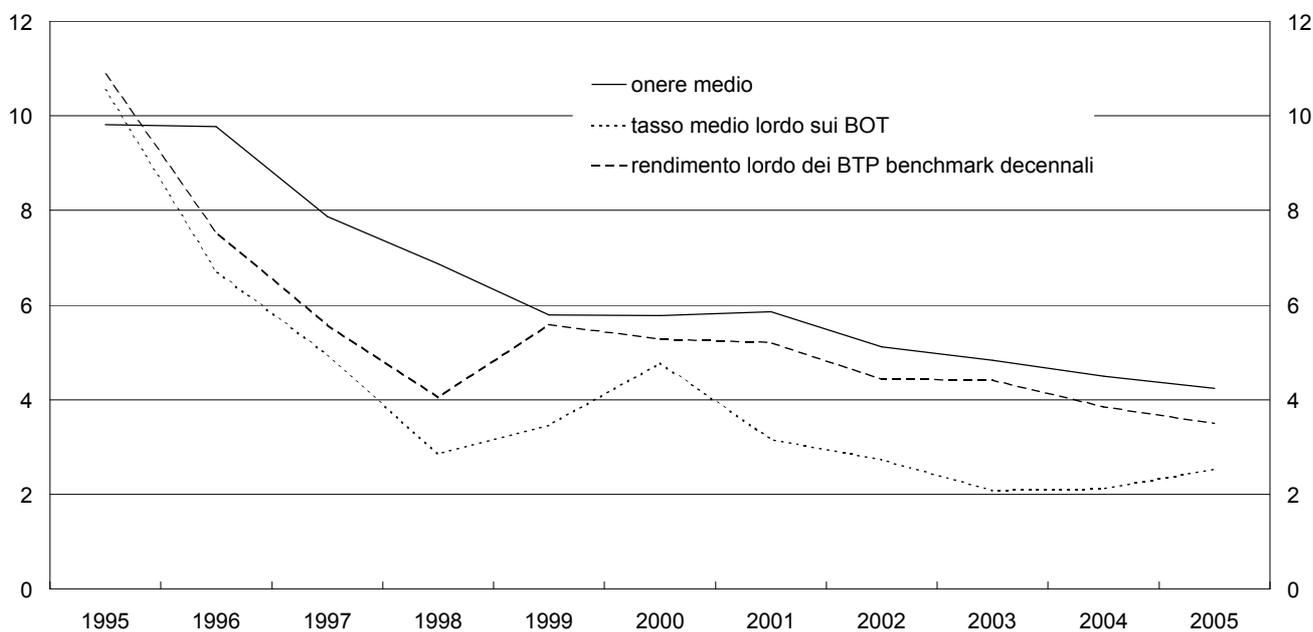
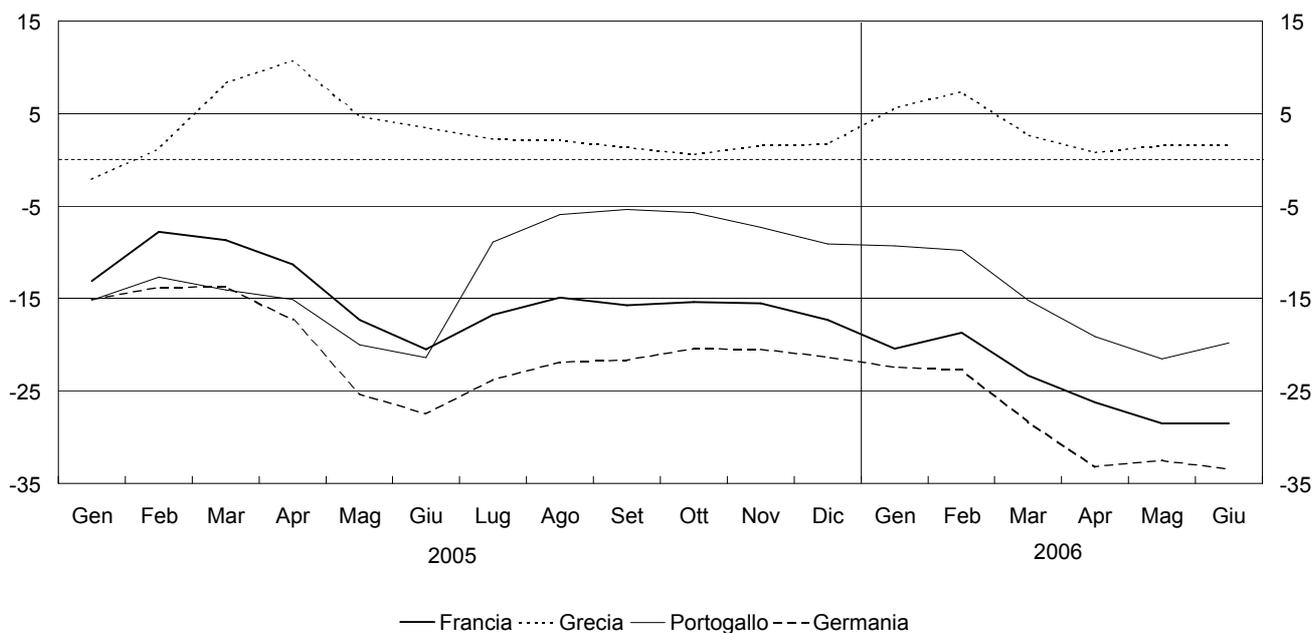
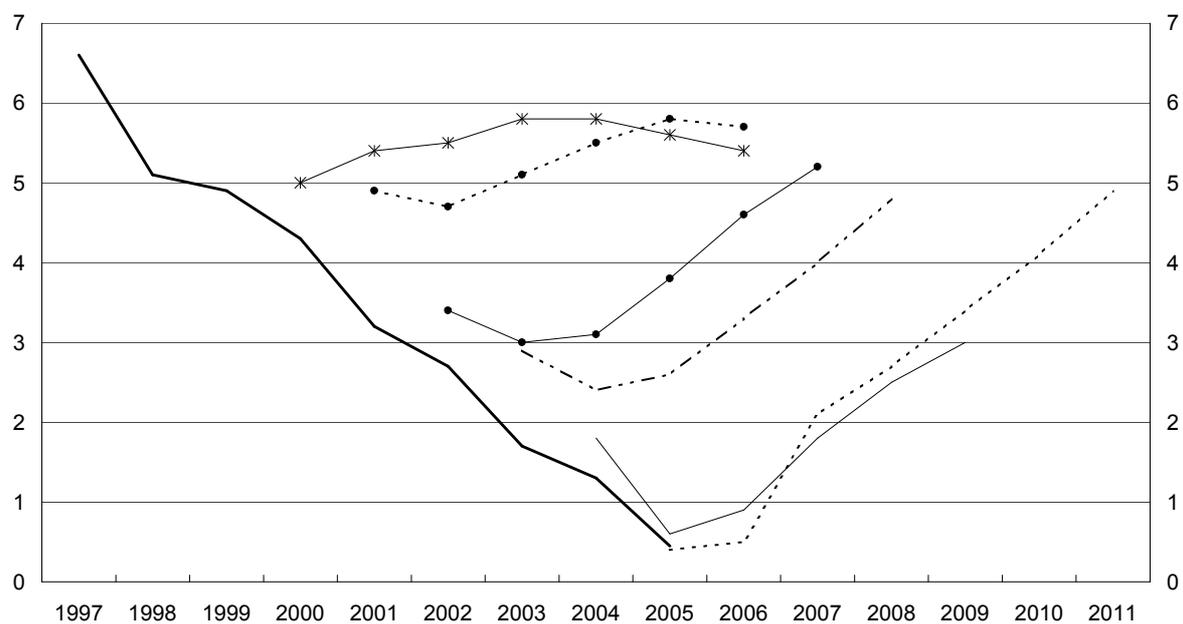


Fig. 6

DIFFERENZIALI DI RENDIMENTO A DIECI ANNI RISPETTO ALL'ITALIA
(punti base)



AVANZO PRIMARIO: OBIETTIVI E CONSUNTIVO
(in percentuale del PIL)



- *— DPEF per gli anni 2002-06 (luglio 2001)
- - - DPEF per gli anni 2003-06 (luglio 2002)
- DPEF per gli anni 2004-07 (luglio 2003)
- - - DPEF per gli anni 2005-08 (luglio 2004)
- DPEF per gli anni 2006-09 (luglio 2005)
- Consuntivo (maggio 2006)
- - - DPEF per gli anni 2007-2011 (luglio 2006)

**PRINCIPALI INDICATORI DI BILANCIO
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)**
(miliardi di euro)

V o c i	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Avanzo primario (2)	39,6	45,8	69,4	55,8	54,8	51,8	40,3	34,4	22,5	18,1	6,4
<i>in percentuale del PIL</i>	4,2	4,6	6,6	5,1	4,9	4,3	3,2	2,7	1,7	1,3	0,4
Spesa per interessi (3)	109,8	115,6	97,4	86,3	74,4	75,6	78,8	71,5	68,5	65,8	64,5
<i>in percentuale del PIL</i>	11,6	11,5	9,3	7,9	6,6	6,3	6,3	5,5	5,1	4,7	4,6
Indebitamento netto (2) (3)	70,2	69,8	28,1	30,5	19,6	23,8	38,5	37,1	46,0	47,7	58,2
<i>in percentuale del PIL</i>	7,4	7,0	2,7	2,8	1,7	2,0	3,1	2,9	3,4	3,4	4,1
Fabbisogno complessivo	67,6	73,2	19,0	28,5	15,4	27,2	56,9	37,6	40,2	49,1	68,5
<i>in percentuale del PIL</i>	7,1	7,3	1,8	2,6	1,4	2,3	4,6	2,9	3,0	3,5	4,8
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	71,9	76,4	30,0	36,4	38,0	42,6	61,5	39,5	57,0	56,8	72,8
<i>in percentuale del PIL</i>	7,6	7,6	2,9	3,3	3,4	3,6	4,9	3,0	4,3	4,1	5,1
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari	69,8	69,4	30,2	33,9	31,8	38,0	52,2	34,2	48,5	56,2	72,4
<i>in percentuale del PIL</i>	7,4	6,9	2,9	3,1	2,8	3,2	4,2	2,6	3,6	4,0	5,1
Debito	1.148,6	1.210,7	1.238,1	1.254,2	1.281,9	1.300,0	1.357,3	1.366,9	1.392,0	1.442,3	1.508,1
<i>in percentuale del PIL</i>	121,2	120,6	118,1	114,9	113,7	109,1	108,7	105,5	104,2	103,8	106,4

Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

(2) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS portati in riduzione delle spese nella contabilità nazionale.

(3) I dati includono gli effetti delle operazioni di swap e di forward rate agreement.

ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)
(in percentuale del PIL)

V o c i	1995	1996	1997	1998 (2)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Imposte dirette	14,5	15,1	15,8	14,3	14,9	14,4	14,7	13,9	13,4	13,3	13,3
Imposte indirette	11,8	11,6	12,2	15,1	14,9	14,7	14,2	14,3	14,0	14,1	14,2
Entrate tributarie correnti	26,2	26,7	28,0	29,3	29,8	29,1	28,9	28,2	27,4	27,4	27,6
Contributi sociali	14,4	14,7	15,0	12,6	12,5	12,4	12,3	12,5	12,6	12,7	12,9
Entrate fiscali correnti	40,6	41,4	43,0	42,0	42,3	41,5	41,2	40,6	40,0	40,1	40,5
Imposte in conto capitale	0,6	0,3	0,7	0,4	0,1	0,1	0,1	0,2	1,3	0,6	0,1
Pressione fiscale	41,2	41,6	43,7	42,3	42,4	41,6	41,3	40,8	41,4	40,7	40,6
Altre entrate correnti	3,9	3,9	3,7	3,6	3,6	3,4	3,5	3,5	3,4	3,6	3,5
Altre entrate in conto capitale	0,3	0,1	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Totale entrate	45,3	45,7	47,7	46,2	46,4	45,0	45,0	44,5	45,1	44,6	44,4

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

(2) Le variazioni rispetto all'anno precedente riflettono l'introduzione dell'IRAP e la contestuale abolizione dell'Ilor, dei contributi sanitari e di altri tributi minori.

SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)
(in percentuale del PIL)

V o c i	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Redditi da lavoro dipendente	11,0	11,3	11,5	10,6	10,6	10,4	10,5	10,6	10,8	10,8	11,0
Consumi intermedi	4,8	4,9	4,8	4,9	5,0	5,0	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5
Prestazioni sociali in natura acquisite sul mercato	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	2,3	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8
Prestazioni sociali in denaro	16,3	16,5	17,0	16,7	16,9	16,4	16,2	16,5	16,8	16,9	17,1
Interessi	11,6	11,5	9,3	7,9	6,6	6,3	6,3	5,5	5,1	4,7	4,6
Altre spese correnti	2,7	2,8	2,5	3,2	3,1	3,1	3,2	3,3	3,6	3,6	3,6
Totale spese correnti	48,3	48,9	47,0	45,2	44,2	43,6	43,9	43,8	44,2	44,1	44,5
di cui: <i>spese correnti al netto degli interessi</i>	36,7	37,4	37,7	37,3	37,6	37,3	37,6	38,3	39,1	39,3	39,9
Investimenti fissi lordi (2)	2,1	2,2	2,2	2,3	2,4	2,3	2,4	1,7	2,5	2,4	2,4
Altre spese in conto capitale (3)	2,4	1,5	1,2	1,4	1,5	1,4	1,8	1,9	1,8	1,5	1,7
Totale spese in conto capitale (2) (3)	4,5	3,7	3,4	3,8	3,9	3,7	4,2	3,6	4,3	3,9	4,0
Totale spese (2) (3)	52,7	52,6	50,3	49,0	48,1	47,4	48,1	47,4	48,5	48,0	48,5
di cui: <i>spese al netto degli interessi (2) (3)</i>	41,2	41,1	41,1	41,1	41,5	41,0	41,8	41,9	43,4	43,3	43,9

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

(2) Questa voce registra, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico.

(3) I dati non includono i proventi delle licenze UMTS (1,2 punti percentuali del PIL nel 2000); nella contabilità nazionale tali proventi sono portati in riduzione della voce "altre spese in conto capitale".

FABBISOGNO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(milioni di euro)

	Anno			Primi 5 mesi		
	2003	2004	2005	2004	2005	2006 (1)
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari	48.509	56.221	72.394	54.767	58.533	57.316
Regolazioni debiti	8.537	533	403	169	114	71
- in titoli	575	2	11	2	11	2
- in contanti	7.961	531	393	167	104	69
Dismissioni	-16.855	-7.673	-4.318	-15	-4	0
Fabbisogno complessivo	40.191	49.081	68.479	54.921	58.644	57.387
FINANZIAMENTO						
Monete e depositi (2)	-37.658	16.364	21.574	9.425	7.911	10.877
- di cui: raccolta postale	-62.686	-1.187	-4.177	-612	-2.153	-1.318
Titoli a breve termine	6.057	-998	-924	28.165	20.273	25.094
Titoli a medio e a lungo termine	23.074	41.628	40.260	38.043	45.787	22.621
Prestiti delle IFM	-5.580	-1.409	5.594	900	2.694	1.211
Altre operazioni (3)	54.299	-6.504	1.975	-21.612	-18.021	-2.415
- di cui: depositi presso la Banca d'Italia	8.022	-2.578	1.197	-22.332	-19.693	-7.799
per memoria: fabbisogno finanziato all'estero	6.817	4.811	4.220	4.743	3.765	-927

(1) Dati provvisori.

(2) Raccolta postale, monete in circolazione e depositi in Tesoreria di enti non appartenenti alle Amministrazioni pubbliche.

(3) Depositi presso la Banca d'Italia, operazioni di cartolarizzazione e prestiti della Cassa depositi e prestiti spa in favore delle Amministrazioni pubbliche.

PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE E QUADRO PROGRAMMATICO NEL DPEF 2007-2011 E IN QUELLO PRECEDENTE

(in percentuale del PIL)

	2005	2006		2007		2008		2009		2010	2011
	consuntivo	DPEF 2006-2009	DPEF 2007-2011	DPEF 2006-2009	DPEF 2007-2011	DPEF 2006-2009	DPEF 2007-2011	DPEF 2006-2009	DPEF 2007-2011	DPEF 2007-2011	DPEF 2007-2011
PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE											
Indebitamento netto	4,1	4,7	4,0	4,7	4,1	4,7	4,1	4,7	4,1	3,9	3,8
<i>di cui: corrente</i>	0,5	1,0	0,2	0,9	0,2	1,0	0,3	0,9	0,2	0,2	0,2
<i>in conto capitale</i>	3,6	3,7	3,8	3,8	3,9	3,7	3,8	3,8	3,9	3,7	3,6
Avanzo primario	0,4	0,1	0,5	0,0	0,8	0,1	0,8	0,1	1,1	1,3	1,5
Entrate totali	44,4	43,7	45,1	43,4	44,8	43,2	44,6	43,0	44,6	44,5	44,4
<i>di cui: pressione fiscale</i>	40,6	40,3	41,2	40,0	41,0	39,8	40,9	39,6	40,9	40,8	40,7
Spese primarie	43,9	43,6	44,6	43,4	44,0	43,2	43,8	42,9	43,6	43,2	42,9
<i>di cui: correnti</i>	39,9	39,6	40,3	39,2	39,8	39,1	39,7	38,8	39,3	39,2	38,9
<i>in conto capitale</i>	4,0	4,0	4,3	4,2	4,2	4,0	4,1	4,1	4,3	4,1	3,9
Spesa per interessi	4,6	4,7	4,6	4,7	4,8	4,8	5,0	4,8	5,1	5,2	5,3
QUADRO PROGRAMMATICO											
Indebitamento netto	4,1	3,8	4,0	2,8	2,8	2,1	2,2	1,5	1,6	0,8	0,1
Avanzo primario	0,4	0,9	0,5	1,8	2,1	2,5	2,7	3,0	3,4	4,1	4,9
Spesa per interessi	4,6	4,7	4,6	4,6	4,8	4,6	4,9	4,5	5,0	5,0	5,0
Debito	106,4	107,4	107,7	105,2	107,5	103,6	107,0	100,9	105,1	102,6	99,7