



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

L'Economia italiana nel 2008

Relazione Previsionale e Programmatica

E' possibile scaricare la
RELAZIONE PREVISIONALE
E PROGRAMMATICA

dai Siti Internet: www.mef.gov.it
www.dt.tesoro.it

ISSN: 1594-7726

IV. ANDAMENTI TERRITORIALI

IV.1 TENDENZE ECONOMICHE E OBIETTIVI PROGRAMMATICI

Nel primo semestre dell'anno la congiuntura ha mostrato segnali di rallentamento per l'economia italiana, segnali che sembrano manifestarsi con maggiore intensità nel Mezzogiorno.

Nel Centro Nord si è assistito nel primo semestre del 2007 a un andamento dell'occupazione ancora positivo, seppure in decelerazione rispetto al 2006, e a una dinamica delle esportazioni solo lievemente inferiore alla media nazionale. Le indicazioni congiunturali più recenti segnalano variazioni marginali per il clima di fiducia sia dei consumatori, comunque in calo nel corso del 2007, sia delle imprese, il cui indice è disceso in agosto sui valori di inizio anno. Modesta anche nel bimestre maggio-giugno, come già nei primi quattro mesi del 2007, l'evoluzione delle vendite del commercio al dettaglio.

Nel Mezzogiorno le esportazioni hanno dato un contributo positivo alla crescita, pur scontando ancora una bassa incidenza sul PIL. Continua invece a mostrarsi debole la domanda per consumi. Su tale debolezza, testimoniata negli ultimi dati anche dal nuovo ripiegamento dell'indice del clima di fiducia dei consumatori, pesano le difficoltà del mercato del lavoro nel Sud. Anche le valutazioni degli imprenditori appaiono improntate da metà anno a un maggiore pessimismo.

FIGURA IV.1: OCCUPATI PER RIPARTIZIONE (dati trimestrali destagionalizzati, indice 1995=100)

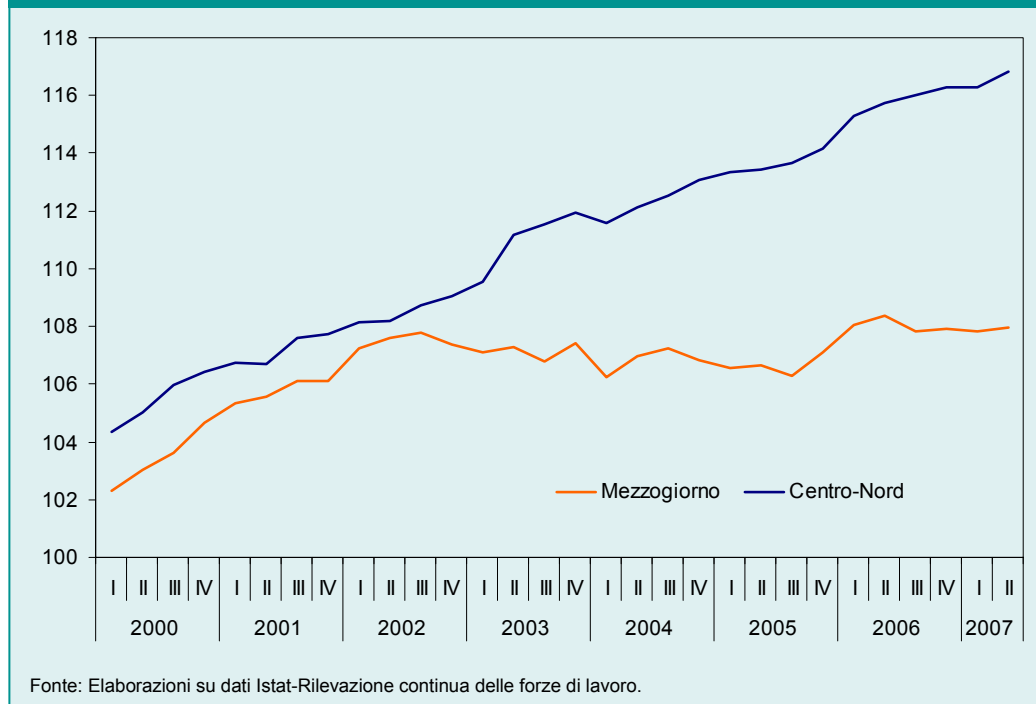
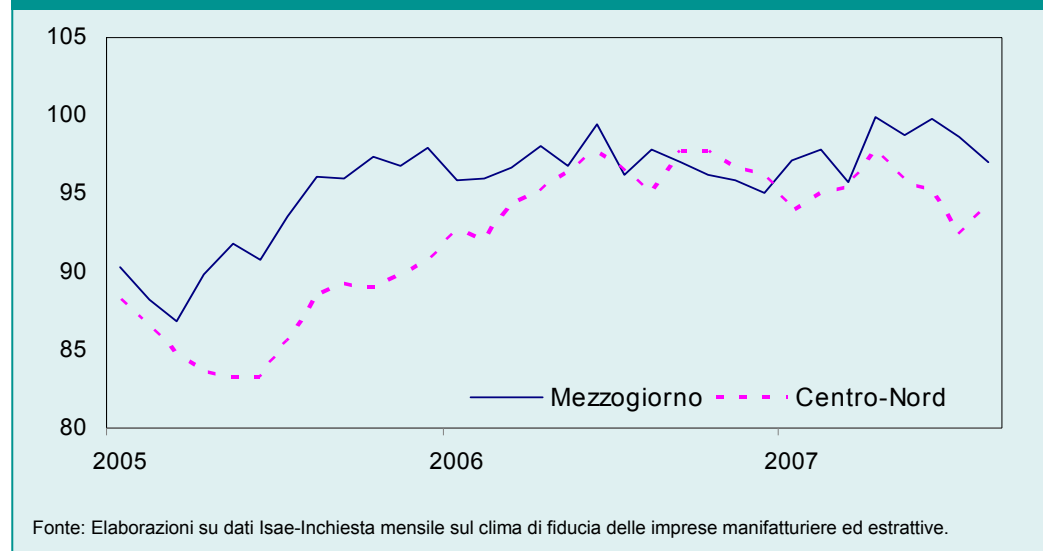


FIGURA IV.2: CLIMA DI FIDUCIA DELLE IMPRESE PER RIPARTIZIONE (dati mensili destagionalizzati, indice 2000=100)


Le tendenze descritte prefigurano per il 2007 una crescita del PIL appena al di sopra della media italiana nel Centro Nord e inferiore alla stessa per alcuni decimi di punto nel Mezzogiorno. Per il 2008, la previsione a livello territoriale indica un avvicinamento nelle *performance* economiche delle due ripartizioni, considerando a favore del Sud anche l'effetto derivante dal maggior apporto della spesa pubblica in conto capitale connesso alla conclusione del ciclo attuativo delle politiche comunitarie 2000-2006. Ritmi di crescita più elevati e stabili dipenderanno anche da una più efficace capacità di intervento delle Amministrazioni centrali, regionali e locali impegnate nell'attuazione delle politiche territoriali.

IV.2 POLITICA E FINANZA TERRITORIALE

Gli esiti connessi alla politica regionale dovrebbero continuare a risentire positivamente nei prossimi mesi della fase di chiusura del ciclo di programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali. Molti progetti volgono infatti al termine della effettiva realizzazione e, comunque, i vincoli da rispettare per la conclusione dei programmi dovrebbero imprimere un'accelerazione alla spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno, nella direzione indicata dal DPEF 2008-2011 e richiesta anche dai recentemente rinnovati impegni di addizionalità nei confronti della UE.

Un ulteriore impulso dovrebbe derivare dall'avvio della fase attuativa del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), che prevede uno sforzo per lo sviluppo pari a oltre 124 miliardi nel periodo, di cui più di 100 per le regioni meridionali, definitivamente approvato dalla Commissione Europea con decisione del 13 luglio scorso. Il QSN ha introdotto la significativa innovazione della programmazione unitaria dei fondi strutturali e delle risorse del fondo per le aree sottoutilizzate. Per l'ampiezza della partecipazione

istituzionale e di partenariato sociale che ne ha condiviso l'impianto, è l'occasione più rilevante che oggi si presenta per il necessario rilancio delle politiche di sviluppo.

Come già anticipato nel DPEF 2008-2011, la Legge finanziaria per il 2008 completerà il quadro normativo, con provvedimenti volti a fornire piena credibilità al nuovo impianto unitario della politica regionale, garantendo certezza e piena disponibilità, per ciascuna annualità del periodo, alle risorse già stanziare per la programmazione unitaria dei fondi strutturali e delle risorse aggiuntive nazionali.

Inoltre, il CIPE nella seduta del 3 agosto scorso ha già approvato i meccanismi incentivanti, per circa 3 miliardi di euro, collegati al perseguimento di obiettivi in alcuni ambiti di rilievo per il benessere dei cittadini (istruzione, servizio idrico, gestione dei rifiuti urbani, disponibilità di servizi socio-sanitari per la popolazione anziana e l'infanzia), che costituiscono uno tra i fattori più qualificanti e innovativi dell'impianto del QSN per il Mezzogiorno.

Un contributo all'azione della politica regionale è altresì atteso dall'avvio dalle misure complementari di sostegno allo sviluppo produttivo previste dalla Legge finanziaria per il 2007. Si è recentemente concluso positivamente l'esame da parte della Commissione Europea sul provvedimento relativo al 'cuneo fiscale' che, esteso all'intero territorio nazionale, prevede anche meccanismi specifici per le regioni del Mezzogiorno. L'entrata in vigore del credito d'imposta per investimenti nel Mezzogiorno, sul quale l'istruttoria comunitaria non si è ancora conclusa, dovrebbe invece avvenire con la definitiva approvazione della Carta degli aiuti a finalità regionale per l'Italia per il periodo 2007-2013, notificata formalmente il 12 giugno scorso. Prosegue inoltre l'istruttoria per la definizione degli strumenti finanziari per le agevolazioni fiscali da concedersi in aree urbane caratterizzate da particolare disagio socio-economico e per la selezione e perimetrazione delle aree relative, in modo da avanzare una formale notifica alla Commissione Europea.

IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA

Il Ddl di Delega per il federalismo fiscale ha come obiettivo di realizzare pienamente l'attuazione del titolo V della Costituzione. Il principio che ispira la delega del Governo è quello essenziale per un federalismo fiscale efficiente ed equo: il principio di correlazione o del beneficio, al fine di collegare strettamente sul piano finanziario – e quindi politico – l'autonomia alla responsabilità, le decisioni di spesa a quelle relative al suo finanziamento e per questa strada accrescere l'accountability, contribuendo perciò in modo significativo al riequilibrio dei conti pubblici.

Una finanza decentrata ordinata e responsabile può rendere lo sforzo di risanamento più efficiente, meno costoso e ne può accrescere l'equità proprio perché ripartito su più livelli di governo. Il rispetto dei vincoli europei in materia di bilanci pubblici richiede d'altronde che il vincolo di finanza pubblica dello stato centrale sia assolto anche dagli – e trasferito in parte agli – altri enti di governo decentrati, secondo il Patto di Stabilità interno. Questo processo di responsabilizzazione deve avvenire naturalmente senza mettere in discussione l'unità giuridica e finanziaria dello stato. Anzi essa ne dovrebbe risultare rafforzata se il processo di ripartizione delle competenze di spesa e di entrata avverrà secondo un disegno responsabile ed efficiente.

Il rafforzamento degli enti decentrati di governo, oltre ad aumentare la loro responsabilizzazione sul piano fiscale e finanziario, rendendo questi livelli di governo accountable di fronte ai cittadini

e agli elettori locali, può contribuire in modo significativo a migliorare l'allocazione delle risorse pubbliche e a promuovere lo sviluppo economico e il reddito delle regioni più svantaggiate.

Nell'azione del governo contenuta nel Disegno di legge Delega si è mirato a realizzare un federalismo responsabile ma anche solidale per cui "gli interventi relativi alle materie che rientrano nella tutela costituzionale dei "livelli essenziali" (art. 117, comma 2, lett. m) devono conformarsi al criterio della copertura integrale dei fabbisogni", mentre per "le funzioni regionali autonome, che non sono cioè rappresentative di irrinunciabili esigenze di equità e di cittadinanza, è possibile prefigurare sistemi di finanziamento in cui il ruolo perequativo dello Stato risulti meno pervasivo".

Particolare significato ha il meccanismo di perequazione che si basa su tipologie di standardizzazione delle entrate e della spesa idonei a superare, per tutti i livelli istituzionali il criterio della spesa storica. L'obiettivo è quello di costruire parametri di spesa standard sulla base di finalità che tengano conto dei bisogni e dei relativi costi di soddisfacimento, in un confronto equilibrato e perequato delle esigenze delle diverse aree del Paese.

Completare il disegno di un sistema ordinato di rapporti finanziari tra i livelli di governo richiede che siano conciliati tre principi garantiti dalla Costituzione come riformata nel 2001: a) l'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali, che comporta differenze territoriali nelle prestazioni dei servizi; b) la perequazione necessaria per l'uniformità nei livelli essenziali delle prestazioni, che richiede importanti trasferimenti perequativi; c) la sostenibilità della condizione complessiva dei conti pubblici, per assicurare la quale occorre un coordinamento tra i soggetti erogatori della spesa pubblica e, in esso, un ruolo di guida del governo centrale nella formazione del bilancio.

Il sistema di finanziamento degli enti decentrati individua nei tributi regionali e locali e nelle compartecipazioni ai tributi erariali la fonte primaria di finanziamento delle funzioni ad essi attribuite. Ai tributi propri è affidato il compito di garantire la manovrabilità dei bilanci, l'adattamento dei livelli dell'intervento pubblico alle situazioni locali e la responsabilità delle amministrazioni locali. Le compartecipazioni, dal loro canto, garantiranno la stabilità anche in senso dinamico del volume delle risorse finanziarie. Il disegno del sistema di finanziamento risponde alle esigenze della stabilità e dell'autonomia. Nel contempo, l'esercizio dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale viene garantito da un sistema di trasferimenti perequativi capaci di assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni che concernono tali diritti e delle funzioni fondamentali degli Enti locali (definite nell'art. 117 della Costituzione).

Per le competenze di spesa non riconducibili a prestazioni essenziali o a funzioni fondamentali, la perequazione è basata in modo trasparente sulla capacità fiscale. Per queste spese, si riconosce, in altre parole, la possibilità di differenziazioni tra territori nei livelli dell'intervento pubblico. Nel disegno del sistema perequativo sono quindi presenti due componenti che realizzano una sintesi tra esigenze di uniformità e di autonomia.

In materia di coordinamento del sistema tributario si è scelto di stabilire un principio di "pari dignità" dei tributi propri dei vari livelli di governo, con l'esclusione di interventi, privi di contestuale compensazione, sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo. L'esercizio concreto dell'autonomia tributaria, prevede inoltre che le Regioni possano, nelle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato, istituire tributi regionali e locali e determinare le materie e gli ambiti nei quali può esercitarsi l'autonomia tributaria degli Enti locali. Essa è garantita anche dalla possibilità di intervento della legge statale, in assenza di legge regionale.

Per quanto riguarda inoltre l'assetto della finanza di Province e Comuni, e in particolare il ruolo di coordinamento svolto dallo Stato e dalle Regioni (ai quali, secondo la Costituzione, è affidata in

materia una competenza legislativa concorrente), la scelta del disegno di legge delega è di disegnare un assetto differenziato della finanza comunale, basato sulla distinzione dei Comuni secondo la gamma delle funzioni svolte (e quindi l'ampiezza demografica). Viene così, da un lato, valorizzata la tradizione municipale del nostro ordinamento e, dall'altro, attribuito un ruolo fondamentale alle Regioni nel disegnare schemi concreti di coordinamento della finanza dei Comuni di dimensioni minori (nel rispetto, per quanto riguarda la perequazione, dei criteri generali fissati nelle norme statali).

Infine, per quanto riguarda gli obiettivi concreti degli schemi di perequazione, per la parte basata sui fabbisogni di spesa, è necessario che di tali fabbisogni sia data una definizione puntuale. Nell'assetto definitivo questi non dovranno semplicemente coincidere con la spesa storica, come di fatto avviene oggi. Il Ddl delega definisce il quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo e fissa i criteri generali per l'avvio di un percorso graduale che restituisca razionalità alla distribuzione delle risorse, rendendola coerente con misure oggettive dei fabbisogni e con il costo standard delle prestazioni erogate.

Affinché le potenzialità positive del federalismo - positive per la partecipazione democratica e per il controllo dei cittadini, per la concorrenza emulativa tra comunità e governi locali - possano dare frutti occorre mettere tutti sullo stesso piano. Dando piena attuazione all'articolo 119, si esce da una fase contrassegnata da misure e interventi frammentari, spesso dettati da esigenze di urgenza per garantire l'equilibrio finanziario del complesso dei conti pubblici, e si definisce un quadro di stabilità e certezza, necessario per consentire ai singoli enti territoriali di programmare in modo significativo la propria attività.

Le norme della manovra di bilancio con ricadute sulla finanza regionale e locale che oggi confluiscono nel disegno di legge finanziaria troveranno in futuro collocazione in un disegno di legge specifico presentato nel mese di giugno, previa una fase di confronto e valutazione congiunta con Regioni, Province e Comuni. Esso assumerà la veste giuridica di provvedimento collegato alla manovra di bilancio e dovrà essere approvato entro il mese di ottobre. Si otterrà così un duplice risultato. Da un lato, decongestionare la sessione di approvazione del bilancio dello Stato; dall'altro, garantire agli enti territoriali margini temporali adeguati per poter formulare le proprie autonome politiche di bilancio.