



ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA

CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONI BILANCIO

Documenti di bilancio per il periodo 2007-2009

Audizione dell'istituto di Studi e Analisi Economica – ISAE

Mercoledì, 11 ottobre 2006

QUADRO MACROECONOMICO

Economia internazionale

Quadro globale ancora positivo, ma in rallentamento. Nonostante l'economia mondiale continui nel complesso a mostrare una fase di robusta espansione, nel recente periodo si sono rafforzate le attese di una decelerazione del suo ritmo di crescita. Nel corso del secondo trimestre, gli scambi mondiali sono stati meno dinamici rispetto all'esuberanza dei mesi precedenti, mentre la crescita economica ha evidenziato un notevole rallentamento negli Stati Uniti.

Da un lato, alcuni degli elementi di maggior rischio per lo scenario internazionale, delineati dall'ISAE in luglio, hanno teso ad attenuarsi nel più recente periodo. In particolare, il prezzo del greggio, dopo aver raggiunto nel mese di agosto livelli record storici, ha subito una repentina e accentuata flessione, mentre i mercati azionari hanno completamente recuperato la caduta primaverile. D'altro canto, i mesi estivi sono stati comunque caratterizzati da elementi di criticità, in particolare negli Stati Uniti. Alla stabilizzazione dei prezzi del mercato immobiliare, già evidente nella parte iniziale dell'anno, si sono recentemente susseguiti i primi segnali di una loro flessione. A quest'ultimo fattore appaiono al momento legati i timori di una brusca decelerazione dell'economia statunitense. Il superamento del punto di massimo del ciclo americano appare confermato dalla prolungata pausa nella politica di inasprimento delle condizioni monetarie intrapresa due anni or sono dalla Federal Reserve, che sembra preludere al ritorno, già nel 2007, a una intonazione più espansiva; l'inclinazione negativa della curva dei rendimenti statunitense, con i livelli dei tassi a lungo termine più bassi di quelli a breve, lascerebbero intendere come i mercati finanziari incorporino già tali attese.

Una espansione meno vigorosa della crescita negli Stati Uniti è, al momento, un elemento condiviso da tutti i previsori; la quantificazione di tale decelerazione e il conseguente impatto per l'economia mondiale sono invece oggetto di un acceso dibattito, con alcuni analisti propensi a ritenere imminente un episodio recessivo. L'attuale scenario previsivo ISAE per il biennio 2006-07 continua ad annettere a questa eventualità una minore probabilità di realizzazione: l'evoluzione nel periodo in questione è improntata a una espansione ancora robusta nell'anno in corso, grazie all'apporto del primo semestre, ma con una decelerazione già a partire dal secondo, che si rifletterà pienamente nei valori medi del prossimo anno; il ridimensionamento dei prezzi dei prodotti energetici potrebbe contribuire a compensare parzialmente gli effetti negativi dello sgonfiamento del settore immobiliare .

Tagli alla produzione e rallentamento della domanda stabilizzano il prezzo del greggio. Proseguendo nella tendenza in atto per tutto il 2005, il prezzo del petrolio ha raggiunto nei primi giorni di agosto quotazioni storicamente elevate, con picchi intorno agli 80 dollari al barile. Successivamente,

alcuni degli elementi che sostenevano le quotazioni sono venuti meno. Alla riduzione delle tensioni conseguente alla cessazione del conflitto israeliano-libanese si sono aggiunti dati confortanti relativi alle scorte di prodotti raffinati negli Stati Uniti e la prospettiva di una decelerazione della domanda internazionale nei prossimi trimestri. Ciò ha determinato una rapida inversione di tendenza: in poco più di un mese, i prezzi hanno subito una correzione di oltre il 25%, stabilizzandosi su livelli di poco inferiori ai 60 dollari a barile.

I paesi produttori hanno recentemente espresso la volontà di stabilizzare il prezzo al di sopra dei 60 dollari, annunciando a tale scopo tagli alla produzione. Tale fattore dovrebbe essere in grado di bilanciare una possibile riduzione di domanda, implicita nelle nostre assunzioni, in particolare nel corso del 2007. Le aree emergenti, quelle cioè a maggiore intensità di consumo energetico, pur in decelerazione, continueranno comunque a sostenere gli acquisti di greggio su buoni livelli.

Nelle ipotesi ISAE, tali andamenti si traducono in un incremento dei prezzi rispetto alle quotazioni attuali, con valori medi vicini ai 65 dollari a barile, sostanzialmente stabili nell'arco dell'esercizio di previsione. Per l'intero 2006, l'incremento rispetto all'anno precedente risulterebbe quindi consistente (+21,7%), con un leggero decremento, in media d'anno, nel 2007 (-2,7%).

In forte decelerazione i prezzi delle altre materie prime. Oltre alle materie prime energetiche, anche i prezzi delle altre principali *commodities* hanno registrato, nel terzo trimestre dell'anno, consistenti flessioni. Per i beni alimentari, l'indice HWWA ha sperimentato, nei confronti del secondo trimestre 2006, un decremento di quasi un punto percentuale; le materie prime industriali hanno invece segnato un aumento del 3,8%, in forte frenata rispetto al primo semestre dell'anno (che aveva registrato un tasso di incremento trimestrale medio vicino al 13%). Nelle ipotesi ISAE, i prezzi delle materie prime industriali continuerebbero ad evidenziare un andamento moderato, a seguito di un indebolimento della domanda e di incrementi dell'offerta per alcune *commodities*. Tali sviluppi, tuttavia, diverranno visibili in termini di variazioni medie annue solo nel 2007 (+11,2%); l'anno corrente, infatti, sconta l'elevato livello di partenza della prima parte del 2006 (+32,2% la variazione annua prevista). Per i prezzi dei beni alimentari, si prevede una sostanziale stagnazione nell'ultima parte del 2006, con un moderato rialzo nel primo trimestre del 2007 legato a fattori stagionali, a cui seguirebbe una nuova stabilizzazione nella seconda parte del prossimo anno sui livelli raggiunti. In media d'anno, l'incremento rispetto al 2005 si attesterebbe intorno all'8%, per poi segnare un ritmo più contenuto nel 2007 (+5,7%).

Il tasso di cambio del dollaro in leggero deprezzamento. Nel nostro quadro, l'economia statunitense sperimenterebbe una decelerazione, senza il verificarsi, però, di un episodio recessivo. Il

rallentamento ciclico in Europa sarebbe meno marcato nel corso del 2007; l'andamento della politica monetaria nelle due aree favorirebbe la riduzione del differenziale nei tassi di interesse a breve termine. Ciò dovrebbe accompagnarsi a un leggero deprezzamento del dollaro nei confronti dell'euro rispetto alle quotazioni attuali, con una sostanziale oscillazione all'interno di una banda compresa tra 1,28 e 1,31 dollari per euro nell'arco dell'orizzonte previsivo. Nel corso del prossimo anno, i valori medi del tasso di cambio euro/dollaro si collocherebbero al limite superiore di tale banda. In termini di risultati medi annui, si verificherebbe un leggero apprezzamento della valuta europea sia nel 2006 (circa 1%), sia, in misura un po' più ampia, nel 2007 (3% circa).

Scambi mondiali ancora elevati, ma in decelerazione. Nel secondo trimestre, in coincidenza con le correzioni sui mercati azionari e l'incertezza generata dal cambiamento nella impostazione seguita dalla politica monetaria delle principali Banche centrali in Europa e in Asia, il commercio internazionale in volume ha registrato un marcato rallentamento rispetto all'esuberanza dei trimestri precedenti (l'aumento congiunturale è stato dello 0,9% contro il 2,7% del primo trimestre). Tale frenata appare tuttavia temporanea; nella seconda parte dell'anno, grazie anche alla discesa delle quotazioni dei beni energetici, alla ripresa delle quotazioni di borsa e alla tenuta delle economie più dinamiche, ci attendiamo il ritorno a tassi di espansione più sostenuti, anche se a ritmi inferiori a quelli prevalenti tra la seconda metà del 2005 e l'inizio del 2006. L'incremento medio per l'anno in corso risulterebbe, a consuntivo, assai sostenuto: gli scambi mondiali si attesterebbero al 9,4%. Nel 2007, il rallentamento previsto in tutte le principali economie industrializzate si accompagnerebbe a un raffreddamento anche nei tassi di espansione degli scambi: nella previsione ISAE il commercio mondiale registrerebbe nel 2007 un'espansione del 7,4%, comunque superiore alla crescita media degli ultimi 35 anni (pari circa al 6%).

“Soft landing” per gli Stati Uniti. Negli Stati Uniti, nel corso del secondo trimestre si è evidenziato l'atteso rallentamento, principalmente dovuto a una stagnazione degli acquisti per beni durevoli e a una contrazione degli investimenti residenziali. Proprio alla brusca caduta degli indicatori di produzione e domanda edilizia sono legati i timori di un *hard landing* dell'economia statunitense, soprattutto per il ruolo svolto recentemente dal settore nel sostenere la dinamica degli consumi privati. Questi ultimi potrebbero però trovare appoggio dalla recente discesa del prezzo del petrolio, nonché dall'andamento del mercato azionario. Riteniamo che entrambi gli elementi possano continuare a fornire anche nei prossimi trimestri un sostegno ai redditi reali dei consumatori, compensando, in parte, le perdite di ricchezza dal lato immobiliare.

Sulla base di queste considerazioni, ipotizziamo per la seconda metà de 2006 un profilo trimestrale del PIL statunitense leggermente inferiore rispetto a quanto mostrato nel secondo trimestre; ciò determinerebbe un tasso di espansione del 3,3%. La decelerazione nel 2007 sarebbe di un punto percentuale (2,3%).

In Giappone una crescita meno rapida ma ancora solida. Anche l'economia giapponese ha mostrato, nel corso del secondo trimestre, un andamento decisamente più contenuto che nel primo, a causa del forte arretramento degli investimenti residenziali e pubblici. Nonostante ciò le prospettive di crescita rimangono positive, pur con una moderazione nel tasso di sviluppo. I processi di riforma che hanno caratterizzato negli ultimi anni il settore industriale e del credito sono pressoché completati, costituendo una solida base per la ripresa. Il contesto esterno, rappresentato dal dinamismo dei paesi dell'area asiatica, costituisce ancora un elemento importante; una decelerazione della domanda estera, in particolare nel 2007, toglierà sostegno alla ripresa, ma più che in passato le componenti interne di domanda dovrebbero aiutare a compensarne gli effetti negativi. Nelle ipotesi ISAE, l'espansione del PIL giapponese si manterrebbe nell'anno in corso sui ritmi sperimentati nel 2005 (2,6%), leggermente al di sopra del tasso di crescita potenziale stimato dall'OCSE; nel 2007 si determinerebbe una leggera decelerazione (2,1%).

Così come nell'area euro. Nel corso del primo semestre, l'area euro ha evidenziato un irrobustimento della fase ciclica basato su un più ampio contributo da parte delle componenti interne di domanda. Nel prosieguo dell'anno, ci si attende un apporto ancora positivo da queste ultime. Gli investimenti dovrebbero beneficiare di condizioni di credito favorevoli, nonostante i recenti rialzi dei tassi di policy, grazie a rendimenti a lungo termine su livelli ancora bassi. I consumi, beneficerebbero degli incrementi di occupazione, pur in presenza di una moderata dinamica salariale. Il rialzo dell'IVA in Germania all'inizio del 2007 sosterebbe i consumi nel quarto trimestre, comprimendoli però nei mesi successivi alla sua introduzione. D'altro canto, il progressivo rallentamento della domanda estera determinerebbe un minor apporto alla crescita dell'area. Nel complesso, l'ISAE stima, nell'esercizio previsivo condotto in questi giorni unitamente all'Istituto tedesco IFO e a quello francese INSEE, un tasso di espansione per la zona euro nel suo insieme pari al 2,6% nel 2006. Nel 2007, il ritmo di crescita si attesterebbe al 2 per cento.

“Decoupling” nella conduzione della politica monetaria della Fed e della BCE. La necessità di tenere sotto controllo le tensioni inflazionistiche generate dai rialzi nei prezzi delle materie prime

nel corso della prima parte del 2006, in un contesto di ciclo favorevole, indurrebbero la Banca Centrale Europea, ad un ulteriore rialzo del tasso repo di 25 punti base entro la fine dell'anno (al 3,5%), con una successiva stabilizzazione nel corso del 2007 in concomitanza con il rallentamento della dinamica economica. Al contrario, negli Stati Uniti l'attuale fase di decelerazione risente anche dell'azione restrittiva della Fed già attuata nei mesi passati. Nelle nostre ipotesi, la banca centrale statunitense lascerebbe invariati i tassi di riferimento ai livelli attuali fino alla prima metà del 2007, per poi operare una riduzione di mezzo punto nel corso della seconda parte dell'anno.

Economia italiana: congiuntura e previsione 2006-07

Un primo semestre 2006 più brillante delle previsioni. Come per l'area euro, anche per l'economia italiana l'evoluzione del primo semestre del 2006 è risultata più tonica rispetto alle attese della gran parte degli analisti. Il Prodotto Interno Lordo, dopo essere cresciuto dello 0,7% nei primi tre mesi, si è incrementato di un ulteriore 0,5% nel periodo aprile-giugno; a seguito di tali dinamiche, l'attività economica si è collocata nella media dei primi sei mesi del 2006 su un livello superiore dell'1,5% nei confronti dello stesso periodo dell'anno precedente. Sulla base di queste tendenze, le valutazioni dei previsori per il 2006 sono state generalmente corrette verso l'alto rispetto agli scenari predisposti prima della pausa estiva: la modifica al rialzo ha portato la stima dell'aumento del PIL nel 2006 dall'1,2-1,5% dei quadri previsivi elaborati in giugno-luglio all'1,5-1,8% in quelli di settembre-ottobre; l'aggiustamento operato nella Relazione Previsionale e Programmatica rispetto a quanto prospettato nel DPEF, dall'1,5 all'1,6%, si colloca dunque all'interno della forchetta delle revisioni.

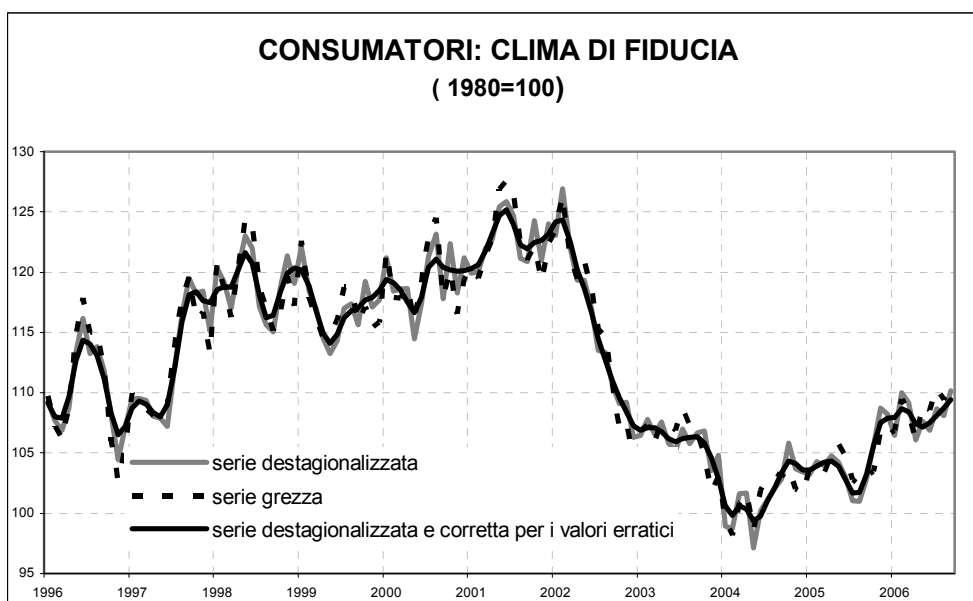
Sulla ripresa – evidenziatasi nel 2006, ma in realtà “partita” all'inizio del 2005 – hanno inciso tanto il recupero della domanda estera netta (esportazioni meno importazioni), quanto il rinvigorismento della spesa finale interna. L'accelerazione delle vendite all'estero ha beneficiato dell'irrobustimento della congiuntura europea, in particolare tedesca; si sono intensificate, nella prima parte del 2006, anche le esportazioni verso la Cina, soprattutto di beni della meccanica strumentale. Per quel che concerne la domanda interna, si sono rafforzati gli investimenti, con un forte balzo per gli acquisti di mezzi di trasporto; più dinamiche, rispetto all'evoluzione deludente degli ultimi anni, sono risultate anche le spese per consumi delle famiglie residenti, in particolare nei beni durevoli e nei servizi. Dal lato dell'offerta, il rialzo del PIL ha risentito della graduale uscita dell'industria dal prolungato periodo di stagnazione/recessione - durato, nell'alternarsi di false partenze e successive ricadute, per circa un quadriennio – e del contributo ancora positivo del settore dei servizi.

Alla maggiore vivacità del ciclo economico si è accompagnato, nei primi sei mesi di quest'anno, un significativo miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro, in termini sia del numero di individui che dichiarano di avere un impiego nella rilevazione trimestrale ISTAT sulle forze di lavoro, sia degli occupati equivalenti al tempo pieno (unità di lavoro standard) stimati, correggendo per il tempo parziale e il “sommerso”, nei conti nazionali ISTAT. L'avvicinamento delle dinamiche congiunturali nei due metodi di misurazione (quello delle forze di lavoro e quello della contabilità nazionale), accanto al sensibile aumento del tasso di occupazione (persone che si dichiarano

occupate in rapporto alla popolazione tra i 15 e i 64 anni), sembra indicare che l'incidenza delle regolarizzazioni sulle dinamiche occupazionali – risultate determinanti nel dare luogo, nei due anni precedenti, all'incremento degli occupati in termini di “teste” – si sia significativamente ridimensionata a inizio 2006.

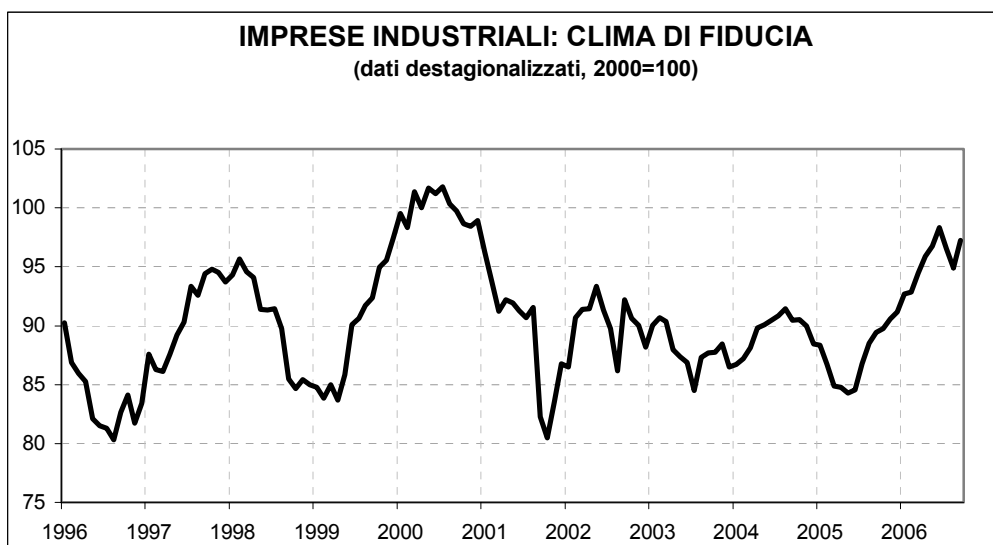
Lo stato della congiuntura secondo gli indicatori ISAE. Gli indicatori congiunturali ISAE segnalano per il secondo semestre un'evoluzione dell'attività economica ancora favorevole, con una possibile moderazione nell'ultima parte dell'anno. La relativa attenuazione della dinamica produttiva sembra riflettere un rallentamento delle esportazioni – in particolare verso le destinazioni extra-europee – a fronte di una migliore tenuta delle componenti interne della domanda.

L'evoluzione della fiducia nelle inchieste ISAE. La fiducia delle famiglie ha proseguito nel lento processo di recupero dai valori minimi toccati nella primavera del 2004, portandosi a settembre sui livelli più elevati degli ultimi quattro anni, a riflesso di miglioramenti nelle valutazioni degli intervistati circa la situazione generale del paese e di opinioni più positive riguardo agli andamenti futuri (relativi anche alla condizione personale). E' da rilevare che, nonostante il graduale (e molto irregolare) movimento al rialzo, l'indice del clima di opinione dei consumatori si colloca ancora di circa 15 punti al di sotto del picco toccato a inizio 2002 (cui fece seguito una “caduta a piombo” nei dodici mesi successivi, in una fase di forte innalzamento dell'incertezza internazionale).



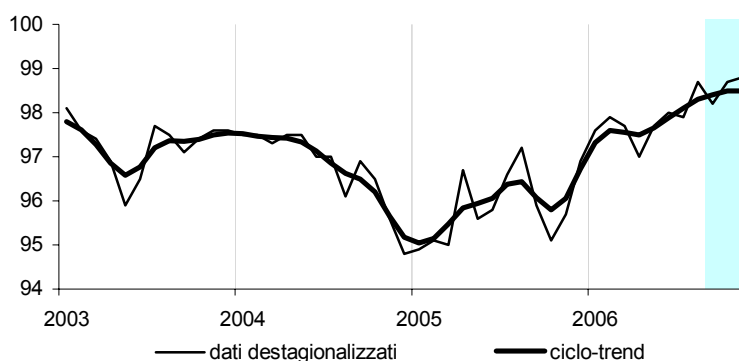
Quanto alle imprese industriali, l'indicatore di fiducia, dopo il sensibile (e pressoché continuo) aumento che ha contrassegnato l'ultimo anno, ha sperimentato una pausa di assestamento nel corso

dei mesi estivi. Ai ripiegamenti registrati in luglio e agosto ha fatto seguito, nell'ultima rilevazione di settembre, una nuova risalita; quest'ultima è risultata trainata principalmente dal rialzo delle aspettative di produzione a due/tre mesi. Il portafoglio ordini appare in miglioramento per le imprese produttrici di beni di consumo, essenzialmente a riflesso di valutazioni più favorevoli per quelli di origine interna, in presenza, però, di un certo indebolimento degli ordini esteri. Un rallentamento di quest'ultimi viene segnalato anche dalle imprese produttrici di beni di investimento, mentre sembra mantenersi piuttosto dinamica la domanda proveniente dall'estero per l'industria nazionale di beni intermedi. Qualche indicazione di incertezza sul fronte dei mercati internazionali proviene anche dall'inchiesta trimestrale sulle imprese esportatrici, con l'aumento (in settembre) della percentuale delle aziende che si attende diminuzioni nel fatturato estero e che, nel contempo, avverte maggiori vincoli all'export.



Con riferimento agli altri settori produttivi, le inchieste ISAE pongono in luce una generale tendenza al rialzo nei servizi. In settembre, è migliorata la fiducia nelle imprese del commercio (soprattutto, ma non solo, nella grande distribuzione), confermando un andamento che è in atto, con qualche interruzione, dalla primavera dello scorso anno. Anche nei servizi di mercato è proseguito in settembre (grazie principalmente a una forte risalita nel comparto finanziario) il trend in ascesa avviato a metà 2005. Segnali di deterioramento si sono, invece, evidenziati (in agosto) nel clima di opinione delle imprese di costruzione (in termini più marcati nell'edilizia), per una intensificazione dei fattori di incertezza nelle aspettative circa gli andamenti futuri.

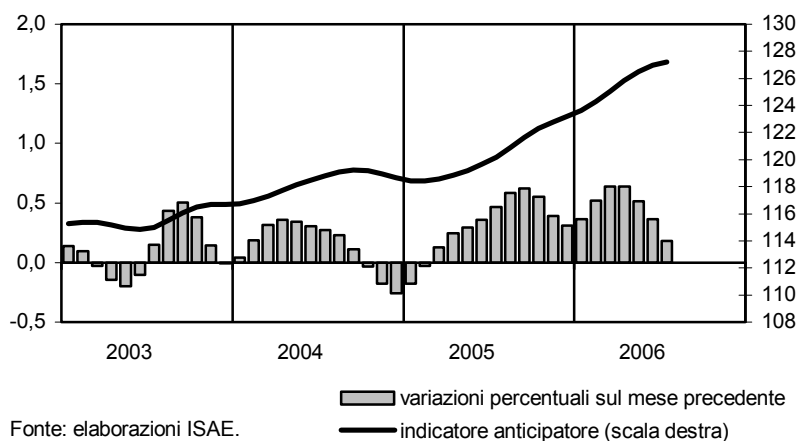
INDICE DELLA PRODUZIONE INDUSTRIALE (2000=100) (1)



(1) L'area ombreggiata rappresenta il periodo di previsione
 Fonte: ISTAT ed elaborazioni ISAE su dati ISTAT.

Gli indicatori di ciclo ISAE. Sulla base delle informazioni delle inchieste e dei più recenti dati congiunturali, gli indicatori ciclici elaborati dall'ISAE delineano il permanere nella seconda metà del 2006 di una fase favorevole, con qualche segnale di rallentamento sul finire dell'anno. In particolare, tenendo conto dei dati ISTAT relativi a luglio e agosto e della previsione ISAE per settembre, la produzione industriale dovrebbe essere aumentata dell'1,2% nel terzo trimestre, prolungando il trend positivo avviato all'inizio del 2005. Per il quarto trimestre, l'ISAE sconta un'attenuazione della dinamica industriale che dovrebbe dare luogo a un certo contenimento della crescita complessiva. Questi segnali di moderazione della crescita non sembrano, però, preludere a un'inversione di tendenza: l'indicatore ISAE anticipatore del ciclo, che stima l'andamento dell'attività economica per i successivi quattro-sei mesi, continua, in estate, a essere orientato positivamente, configurando una dinamica dell'economia italiana ancora in rialzo tra la fine del 2006 e l'inizio del 2007.

INDICATORE ANTICIPATORE ISAE (1995=100)



Fonte: elaborazioni ISAE.

■ variazioni percentuali sul mese precedente
 — indicatore anticipatore (scala destra)

La crescita nel 2006 e 2007 secondo le stime ISAE. Nell'insieme questi andamenti portano l'ISAE a quantificare l'incremento del PIL nella media del 2006 nell'1,8%, a parità di giornate di lavoro rispetto all'anno precedente (otto decimi di punto in meno nel confronto con l'area euro); non effettuando l'aggiustamento per l'effetto calendario (il 2006 ha due giorni lavorativi in meno rispetto al 2005), la crescita italiana si collocherebbe all'1,7%, un decimo in più, quindi, rispetto alle ipotesi della Relazione Previsionale e Programmatica. Queste stime implicano una correzione al rialzo di tre decimi di punto rispetto a quanto l'ISAE prevedeva nello scorso mese di luglio per il 2006. Dato il profilo congiunturale ipotizzato in questa valutazione, il trascinarsi per il 2007 – vale a dire l'incremento del Prodotto Interno Lordo che si otterrebbe il prossimo anno se l'attività economica rimanesse invariata ai livelli dell'ultimo trimestre del 2006 – sarebbe di circa sei decimi di punto.

Per il 2007, le prospettive risentono – oltre che dell'acquisito congiunturale ereditato dall'anno precedente –, di una dinamica dell'economia mondiale ancora nel complesso positiva, sebbene in rallentamento, e dell'azione del Governo diretta al risanamento della finanza pubblica e al sostegno della crescita. Nelle stime dell'ISAE, il PIL dovrebbe aumentare il prossimo anno dell'1,3%, correggendo per il numero di giornate di lavoro (sette decimi di punto al di sotto della zona euro); dell'1,4%, non effettuando l'aggiustamento per il diverso calendario (il 2007 ha tre giorni lavorativi in più rispetto all'anno corrente). Tale previsione risulta superiore di un decimo di punto rispetto alla stima della Relazione Previsionale e Programmatica.

Sulla dinamica produttiva italiana, tanto nel 2006 quanto nel 2007, incide principalmente lo stimolo della domanda interna, grazie all'apporto proveniente dagli investimenti e, in minor misura, dai consumi. Il contributo della domanda estera netta migliorerebbe quest'anno, risultando marginalmente positivo; esso tornerebbe, invece, a essere leggermente sfavorevole nel corso del 2007.

Le componenti di domanda. I consumi hanno sperimentato, come detto, un dinamica abbastanza vivace nella prima metà del 2006, collocandosi su un livello dell'1,7% più elevato rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Nelle ipotesi ISAE, le spese per consumi dovrebbero mantenersi su ritmi più contenuti nella seconda metà dell'anno, risultando comunque ancora sospinti dall'andamento positivo del reddito disponibile, grazie all'aumento delle retribuzioni pro capite e all'accelerazione nella dinamica dell'occupazione. Nell'insieme, i consumi crescerebbero

PREVISIONE PER L'ECONOMIA ITALIANA: QUADRO RIASSUNTIVO

(variazioni percentuali salvo diversa indicazione)

	2005	2006*	2007*
Quadro interno			
Prodotto interno lordo	0,1	1,8	1,3
<i>PIL non corretto della stagionalità e delle giornate lavorative</i>	0,0	1,7	1,4
Importazione di beni e servizi	1,8	4,2	3,7
Esportazioni di beni e servizi	0,7	5,1	3,3
Spesa per consumi delle famiglie residenti	0,1	1,5	1,2
Spesa per consumi della AA.PP. e delle ISP	1,2	0,6	0,5
Investimenti fissi lordi	-0,4	3,2	2,2
Contributo alla crescita del PIL			
- consumi nazionali	0,3	1,0	0,8
- investimenti totali	-0,1	0,7	0,5
- esportazioni nette	-0,3	0,2	-0,1
- variazioni delle scorte ed oggetti di valore	0,2	-0,1	0,1
Prezzi al consumo	1,9	2,2	2,0
Prezzi alla produzione	4,0	5,8	2,5
Propensione al consumo (livello percentuale)	85,8	86,0	86,0
Retribuzione pro-capite nell'economia	3,1	3,4	2,3
Occupazione totale (1)	-0,4	1,3	0,8
Tasso di disoccupazione	7,7	7,0	6,5
Indebitamento netto delle AA.PP. (in % del PIL)	-4,1	-4,6	-2,7
Avanzo primario delle AA.PP. (in % del PIL)	0,4	-0,1	2,0
Pressione fiscale delle AA.PP.	40,6	41,4	42,3
Debito delle AA.PP. (in % del PIL)	106,4	106,4	105,7
Debito delle AA.PP. con effetti sentenza IVA (in % del PIL)	-	107,3	106,6
Tasso sui Bot a 12 mesi (2)	2,64	3,75	4,00
Riferimenti internazionali			
Prodotto interno lordo			
- Mondo	4,6	5,0	4,3
- Stati Uniti	3,2	3,3	2,3
- Area euro	1,5	2,6	2,0
Tasso di cambio dollaro/euro (livello)			
Domanda mondiale	1,25	1,25	1,30
Tassi d'interesse ufficiali (2)			
- BCE	2,25	3,50	3,50
- Federal Reserve	4,25	5,25	4,75
Prezzi materie prime in dollari			
- non energetici	5,5	17,3	7,8
- energetici	36,5	21,1	-1,7
di cui: Brent (\$/ barile)	54,67	66,50	64,80

Fonte: ISTAT, Banca d'Italia, BCE, Federal Reserve, FMI, HWWA.

* Previsioni ISAE.

(1) In unità di lavoro *standard*.

(2) Tassi annui di fine periodo. Per i Bot tasso lordo.

quest'anno dell'1,5%, con una propensione al risparmio in lieve ridimensionamento rispetto al 2005.

Nel 2007, la spesa delle famiglie verrebbe stimolata, da un lato, dai fattori di spinta legati al positivo andamento del mercato del lavoro e al ripiegamento dell'inflazione e parzialmente frenata, dall'altro, dalle misure di correzione delle tendenze della finanza pubblica prospettate nella manovra del Governo. Nell'insieme, i consumi privati decelererebbero collocandosi su un ritmo dell'1,2% che risulterebbe sostanzialmente in linea con la dinamica del reddito disponibile.

Per quanto riguarda gli investimenti, dopo la robusta evoluzione sperimentata nel primo semestre, la dinamica potrebbe moderarsi nel prosieguo del 2006, principalmente a riflesso di un assestamento negli acquisti di mezzi di trasporto. La componente degli investimenti in macchine e attrezzature dovrebbe invece continuare a procedere a ritmi piuttosto sostenuti grazie al tono favorevole della congiuntura complessiva, all'elevato clima di fiducia delle aziende e ai processi di ristrutturazione volti al recupero della competitività in atto presso le imprese. Le segnalazioni provenienti dalle inchieste ISAE circa il maggior grado di utilizzo degli impianti conseguito negli ultimi mesi, unitamente alle indicazioni della riduzione degli ostacoli alla produzione dovuti a un'insufficiente domanda, potrebbero fare sperare in una certa ripresa, oltre che delle spese per la razionalizzazione e l'efficienza dei processi di produzione, anche degli investimenti per allargare la capacità produttiva. Nelle previsioni ISAE, gli acquisti di beni strumentali (macchinari e mezzi di trasporto) aumenterebbero del 4,1% quest'anno e del 3,5% nel 2007. Per le costruzioni, si stimano tassi di incremento del 2,2% nel 2006 e dello 0,8% l'anno prossimo; il rallentamento del 2007 potrebbe risentire principalmente di un certo ridimensionamento nell'attività edilizia. Nell'insieme, gli investimenti totali crescerebbero del 3,2% nell'anno in corso e del 2,2% nell'anno successivo.

Quanto alla domanda estera, le esportazioni hanno fornito una spinta apprezzabile all'attività economica nella prima parte del 2006. Il recupero ha riflesso l'accelerazione delle vendite all'estero dei beni di investimento e intermedi. Le difficoltà sul fronte dei beni di consumo (dal tessile, all'abbigliamento, alle calzature) sono apparse in attenuazione, con alcuni segnali di stabilizzazione dopo le pesanti cadute registrate negli ultimi anni. La graduale decelerazione attesa per l'economia mondiale dovrebbe indurre una perdita di velocità nel nostro export. Nelle stime ISAE, grazie soprattutto alla positiva dinamica dei primi sei mesi, l'incremento delle vendite all'estero di beni e servizi si attesterebbe, nella media del 2006, al 5,1%, in significativa

accelerazione rispetto all'anno precedente (quando erano salite di appena lo 0,7%). Nel 2007, le esportazioni, parzialmente frenate dal rafforzamento del cambio e in presenza di una domanda internazionale meno dinamica, dovrebbero aumentare del 3,2%. Tenuto conto dell'espansione dei traffici internazionali, la quota di mercato in volume dell'Italia continuerebbe a contrarsi, ma in misura alquanto più contenuta che negli ultimi anni.

Per le importazioni, il rafforzamento della congiuntura interna dovrebbe condurre ad aumenti degli acquisti dall'estero del 4,2% nel 2006 e del 3,7% nel 2007, con una compensazione, il prossimo anno, dello stimolo al PIL proveniente dalle esportazioni: il contributo della domanda estera netta all'attività economica sarebbe positivo per due decimi di punto nel 2006 e negativo per circa un decimo di punto nel 2007.

Mercato del lavoro. In sintonia con l'accelerazione del ciclo economico, l'evoluzione del mercato del lavoro appare più vigorosa nel 2006. Nella stima ISAE la domanda dell'input di lavoro (misurato in termini di unità standard di Contabilità nazionale) aumenta quest'anno dell'1,3% (dopo la flessione dello 0,4% nel 2005). Nel 2007, la crescita occupazionale si attesterebbe allo 0,8%. Tenuto conto della dinamica del PIL, l'elasticità dell'occupazione rispetto all'evoluzione dell'attività economica si attesterebbe su un valore di 0,7 nella media del biennio 2006-2007: un livello elevato rispetto agli standard storici italiani, ma notevolmente inferiore a quello del periodo 2001-03 (quando fu, in media, superiore a 2). La dinamica positiva nella creazione di posti di lavoro si accompagnerebbe alla prosecuzione della discesa del tasso di disoccupazione al 7% nella media del 2006 e al 6,5% nel 2007.

Per quel che riguarda le retribuzioni, le ipotesi di dinamica salariale per il biennio 2006-07 si basano sulle erogazioni contemplate negli accordi in essere e sulle tornate contrattuali che interessano il periodo di previsione (con l'assunzione di un rinnovo parziale nel pubblico impiego il prossimo anno). Nel quadro ISAE, le retribuzioni pro capite aumentano nell'intera economia del 3,4% nell'anno in corso e del 2,3% nel 2007; il costo unitario del lavoro – riflettendo una dinamica positiva, ma ancora debole della produttività – si incrementerebbe del 2,4% nel 2006 e del 2% l'anno seguente. In questa valutazione ci si attiene alla definizione della Contabilità nazionale circa i redditi da lavoro, secondo cui quest'ultimi sono comprensivi delle retribuzioni lorde e degli oneri sociali (contributi previdenziali, per malattia, maternità e assegni familiari) a carico dei datori di lavoro. Qualora si aggiungesse a tali oneri anche l'Irap dovuta sul costo del lavoro, la dinamica di questa misura complessiva di costo per l'impresa sarebbe, nel 2007, più bassa di circa 3 decimi di

punto (con un tasso di incremento, il prossimo anno, dell'1,7%), risentendo della manovra di sgravio dell'imponibile Irap indicata nella legge Finanziaria.

Inflazione. La rapida correzione osservata nel recente periodo nelle quotazioni internazionali del petrolio, con una caduta di oltre il 20% rispetto ai picchi toccati agli inizi di agosto, ha reso meno preoccupanti le prospettive a breve dell'inflazione.

Pur in uno scenario di forti tensioni sulle quotazioni dei prodotti energetici, negli ultimi sei mesi il tasso di crescita dei prezzi al consumo (in base all'indice per l'intera collettività) non ha comunque mostrato una forte accelerazione, non discostandosi dal 2,2%, un livello appena più elevato rispetto al 2,1% del primo trimestre e all'1,9% dei corrispondenti mesi dello scorso anno.

Il potenziale inflazionistico insito nei rincari petroliferi si è, infatti, scaricato sui prezzi in misura più visibile e diretta solo nei primi stadi della loro formazione, mentre il suo trasferimento lungo la catena distributiva è rimasto limitato. I consistenti rialzi del prezzo del petrolio, susseguitisi fin dai primi mesi dell'anno, hanno spinto i listini dei prodotti industriali a superare in estate i ritmi di crescita massimi toccati alla fine del 2000 (7% il tasso di crescita in luglio e appena più contenuto in agosto). L'accelerazione ha interessato soprattutto i prezzi dei prodotti energetici e intermedi, anche se la dinamica relativa a quelli dei beni di consumo ha registrata una progressiva risalita (l'aumento su base annua si è portato dall'1,2% del primo trimestre a quasi il 2% di luglio-agosto). A livello di distribuzione finale, l'impatto dei maggiori costi energetici è rimasto circoscritto alle voci di spesa interessate in maniera diretta e finora non si sono manifestati segnali di traslazione della maggiore inflazione emersa per i prezzi alla produzione: al netto dei beni energetici, la dinamica di fondo dell'inflazione è costantemente risultata di circa mezzo punto più contenuta rispetto a quella complessiva.

Per quanto concerne l'evoluzione nei prossimi mesi, la previsione dell'ISAE sconta una crescita dei prezzi sostanzialmente analoga a quella attuale, con la possibilità di una contenuta risalita in chiusura d'anno, a causa di un confronto statistico meno favorevole. Nella media del 2006, il tasso annuo di inflazione si attesterebbe al 2,2%, con un aumento di 3 decimi di punto rispetto al risultato del 2005. In termini di indice armonizzato a livello europeo, l'aumento dei prezzi risulterebbe appena più sostenuto (2,3%), con un differenziale di inflazione tra l'Italia e l'area euro nullo per il secondo anno consecutivo.

Nel 2007, lo scenario internazionale ipotizzato pone le premesse per un rallentamento del processo inflazionistico. La crescita tendenziale dei prezzi al consumo dovrebbe mantenersi ancora nel primo trimestre del prossimo anno intorno a ritmi non molto dissimili dagli attuali; dalla primavera, grazie anche al confronto con un periodo del 2006 contrassegnato da spinte inflative relativamente più sostenute, dovrebbe concretizzarsi la discesa. La dinamica annua si porterebbe progressivamente verso il 2%, oscillando intorno a tale livello nella seconda parte dell'anno. Nella media del 2007, l'inflazione si collocherebbe al 2%, inferiore di un paio di decimi di punto a quella stimata per l'anno in corso. Anche la crescita media annua dell'indice armonizzato dovrebbe risultare pari al 2%, con un differenziale rispetto ai *partner* della zona euro che, a fronte di una inflazione media dell'area al 2,2% (essenzialmente per l'impatto sull'indice complessivo dell'innalzamento dell'aliquota IVA in Germania), sarebbe a nostro favore per due decimi di punto.

Nel corso del prossimo anno, qualche resistenza alla decelerazione dell'inflazione potrebbe venire da una ripresa più forte del previsto nella dinamica di crescita per i prezzi di alcuni servizi privati; inoltre, la necessità di recuperare risorse finanziarie nel quadro degli stretti margini di manovra imposti dai vincoli di bilancio potrebbe tradursi in una revisione al rialzo delle tariffe di alcuni servizi pubblici a livello locale.

La finanza pubblica nel biennio 2006-07

Nell'anno in corso l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche si attesta a un livello più elevato rispetto al 2005. Il peggioramento, tuttavia, è dovuto unicamente agli effetti della sentenza europea circa la detraibilità dell'IVA. Al netto di tale impatto, infatti, il deficit risulta - secondo le stime dell'ISAE - di sette decimi di PIL inferiore a quello registrato lo scorso anno. Nel 2007, gli interventi correttivi presentati dal Governo – accompagnati da misure a sostegno dello sviluppo e in favore dell'equità sociale – dovrebbero consentire un notevole aggiustamento della finanza pubblica, con il conseguente rientro del disavanzo al di sotto dei parametri europei.

Secondo le previsioni del nostro Istituto, il deficit dovrebbe attestarsi al 4,6% del PIL nel 2006 per poi scendere al 2,7% nel 2007. Il saldo dell'anno in corso, al netto delle sentenze in materia di IVA, dovrebbe risultare pari al 3,4% del prodotto.

Rispetto alle valutazioni ufficiali, nelle stime dell'ISAE per il 2006 si riscontrano lievi maggiori entrate e più consistenti minori spese, sia in conto capitale che correnti.

Il miglioramento del 2006 è derivato da una sostanziale tenuta della spesa corrente primaria e da una evoluzione delle entrate molto favorevole e superiore alle attese, seppure in parte dovuta a gettito di natura temporanea.

Le previsioni per il prossimo anno scontano i provvedimenti di correzione disposti tramite il disegno di legge Finanziaria appena approvato in Parlamento, contabilizzati secondo le valutazioni ufficiali.

L'eventualità di una efficacia della manovra inferiore alle attese – qualora non si riuscissero a ottenere alcuni risparmi di spesa o in presenza di un minor gettito, rispetto alle attese, derivante dall'attività di contrasto all'evasione ed elusione – non dovrebbe compromettere il rientro del deficit all'interno della soglia europea.

Secondo le stime dell'ISAE, l'avanzo primario in valore risulta appena negativo nell'anno in corso per tornare positivo nel prossimo. In percentuale del PIL, passerebbe dallo 0,4% del 2005 al -0,1% nel 2006 e in seguito al 2 per cento.

Nel 2006, l'aumento dell'1,2% di PIL delle spese al netto degli interessi – dovuto per uno 0,9% alle operazioni di restituzione dell'IVA (il cui impatto è contabilizzato in aumento delle spese in conto capitale) – più che compensa l'incremento di sette decimi di PIL atteso per il complesso delle entrate, dovuto all'assai rilevante gettito delle imposte dirette e indirette (queste ultime tuttavia contenute dagli effetti della sentenza sull'IVA).

Nel prossimo anno, si combinano una diminuzione, rispetto al 2005, dell'incidenza delle spese primarie e un incremento delle entrate, entrambi pari a nove decimi di PIL. In particolare, le spese correnti primarie in rapporto al PIL aumentano nel 2006 al 40,1% (dal 39,9 dello scorso anno) e poi si riducono al 39,8% nel 2007 grazie alla manovra. Le spese in conto capitale (al netto degli effetti IVA) aumentano dal 4% al 4,2% del PIL nell'anno in corso per poi aumentare ancora al 4,3%; in assenza di interventi sarebbero tuttavia notevolmente diminuite in termini di prodotto.

Sempre secondo l'ISAE, l'onere per il servizio del debito – che aumenta in valore assoluto in entrambi gli anni della previsione – tornerebbe a crescere in percentuale del PIL nel 2007, dopo essere diminuito per dieci anni consecutivamente. La spesa per interessi, infatti, dato l'andamento atteso per i tassi (il saggio medio sui BOT a dodici mesi è previsto in crescita nei due anni, dal 2,2% del 2005 al 3,3% e poi al 3,8%), dovrebbe ridursi appena nel 2006, al 4,5% del PIL dal precedente 4,6%, per poi aumentare al 4,7% nel prossimo anno.

Il saldo di natura corrente torna ad essere positivo nel 2006, collocandosi allo 0,2% del prodotto, per poi raggiungere l'1,2% nel 2007. Il disavanzo in conto capitale, a causa degli effetti della sentenza sull'IVA aumenta notevolmente in questo anno, al 4,8% dal 3,6% precedente (sarebbe al 3,9% al netto di tali effetti) e sale ancora al 4% nel prossimo. Dal 2006, e specie nel 2007, si torna, dunque, ad una situazione in cui il ricorso al debito pubblico finanzia unicamente parte delle spese in conto capitale.

La pressione fiscale, secondo l'ISAE, sale nei due anni sotto osservazione. Nonostante la riduzione dell'IVA dovuta agli effetti della sentenza europea, il peso fiscale passa dal 40,6% del 2005 al 41,4% nell'anno in corso; nel 2007, gli interventi correttivi la portano al 42,3%. Al netto dell'impatto del trasferimento di parte del flusso del TFR (contabilizzato tra i contributi sociali), la pressione del prossimo anno sarebbe pari al 41,9 per cento.

Il rapporto debito/PIL nel 2006 dovrebbe stabilizzarsi al 106,4% raggiunto lo scorso anno. Nel 2007, le misure disposte nel disegno di legge finanziaria consentirebbero un ritorno alla diminuzione di tale rapporto, che dovrebbe collocarsi al 105,7%. Considerando gli effetti della sentenza sull'IVA, il debito si attesterebbe nei due anni rispettivamente al 107,3% e al 106,6% del PIL.

La manovra per il 2007

Gli interventi di correzione degli andamenti di finanza pubblica per il 2007 sono contenuti nel disegno di legge finanziaria (A.C. n.1746), in un decreto legge ad essa collegato (A.C. n.1750) e in un disegno di legge delega.

La manovra per il prossimo anno è di dimensioni elevate; ammonta infatti a 34,7 miliardi, pari al 2,3% del PIL. Gli interventi sono orientati per l'1% del PIL alla riduzione del deficit tendenziale e il restante 1,3% del PIL è destinato a specifiche funzioni dello Stato, al sostegno dell'economia e all'equità sociale.

Per quanto riguarda la composizione della manovra, le misure correttive si articolano in maggiori entrate per il 65,6% del totale- e in minori spese per il 34,4%.

Considerando gli effetti degli articolati del disegno di legge finanziaria e del decreto legge, si riscontra una particolare caratteristica della manovra: una quasi equivalenza tra riduzioni e incrementi di spesa (a minori uscite per 11,5 miliardi si contrappongono, infatti, maggiori erogazioni per 12 miliardi), con uno spostamento parziale da quella corrente a quella in conto capitale. Questa ricomposizione delle uscite è evidenziata anche dal fatto che a una diminuzione netta della spesa corrente (per 2,7 miliardi) fa riscontro un aumento di quella in conto capitale (per 3,2 miliardi).

Con riferimento alle risorse complessive da reperire e ai principali strumenti identificati, sul versante delle entrate, un maggior gettito di 7,8 miliardi di euro deriva da misure relative al contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale (4,5 mld.), al recupero di base imponibile (2,1 mld.) e in materia di riscossione (1,2 mld.). Introiti per 6 miliardi sono ascrivibili all'istituzione presso la Tesoreria dello Stato di un Fondo per l'erogazione dei trattamenti di fine rapporto, alimentato dai datori di lavoro, sulla base del 50% dei flussi inoptati; incassi per 4,8 miliardi sono dovuti agli aumenti delle aliquote contributive per artigiani, commercianti, parasubordinati, lavoratori dipendenti e apprendisti; 500 milioni discendono da misure di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio pubblico, 450 milioni sono connessi a norme sul bollo auto e 241 milioni a disposizione in materia di imposte ipotecarie, catastali e di registro. Un ulteriore miliardo dovrebbe scaturire da quanto disposto in base alla delega sul riordino della tassazione delle rendite finanziarie.

Sul versante delle uscite, i risparmi più consistenti derivano dal Patto di stabilità interno (per 4,4 mld.), da misure di razionalizzazione della Pubblica Amministrazione, riguardanti sia la spesa corrente che quella in conto capitale in particolare del bilancio dello Stato (per un importo complessivo di 3,9 mld.), nonché da interventi sulla sanità (3 mld.)

La misura di maggior rilievo, tra quelle che implicano un minor gettito, è riferita alla riduzione del cuneo fiscale (2,5 mld.); inoltre persistono rilevanti proroghe di agevolazioni fiscali (per 1,1 mld.).

Le maggiori erogazioni di natura corrente (8,5 mld.) riguardano – principalmente – la rideterminazione degli importi dell'assegno al nucleo familiare (1,4 mld.), il pubblico impiego in relazione ai rinnovi contrattuali del biennio economico 2006-07 (1,1 mld.), il fondo per le missioni di pace e le spese per il funzionamento delle forze armate (rispettivamente 1 mld. e 400 mln.), maggiori trasferimenti alle imprese pubbliche (500 mln) e interventi a sostegno dell'autotrasporto merci (520 mln), le previsioni TFR da erogare (429 mln.), gli interventi di disoccupazione ordinaria e mobilità (322 mln), i fondi per le politiche della famiglia e per quelle giovanili (80 e 50 mln). Alcuni interventi nelle tabelle A e C del disegno di legge finanziaria (per 1,1 mld.).

Le maggiori spese in conto capitale (6,1 mld.) concernono – sostanzialmente – investimenti e apporti di capitale alle Ferrovie (2,4 mld.), l'esclusione dalla regola del 2% di limite alla crescita per talune spese (cofinanziate dalla UE e relative alle attività portuali, per 550 e 100 mln.) altre misure per lo sviluppo e la ricerca (FIRST, fondo competitività e sviluppo, fondo veicoli mobilità

pendolari, per 350 mln.). Alcuni interventi nelle Tabelle B e D del disegno di legge finanziaria (1,5 mld.).

Quanto alla valutazione della manovra, sono possibili alcune osservazioni.

Gli interventi programmati dovrebbero consentire il rientro del deficit entro i limiti del 3% del PIL già nel 2007, come richiesto a livello europeo.

La mancanza di misure una tantum e la natura permanente degli strumenti previsti potrebbero permettere un aggiustamento strutturale, secondo gli impegni presi con la UE, per il biennio 2006-07.

Per quanto riguarda la composizione degli interventi, la manovra appare basata per quasi i due terzi su incrementi di entrata. E la percentuale potrebbe aumentare qualora le Amministrazioni Territoriali trasformassero alcuni interventi di risparmio in misure di inasprimento fiscale. Ciò dipenderà dalla concreta realizzazione del binomio autonomia-responsabilità delle Amministrazioni Locali.

Lo sbilanciamento dal lato delle entrate indurrà un aumento della pressione fiscale ma tuttavia consentirà una riduzione dell'incidenza sul PIL della spesa primaria.

Quanto all'efficacia della manovra, essa richiede un notevole sforzo delle Amministrazioni sia sul versante delle entrate che su quello delle spese. Generalmente, gli incrementi di entrate appaiono maggiormente efficaci ai fini della riduzione del deficit.

Permangono i rischi tipici, circa il raggiungimento dei risparmi relativi a consumi intermedi, sia a livello periferico ma anche centrale visti i ripetuti interventi adottati negli scorsi anni. Così come l'implementazione di alcune misure di razionalizzazione e riorganizzazione della P.A. potrebbe richiedere tempi più lunghi. In tal senso, sarebbe importante sia un monitoraggio costante dell'attuazione delle norme sia il mantenimento degli indirizzi in caso di allungamento del periodo necessario a ottenere i risultati programmati.

Inoltre, elementi di incertezza sussistono circa gli ingenti introiti che dovrebbero derivare dagli strumenti di contrasto di evasione ed elusione, di ampliamento della base imponibile e nel campo

della riscossione. Dal successo di tali operazioni discende la possibilità di prossime riduzioni della pressione fiscale.

Condivisibile è l'intento di spostare spese dal lato corrente a quello in conto capitale, per favorire la crescita del prodotto. Anche se, molta parte dell'aumento programmato delle dotazioni di capitali appare condizionata all'approvazione da parte di Eurostat dell'intervento relativo al trasferimento del fondo per il TFR. Come recita l'articolato del disegno di legge finanziaria, infatti, alcuni stanziamenti (per circa 5,2 mld., indicati specificatamente nell'elenco n.1 allegato al DDL) sono accantonati e possono essere utilizzati subordinatamente alla decisione delle Autorità Statistiche Comunitarie.

Nella giusta direzione vanno le norme relative al PSI, che sono volte, come avviene per l'intera PA, a riorientare la spesa dalla parte corrente a quella in conto capitale. L'obiettivo sui flussi è infatti relativo al saldo di bilancio combinato con un riferimento alla spesa corrente; a ciò si aggiunge un parametro sulla crescita del debito che deve essere in linea con gli obiettivi indicati nel DPEF.

Quindi, si verifica un contributo aggiuntivo per i soli enti in deficit e, per un controllo più stringente, si inserisce una norma sul debito come avviene in molti paesi europei. È previsto, inoltre, un sistema di sanzioni dal lato delle entrate che risulta efficace essendo di tipo automatico.

Sul versante della spesa sanitaria a idonee misure sulla compartecipazione, volte a indirizzare verso un utilizzo appropriato delle prestazioni, si aggiungono vari interventi all'interno dei quali si punta correttamente anche a un riequilibrio delle erogazioni dei livelli essenziali di assistenza. È, inoltre, importante la conferma del meccanismo automatico di incremento fiscale in caso di disavanzi.

Più in generale, è necessario che il passaggio parlamentare della manovra non implichi un indebolimento delle misure correttive individuate a fine settembre.

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(milioni di euro)

	2005	2006*	2007*	Variazioni percentuali		
				2005	2006	2007
USCITE						
Redditi da lavoro dipendente	155.533	162.800	164.200	4,0	4,7	0,9
Consumi intermedi e prestazioni sociali in natura	117.136	120.400	123.800	4,0	2,8	2,8
Altre poste consumi finali	14.889	15.600	17.600	12,5	4,8	12,8
Spesa per consumi finali	287.558	298.800	305.600	4,4	3,9	2,3
Contributi alla produzione	13.201	13.000	12.200	-9,2	-1,5	-6,2
Prestazioni sociali in denaro	241.692	253.200	264.500	3,0	4,8	4,5
Altre spese correnti	23.241	24.400	25.500	6,7	5,0	4,5
Spese correnti al netto interessi	565.692	589.400	607.800	3,5	4,2	3,1
Interessi passivi	64.549	66.800	71.500	-1,8	3,5	7,0
TOTALE SPESE CORRENTI	630.241	656.200	679.300	3,0	4,1	3,5
Investimenti	33.794	37.800	40.200	0,6	11,9	6,3
Contributi agli investimenti	18.909	19.500	20.600	6,7	3,1	5,6
Altre spese in c/capitale	4.347	17.900	4.200	37,6	311,8	-76,5
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	57.050	75.200	65.000	4,7	31,8	-13,6
TOTALE SPESE AL NETTO INTERESSI	622.742	664.600	672.800	3,6	6,7	1,2
TOTALE SPESE	687.291	731.400	744.300	3,1	6,4	1,8
ENTRATE						
Imposte dirette	189.052	210.800	222.100	2,0	11,5	5,4
Imposte indirette	201.859	209.700	220.100	3,3	3,9	5,0
Contributi sociali	182.416	188.200	204.000	3,3	3,2	8,4
Altre entrate correnti	49.826	50.600	52.000	-0,3	1,6	2,8
TOTALE ENTRATE CORRENTI	623.153	659.300	698.200	2,6	5,8	5,9
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	5.964	4.500	4.600	-49,1	-24,5	2,2
TOTALE ENTRATE	629.117	663.800	702.800	1,6	5,5	5,9
SALDO CORRENTE	-7.088	3.100	18.900			
SALDO IN CONTO CAPITALE	-51.086	-70.700	-60.400			
INDEBITAMENTO NETTO	-58.174	-67.600	-41.500			
INDEB. NETTO AL NETTO INTERESSI	6.375	-800	30.000			

Fonte: ISTAT.

*Previsioni ISAE; anno 2007, con manovra

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(in percentuale del PIL)

	2005	2006*	2007*
USCITE			
Redditi da lavoro dipendente	11,0	11,1	10,8
Consumi intermedi e prestazioni sociali in natura	8,3	8,2	8,1
Altre poste consumi finali	1,1	1,1	1,2
Spesa per consumi finali	20,3	20,3	20,0
Contributi alla produzione	0,9	0,9	0,8
Prestazioni sociali in denaro	17,1	17,2	17,3
Altre spese correnti	1,6	1,7	1,7
Spese correnti al netto interessi	39,9	40,1	39,8
Interessi passivi	4,6	4,5	4,7
TOTALE SPESE CORRENTI	44,5	44,6	44,5
Investimenti	2,4	2,6	2,6
Contributi agli investimenti	1,3	1,3	1,3
Altre spese in c/capitale	0,3	1,2	0,3
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	4,0	5,1	4,3
TOTALE SPESE AL NETTO INTERESSI	43,9	45,2	44,1
TOTALE SPESE	48,5	49,7	48,8
ENTRATE			
Imposte dirette	13,3	14,3	14,5
Imposte indirette	14,2	14,3	14,4
Contributi sociali	12,9	12,8	13,4
Altre entrate correnti	3,5	3,4	3,4
TOTALE ENTRATE CORRENTI	44,0	44,8	45,7
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	0,4	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE	44,4	45,1	46,0
SALDO CORRENTE	-0,5	0,2	1,2
SALDO IN CONTO CAPITALE	-3,6	-4,8	-4,0
INDEBITAMENTO NETTO	-4,1	-4,6	-2,7
INDEB. NETTO AL NETTO INTERESSI (1)	0,4	-0,1	2,0
PRESSIONE FISCALE INTERNA (2)	40,6	41,4	42,3
DEBITO PUBBLICO	106,4	106,4	105,7

Fonte: ISTAT.

* Previsioni ISAE; anno 2007, con manovra.

MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2007

MAGGIORI ENTRATE	22.699,7
Modifiche IRPEF	303,0
Contrasto evasione e elusione fiscale	4.447,1
Recupero base imponibile	2.114,9
Immobili, demanio marittimo, patrimonio pubblico	499,7
Bollo auto	452,0
Fondo erogazione TFR	6.009,0
Contributi sociali netti	4.369,0
Proroga incrementi aliquote sanità	1.401,0
Misure in materia di riscossione	1.200,0
Imposta ipotecaria, catastale e registro	241,0
Delega	1.000,0
Altri interventi	663,0

MINORI ENTRATE	5.847,6
Proroga agevolazioni	1.125,4
Riduzione cuneo fiscale	2.450,0
Minori interventi correttivi sanità	1.290,0
Esonero contributo per garanzia TFR	361,0
Altri interventi	621,2

MINORI SPESE CORRENTI	10.131,1
Razionalizzazione P.A.	2.677,5
- <i>Pubblico impiego</i>	348,1
- <i>Conferimento spesa bilancio dello Stato</i>	2.100,0
- <i>Razionalizzazione e riorganizzazione</i>	229,4
Patto di stabilità interno	4.380,0
Interventi sanità	2.951,0
Altri interventi	122,6

MAGGIORI SPESE CORRENTI	8.486,6
Razionalizzazione P.A.	1.406,0
- <i>Pubblico impiego</i>	1.082,3
- <i>Spese P.A. (Istruzione)</i>	323,7
Interventi previdenza	526,0
- <i>Prestazioni TFR da erogare</i>	429,0
- <i>Altri interventi vari</i>	97,0
Interventi sanità	92,0
Sviluppo e ricerca	1.423,6
- <i>Trasferimenti correnti ad imprese pubbliche</i>	500,0
- <i>Autotrasporto merci</i>	520,0
- <i>Incasso ANAS sovrapprezzi sui pedaggi</i>	150,0
- <i>Altri interventi minori</i>	253,6
Equità (disoccupazione)	322,0
Altri interventi	3.617,0
- <i>Assegni familiari</i>	1.400,0
- <i>Fondo missioni di pace</i>	1.000,0
- <i>Funzionamento Forze Armate</i>	400
- <i>Funzionamento giustizia</i>	200
- <i>Finanziamento Agenzie Fiscali</i>	100
- <i>Fondo politiche famiglia</i>	80
- <i>Fondo politiche giovanili</i>	50
- <i>Altri interventi vari</i>	387,0
Tabella DDL finanziaria	1.100,0

MINORI SPESE CONTO CAPITALE	1.764,2
Razionalizzazione P.A.	1.210,0
- <i>Bilancio dello Stato</i>	1.210,0
Altri interventi	254,2
Tabella DDL finanziaria	300,0

MAGGIORI SPESE CONTO CAPITALE	6.069,5
Razionalizzazione P.A.	320,0
Sviluppo e ricerca	3.883,0
- <i>Investimenti rete ferroviaria tradizionale</i>	2.000,0
- <i>Apporto capitale F.S.- Trenitalia</i>	400,0
- <i>Esclusione dei progetti cofinanziati UE dalla regola del 2%</i>	550,0
- <i>FIRST</i>	150,0
- <i>Sovrapprezzo tariffe ANAS</i>	150,0
- <i>Fondo per la competitività e sviluppo</i>	100,0
- <i>Esclusione progetti Autorità portuali dalla regola del 2%</i>	100,0
- <i>Fondo veicoli mobilità pendolari</i>	100,0
- <i>Altri interventi</i>	333,0
Sanità	10,0
Altri interventi	406,5
Tabella DDL finanziaria	1.450,0

NOTE

Nota sul trasferimento a un fondo, da costituirsi presso l'Inps, del 50% del TFR inoptato

Le principali misure previste nel disegno di legge Finanziaria

L'articolo 84 del disegno di Legge Finanziaria per il 2007 contiene alcune misure che intervengono sulla disciplina – definita dal decreto legge 252 del dicembre 2005 – relativa alla destinazione dei flussi annui di TFR. Rispetto alla normativa precedente la Finanziaria prevede le seguenti innovazioni principali:

- a) La decorrenza della possibilità per i lavoratori di scegliere se trasferire o meno i flussi annui di TFR alla previdenza integrativa (il cosiddetto silenzio-assenso) viene anticipata di un anno (dal 1 gennaio 2008 al 1 gennaio 2007).
- b) Si stabilisce che il 50% dei flussi annui di TFR non destinati dai lavoratori alla previdenza integrativa vengano trasferiti dall'azienda a un apposito fondo da costituirsi presso l'Inps. Le somme accantonate presso l'Inps manterranno – in termini di tasso di rendimento e modalità di riscatto per il lavoratore – le stesse caratteristiche attualmente offerte dagli accantonamenti presso le imprese.
- c) Le imprese verranno compensate – ma con effetti soltanto dal 2008 - per la perdita delle quote di TFR destinate alla previdenza integrativa e all'Inps. Il disegno di legge Finanziaria incrementa, rispetto a quanto previsto dalla precedente normativa, le agevolazioni contributive (concesse in proporzione alla quota di TFR devoluta): esso riduce infatti l'aliquota dei contributi da versare alla “gestione prestazioni temporanee” dell'Inps (i cosiddetti “oneri impropri”)¹. Rispetto a quanto precedentemente stabilito, scompare il fondo di garanzia per agevolare l'accesso al credito delle imprese che debbano sostituire con prestiti bancari il TFR devoluto ad altre destinazioni.
- d) Il d.l. 252/2005 prevedeva la sospensione per 3 anni dell'applicazione della disciplina del silenzio-assenso per i lavoratori delle imprese che non avevano le condizioni patrimoniali per poter accedere al fondo di garanzia. La scomparsa di tale fondo sembra, quindi, estendere immediatamente la possibilità di devolvere il TFR (ai fondi pensione e all'Inps) anche ai lavoratori di tali imprese, le quali, di conseguenza, potrebbero incontrare seri problemi di liquidità. Va tuttavia segnalato che nel disegno di legge Finanziaria (art. 104) è prevista, tra le misure per lo sviluppo, la costituzione di un Fondo di Finanza d'Impresa anche per alleviare gli effetti del trasferimento del TFR sulla liquidità delle imprese con maggiori difficoltà di accesso ai mercati finanziari (come specificato nella RPP).
- e) Le modalità esplicite del funzionamento del fondo da costituirsi presso l'Inps verranno definite mediante un decreto attuativo successivo all'entrata in vigore della Finanziaria. La possibilità di utilizzare gli accantonamenti presso l'Inps è esplicitamente vincolata al parere che fornirà Eurostat su come trattare contabilmente tale fondo.

Considerazioni sul provvedimento

A un primo esame, sembra di poter sintetizzare come segue le principali implicazioni dell'intervento relativo al TFR.

Sembra che le misure previste dal disegno di legge Finanziaria possano essere adeguate a compensare le imprese del maggior onere derivante dal dover ricorrere a prestiti bancari in

¹ L'esonero contributivo complessivo dovrebbe garantire uno sgravio di 455 milioni di euro per il 2008 e 530 dal 2009.

sostituzione delle quote di TFR che verranno devolute all'Inps e ai fondi pensione. Alcuni studi² sulla precedente normativa mostravano infatti che essa consentiva di ripagare i costi della rinuncia al TFR, soprattutto nel breve periodo; le disposizioni ora introdotte, riconoscendo alle imprese sgravi contributivi ancora più elevati, pur a fronte dell'eliminazione dell'apposito fondo di garanzia, non sembrano quindi comportare significativi incrementi di costo.

Va poi attentamente considerato il problema – ulteriore rispetto a quello relativo ai costi – che si presenta per quelle imprese (soprattutto le piccole) che hanno estrema difficoltà di accesso al credito. Si ricorda che nei confronti di tali imprese dovrebbero intervenire i finanziamenti del nuovo Fondo previsto dal disegno di legge Finanziaria. D'altro canto, non va trascurato che, a detta di molti, ampliare il ruolo degli intermediari finanziari dovrebbe incrementare l'efficienza nell'allocazione dei finanziamenti, a fronte di un maggior costo per l'intermediazione, rispetto all'autofinanziamento costituito dal TFR.

Dal punto di vista dei lavoratori si dovrebbe registrare una situazione di indifferenza, dal momento che, come detto, sulle somme accantonate presso il fondo Inps, in base a quanto previsto in Finanziaria, dovrebbero valere le stesse modalità di riscatto e si dovrebbe ricevere lo stesso rendimento previsto per il TFR in azienda³.

Peraltro il trasferimento all'Inps del TFR inoptato viene effettuato unicamente qualora il lavoratore decida di non voler destinare il TFR ai fondi pensione (per motivi, si ritiene, essenzialmente di avversione al rischio e preferenza per la liquidità, dato che, rispetto ai versamenti ai fondi pensione, per loro natura di rendimento incerto, gli accantonamenti presso le imprese e l'Inps avrebbero un rendimento più stabile e sarebbero, di conseguenza, sicuramente più liquidi in caso di ricorso a riscatti anticipati). Lo sviluppo della previdenza integrativa non dovrebbe quindi risentire della misura in esame, laddove la limitata iscrizione ai fondi pensione dipendesse da scelte di individui correttamente informati e non da “un'operazione di disinformazione” da parte dei *policy makers* (eventualmente motivata dall'interesse ad accrescere le entrate pubbliche a discapito dell'adesione ai fondi pensione). Quest'ultima ipotesi sarebbe peraltro in contrasto con quanto previsto sia con la disciplina del silenzio-assenso (che introduce una preferenza implicita per i fondi pensione), sia con lo stesso disegno di legge Finanziaria, che dispone uno stanziamento di 17 milioni di euro per il 2007 per promuovere adesioni consapevoli alle forme pensionistiche complementari.

Occorre d'altronde riconoscere che esiste una forte resistenza da parte dei lavoratori ad investire le proprie risorse nel secondo pilastro. Le indagini condotte dall'ISAE lo scorso anno sulle preferenze dei lavoratori fra TFR in azienda o fondo pensione⁴ mostravano che solo il 13,5% dei lavoratori privati intendeva destinare alla previdenza integrativa il TFR, a fronte del 46,5% che

² Cfr. ABI Centro Studi e Ricerche (2005) *AFO: Rapporto di previsione 2005-2007*, e Pammolli F, Salerno N. C. “Le imprese e il finanziamento del pilastro previdenziale privato: una quantificazione dei costi dello smobilizzo del TFR alla luce del Testo Unico Previdenziale e del Decreto Legge n. 203/2005”, *Nota Cerm 02/2006*.

³ Si osservi che con il disegno di legge Finanziaria non si interviene sulla disciplina fiscale delle somme destinate a previdenza integrativa (decreto 252/2005). Tale disciplina, introdotta evidentemente al fine di incentivare l'adesione al secondo pilastro, implica alcuni aspetti criticabili rispetto a considerazioni di equità orizzontale e verticale (Cozzolino M., Di Nicola F., Raitano M., 2006, “Il futuro dei fondi pensione: opportunità e scelte sulla destinazione del TFR”, *Documenti di lavoro ISAE n. 64*): infatti essa prevede deduzioni e aliquote proporzionali, e stabilisce una forte disparità nella tassazione delle prestazioni previdenziali pubbliche (basata sulle aliquote marginali IRPEF) e private (l'aliquota proporzionale è compresa fra il 9% e il 15%). Pertanto, a parità di contribuzione e rendimento, le pensioni nette differiranno in misura sostanziale a seconda della composizione pubblico/privato dell'ente erogatore (con un vantaggio per quelle private). Gli effetti sperequativi appaiono tanto più gravi, se si considera che la partecipazione ai fondi pensione è positivamente correlata col reddito individuale. Inoltre, un'ulteriore discriminazione si evidenzia qualora si tenga conto della diversa aliquota obbligatoria al sistema pubblico che colpisce i lavoratori dipendenti e quelli autonomi.

⁴ I risultati di tali indagini sono riportati nei Rapporti ISAE “Finanza pubblica e redistribuzione” del 2004 e del 2005 e in Cozzolino M., Di Nicola F., Raitano M. (2006) “Il futuro dei fondi pensione: opportunità e scelte sulla destinazione del TFR”, *Documenti di lavoro ISAE n. 64*.

privilegiava l'azienda, mentre il 40% rispondeva "non so". Inoltre, chi preferiva l'azienda optava in questo senso perché si dichiarava avverso al rischio e amante della liquidità garantita dal TFR in impresa. Ove si intendesse veramente incentivare lo sviluppo della previdenza integrativa, piuttosto che limitare alle sole alternative di natura privata le possibilità di destinazione del TFR, sarebbe auspicabile innanzitutto migliorare l'efficienza dei mercati finanziari, le cui imperfezioni sembrano essere una causa fondamentale della scarsa fiducia dei lavoratori verso l'investimento nei fondi pensione (che li porta a preferire, in larga maggioranza, il mantenimento in azienda del TFR). Non va inoltre trascurato che anche i maggiori costi di intermediazione e gestione che si rilevano nel settore previdenziale privato (soprattutto nei fondi aperti e individuali), riducendo il rendimento netto atteso dai lavoratori, possono motivare una scarsa propensione a devolvere ai fondi il TFR.

I limiti del provvedimento in esame si riscontrano nell'elemento di coercizione implicito nel trasferimento automatico all'Inps del TFR inoptato e nella possibilità – apparentemente più remota dopo le recenti indiscrezioni di fonte comunitaria – che Eurostat imputi le entrate destinate al fondo Inps a incremento del debito pubblico corrente (le somme accantonate come TFR dalle imprese sono infatti contabilizzate a bilancio come passività, dal momento che, date le possibilità di riscatto offerte al lavoratore, il TFR sembra costituire un prestito fatto dai lavoratori alle imprese).

Nel dibattito su questi temi è emersa un'alternativa alla misura proposta, che prevede di concedere ai lavoratori la facoltà di scegliere su base volontaria di destinare (interamente o parzialmente, con dettagli eventualmente da precisarsi) il flusso annuo di TFR al sistema pubblico contributivo, oltre che, come previsto dalla riforma del 2005, all'impresa o ai fondi pensione (chiusi, aperti o individuali)⁵. L'INPS potrebbe accumulare i contributi *ex* TFR (insieme a quelli obbligatori) nei conti individuali nozionali del sistema contributivo. I trasferimenti volontari al sistema pubblico a ripartizione costituirebbero un incremento di contributi previdenziali e genererebbero un sicuro beneficio sul bilancio corrente (nei sistemi a ripartizione, il debito previdenziale implicito non costituisce debito pubblico). Basandosi sul normale funzionamento del sistema contributivo a ripartizione, anziché sulla costituzione di un fondo, la destinazione dal TFR all'Inps non verrebbe a generare ingenti spese amministrative, né sarebbe soggetta ai rischi di poca trasparenza connessi alla definizione di un fondo previdenziale pubblico.

Secondo questa ipotesi i lavoratori (permanendo l'opzione di *default* a favore dei fondi) potrebbero scegliere liberamente in base alle loro preferenze fra le 3 seguenti alternative – che hanno caratteristiche differenziate in termini di liquidità e combinazione rischio/rendimento:

- 1) Fondi pensione (chiusi, aperti o individuali), caratterizzati da investimenti sul mercato e, quindi da rendimenti attesi forse più alti, ma incerti (e, soprattutto nelle forme individuali, elevati costi amministrativi)⁶, nonché, generalmente, dall'impossibilità di riscattare integralmente in un'unica soluzione il capitale accumulato.
- 2) Azienda, caratterizzata da un tasso di rendimento limitato, ma prestabilito (1,5% + $\frac{3}{4}$ del tasso di inflazione, con un'indicizzazione quindi incompleta), e dalla possibilità di riscattare sempre integralmente in un'unica soluzione il capitale accumulato, in caso di pensionamento, dimissioni e licenziamento (costituendo, di fatto, un ammortizzatore sociale).

⁵ L'ipotesi in esame prende lo spunto da alcune valutazioni presentate nel *Rapporto Annuale sullo Stato Sociale. Anno 2006*, patrocinato dal Dipartimento di Economia Pubblica dell'Università di Roma "La Sapienza" e dal CRISS (Centro di Ricerca Interuniversitario sullo Stato Sociale) e curato da F. R. Pizzuti (UTET editore).

⁶ A proposito dei rischi di fluttuazione dei rendimenti e degli elevati costi amministrativi della previdenza privata, cfr. COVIP (2006), *Relazione per l'anno 2005*, nella quale si evidenzia come nei primi anni di esistenza dei fondi pensione italiani il rendimento da essi conseguito sia stato significativamente inferiore al tasso di rivalutazione del TFR. Le buone performances dei mercati finanziari dell'ultimo biennio hanno invertito questa tendenza, riflettendo l'estrema variabilità dei rendimenti di mercato.

- 3) Sistema a ripartizione pubblico contributivo (gestito dall'Inps), caratterizzato da un tasso di rendimento legato al tasso di crescita del PIL nominale e, quindi, in presenza di tassi di inflazione e di crescita del PIL reale non eccessivamente modesti, da un rendimento generalmente superiore a quello pagato dalle aziende sul TFR (e, dunque, anche a quello del fondo Inps proposto dal disegno di legge Finanziaria)⁷.

Pur in assenza di indagini specifiche, l'evidenza disponibile, sopra riportata, fa presumere che la possibilità di destinazione al contributivo degli accantonamenti del TFR potrebbe incontrare i favori di un'ampia platea dei lavoratori, generando quindi, grazie alla libera scelta individuale, entrate immediate per il bilancio pubblico, certe per quanto riguarda la contabilizzazione a riduzione del disavanzo, ma forse inferiori a quelle ricavabili mediante la misura presentata nel disegno di legge Finanziaria. Ad esempio, se il 25% dei lavoratori decidesse di destinare il TFR all'Inps, si genererebbe un'entrata di bilancio dell'ordine dei 5 miliardi di euro (al lordo delle compensazioni per le imprese). Tale somma andrebbe a incrementare le entrate contributive dello schema a ripartizione e, riducendo i trasferimenti pubblici all'Inps, libererebbe risorse in altre poste di bilancio.

⁷ Sulle quote *ex* TFR trasferite allo schema pubblico si potrebbero offrire le stesse forme di riscatto previste dalle aziende. In alternativa, in linea con l'attuale disciplina che regola i fondi pensione, privilegiando l'obiettivo previdenziale (ovvero l'incremento dei tassi di sostituzione pensionistici), si potrebbe stabilire una soglia massima per la quota di montante accumulato che può essere erogato in anticipo e/o in unica soluzione al pensionamento.

Nota sulle innovazioni alla disciplina dei confidi

Gli articoli 108 e 109 interessano la forma e il funzionamento degli organismi di garanzia collettiva dei fidi (o confidi), proseguendo lungo il recente orientamento normativo che mira a incoraggiare l'aumento dimensionale e patrimoniale dei confidi. Un consolidamento della struttura di tali organizzazioni è obiettivo fondamentale perchè questa rilevante forma di finanziamento possa sopravvivere all'entrata a regime degli accordi di Basilea II.

I confidi, rilevanza del fenomeno

In Italia i Confidi sono organizzati essenzialmente in cooperative o consorzi d'impresе (le due forme prevalgono rispettivamente nell'artigianato e nell'industria)⁸.

Anche a causa dell'estrema frammentarietà del fenomeno, i dati sulla situazione dei confidi italiani sono poco organici e relativamente poco aggiornati. Tuttavia, dai dati disponibili si ricava che l'importanza dei Confidi nel finanziamento delle PMI non è trascurabile: al momento, alle cinque federazioni nazionali aderiscono oltre 600 confidi; le prime due federazioni in termini di capitale proprio (Federconfidi e Fedartfidi) rappresentano oltre 700.000 imprese per oltre 400 confidi, e registrano 14 milioni di crediti garantiti in essere. Dal punto di vista dei risultati, l'attività di garanzia collettiva dei fidi alle PMI sembra offrire risultati incoraggianti: secondo i dati diffusi dal Coordinamento nazionale confidi, il tasso di insolvenza delle imprese socie dei confidi è storicamente basso, e oscilla tra lo 0,5% del comparto industriale e il 2,2% del terziario. Per dare un termine di paragone, il tasso di insolvenza dell'industria nel complesso si aggira intorno all'8,5%.

Modalità di funzionamento dei confidi. Fondi Interconsortili e Fondo di Garanzia

I confidi operano sulla base di un fondo consortile, costituito dal capitale sociale, e di un fondo di garanzia costituito da risorse di varia origine pubblica (comunitaria, statale, locale), e dai contributi delle imprese associate. Quest'ultimo garantisce generalmente il 50% della perdita dell'insieme dei finanziamenti erogati dalla banca alle imprese associate, e assume due forme: fondo monetario (un deposito costituito presso la banca garantita); e fondo fideiussorio (fideiussioni rilasciate dagli associati alla banca). Nel complesso, i finanziamenti garantiti rappresentano un multiplo del fondo di garanzia, secondo un moltiplicatore negoziato tra banca e confidi che dipende anche dal grado di solvibilità dei singoli confidi e dalla loro copertura patrimoniale. Nel tentare di rafforzare la solvibilità dei confidi, la legge quadro 326 del 2003 consente, alle strutture più grandi, di creare fondi di garanzia interconsortile destinati alla prestazione di controgaranzie e cogaranzie a loro stesso favore. È questo tipo di fondi che l'art. 108 comma 2, mira a rafforzare. Per gli altri confidi è invece previsto un versamento annuo al Ministero dell'Economia (che diviene parte delle entrate statali), successivamente indirizzato al Fondo di garanzia istituito presso il Mediocredito Centrale (MCC).

Istituito dalla legge 662 del 1996 presso il Mediocredito Centrale (MCC), il Fondo di garanzia è la principale fonte pubblica di garanzia per il finanziamento alle PMI, sostiene l'attività dei Confidi attraverso operazioni di cogaranzia (cioè garanzie prestate ai finanziatori insieme a soggetti prestatori di garanzie) e controgaranzia (cioè garanzie prestate a soggetti a loro volta prestatori di garanzie) ed è beneficiario di stanziamenti annuali da parte del governo, che nel tempo ne hanno aumentato la capacità a oltre 200 milioni di euro.

⁸ In generale, si individuano confidi di primo grado (per lo più di livello provinciale), che offrono garanzie direttamente alle PMI consorziate, e confidi di secondo grado (prevalentemente di livello regionale), che offrono controgaranzie e cogaranzie a favore dei confidi di primo grado. A questi si aggiungono le Federazioni Nazionali e il Coordinamento Nazionale confidi, che svolgono sostanzialmente compiti di rappresentanza e coordinamento.

Modifiche introdotte dal Disegno di Legge Finanziaria

Ai fondi di garanzia interconsortile e al Fondo istituito presso il MCC fanno riferimento gli articoli 108 e 109 del disegno di legge finanziaria per il 2007.

In particolare, il comma 1 **dell'art. 108** modifica in senso espansivo le disposizioni dell'art. 24 del decreto legislativo n. 114/98. Quest'ultimo ha consentito ai confidi di costituire società finanziarie finalizzate allo sviluppo delle imprese (in base a principi di mutualità), e al Ministero dello sviluppo economico di contribuire finanziariamente ai fondi di garanzia interconsortili finalizzati a prestare controgaranzie a favore dei confidi. Il nuovo art. 108 stabilisce che il Ministero possa contribuire anche all'incremento dei fondi destinati alla prestazione di cogaranzie a beneficio dei confidi stessi.

Il comma 2 fissa uno stanziamento di 30 milioni di euro annui per il triennio 2007-09 all'attività di incremento dei fondi di garanzia interconsortile utilizzati per prestare cogaranzie e controgaranzie ai confidi, un'attività svolta dalle società finanziarie previste dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 114/98. Va osservato, tuttavia, che sia l'estrema frammentarietà dei dati attualmente disponibili su una realtà straordinariamente multiforme quale quella dei confidi, sia la virtuale assenza di analoghe disposizioni nelle leggi finanziarie del recente passato, impediscono di formulare conclusioni dettagliate e soprattutto complete circa il peso relativo di tale stanziamento annuo rispetto alle risorse complessive interessate dai fondi interconsortili. Si ricordi infatti che, a causa della mancanza di una normativa di riferimento fino alle disposizioni dell'art. 13 legge n. 326/2003 (la "legge quadro"), in Italia i confidi hanno avuto uno sviluppo molto disordinato e frammentario, che solo in questi tempi sta vivendo una fase di riordinamento e consolidamento.

Il comma 3, infine, estende alle società finanziarie previste dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 114/98 la possibilità (prevista dal comma 33 dell'art. 13 della "legge quadro" sui confidi), in caso di trasformazioni o fusioni, di imputare al fondo consortile o al capitale sociale le risorse o i fondi di origine pubblica senza con questo derogare agli obblighi di destinazione previsti. Anche in questo caso la disposizione segue l'intento di favorire sia l'aumento dimensionale dei confidi, sia una loro trasformazione verso intermediari finanziari riconoscibili in un futuro dominato dal nuovo accordo di Basilea.

L'art. 109 continua a sua volta l'opera di costruzione di un contesto normativo organico, abrogando, al comma 1, lettera *a*), la riforma del Fondo di garanzia per le PMI prevista dai commi 25, 26 e 27 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 269 del 2003 (poi convertito nella "legge quadro" citata). Attraverso tali disposizioni il Fondo, costituito presso il Mediocredito centrale SpA in base all'articolo 2, comma 100, lettera *a*) della legge n. 662 del 1996, era stato conferito a una società per azioni a maggioranza pubblica destinata principalmente al rilascio di cogaranzie e controgaranzie prestate dai soci della società stessa. Il comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*) dell'art. in 109 semplicemente abroga tale previsione, riproponendo quindi la struttura originaria indicata nella l.n. 662/96. Di conseguenza, il comma 1, lettera *a*) prevede la soppressione del comma 61-*ter* del decreto-legge n. 269 del 2003, che stabiliva che in via transitoria, fino all'insediamento degli organi della SpA cui andava conferito il Fondo di garanzia per le PMI, si continuassero ad applicare le disposizioni vigenti riguardanti il fondo.

Il comma 1, lettera *b*) sopprime infine il secondo periodo del comma 1 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 269 del 2003, il quale prevedeva che, in sede di prima applicazione e fino alla chiusura del terzo esercizio, il consiglio di amministrazione della SpA fosse composto dai soggetti indicati all'articolo 3 della legge 14 ottobre 1964, n. 1064, che istituiva il fondo di garanzia presso Artigiancassa. In questo caso si tratta di una semplificazione della norma: il suo inserimento nella disposizione nel comma 1 dell'articolo 13, che conteneva le definizioni dei termini (come confidi)

più ricorrenti nell'articolo, impediva di capire al consiglio di amministrazione di quale ente ci si riferisse.

In generale, ad ogni modo, le norme previste nel disegno di legge finanziaria perseguono coerentemente l'obiettivo di progredire lungo l'opera di promozione dello sviluppo dimensionale e finanziario dei confidi, in considerazione dell'attività di agevolazione dell'accesso al credito per le PMI da essi svolta.

Si ricorda infatti che tali organismi, presenti in pressoché tutti i paesi europei, offrono una soluzione associazionistica al problema del rilascio delle garanzie nei rapporti creditizi tra banche e PMI. Essi essenzialmente aggregano le domande di credito per consentire alle imprese associate di ottenere prestiti in quantità superiore, e a tassi inferiori, a quanto esse avrebbero ottenuto singolarmente, agevolando al contempo le banche nell'attività di monitoraggio e selezione dei clienti. I confidi attuano infatti meccanismi di vigilanza e selezione nei confronti delle imprese associate; meccanismi la cui è peraltro accresciuta dalla condivisione del medesimo contesto sociale e produttivo.

Nota sul potenziamento del Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà

All' articolo 114 del disegno di legge finanziaria per il 2007 si dispone un incremento, di 15 milioni di Euro per il 2007 e di 35 per i due anni successivi, del Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, già istituito con la legge 80 del 2005. Gli interventi attivati con tale Fondo potranno essere intrapresi secondo criteri e modalità che stabilirà il CIPE su iniziativa del Ministro dello Sviluppo nell'ambito di una delega molto ampia: viene, infatti, dato mandato di stabilire tipologie di aiuto concedibile, priorità di natura produttiva e requisiti economici e finanziari delle imprese da ammettere al beneficio, con il solo vincolo esplicito di stabilire regole che siano in conformità degli orientamenti comunitari in materia.

L'impegno economico previsto è nell'insieme modesto, tuttavia il segno e la dimensione degli effetti di queste disposizioni in termini di potenziamento o depotenziamento dell'efficacia delle norme del diritto fallimentare da poco in vigore è del tutto incerto.

Le regole del nuovo diritto fallimentare – entrate in vigore lo scorso luglio - hanno infatti introdotto in materia di procedure volte al recupero dell'impresa in crisi una serie di opportunità e incentivi di comportamento, per creditori e imprenditore, volti a produrre un'anticipazione del momento di dichiarazione dello stato di insolvenza rispetto a quanto avveniva in passato. Anticipazione indispensabile per consentire il recupero dell'impresa prima che la situazione di insolvenza sia divenuta irreversibile. Tali incentivi si fondano soprattutto su una flessibilizzazione degli strumenti, attraverso i quali creditori e imprenditore possono giungere ad accordi che consentano il recupero dell'impresa (ad esempio la conversione del debito in capitale di rischio, le nuove maggiori garanzie di recupero fornite a chi conceda credito ad un'impresa insolvente nel corso del tentativo di conservazione dell'attivo).

Il successo di questi strumenti nel portare a una più tempestiva dichiarazione dell'insolvenza, e nel generare il maggior numero di salvataggi di imprese sostanzialmente sane, sta nel diffondersi degli accordi tra creditori e debitori per il recupero dell'impresa. E tale diffondersi è reso tanto più possibile quanto più viene preservata la parità di forza contrattuale tra creditori e imprenditore in crisi e vengono minimizzati i costi di transazione.

L'istituzione e lo sviluppo di un fondo pubblico per il sostegno alle imprese in crisi può non operare in tale direzione e, al contrario, produrre effetti distorsivi. Secondo gli orientamenti comunitari - vincolo esplicito per CIPE e Ministro dello Sviluppo nella determinazione dei criteri di erogazione degli aiuti - perchè l'impresa possa beneficiare degli aiuti è necessario che "non sia in grado, con le proprie risorse o con le risorse che può ottenere dai proprietari\azionisti o dai creditori, di contenere perdite che, in assenza di un intervento esterno delle autorità pubbliche, la condurrebbero quasi certamente al collasso economico, nel breve o nel medio periodo".

La combinazione di questa indicazione con l'insieme di regole che disciplinano le nuove procedure di recupero dell'impresa fa sì che l'intervento dello Stato, nei fatti, possa interessare: o il sostentamento di un'impresa ormai decotta, che per tale motivo non trova soluzioni di recupero attraverso accordi con azionisti e\o creditori, e che in quanto tale non andrebbe salvata, o il tentativo di correggere un'inefficienza del mercato - ad esempio costi di transazione troppo alti che non hanno permesso il raggiungimento di tali accordi, anche se l'impresa è sostanzialmente sana e recuperabile. In questa seconda ipotesi l'istituzione e la crescita del Fondo, come prevista dal disegno di legge finanziaria, avrebbe un ruolo positivo nel perseguimento di risultati di efficienza delle nuove regole del diritto fallimentare. La generalità e l'ampiezza della delega conferita a CIPE e Ministro dello Sviluppo non permette di capire, però, nè se l'intervento vada nel senso di tenere in

vita imprese decotte, o invece in quello della correzione di distorsioni del mercato, né, nell'ambito di questa seconda ipotesi, se esso contribuisca a ridurre o piuttosto ad amplificare tali distorsioni. Per i vincoli imposti dagli orientamenti comunitari, un impiego di particolare rilievo delle risorse del Fondo sarà quello di fare da garanzia per crediti bancari alle imprese in crisi, che altrimenti non verrebbero concessi. Nel già complicato processo di contrattazione tra debitori e imprenditore in crisi, che è alla base delle procedure di recupero, si aggiunge perciò, in conseguenza dell'esistenza del Fondo, un ulteriore protagonista: lo Stato, che offre ai creditori, alle banche soprattutto, da un lato e al debitore dall'altro una soluzione ulteriore rispetto a quelle possibili attraverso le diverse tipologie di accordi che le nuove procedure concorsuali consentono. A seconda di come verranno concepiti dal Ministro per lo Sviluppo e dal CIPE i criteri di erogazione del beneficio saranno gli uni – le banche - piuttosto che gli altri – le imprese in crisi – a vedere accresciuta la propria forza contrattuale. E se ciò si tradurrà nelle situazioni fattuali in un incremento, o, invece, in una correzione delle distorsioni esistenti, non si può sin d'ora prevedere. Per certo, però, vi è un ritorno all'intervento discrezionale dello Stato in un ambito - quello della soluzione della crisi d'impresa - dal quale il legislatore nella recente riforma del diritto fallimentare aveva voluto escluderlo e sostituirlo con una maggiore rilevanza del ruolo del mercato.

Nota sugli effetti delle principali misure che riguardano le famiglie

L'ISAE ha stimato gli effetti di gettito e distributivi della manovra sull'IRPEF e sulle aliquote contributive a carico dei lavoratori. I risultati sono da ritenere in questa fase assolutamente provvisori. Nel prossimo Rapporto su "Finanza pubblica e redistribuzione" verranno presentate le valutazioni definitive e complete del nostro Istituto.

Le microsimulazioni sono state effettuate con il modello ITAXMOD dell'ISAE, basato sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia riferita al 2002 (condotta su 8.000 famiglie, circa 21.000 individui).

Di seguito si descrivono i provvedimenti considerati ai fini delle analisi di impatto.

L'imposta sul reddito delle persone fisiche nel disegno di legge finanziaria per il 2007.

Il disegno di legge finanziaria per il 2007 contiene alcuni interventi di riforma dell'imposta personale sul reddito. Tali interventi riguardano:

- 1) La modifica della struttura di aliquote e scaglioni.
- 2) La trasformazione dell'attuale meccanismo di deduzioni dall'imponibile in detrazioni d'imposta, per quanto riguarda sia i carichi di famiglia che i redditi da lavoro.

Le proposte relative al primo punto sono illustrate nella tabella 1 e vengono poste a confronto con il sistema attualmente in vigore. Nel confrontare le due strutture di scaglioni, tuttavia, è necessario tenere presente la diversa definizione di imponibile sottostante le due ipotesi presentate; con la riforma proposta nel disegno di legge Finanziaria (di seguito IRPEF 2007), infatti, a causa della trasformazione delle deduzioni in detrazioni, a parità di reddito complessivo l'imponibile risulta superiore a quello calcolato in base alla normativa vigente (di seguito IRPEF 2006).

Gli scaglioni aumentano da 4 a 5, con la riduzione a 15.000 euro della soglia del primo, per il quale rimane invariata l'aliquota del 23%. Nei successivi scaglioni sono previste tre nuove aliquote (27%, 38% e 41%) applicate, rispettivamente, sui redditi fino a 28.000, 55.000 e 75.000 euro. Non sono previste variazioni per la percentuale d'imposta (43%) applicata sull'ultimo scaglione di reddito, la cui soglia viene abbassata da 100.000 a 75.000 euro.

Tabella 1. Aliquote e scaglioni

IRPEF 2006		Riforma IRPEF 2007	
Reddito imponibile (euro)	Aliquote (%)	Reddito imponibile (euro)	Aliquote (%)
Fino a 26.000	23	Fino a 15.000	23
Da 26.000 a 33.500	33	Da 15.000 a 28.000	27
Da 33.500 a 100.000	39	Da 28.000 a 55.000	38
Oltre 100.000	43	Da 55.000 a 75.000	41
		Oltre 75.000	43

Il secondo insieme di interventi prevede la trasformazione dell'attuale sistema di deduzione dall'imponibile in un insieme di detrazioni d'imposta - differenziate in base alla tipologia di contribuente (lavoratore dipendente, pensionato, lavoratore autonomo) - che consentono di definire nuovi livelli di esenzione totale. Con la nuova disciplina, infatti, rispetto alla riforma introdotta dal precedente Governo, la *no tax area* aumenta da 7.500 a 8.000 euro per i dipendenti e da 7.000 a 7.500 per i pensionati; per i lavoratori autonomi, invece, l'area di esenzione aumenta dagli attuali 4.500 a 4.800 euro.

Le detrazioni per dipendenti, pensionati e autonomi si annullano per redditi superiori a 55.000 euro.

Il sistema di detrazioni proposto è differenziato per fasce di reddito (si veda la tabella 2):

- a) Per dipendenti, pensionati e autonomi con redditi compresi nell'area di esenzione è prevista una detrazione pari, rispettivamente, a 1.840, 1.725 e 1.104 euro (che vale appunto ad annullare il debito di imposta).
- b) Per i redditi non compresi nella *no tax area* la detrazione si calcola applicando al valore di 1.338 euro per i dipendenti, e di 1.255 euro per pensionati e autonomi, un coefficiente che viene differenziato in base alle fasce di reddito e alla tipologia di percettore.
- c) Per i redditi da lavoro dipendente e da pensione che rientrano nella seconda fascia di reddito (come illustrato nella tabella 2), il coefficiente è ottenuto come prodotto tra un ammontare prefissato - pari a 502 per lavoratori dipendenti e a 470 per pensionati - e un parametro dato dal rapporto tra il livello superiore del primo scaglione di reddito ridotto del reddito complessivo e la differenza tra lo stesso limite del primo scaglione e la soglia della *no tax area*.
- d) Per i redditi inclusi nella terza fascia, il coefficiente è dato dal rapporto tra il valore in corrispondenza del quale si annulla la detrazione, cioè 55.000 euro (il limite superiore del terzo scaglione), - a cui va sottratto il reddito complessivo -, e la differenza tra tale ammontare e il valore del limite inferiore della fascia corrispondente (quindi tra il limite superiore del terzo scaglione e quello del primo).
- e) Per i redditi da lavoro autonomo, il coefficiente è dato dal rapporto tra il valore in corrispondenza del quale si annulla la detrazione, cioè 55.000 euro, - a cui va sottratto il reddito complessivo - e la differenza tra tale ammontare e il valore del limite inferiore della fascia (ovvero tra il limite superiore del terzo scaglione e la soglia della *no tax area*).

Fasce di reddito	Detrazione
Lavoratori dipendenti	
0 - 8.000	1.840
8.000 -15.000	$1.338+502*\frac{(15.000-Y)}{(15.000-8.000)}$
15.000 - 55.000	$1.338*\frac{(55.000-Y)}{(55.000-15.000)}$
Oltre 55.000	0
Pensionati	
0 -7.500	1.725
8.000-15.000	$1.255+470*\frac{(15.000-Y)}{(15.000-7.500)}$
15.000-55.000	$1.225*\frac{(55.000-Y)}{(55.000-15.000)}$
Oltre 55.000	0
Lavoratori autonomi	
0 - 4.800	1.104
4.800 - 55.000	$1.255*\frac{(55.000-Y)}{(55.000-4.800)}$
Oltre 55.000	0

Nella tabella 3, invece, sono illustrate le ipotesi di detrazioni applicate per carichi di famiglia, che, secondo quanto previsto dalla proposta di legge, risultano linearmente decrescenti al crescere del reddito.

In caso di coniuge a carico, il contribuente ha diritto al riconoscimento di una detrazione pari a 800 euro, che decresce fino ad annullarsi in corrispondenza di un valore del reddito pari a 80.000 euro.

Per i figli a carico la detrazione spettante è pari a 800 euro, per ciascun figlio maggiore di tre anni, e a 900 euro, se i figli hanno meno di tre anni. Le detrazioni sono aumentate di 200 euro nel caso di nuclei con più di tre figli. Il limite di reddito per il riconoscimento della detrazione è pari a 95.000 euro per il primo figlio, e viene aumentato di 15.000 euro per ciascun figlio successivo al primo.

Tabella 3. Detrazioni per carichi di famiglia.

Familiare	Importo detrazione
Coniuge	$800 * (1 - Y / 80.000)$
Figli maggiori di tre anni	$800 * (1 - Y / 95.000)$
Figli minori di tre anni	$900 * (1 - Y / 95.000)$
Più di tre figli	$800 (900) + 200 \text{ euro} * ((1 - Y / (95.000 + 15.000 \text{ per ogni figlio}))$

Con la proposta di riforma, per i figli a carico di entrambi i genitori la detrazione viene ripartita a metà tra i coniugi. Questa indicazione esclude quindi la possibilità per i coniugi, prevista invece dal sistema attuale, di ripartire la deduzione in modo da minimizzare l'onere complessivo dell'imposta.

Le principali misure relative ai contributi sociali pagati dai lavoratori

Il disegno di legge Finanziaria per il 2007 prevede, a partire dal 1 gennaio 2007, le seguenti principali modifiche della struttura delle aliquote contributive.

Quelle pensionistiche per il finanziamento delle gestioni dei lavoratori artigiani e commercianti iscritti presso l'INPS sono incrementate al 19,5% (20% dal 2008). Si velocizza pertanto - con un aumento a regime dell'aliquota contributiva di un punto percentuale - il processo di incremento graduale di tali aliquote che, in base alla legislazione vigente, sarebbero dovute crescere da un livello per il 2007 del 17,6% e del 17,9% (un punto percentuale superiore per le quote di reddito eccedenti i 39.927 euro annui), rispettivamente, per gli artigiani e i commercianti, fino al 19% nel 2014.

Viene incrementata di 0,3 punti percentuali la parte di aliquota contributiva pensionistica a carico dei lavoratori dipendenti (iscritti all'assicurazione generale obbligatoria presso l'INPS). In conseguenza di tale aumento, l'aliquota di finanziamento complessiva (a carico del lavoratore e del datore di lavoro) viene incrementata dal 32,7% della legislazione vigente (l'8,89% a carico del lavoratore e 23,81% a carico del datore) al 33%. Contestualmente, scompare la differenza fra aliquota di finanziamento e di computo; in base alla legislazione vigente, infatti, l'aliquota era incrementata dal 32,7% al 33%, mediante un contributo figurativo dello 0,3% a carico dello Stato (in altri termini, il versamento di tale 0,3% aggiuntivo viene trasferito dallo Stato ai lavoratori).

Per quanto riguarda i lavoratori iscritti alla Gestione Separata INPS (ovvero coloro che svolgono un'attività professionale o di collaborazione coordinata e continuativa) sono previsti i seguenti incrementi di aliquota (che rimane 1/3 a carico dei lavoratori e 2/3 a carico dei datori):

- Per i lavoratori non iscritti ad altre forme pensionistiche l'aliquota previdenziale è stabilita pari al 23%, rispetto al 17,9% a legislazione vigente nel 2007 (18,9% per le quote di reddito eccedenti i 39.927 euro annui; l'aliquota di finanziamento sarebbe cresciuta gradualmente fino a un livello del 19% nel 2013). Contestualmente, scompare la differenza fra aliquota di finanziamento e di computo (in base alla legislazione vigente l'aliquota era incrementata di un punto percentuale mediante un contributo figurativo dello Stato; a regime sarebbe stata

del 20%). Resta invece invariato il versamento di 0,5%, aggiuntivo, per il finanziamento dell'indennità di maternità, di malattia e l'assegno per il nucleo familiare.

- Per i rimanenti iscritti alla Gestione Separata - ovvero i lavoratori già iscritti ad altre forme di previdenza o titolari di pensione indiretta e i titolari di pensione diretta - l'aliquota viene fissata al 16%. In base alla legislazione vigente esiste invece una disomogeneità fra tali categorie di lavoratori dal momento che l'aliquota per chi è già coperto da altre forme di previdenza obbligatoria è del 10%, mentre quella di chi è titolare di pensione diretta è del 15%.

Le valutazioni dell'ISAE.

Per esaminare nel dettaglio l'impatto di ciascun intervento, si considerano qui diversi *step*. Il primo scenario prende in esame le variazioni di reddito disponibile delle famiglie derivante dalle sole modifiche al disegno dell'imposta sulle persone fisiche (modifica delle aliquote e scaglioni e trasformazione delle deduzioni in detrazioni). Con la seconda simulazione vengono inclusi anche gli aggravii di imposta derivanti dall'aumento delle addizionali locali dovuti alla nuova normativa degli sgravi per la famiglia (non agli eventuali aumenti di aliquota decisi a livello locale). Infatti, le deduzioni per carichi familiari, nella legislazione vigente, vanno considerate ai fini della definizione della base imponibile delle addizionali locali, come precisato dall'Agenzia delle Entrate (Circ. 31 del 6 giugno 2005), al contrario di quanto avviene per le deduzioni per garantire la progressività dell'imposta (cioè principalmente le deduzioni sui redditi da lavoro). Dunque, l'eliminazione delle deduzioni per carichi familiari avrebbe l'effetto immediato (anche in assenza di altri interventi) di aumentare la base imponibile delle addizionali, come del resto osservato anche nella Relazione Tecnica. Infine, nel terzo scenario è considerata anche la riduzione di reddito disponibile derivante dall'aumento dei contributi a carico dei lavoratori.

La stima degli effetti su tutte le famiglie è presentata nelle Tabella 1 e 2. Si deve preliminarmente ricordare che il disegno di legge finanziaria prevede anche un aumento delle erogazioni per assegni al nucleo familiare, di cui qui non si è tenuto conto perché ancora non sono noti i dettagli del provvedimento. Si tratta comunque di un beneficio per le famiglie, di ammontare pari ad 1,4 miliardi di euro, che evidentemente migliorerà i saldi dei nuclei familiari.

Nel primo scenario le famiglie che ottengono uno sconto di imposta sono pari al 60%, per un beneficio medio di circa 154 euro (lo 0,6% del reddito disponibile familiare). Per circa il 14% non si verifica alcuna variazione di prelievo: fondamentalmente si tratta di famiglie composte da contribuenti con bassi redditi da lavoro, che già rientravano quindi nella *no-tax area* e, con imposta netta nulla sia a legislazione vigente, sia con la normativa prevista dalla Finanziaria 2007. La perdita interesserebbe invece circa il 25% delle famiglie: in tale percentuale sono incluse, evidentemente, sia le quelle con contribuenti con redditi molto elevati, sia quelle i cui componenti percepiscano "altri" redditi (non da lavoro): per questi ultimi, infatti, scompare la *no-tax area* di 3.000 euro, dal momento che le detrazioni agiscono solo sui redditi da lavoro. Per i soggetti che vedono aumentare il proprio debito di imposta, la perdita è pari a poco più dell'1% del reddito familiare (circa 500 euro).

Come anticipato, l'inclusione degli effetti delle addizionali provoca un aumento della base imponibile, e quindi un aggravio di imposta: conseguentemente, nel secondo scenario cala la percentuale di famiglie avvantaggiate, seppur leggermente (di circa 3 punti percentuali), e più marcatamente la quota di quelle con imposta invariata (dal 14 al 6% circa). Simmetricamente, aumenta sensibilmente il numero di famiglie (fino al 36%) che ottengono un aumento dell'imposta. Si riduce anche il beneficio medio (considerando solo le famiglie avvantaggiate), che è pari a circa 135 euro, e si ridimensiona l'aggravio di imposta per le famiglie svantaggiate dalla manovra (poco meno di 400 euro).

L'ultima simulazione evidenzia come, pur considerando l'insieme degli interventi su tasse e contributi, quasi la metà delle famiglie continua a ottenere uno sconto complessivo (pur senza tenere conto del provvedimento sugli assegni familiari); per tali nuclei il vantaggio medio scende a 115 euro. Viceversa, il 45,5% delle famiglie subirebbe in tale scenario, secondo le stime ISAE, una riduzione del reddito disponibile di 420 euro in media.

Tabella 1. Effetti della manovra per il 2007 (valori percentuali).

	Effetti della variazione dell'IRPEF	Effetti congiunti della variazione dell'IRPEF e delle addizionali locali	Effetti congiunti della variazione dell'IRPEF, delle addizionali locali e dei contributi
Famiglie non toccate	13,9	6,2	6,0
Famiglie avvantaggiate	60,3	57,3	48,5
Famiglie svantaggiate	25,8	36,5	45,5
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione ISAE su dati Banca d'Italia (2002)

Tabella 2.

	Guadagno medio familiare (euro)	Guadagno medio familiare in percentuale del reddito	Perdita media familiare (euro)	Perdita media familiare in percentuale del reddito
Effetti della variazione dell'IRPEF	154	0,6	500	1,2
Effetti congiunti della variazione dell'IRPEF e delle addizionali locali	136	0,5	399	1,2
Effetti congiunti della variazione dell'IRPEF, delle addizionali locali e dei contributi	114	0,5	422	1,1

Fonte: elaborazione ISAE su dati Banca d'Italia (2002)

Le ultime tre tabelle di questa sezione presentano una disaggregazione dei risultati per caratteristiche socioeconomiche delle famiglie. Con riferimento al primo scenario simulato (Irpef senza addizionali né contributi), l'analisi per quintili di reddito familiare equivalente mostra la crescita della quota di famiglie svantaggiate dal primo al quinto quintile (cioè dal 20% di famiglie con reddito familiare equivalente più basso al 20% con reddito più alto). Inoltre, si evidenzia l'elevata frequenza di famiglie incapienti (che quindi non subiscono variazioni di imposta) nel primo quintile, ed il sensibile calo delle famiglie con redditi più elevati (nel quinto quintile) che ottengono un vantaggio. I risultati relativi all'area geografica non mostrano differenze sostanziali tra famiglie vincenti e perdenti, a eccezione dell'elevata percentuale di nuclei incapienti al Sud (circa il 27%), che riduce significativamente la quota di famiglie in vantaggio. Infine, considerando la disaggregazione secondo la fonte di reddito del capofamiglia, si può constatare la ridotta percentuale di pensionati che subiscono, in questo scenario, un aggravio di imposta (appena il 16%), a paragone con gli analoghi valori dei capofamiglia dipendenti (32% circa) e autonomi (46,5%). Simmetricamente, è molto elevata la percentuale di capofamiglia pensionati che traggono un vantaggio dalle nuove norme: più del 72%, una percentuale che scende a quasi il 60% per le famiglie dei dipendenti ed al 45% per quelle degli autonomi.

Tabella 3. Effetti della variazione dell'IRPEF.

	Quintili di reddito equivalente (1)					Totale	Num. famiglie
	1°	2°	3°	4°	5°		
Famiglie non toccate	53,4	11,3	3	1,1	0,9	13,9	2.964.399
Famiglie avvantaggiate	33,3	68,0	76,9	77,0	46,1	60,3	12.846.205
Famiglie svantaggiate	13,3	20,7	20,2	21,9	53	25,8	5.506.666
Totale	100,0	100,0	100,1	100,0	100,0	100,0	21.317.270
Area geografica (valori percentuali)							
	Nord		Centro		Sud	Totale	
Famiglie non toccate	6,2		9,1		27,4	13,9	
Famiglie avvantaggiate	65,4		64,7		50,5	60,3	
Famiglie svantaggiate	28,4		26,2		22,1	25,8	
Fonte di reddito del capofamiglia							
	pensionato		lav.autonomo		lav.dipendente		
Famiglie non toccate	11,7		8,9		8,6		
Famiglie avvantaggiate	72,2		44,6		59,6		
Famiglie svantaggiate	16,1		46,5		31,8		
Totale	100,0		100,0		100,0		

Fonte: elaborazione ISAE su dati Banca d'Italia (2002)

(1) Le risorse familiari sono rese equivalenti dividendo il reddito complessivo per un parametro di equivalenza. La scala considerata qui è quella definita dall'ISEE. Il 1° quintile comprende il 20% delle famiglie con reddito equivalente più basso; il 5°, il 20% con reddito equivalente più elevato.

L'inclusione negli effetti redistributivi delle addizionali (Tab. 4), come detto, aumenta la quota di nuclei che subiscono un aggravio, riducendo contestualmente il numero di famiglie che ottengono benefici o che non sperimentano alcuna variazione. Ciò si verifica in maniera sostanzialmente omogenea per tutti i quintili di reddito, le aree geografiche e le tipologie familiari. Tuttavia, tale fenomeno si evidenzia in maniera molto marcata tra i gruppi di famiglie nei quali vi era un'elevata frequenza di incapienti (e quindi di famiglie che non venivano toccate dalla manovra): nel primo e, in parte, nel secondo quintile di reddito disponibile familiare, nonché nelle famiglie residenti al Sud. In tali casi, più della metà di nuclei non toccati dalla manovra nel primo scenario passano tra le famiglie che subiscono un incremento di imposta.

Tabella 4. Effetti congiunti della variazione dell'IRPEF e delle addizionali locali.

	Quintili di reddito equivalente (1)					Totale	Num. famiglie
	1°	2°	3°	4°	5°		
Famiglie non toccate	20,8	6,6	2,0	0,8	0,7	6,2	1.316.081
Famiglie avvantaggiate	29,8	63,3	74,0	74,8	44,6	57,3	12.220.920
Famiglie svantaggiate	49,4	30,1	24,0	24,4	54,7	36,5	7.780.271
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		21.317.272
Area geografica (valori percentuali)							
	Nord		Centro		Sud		
Famiglie non toccate	3,2		3,9		11,6		
Famiglie avvantaggiate	62,3		62,7		47,2		
Famiglie svantaggiate	34,5		33,4		41,2		
Totale	100,0		100,0		100,0		
Fonte di reddito del capofamiglia							
	pensionato		lav.autonomo		lav.dipendente		
Famiglie non toccate	7,7		0,8		0,3		
Famiglie avvantaggiate	70,7		39,7		56,0		
Famiglie svantaggiate	21,6		59,5		43,7		
Totale	100,0		100,0		100,0		

Fonte: elaborazione ISAE su dati Banca d'Italia (2002)

(1) Le risorse familiari sono rese equivalenti dividendo il reddito complessivo per un parametro di equivalenza. La scala considerata qui è quella definita dall'ISEE. Il 1° quintile comprende il 20% delle famiglie con reddito equivalente più basso; il 5°, il 20% con reddito equivalente più elevato.

Infine, la tab. 5 mostra che l'inclusione negli effetti redistributivi dell'aumento dei contributi non modifica la percentuale di nuclei per i quali la manovra è neutrale, mentre riduce sensibilmente la quota di nuclei avvantaggiati, che subiscono ora un aumento di oneri complessivi, ovvero una riduzione del reddito disponibile familiare: tale andamento è evidente a partire dal secondo quintile, ed è particolarmente sensibile per gli ultimi due quintili, cioè per i nuclei familiari con reddito complessivo più elevato, nonché per quelli con capofamiglia lavoratore autonomo.

Tabella 5. Effetti congiunti della variazione dell'IRPEF, delle addizionali locali e dei contributi.

	Quintili di reddito equivalente (1)					Totale	Num. famiglie
	1°	2°	3°	4°	5°		
Famiglie non toccate	20,5	6,5	1,8	0,8	0,7	6,0	1.284.962
Famiglie avvantaggiate	27,9	56,2	66,0	59,7	32,7	48,5	10.342.483
Famiglie svantaggiate	51,6	37,3	32,2	39,5	66,6	45,5	9.689.824
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	21.317.272
Area geografica (valori percentuali)							
	Nord		Centro		Sud		
Famiglie non toccate	3,2		3,6		11,4		
Famiglie avvantaggiate	51,8		54,5		40,3		
Famiglie svantaggiate	45,0		41,9		48,3		
Totale	100,0		100,0		100,0		
Fonte di reddito del capofamiglia							
	pensionato		lav.autonomo		lav.dipendente		
Famiglie non toccate	7,6		0,4		0,2		
Famiglie avvantaggiate	68,2		17,9		43,2		
Famiglie svantaggiate	24,2		81,7		56,6		
Totale	100,0		100,0		100,0		

Fonte: elaborazione ISAE su dati Banca d'Italia (2002)

(1) Le risorse familiari sono rese equivalenti dividendo il reddito complessivo per un parametro di equivalenza. La scala considerata qui è quella definita dall'ISEE. Il 1° quintile comprende il 20% delle famiglie con reddito equivalente più basso; il 5°, il 20% con reddito equivalente più elevato.