

**“Documento di Programmazione
Economico-Finanziaria per gli anni 2008-2011”**

***Audizione del Presidente dell’Istituto nazionale di statistica
Luigi Biggeri***

**Roma, 17 luglio 2007
Commissioni riunite
V Commissione "Programmazione economica, bilancio" del Senato e
V Commissione "Bilancio" della Camera**

Indice

1. Premessa
2. Gli sviluppi recenti della congiuntura
3. Il quadro macroeconomico per il 2007 contenuto nel DPEF
4. La finanza pubblica
 - 4.1 *La dinamica recente della finanza pubblica*
 - 4.2 *Le previsioni per l'anno 2007 nel DPF*
 - 4.3 *Le qualità della spesa pubblica e la riforma del Bilancio dello Stato*
5. Un contributo all'analisi di alcuni temi specifici trattati nel DPEF

Dossier di approfondimento:

1. La recente evoluzione della congiuntura internazionale e italiana
2. Le dinamiche del sistema dei prezzi
3. La finanza pubblica nel 2006 e nel 2007
4. L'accesso alla casa d'abitazione in Italia: proprietà, mutui, affitti e spesa delle famiglie
5. Le condizioni socio-economiche del Mezzogiorno

Documentazione:

- *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche Serie SEC95 - anni 1980-2006 (Statistiche in breve, 12 giugno 2007)*
- *Conto economico trimestrale delle Amministrazioni pubbliche – I trimestre 2007 (Comunicato, 3 luglio 2007)*
- *Le imposte ambientali – Anni 1990-2005 (Statistiche in breve, 7 giugno 2007)*
- *I consumi delle famiglie – Anno 2006 (Statistiche in breve, 5 luglio 2007)*

1. Premessa

Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) 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. Pur non definendo le specifiche misure necessarie per il raggiungimento degli obiettivi specificati nel quadro programmatico di finanza pubblica, il documento individua le priorità della politica economica (sviluppo economico, riequilibrio della finanza pubblica, equità) per il breve e medio termine.

L'Istituto nazionale di statistica concentra i suoi commenti sugli andamenti dell'economia reale e di finanza pubblica, utilizzando i dati più recenti disponibili. Le analisi presentate offrono una integrazione delle informazioni contenute nel DPEF, che peraltro sono più dettagliate e trasparenti degli anni precedenti, 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 2008-2011 che, com'è noto, non rientra tra i compiti dell'Istituto. Inoltre non vengono discussi gli effetti delle strategie di politica economica indicate, anche perché ancora non sono definite nel dettaglio le iniziative che saranno invece contenute nella legge finanziaria per il 2008.

Il contributo di informazione statistica e di analisi che viene messo a disposizione delle Commissioni è riportato in cinque dossier. Tre di questi riguardano, come di consueto:

- L'evoluzione congiunturale internazionale e italiana;
- Le dinamiche del sistema dei prezzi;
- La finanza pubblica.

Gli altri due dossier si riferiscono a:

- L'accesso alla casa d'abitazione in Italia e la spesa delle famiglie;
- Le condizioni socio-economiche del Mezzogiorno.

Infine, si allegano le recenti pubblicazioni sui Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche per il periodo 1980-2006, sui Conti trimestrali delle Amministrazioni pubbliche riferite al primo trimestre 2007, sulle Imposte ambientali in Italia nel periodo 1990-2005, e i risultati dell'indagine sui Consumi

delle famiglie nel 2006. Si segnalano, pure, disponibili sul sito dell'Istituto, altre pubblicazioni di interesse per queste Commissioni, quali i Bilanci consuntivi di Comuni e Province aggiornati al 2005 in materia di finanza locale, o l'andamento di investimenti, stock di capitale e ammortamenti nel periodo 1970-2006, e la ricostruzione delle ore lavorate per settore d'attività.

2. Gli sviluppi recenti della congiuntura

L'analisi dettagliata degli sviluppi del quadro macroeconomico italiano nel 2006 è già stata presentata, in forma estesa, nel Rapporto annuale dell'Istat. Peraltro, l'evoluzione recente della congiuntura, tanto a livello internazionale che italiano, sono presentati nel Dossier 1 e, per ciò che riguarda l'evoluzione dei prezzi, nel Dossier 2, con un articolato corredo di tabelle e grafici. Poiché molti di questi aspetti sono esaminati con dettaglio nel DPEF, in questa sede ci si limita a presentare alcuni elementi informativi basati sui più recenti indicatori congiunturali prodotti dall'Istituto. In particolare, l'analisi si concentra sulla robustezza dell'attuale fase di ripresa produttiva, che sembra mantenere nel nostro Paese un'intensità e, soprattutto, un grado di continuità inferiori a quelli che caratterizzano, invece, l'insieme dell'area dell'euro. Nel primo trimestre del 2007 la ripresa dell'economia italiana iniziata lo scorso anno è proseguita ma il ritmo di espansione del Pil ha segnato un deciso rallentamento rispetto alla forte dinamica della parte finale del 2006. Il tasso di crescita (0,3 per cento in termini congiunturali) è risultato inferiore a quello registrato nell'insieme dell'Uem (0,7 per cento). Ciò nonostante, il differenziale di crescita dell'economia italiana rispetto all'area Euro, che era sceso da 1,4 punti percentuali nella media del 2005 a 0,9 nel 2006, si è pressoché stabilizzato, risultando pari a 0,8 punti percentuali, in termini tendenziali, all'inizio di quest'anno.

Un elemento positivo del quadro macroeconomico del primo trimestre è costituito dal rafforzamento della dinamica dei consumi privati, che avevano mantenuto un ritmo piuttosto modesto nei trimestri precedenti. Nel confronto tendenziale la crescita dei consumi privati si è avvicinata al 2 per cento, di poco inferiore a quella del prodotto, con una dinamica trainata principalmente dagli acquisti di beni durevoli (+3,5 per cento) e di servizi. All'opposto, sono emersi ulteriori elementi di incertezza riguardo al ciclo degli investimenti, soprattutto la componente delle macchine e attrezzature che nel primo trimestre è cresciuta in misura marginale, interrompendo il recupero registrato a fine 2006. Anche per quel che riguarda gli scambi con l'estero, l'inizio del 2007 è stato caratterizzato da una significativa perdita di dinamismo di entrambi i flussi dell'interscambio. La netta frenata delle esportazioni, che già avevano manifestato un andamento altalenante nel corso del 2006, è stata peraltro compensata, dal punto di vista del contributo alla crescita, da un calo congiunturale delle importazioni; quest'ultimo sviluppo è tuttavia un segnale di debolezza di alcune componenti della domanda interna.

La prima parte del 2007 ha visto una battuta d'arresto della crescita dell'attività nel settore industriale, che aveva invece costituito una importante componente della ripresa ciclica dell'economia italiana nel 2006. La produzione industriale,

creciuta a un ritmo particolarmente elevato nell'ultimo scorcio del 2006, ha registrato (al netto della stagionalità) una caduta in gennaio e febbraio, che ha determinato nella media del primo trimestre una diminuzione congiunturale dello 0,8 per cento. Dopo un'ulteriore flessione ad aprile, nel mese di maggio il livello della produzione è tornato a salire in misura significativa (+0,9 per cento rispetto al mese precedente), fornendo un segnale di possibile superamento della fase di difficoltà dell'industria. D'altra parte, la dinamica dell'attività del settore resta nel nostro Paese assai meno favorevole di quella che si osserva nell'area Uem, dove la produzione ha segnato una crescita ancora robusta nel primo trimestre e, dopo una temporanea caduta in aprile, è aumentata dello 0,9 per cento a maggio.

L'evoluzione degli ordinativi industriali ha indicato a partire dagli ultimi mesi del 2006 il profilarsi di una perdita di dinamismo del settore, mettendo poi in luce in marzo e aprile qualche segnale di recupero sia della componente interna, sia di quella estera della domanda.

Il peggioramento congiunturale dell'attività del settore industriale è spiegato solo in piccola parte dall'evoluzione delle vendite sui mercati esteri. Il valore delle esportazioni di beni ha registrato nel primo trimestre una decelerazione rispetto alla forte crescita dei mesi precedenti, segnando comunque un discreto incremento congiunturale (+1,6 per cento al netto della stagionalità). Le vendite hanno poi manifestato un lieve calo in aprile mentre le anticipazioni relative alla sola componente extra-Ue mostrano per maggio un risultato piuttosto positivo.

Poiché la dinamica tendenziale delle esportazioni è risultata più vivace di quella delle importazioni, nei primi quattro mesi dell'anno il disavanzo commerciale si è ridotto notevolmente, rispetto al medesimo periodo del 2006. Il miglioramento del saldo è stato favorito dalla diminuzione del deficit del comparto dei minerali energetici, ma è frutto anche dell'ampliamento dell'attivo negli altri settori.

L'attività produttiva del settore delle costruzioni ha mantenuto nel primo trimestre un ritmo di espansione elevato, seppure in rallentamento rispetto all'eccezionale risultato del trimestre precedente: l'indice di produzione è cresciuto in termini congiunturali, al netto dei fattori stagionali, dell'1,8 per cento, portandosi a un livello superiore del 10 per cento rispetto ad un anno prima.

Per quel che riguarda le attività del terziario, l'andamento del fatturato risulta come di consueto differenziato, ma con il prevalere delle situazioni di espansione dell'attività rispetto a quelle di rallentamento o di ristagno. Nel primo trimestre, l'andamento del fatturato ha continuato ad essere molto vivace nel comparto del commercio all'ingrosso, con tassi di incremento tendenziali rimasti vicini al 5 per cento. Una netta accelerazione è emersa nel comparto del trasporto aereo e un rafforzamento, pur più contenuto, della crescita ha riguardato anche i servizi informatici. L'andamento del fatturato ha, invece, segnato un significativo rallentamento nel settore delle telecomunicazioni e in quello dei servizi postali, mentre la variazione è rimasta quasi nulla nel trasporto marittimo.

Le vendite al dettaglio hanno manifestato ancora una dinamica incerta e nel complesso assai modesta, con un incremento di appena lo 0,7 per cento nel confronto tra i primi quattro mesi del 2007 e il medesimo periodo dell'anno precedente. In particolare, sono emersi segnali di difficoltà per la grande distribuzione, mentre le vendite hanno segnato un qualche recupero nel comparto del commercio tradizionale.

Nella prima parte dell'anno è proseguita la tendenza alla lenta discesa del tasso inflazione che si è portato su livelli molto contenuti e del tutto in linea con quelli che caratterizzano l'area dell'euro. L'inflazione, misurata dall'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività, che nella media dello scorso anno era risalita al 2,1 per cento, è scesa, all'1,7 per cento nel primo trimestre e all'1,6 per cento nel secondo. A giugno, tuttavia, il tasso tendenziale è risalito all'1,7 per cento, a causa dell'effetto di moderati impulsi inflazionistici, localizzati a livello settoriale. Come conseguenza di tale andamento, il tasso di inflazione "acquisito" per il 2007, cioè quello che si registrerebbe se l'indice dei prezzi al consumo restasse per il resto dell'anno invariato rispetto al livello di giugno, è pari al 1,5 per cento.

La fase di rallentamento della dinamica tendenziale dei prezzi si deve principalmente alla flessione del comparto energetico, proseguita sino al primo bimestre del 2007 e a cui ha peraltro fatto seguito, nei mesi più recenti, una nuova inversione di tendenza. Gli effetti di contenimento derivanti dal venir meno delle spinte sui prodotti energetici sono stati parzialmente controbilanciati dalle tensioni emerse nel settore alimentare e, all'interno di questo, nella componente dei prodotti non lavorati, il cui tasso di incremento dei prezzi è salito nel secondo trimestre al 3,7 per cento. Inoltre, un lieve contributo inflazionistico è giunto dai servizi, per i quali si è interrotta la fase di decelerazione manifestatasi nel biennio 2005-2006; un forte rialzo si è registrato, in particolare, per i servizi a regolamentazione locale (5,7 per cento nel secondo trimestre).

Il ridimensionamento dei costi degli input energetici e il rafforzamento dell'euro hanno contribuito anche all'attenuazione delle spinte inflazionistiche all'origine. Il tasso di crescita tendenziale dei prezzi dei prodotti industriali venduti sul mercato interno è sceso progressivamente dal 5,1 per cento del quarto trimestre del 2006 al 3,0 per cento a maggio 2007.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, la frenata dell'attività produttiva ha avuto riflessi immediati sulla dinamica dell'occupazione che nel primo trimestre ha segnato una flessione congiunturale dello 0,3 per cento (al netto dei fattori stagionali). Poiché la tendenza marcatamente positiva prevalsa nella prima parte del 2006 si era già molto attenuata nella seconda metà dell'anno, il numero di occupati risulta all'inizio del 2007 superiore di solo lo 0,4 per cento rispetto al medesimo periodo del 2006. Questo netto rallentamento dello sviluppo della domanda di lavoro riflette la marcata riduzione dell'apporto fornito, da un lato, dal lavoro a tempo determinato e, dall'altro, dalla componente straniera a tempo indeterminato (quest'ultima anche a seguito della graduale riduzione delle registrazioni in anagrafe di cittadini di altre nazionalità). Nello stesso periodo il numero delle persone in cerca di lavoro ha

segnato un nuovo ampio calo, ancora una volta concentrato nel Mezzogiorno dove sembra associarsi al diffondersi dei fenomeni di scoraggiamento riguardo alla possibilità di trovare un'occupazione.

La dinamica salariale è rimasta modesta, risentendo dei ritardi registrati nel rinnovo di molti importanti contratti di lavoro, soprattutto nei settori dei servizi. Sulla base delle stime di contabilità nazionale, nel totale dell'economia le retribuzioni per unità di lavoro (Ula) nel primo trimestre del 2007 sono aumentate del 2,3 per cento in termini tendenziali. Ciò è avvenuto a sintesi di un incremento nel settore dell'industria (incluse le costruzioni) quasi doppio rispetto a quello dei servizi; all'interno di questi ultimi spicca il risultato particolarmente modesto dell'aggregato comprendente commercio, alberghi e pubblici esercizi, trasporti e comunicazioni, con una variazione tendenziale di appena lo 0,5 per cento.

3. Il quadro macroeconomico per il 2007 contenuto nel DPEF

Lo scenario macroeconomico italiano relativo al 2007, su cui sono costruite le proiezioni tendenziali e programmatiche contenute nel DPEF, si basa su un'ipotesi di crescita dell'attività relativamente moderata che condurrebbe, nella media dell'anno, a un incremento del Pil del 2,0 per cento. Tale espansione sarebbe alimentata esclusivamente dalla domanda interna, con contributi relativamente equilibrati dei consumi privati (1,2 punti percentuali) e degli investimenti (0,7 punti), mentre la componente del saldo netto con l'estero risulterebbe pressoché neutra, in quanto le due correnti dell'interscambio manterrebbero una dinamica molto simile.

Sulla base dei dati corretti per gli effetti di calendario¹ la crescita del Pil acquisita al primo trimestre 2007 è pari all'1,4 per cento. La proiezione considerata nel DPEF corrisponde quindi a un'evoluzione caratterizzata da un tasso di incremento congiunturale medio dello 0,4 per cento per i rimanenti trimestri dell'anno. In altri termini il risultato previsto corrisponde al proseguire di un'espansione ciclica di intensità moderata, in media lievemente inferiore a quella dell'ultimo anno.

La previsione riguardante la dinamica dei consumi delle famiglie ipotizza un incremento in media d'anno del 2,0 per cento. Nonostante la recente accelerazione della crescita di questa componente della domanda, l'aumento già acquisito al primo trimestre è pari all'1,3 per cento e per conseguire il risultato previsto è necessario un tasso di crescita congiunturale medio dello 0,5 per cento nei restanti tre trimestri. Si tratta di uno sviluppo moderatamente più vivace di quello che ha caratterizzato la recente evoluzione dei consumi privati e che implica, quindi, una tendenza positiva del clima di fiducia delle famiglie e un progressivo recupero di dinamismo del reddito disponibile. Il quadro del DPEF non esplicita, invece, la previsione di evoluzione dei consumi collettivi nel 2007.

¹ Si deve considerare che il valore annuo complessivo del Pil, come degli altri aggregati di contabilità nazionale, è influenzato seppure in misura molto contenuta dagli effetti derivanti dal diverso numero di giorni lavorativi caratteristico di ciascun anno; in particolare il 2007 presenta tre giornate lavorative in più del 2006.

Per quel che riguarda gli investimenti fissi lordi, il DPEF prevede un aumento del 3,5 per cento nella media del 2007, senza peraltro fornire il consueto dettaglio relativo alla componente dei macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto e a quella delle costruzioni. Mentre la crescita acquisita al primo trimestre dell'anno per il totale degli investimenti è pari al 2,2 per cento, la previsione considera un rafforzamento della dinamica rispetto al primo trimestre, con incrementi medi dell'ordine dello 0,9 per cento nei restanti trimestri dell'anno. Si tratta di un risultato che implicherebbe una maggiore continuità del ciclo degli investimenti rispetto al recente passato, soprattutto per quel che riguarda la spesa per macchinari e attrezzature e per mezzi di trasporto. Peraltro, per la componente delle costruzioni esso non è in contraddizione con un'attenuazione della tendenza espansiva, particolarmente vivace, registrata nella fase recente e che potrebbe derivare dal rialzo dei tassi di interesse.

Riguardo all'interscambio di beni e servizi con l'estero, la proiezione del DPEF considera nella media del 2007 un aumento del 4,2 per cento delle importazioni e del 4,4 per cento delle esportazioni. Questi risultati corrispondono a una crescita decisamente sostenuta delle importazioni di beni e servizi (con un ritmo di incremento congiunturale medio dell'1,8 per cento) a cui si contrappone una dinamica più moderata delle esportazioni (incrementi medi dell'1,0 per cento). Riguardo al primo aspetto, lo scenario sembra ipotizzare una tendenza al maggiore assorbimento di offerta estera che non è in linea con le tendenze più recenti. La proiezione relativa alle esportazioni risulta invece piuttosto cauta, soprattutto se si considera che l'espansione del commercio internazionale recepita nel quadro del DPEF, per quanto in lieve rallentamento rispetto all'eccezionale ritmo del 2006, resta nel complesso assai robusta.

Le proiezioni del DPEF sull'evoluzione dei principali indicatori del mercato del lavoro sembrano basate su un'ipotesi di ritorno, dopo il recente rallentamento, a una crescita vivace della domanda e dell'offerta di lavoro, dopo il recente rallentamento. Per le unità di lavoro totali si prevede un incremento annuo dello 0,8 per cento, che corrisponde a una variazione congiunturale media dello 0,6 per cento nei restanti tre trimestri del 2007, superiore a quella del prodotto e che darebbe, quindi, luogo a un nuovo calo, seppure lieve, della produttività. Riguardo al tasso di disoccupazione si ipotizza un livello (pari al 6,4 per cento nella media del 2007) che implica una risalita rispetto a quello registrato, in termini stagionalizzati, nel primo trimestre: tale media annua corrisponderebbe, quindi, a un significativo aumento del tasso di attività, con una crescita delle forze di lavoro lievemente superiore a quella dell'occupazione.

4. La finanza pubblica

Il DPEF predisposto dal Governo contiene un'articolazione di tavole e di analisi di dettaglio molto più ampia di quella delle scorse edizioni. Esso presenta un quadro programmatico di finanza pubblica che, senza manovre correttive rispetto al quadro tendenziale, prevede di portare il rapporto tra debito e Pil

sotto la soglia del 100 per cento nel 2010 e di conseguire un rapporto tra indebitamento e Pil pari a zero nel 2011. Inoltre, questi obiettivi sono perseguiti con un peggioramento del deficit programmatico per il 2007 rispetto al tendenziale dal 2,1 al 2,5 per cento del Pil, per effetto del Decreto Legge allegato al DPEF, mentre si ipotizza un intervento di ammontare complessivo pari a circa 43 miliardi di euro nel periodo 2009-2011.

Anche il saldo primario è previsto in aumento dal 2,3 per cento del 2007 al 3,6 nel 2011. Considerando la manovra di cui sopra prevista per il triennio 2009-2011, si dovrebbe raggiungere alla fine del periodo un tasso del saldo primario sul Pil prossimo al 5 per cento, valore ritenuto tra gli obiettivi di una finanza pubblica in equilibrio.

4.1 La dinamica recente della finanza pubblica

Il 12 giugno 2007 l'Istat ha diffuso le serie storiche del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche (AP) per il periodo 1980-2006², utilizzate nel DPEF per l'esame degli andamenti di finanza pubblica di lungo periodo. I nuovi conti incorporano le revisioni annuali per gli anni più recenti, già diffuse nell'edizione del 2007 del Rapporto Annuale dell'Istat, e contenute nella Notifica trasmessa ad Eurostat il 1° aprile 2007.

Nel 2006 il Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche ha fatto registrare, nella sua versione provvisoria, un lieve peggioramento dell'incidenza dell'indebitamento netto sul Pil, salendo al 4,4 per cento dal 4,2 per cento dell'anno precedente. In valore assoluto l'indebitamento è aumentato, rispetto all'anno precedente, di 5.981 milioni di euro, attestandosi su un livello pari a 65.504 milioni.

Alla crescita dell'indebitamento hanno contribuito alcune uscite per oneri straordinari per un ammontare complessivo di 29,7 miliardi di euro, che ovviamente incidono su tutti i rapporti caratteristici influenzati dall'ammontare delle uscite. In particolare, senza tali oneri straordinari l'indebitamento netto sarebbe risultato pari al 2,4 per cento del Pil.

Nel 2006 la spesa pubblica complessiva è cresciuta del 7,9 per cento rispetto all'anno precedente, evidenziando una dinamica più accentuata di quella registrata nel 2005 (+3,6 per cento). Ciò ha comportato che per la prima volta dopo un decennio la sua incidenza sul Pil superasse la soglia del 50 per cento (in particolare 50,5 per cento, contro il 48,6 per cento nel 2005).

All'aumento della spesa nel 2006 hanno influito anche gli interessi passivi che sono cresciuti (+5,2 per cento) rispetto alla diminuzione del 2,3 per cento manifestatasi nel 2005.

Il 3 di luglio, l'Istat ha anche diffuso il Conto economico trimestrale delle Amministrazioni pubbliche (AP) relativo al primo trimestre 2007: nei primi tre mesi dell'anno, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato pari al 6,1 per cento del Pil. Tale risultato segna un leggero peggioramento

² Cfr. Istat. *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche. Serie SEC 95 – Anni 1980-2006*. Statistiche in breve del 12 giugno 2007

rispetto al 5,9 per cento registrato nel corrispondente trimestre del 2006. Invece il saldo primario (indebitamento al netto degli interessi passivi) è risultato invariato, con un valore negativo pari all'1,5 per cento del Pil. Pertanto il peggioramento dell'indebitamento tra i due trimestri messi a confronto deriva dalla significativa crescita degli interessi passivi che nel primo trimestre del 2007 sono aumentati del 12,4 per cento, confermando la fase di crescita iniziata nel secondo trimestre del 2006.

Nel primo trimestre 2007, anche il saldo corrente (risparmio) è risultato peggiorato, con un valore negativo pari a 12.376 milioni di euro, contro il valore negativo di 10.771 milioni di euro nel corrispondente trimestre dell'anno precedente. Rispetto al Pil l'incidenza negativa è risultata pari al 3,4 per cento (meno 3,1 per cento nel corrispondente trimestre del 2006).

4.2 Le previsioni per l'anno 2007 nel DPEF

Per il 2007, come si è detto, il DPEF stima un livello tendenziale a legislazione vigente dell'indebitamento netto pari al 2,1 per cento del Pil, inferiore di 2,3 punti percentuali rispetto al 4,4 per cento del consuntivo 2006. Il miglioramento rispetto alle previsioni contenute nella Relazione previsionale e programmatica dello scorso autunno è attribuito, nel documento, al maggior gettito fiscale rispetto alle previsioni iniziali, alle prospettive di crescita dell'economia lievemente superiore, allo slittamento al 2008 dei rinnovi contrattuali dei settori non statali, e ad alcune economie delle Amministrazioni centrali, contrastati solo parzialmente da maggiori oneri per erogazioni al personale della scuola e maggiori spese per consumi intermedi della sanità (derivanti anche dall'abolizione di alcuni ticket).

La stima dell'indebitamento netto è stata poi corretta al 2,5 per cento di Pil per tener conto delle maggiori spese evidenziate con l'assestamento del Bilancio di previsione dello Stato (per circa un miliardo di euro) e delle ulteriori spese stabilite nei provvedimenti contenuti nel Decreto Legge approvato contemporaneamente al DPEF (per un ammontare pari a circa 5,6 miliardi di euro). Conseguentemente anche il saldo primario viene corretto al ribasso (+2,3 per cento rispetto al Pil).

Nel 2007 la pressione fiscale è prevista al 42,8 per cento del Pil, in crescita cioè di circa cinque decimi di punti percentuali rispetto al 2006, di cui 4 decimi sono attribuiti al gettito dei versamenti all'INPS delle quote di TFR che dovrebbero ammontare, secondo le previsioni, a circa 6 miliardi di euro.

Nel complesso le entrate dovrebbero aumentare del 5,2 per cento rispetto al 2006, mentre le spese, al netto degli interessi passivi, dovrebbero aumentare di un modesto 0,3 per cento. Nel considerare quest'ultima variazione si deve tener conto anche che nelle spese primarie del 2006 erano compresi i 29,7 miliardi di euro di oneri straordinari, relativi ai rimborsi di IVA sulle auto aziendali e all'accollo del debito di TAV da parte dello Stato.

Sono invece previsti in forte crescita gli interessi passivi (+9,2 per cento rispetto all'anno precedente), con una dinamica quindi più accentuata rispetto al 2006 (+5,2 per cento).

Nell'ambito delle previsioni delle uscite primarie si rileva una forte ripresa delle spese per investimenti (+17,7 per cento), soprattutto quelle sostenute dal Bilancio dello Stato e dagli altri enti dell'amministrazione centrale, dopo il rallentamento registrato nel triennio precedente.

4.3 La qualità della spesa pubblica e la riforma del Bilancio dello Stato

Nell'attuale DPEF 2008-2011, partendo dall'analisi dei dati pubblicati dall'Istat sulla ripartizione funzionale della spesa pubblica³, viene posta in evidenza un'importante caratteristica della realtà italiana: da un lato la spesa pubblica primaria risulta cresciuta sensibilmente nel periodo 1990-2006, ad un tasso medio annuo del 7,3 per cento⁴, dall'altro, si registra una sostanziale stabilità nella sua composizione percentuale per funzione.

Queste informazioni sono, tuttavia, da considerarsi come approssimative. Infatti, come a più riprese sottolineato dall'Istat, anche in occasione del DPEF dello scorso anno, le contabilità pubbliche, che sono la principale fonte per la costruzione del Conto consolidato delle Ap e per la disaggregazione della spesa pubblica per funzione, sono ancora impostate prevalentemente secondo le esigenze amministrative-gestionali, mentre viene posta poca attenzione alla rappresentazione degli aspetti qualitativi e funzionali più idonei a permettere una conoscenza delle politiche pubbliche nell'utilizzazione delle risorse.

In tema di qualità della spesa pubblica, il DPEF, sottolinea che, con la costituzione della Commissione sulla spesa pubblica, prevista dalla Legge Finanziaria 2007, è stato iniziato un percorso pluriennale basato su una ripresa del processo di riforma del Bilancio dello Stato e di un riesame complessivo delle procedure di spesa pubblica in termini di analisi e di valutazione, definito come *spending review*, in analogia con quanto già fatto in altri paesi, come ad es. il Regno Unito e l'Australia.

La nuova struttura del bilancio, predisposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in accordo con tutti i Ministeri interessati, prevede una riclassificazione delle risorse pubbliche secondo due livelli di aggregazione, definiti come *Missioni* e *Programmi*. L'obiettivo della riforma è quello di evidenziare la connessione tra risorse stanziare e finalità perseguite nel loro utilizzo, favorendo il passaggio da una cultura di "*previsione per capitoli*", in cui si pone l'attenzione prevalentemente alle variazioni di periodo, a una di "*programmazione per politiche pubbliche*".

Nell'ambito della riforma del Bilancio dello Stato all'interno dei *Programmi*, l'Istat suggerisce di tenere in conto l'esigenza di predisporre una suddivisione in capitoli tale da rendere possibile:

- il confronto con gli anni precedenti al fine di facilitare le analisi in serie storica;

³ Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione, Serie SEC95 – Anni 1990-2005. Statistiche in breve, febbraio 2007.

⁴ Il tasso di crescita della spesa pubblica qui riportato è superiore a quanto citato nel DPEF in quanto, in questa sede, si fa riferimento all'intero periodo 1990-2006, mentre nel DPEF il calcolo è stato effettuato per l'ultimo decennio.

- un agevole raccordo con la classificazione dei pagamenti e delle riscossioni utilizzate ai fini della registrazione nel sistema informativo Siope;
- una classificazione armonizzata con quella delle operazioni di tesoreria in modo da permettere una più corretta costruzione del conto di cassa del Settore Statale.

Questa ultima considerazione richiederebbe anche una revisione del sistema di classificazione dei conti correnti della Tesoreria centrale, necessaria per permettere un quadro integrato per voce economica dei flussi di cassa che concorrono alla determinazione del *fabbisogno*, non influenzati da partite di giro-conto, la cui inclusione spesso modifica il significato delle diverse voci di entrata e di uscita.

Va inoltre sottolineato che l'attuazione della nuova riforma del Bilancio dello Stato potrebbe rappresentare l'occasione per eliminare alcune anomalie che persistono nonostante i continui miglioramenti che si sono susseguiti a partire dalla precedente riforma del 1997, che per la prima volta introdusse una classificazione economica e funzionale tipiche del Sec95. Tali esigenze saranno esposte anche alla Commissione Tecnica di finanza pubblica e alla Ragioneria Generale dello Stato.

Va infine ribadito che se i principi e le modalità con cui si intende riformare il sistema contabile dello Stato fossero estesi anche ai sistemi contabili delle Regioni e degli Enti locali si otterrebbe un sistema di finanza pubblica veramente integrato, capace di meglio supportare i processi decisionali e di controllo della spesa pubblica e rendere più consapevoli i cittadini e le Istituzioni sulla disponibilità e sull'impiego delle risorse pubbliche.

Si deve comunque far presente che, come spesso abbiamo sostenuto in questa sede, le risorse finanziarie ed umane a disposizione dell'Istituto per svolgere tutte queste attività sono nettamente insufficienti.

5. Un contributo all'analisi di alcuni temi specifici trattati nel DPEF

Nel DPEF si presenta l'evoluzione della strategia del Governo verso il sostegno alla crescita, sia pure nel rispetto delle compatibilità di bilancio. In questa prospettiva si individuano diverse aree di intervento, con riferimento alle debolezze del sistema socio-economico, attribuendo un ruolo centrale, tra l'altro, al potenziamento delle infrastrutture, all'innalzamento e la qualificazione dell'occupazione, alla riduzione di elementi strutturali ed emergenti di disagio sociale e, più in generale, al sostegno dei redditi e della capacità di spesa delle famiglie.

Molti di questi temi sono stati trattati dall'Istat in occasione della presentazione del Rapporto annuale di quest'anno e/o degli anni precedenti.

Nei dossier elaborati per questa Audizione si affrontano anche alcuni di questi aspetti in maniera puntuale rispetto alle analisi e alle iniziative presentate nel DPEF. Il Dossier 4, in particolare, fa riferimento all'ipotesi di una "riduzione dell'ICI sulla prima casa e una detrazione a favore degli affittuari", che nel

DPEF si prevede di inserire nella prossima legge finanziaria, con l'obiettivo di concorrere simultaneamente ad accrescere l'equità fiscale, migliorare il funzionamento dei mercati immobiliari e sostenere il reddito. L'Istat ha già presentato in occasione dell'Audizione sulla legge finanziaria di due anni or sono un contributo conoscitivo sulla situazione delle famiglie nel 2004 rispetto all'abitazione, con particolare riferimento ad affitti e mutui.

In questa occasione, propone un'analisi, aggiornata al 2006, in cui si delineano i tratti caratteristici per età, aree geografiche, composizione familiare e livelli di spesa dei possibili destinatari di questi interventi. In particolare, le informazioni raccolte dall'Istat mettono in luce come nell'ultimo biennio si sia prodotto un ulteriore ampliamento (quasi un punto percentuale) della quota di abitazioni in proprietà e a uso gratuito, salita all'82,4 per cento delle famiglie e l'83,4 per cento degli individui.

La platea dei destinatari di una possibile revisione del sistema di detrazioni legate all'ICI è, ora, rappresentata da 17,3 milioni di famiglie che abitano in una casa in proprietà; quelle in affitto, possibili destinatarie di nuove detrazioni, circa 4,2 milioni, con un monte affitti stimato pari a circa 17 miliardi di euro annui; altrettanti sarebbero gli alloggi e i cespiti toccati da una revisione specifica nel trattamento fiscale dei redditi da locazione.

Dal punto di vista dell'emergenza sociale, riconosciuta nel DPEF, dove si afferma che "il funzionamento del mercato della casa e degli affitti resta una delle preoccupazioni principali soprattutto per i giovani", l'analisi condotta dall'Istat mostra che tra i 2,1 milioni di famiglie 'giovani' (persona di riferimento di età inferiore ai 35 anni), corrispondenti a 4,8 milioni di individui, si rileva infatti una quota di proprietari notevolmente inferiore alla media (il 50,8 contro il 73,3 per cento) e, insieme, una più elevata quota di mutuatari (il 18,9 contro il 10,1 per cento). In ragione di una minor diffusione della proprietà, tra le famiglie giovani si osservano quote quasi doppie rispetto alla media sia di affittuari (il 32,7 contro il 17,7 per cento) che di usufruttuari (il 16,5 contro il 9,1 per cento).

L'accesso alla proprietà immobiliare è evidentemente condizionato dalla capacità di spesa: in affitto vivono, infatti, ben il 24,5 per cento delle famiglie e il 25,3 per cento degli individui nella classe di consumo fino ai 2000 euro mensili, che è anche la più numerosa, raccogliendo circa 11,6 milioni di famiglie e 23,3 milioni di individui. Inoltre è presumibile che le difficoltà crescenti nell'accesso all'alloggio nell'ultimo biennio possano aver contribuito a rallentare anche il processo di costituzione di nuove famiglie. Su questo ultimo tema si consideri che, dal 2004 al 2006, gli importi medi degli affitti sono aumentati del 10,6 per cento, e del 9,0 per cento quelli delle rate di mutuo, con un incremento della loro incidenza sulla spesa familiare di 1,4 e 1,0 punti percentuali rispettivamente. Tali variazioni, tuttavia, fanno riferimento ai valori medi dei contratti in essere; mentre le variazioni sulle incidenze sulle singole famiglie dipendono dalle loro specifiche situazioni: maggiori, ad esempio, sono quelle al margine, relative ai nuovi contratti.

Per gli affittuari con meno di 1000 euro di spesa mensile – circa 900mila famiglie – l'incidenza media supera abbondantemente il 30 per cento.

La preoccupazione espressa nel DPEF per il sostegno dei redditi trova, d'altronde, conferma nei risultati dell'indagine sui consumi appena diffusa dall'Istat, che per il 2006 rileva una sostanziale stagnazione della spesa in termini reali, e un'accentuazione del divario territoriale. Inoltre, con riferimento alle misure per il sostegno dei redditi più bassi, nel DPEF si osserva come tale strategia sia già stata avviata con la passata legge finanziaria. Una valutazione quantitativa – ancorché parziale – sull'argomento, condotta dall'Istat attraverso un esercizio di micro-simulazione col modello MASTRICT, considera l'impatto della riforma delle aliquote fiscali e contributive, delle detrazioni e di altri provvedimenti sui contribuenti sia in complesso, sia prendendo in esame diverse categorie socio-professionali e familiari, e per decimi di reddito imponibile. Al riguardo, si rileva come le misure prese in esame – che, è il caso di osservare, non comprendono variazioni di tassazione locale né alcuni provvedimenti para-fiscali – hanno avvantaggiato circa il 70 per cento delle famiglie, con un guadagno medio di 213 euro, penalizzandone il 22 per cento, con una perdita media pari a 390 euro. In linea con quanto affermato in diversi documenti governativi, i provvedimenti simulati hanno avuto un effetto complessivamente redistributivo, con la riduzione di 2-3 decimi di punto degli indici sintetici di disuguaglianza dei redditi. In pratica, i benefici sono stati significativi per le famiglie di contribuenti nella prima metà della distribuzione e le perdite maggiori sono state sostenute dalle famiglie del decimo di contribuenti più ricco. Tuttavia, l'effetto positivo appare concentrato soprattutto in alcune categorie con redditi medio bassi (operai e altri gruppi di lavoro dipendente) e con carico familiare, con variazioni prossime all'1 per cento del reddito familiare, non beneficiando in maniera altrettanto ampia e uniforme i contribuenti nei decimi inferiori della distribuzione.

Tra i problemi trattati nel DPEF, quello più ampio per riferimenti, ambiti d'intervento e, anche, impegno di risorse, è probabilmente quello del Mezzogiorno. Questo tema è affrontato in un capitolo dedicato ad esso e alla finanza regionale, ma è richiamato in quasi tutti gli argomenti trattati nel testo: rispetto all'obiettivo di Lisbona di più elevati tassi di occupazione e partecipazione, soprattutto per la componente femminile; per la necessità di garantire i beni primari di legalità e sicurezza nonché, negli obiettivi concreti dell'azione di governo, in termini di quote, flussi, e priorità tematiche e settoriali degli interventi, delineando gli investimenti in infrastrutture (ferroviarie, portuali, stradali) e per le imprese (accesso al credito), e gli *obiettivi di servizio* dell'istruzione, dei servizi di rete e socio-sanitari. A tal fine, si prevedono importanti impegni di spesa, con un aumento del 37 per cento degli stanziamenti in termini nominali lungo il periodo di programmazione.

Oltre che attraverso la propria produzione statistica, su cui pure si fondano in buona parte le considerazioni contenute nel DPEF, riprendendo le analisi presentate nel Rapporto Annuale, nel Dossier 5 l'Istat offre un contributo conoscitivo ampio per la comprensione dei diversi elementi oggetto di intervento. L'analisi proposta, basata su informazioni con un dettaglio territoriale particolarmente fine, consente di individuare eterogeneità rilevanti in termini di dinamismo, capacità innovativa, fabbisogni e opportunità di sviluppo dalle politiche nelle diverse aree del Mezzogiorno. Tuttavia, essa evidenzia come nel complesso il Mezzogiorno presenti caratteri unitari e, nuovamente, traiettorie d'evoluzione divergenti da quelle del resto del Paese, come confermano, per il 2006, la debolezza della crescita del Pil – pari all'1,4 per cento, contro il 2,0 del Centro-Nord – quella della spesa in consumi delle famiglie – cresciuta dell'1,2 per cento contro l'1,8 – e, ancora nel primo trimestre del 2007, la performance deludente dell'occupazione, che nel Mezzogiorno è diminuita dello 0,6 per cento su basi tendenziali, mentre nel Centro-Nord è aumentata dello 0,9 per cento.

Al tempo stesso, il quadro territoriale dualistico che tuttora prevale sulle altre differenziazioni interne viene qualificato, illustrando il carattere multidimensionale delle difficoltà che attraversa il Mezzogiorno.

Emergono specificità dimensionali, di specializzazione e performance delle unità produttive che vi sono localizzate, nel complesso penalizzanti, con una forte presenza di imprese *di sussistenza*. Si delinea un'organizzazione territoriale in cui scarseggiano le reti e le funzioni urbane e i flussi informativi non sono densi, che a sua volta ostacola l'attività d'impresa.

Si conferma la situazione particolarmente negativa del mercato del lavoro, con caratteristiche allarmanti di sotto-utilizzazione delle risorse umane, tanto più gravi per la componente femminile della popolazione, e che si accompagnano a una forte incidenza del lavoro irregolare e alla persistenza dell'emigrazione interna sottolineando il ruolo discriminante dell'istruzione nel migliorare partecipazione e occupazione.

Infine, il Mezzogiorno risulta caratterizzato da una distribuzione più diseguale del reddito di famiglie e individui; da una minor disponibilità di infrastrutture, di servizi e da un più basso livello della spesa per i servizi socio-assistenziali. Nei comuni del Sud questa è di appena 38 euro l'anno pro-capite e 73 nelle isole, contro una media nazionale di 92: ricordando gli *obiettivi di servizio* del DPEF, questo si riflette in un indice di copertura territoriale del servizio di asili-nido pari al 41 per cento nel Sud, 63 nelle isole e 79-80 per cento nelle altre ripartizioni. Analogamente, le strutture residenziali per anziani del Mezzogiorno ospitano solo poco più del 10 per cento degli 88 mila anziani ospitati a livello nazionale.

Come già detto più volte, la statistica ufficiale italiana e l'Istat in particolare, se avessero più risorse finanziarie e di personale, potrebbero svolgere ulteriori rilevazioni statistiche ed analisi più esaustive utili per le decisioni riguardanti le politiche di intervento e per la loro implementazione.