



Senato della Repubblica
Servizio del bilancio



Camera dei deputati
Servizio Bilancio dello Stato
Servizio Studi

XVI legislatura

**Relazione Unificata sull'economia
e la finanza pubblica**
(Doc. XXV, n. 4 e Doc. XXV-*bis*, n. 1)

Maggio 2009
n. 5



DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA

SENATO DELLA REPUBBLICA:

SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 066706-5790

CAMERA DEI DEPUTATI:

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 066760-2174 – 066760-9455

SERVIZIO STUDI – Dipartimento bilancio e politica economica

Tel. 066760-9932 – 066760-2233

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

1. Il quadro macroeconomico	1
2. Il quadro di finanza pubblica	11
2.1 La spesa.....	17
2.2 Le entrate.....	24
<i>Approfondimenti:</i>	
<i>I. La spesa sanitaria.....</i>	<i>37</i>
<i>II. L'elasticità delle entrate rispetto al PIL negli esercizi 2007-2009.....</i>	<i>45</i>
3. I saldi strutturali.....	53
4. Spesa per interessi, fabbisogno e debito pubblico.....	67
<i>Approfondimenti:</i>	
<i>III. La crisi finanziaria e il debito pubblico: andamento degli spread e dei Credit Default Swap.....</i>	<i>77</i>

1. Il quadro macroeconomico

1.1. Quadro generale

La Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF) presenta i dati macroeconomici di consuntivo del 2008 e l'aggiornamento delle previsioni per il 2009 e per gli anni successivi, che descrivono l'andamento della crescita dell'economia internazionale e, più in dettaglio, per l'Italia.

Il deterioramento del quadro congiunturale originato negli Stati Uniti, a partire dal 2007, dalla restrizione creditizia derivante dalle insolvenze dei mutui *subprime*, ha condotto l'economia globale in recessione nel corso del 2008 a causa dei meccanismi di trasmissione della crisi finanziaria sull'economia reale. La contrazione della crescita si è estesa rapidamente agli altri paesi industrializzati e in Europa¹, generando un progressivo calo degli investimenti privati ed il peggioramento della fiducia dei consumatori.

La tabella che segue espone i dati di consuntivo riportati nella RUEF relativi alla crescita di alcuni Stati per il triennio 2006-2008:

Tabella 1.1

<i>PIL (in %)</i>	2006	2007	2008
Italia	2,0	1,6	-1,0
Francia	2,2	2,2	0,7
Germania	3,0	2,5	1,3
Spagna	3,9	3,7	1,2
UEM	2,9	2,6	0,8
Regno Unito	2,8	3,0	0,7
Stati Uniti	2,9	2,2	1,1
Giappone	2,4	2,1	-0,6

Fonte: RUEF.

Con l'estendersi dei segnali recessivi sui dati economici, diversi Stati hanno introdotto misure di stimolo fiscale per arginare la contrazione dei redditi e dell'occupazione che, anche per l'operare dei rischi derivanti dalla riduzione dei prezzi in alcuni settori², incidono negativamente sulla crescita. L'Unione europea è intervenuta promuovendo il coordinamento di

¹ La crisi ha altresì riguardato i paesi emergenti con la conseguenza di un rallentamento della loro economia, che è rimasta tuttavia a livelli positivi relativamente alti.

² La Relazione sottolinea peraltro che tali rischi hanno tuttavia ridimensionato nella seconda parte del 2008 i timori di spinte inflazionistiche dovute all'incremento dei beni alimentari e all'aumento della quotazione del petrolio durante l'estate (fino a punte intorno a 140 dollari al barile).

tali iniziative attraverso il Piano europeo di ripresa economica, approvato dal Consiglio europeo dell'11 dicembre 2008.

Inoltre, è stata fornita ampia liquidità al sistema bancario e creditizio, e sono state introdotte o rafforzate le garanzie su titoli e depositi, oltre a prevedersi interventi di ricapitalizzazione di alcuni istituti finanziari. La Banca centrale europea, in particolare, dopo aver incrementato il tasso di riferimento fino al 4,25 per cento nella prima parte del 2008, a causa dell'andamento dell'inflazione causato dall'incremento dei prezzi delle materie prime, ha adottato nella seconda parte dell'anno misure espansive riducendo il tasso di riferimento al 2,5 per cento a fine 2008, e successivamente intervenendo altre quattro volte nel corso del 2009, da ultimo (agli inizi del mese di maggio) portando il tasso all'1 per cento.

Nonostante tale ampiezza di misure, i dati previsionali relativi al PIL dei paesi industrializzati riportati nella RUEF, posti a confronto con le più recenti stime del Fondo Monetario Internazionale e della Commissione europea per il biennio 2009-2010, che scontano l'ulteriore acuirsi della crisi nel corso del primo trimestre 2009, si presentano fortemente negativi nell'anno in corso, mostrando tuttavia lievi segnali di recupero negli anni successivi, come riportato nella tabella che segue³:

Tabella 1.2

<i>PIL (in %)</i>	2009			2010			2011		
	RUEF	FMI	UE	RUEF	FMI	UE	RUEF	FMI	UE
Italia	-4,2	-4,4	-4,4	0,3	-0,4	0,1	1,2	-	-
Francia	-3,0	-3,0	-3,0	0,4	0,4	-0,2	2,1	-	-
Germania	-4,7	-5,6	-5,4	0,2	-1,0	0,3	1,4	-	-
Spagna	-3,0	-3,0	-3,2	-0,5	-0,7	-1,0	1,5	-	-
UEM	-3,7	-4,2	-4,0	0,3	-0,4	-0,1	1,7	-	-
Regno Unito	-3,8	-4,1	-3,8	-0,1	-0,4	0,1	1,9	-	-
Stati Uniti	-3,6	-2,8	-2,9	0,3	0,0	0,9	2,2	-	-
Giappone	-6,0	-6,2	-5,3	-0,1	0,5	0,1	1,5	-	-

Fonte: RUEF (aprile 2009), Fondo Monetario Internazionale: "World Economic Outlook – April 2009" e Commissione UE: "Spring Economic Forecast" (maggio 2009).

Come risulta dalla tabella, per il 2009 è prevista una cospicua contrazione del PIL dell'Area dell'euro (UEM), pari a -3,7 per cento secondo la RUEF, ed invece più accentuata secondo le previsioni UE (-4 per cento) e FMI (-4,2 per cento). Si tratta di valori più negativi di quelli

³ Si segnala che il quadro macroeconomico riportato nella RUEF è stato elaborato con i dati disponibili al 9 aprile 2009, mentre le previsioni del FMI e dell'UE riportate nella tabella sono successive.

riscontrabili per gli Stati Uniti, dove la recessione economica evidenzia un minore impatto.

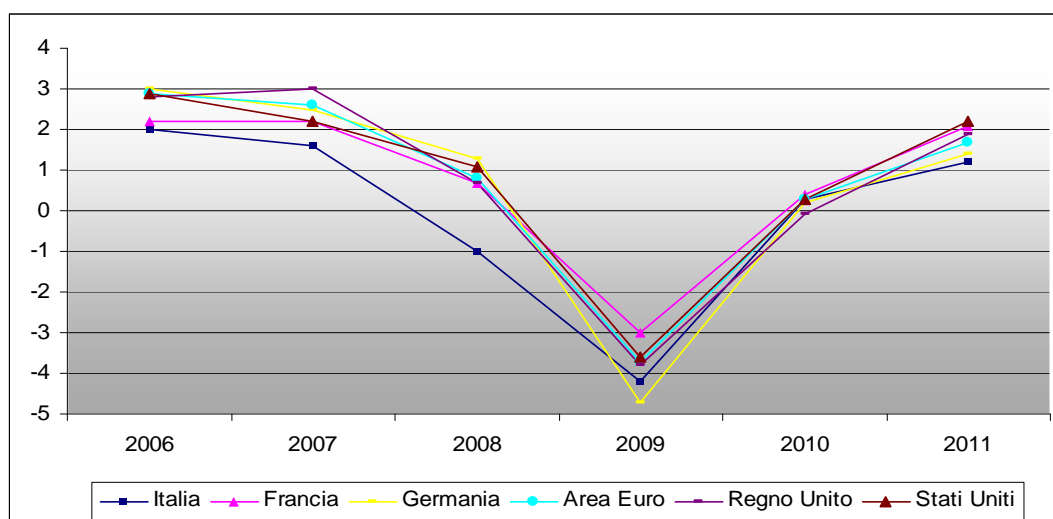
La RUEF stima per l'Area dell'euro una inversione di tendenza nel 2010, con un posizionamento su un valore lievemente positivo (0,3 per cento). Tale previsione non trova però riscontro nelle stime UE e FMI, che permangono negative anche in tale anno, anche se per valori molto inferiori a quelli del 2009 (rispettivamente -0,1 e -0,4 per cento) e tali, pertanto, da indicare una inversione del ciclo.

Con riferimento agli Stati Uniti, la Relazione evidenzia che l'adozione del più recente piano di stimolo per l'economia diretto a contrastare la crisi ed operare il salvataggio di importanti istituti di credito e assicurativi (787 miliardi di dollari nel biennio 2009-2010)⁴, permetterà di frenare la caduta del PIL fino ad annullare la recessione per l'anno successivo. La *Federal Reserve* inoltre ha pressoché azzerato i tassi di interesse a fine anno 2008, portandoli in un *range* di oscillazione tra lo 0 e lo 0,25 per cento. La più forte contrazione della crescita nel 2009 è tuttavia ascrivibile al Giappone, che già nell'anno precedente ha fatto registrare un valore negativo a causa dell'apprezzamento dello yen nei confronti del dollaro e al conseguente crollo delle esportazioni.

Il grafico che segue mostra l'andamento del PIL dei maggiori Stati dell'Unione europea e degli Stati Uniti per gli anni 2006-2008 (a consuntivo) e 2009-2011 (dati previsionali).

Grafico 1.1 – Prodotto interno lordo - Confronti internazionali

(Consuntivi 2006-2008 e previsioni 2009-2011 – var. %)



Fonte: RUEF.

⁴ Il piano prevede la riduzione della pressione fiscale per le famiglie, crediti d'imposta per le imprese a favore della produzione di energie rinnovabili e investimenti infrastrutturali.

1.2 L'economia italiana

Con specifico riferimento all'Italia, la RUEF riporta i dati relativi del conto delle risorse e degli impieghi nonché l'andamento degli indicatori relativi all'occupazione e alla variazione dei prezzi.

I dati finali di consuntivo per il 2008 e le previsioni per il 2009 e per gli anni successivi si presentano, come riportato nella tabella che segue, corretti in senso peggiorativo rispetto ai dati forniti nel Programma di stabilità dello scorso febbraio⁵, sia per alcune revisioni operate dall'ISTAT, sia per l'ulteriore contrazione della crescita durante l'ultimo trimestre del 2008⁶.

Tabella 1.3 - Quadro macroeconomico 2008 e previsioni per gli anni 2009-2011
(variazioni %)

	Programma di Stabilità (Nota informativa) febbraio 2009				RUEF aprile 2009			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
PIL	-0,6	-2,0	0,3	1,0	-1,0	-4,2	0,3	1,2
Importazioni	-2,9	-4,3	1,6	3,4	-4,5	-12,9	-0,9	3,0
Consumi finali nazionali	-0,1	-0,3	0,4	0,9	-0,5	-1,3	0,3	0,9
<i>Spesa famiglie residenti</i>	-0,5	-0,5	0,6	1,2	-0,9	-1,9	0,3	1,2
<i>Spesa P.A. e I.S.P</i>	1,1	0,3	0,0	0,0	0,6	0,6	0,4	0,0
Investimenti fissi lordi	-1,8	-6,8	0,3	1,4	-3,0	-11,6	-0,5	1,7
<i>Macchinari, attrezzature e vari</i>	-2,5	-9,0	0,8	1,9	-4,2	-15,4	-0,6	2,6
<i>Costruzioni</i>	-1,1	-4,6	-0,1	1,0	-1,8	-7,8	-0,4	0,9
Esportazioni	-1,4	-5,0	1,3	3,5	-3,7	-15,1	-0,7	3,4
Deflatore PIL	3,0	1,4	1,7	1,9	2,8	1,6	1,5	1,8

⁵ Le nuove stime per il 2009, infatti, scontano il peggioramento della previsione relativa al prodotto mondiale, previsto nella RUEF ad un valore negativo dell'1,6 per cento rispetto al valore di crescita nulla (vale a dire pari a zero) previsto nel Programma di stabilità. Si segnala peraltro che la più recente stima del Fondo Monetario prevede un PIL mondiale in riduzione dell'1,3 per cento nel 2009.

⁶ Oltre agli andamenti macroeconomici internazionali - aggiunge la Relazione - le nuove stime hanno tenuto conto dell'ulteriore calo del clima di fiducia delle imprese e dei nuovi dati trimestrali (IV trimestre 2008) rilasciati dall'ISTAT il 12 marzo scorso. Va segnalato che lo sfavorevole andamento congiunturale trova conferma nei dati ISTAT riferiti al primo trimestre dell'anno in corso (Comunicato del 15 maggio 2009), nei quali viene rilevata per il primo trimestre 2009 una contrazione del PIL del 2,4 per cento rispetto al IV trimestre 2008.

Per il 2008, la crescita ha fatto registrare un valore negativo dell'1 per cento certificato dall'ISTAT lo scorso marzo e più basso di 4 decimi di punto (da -0,6 per cento a -1 per cento) rispetto al preconsuntivo riportato nel Programma di stabilità. Si osserva che livelli simili di riduzione del PIL risalgono al 1993 (-0,9 per cento).

La forte contrazione è ascrivibile, nella prima parte dell'anno, alla diminuzione sia della domanda estera, anche a causa dell'apprezzamento dell'euro e del rallentamento degli ordini dei principali *partner* commerciali, sia della spesa delle famiglie, condizionate negativamente dall'elevata inflazione. Nella seconda parte dell'anno, inoltre, l'andamento sfavorevole del mercato del lavoro, dovuto anche alla riduzione degli investimenti privati (-3 per cento), ha inciso sui consumi delle famiglie che si sono complessivamente attestati a -0,9 per cento. La diminuzione degli investimenti in costruzioni (-1,8 per cento), più specificamente, ha scontato gli effetti della crisi sul mercato immobiliare. Secondo quanto riportato da un'indagine della Banca d'Italia sul credito bancario, inoltre, sul complesso degli investimenti alle imprese ha pesato il restringimento dei prestiti bancari.

Per contrastare gli effetti della crisi sull'economia reale, il Governo ha previsto alcuni piani di intervento finalizzati al rilancio economico in modo coerente con il Piano europeo di ripresa economica prima citato e compatibilmente con la struttura dei conti pubblici, volti a:

- normalizzare le condizioni operative del sistema finanziario e del credito all'economia;
- ridurre l'impatto negativo della crisi attraverso un allargamento della copertura degli ammortizzatori sociali;
- rafforzare gli investimenti pubblici;
- sostenere il sistema sociale e produttivo.

Per il 2009, tuttavia, la Relazione prevede che il PIL farà registrare un valore fortemente negativo (-4,2 per cento), sostanzialmente in linea con la previsione elaborata in sede europea (-4,4 per cento), mostrando un recupero su livelli positivi a partire dal secondo trimestre del 2010, che complessivamente si attesta su una crescita dello 0,3 per cento.

La Relazione evidenzia inoltre che le prospettive per l'anno in corso risentono dell'elevata incertezza dell'evoluzione dello scenario internazionale relativo ai paesi industrializzati, accompagnato da una elevata volatilità degli indici azionari internazionali.

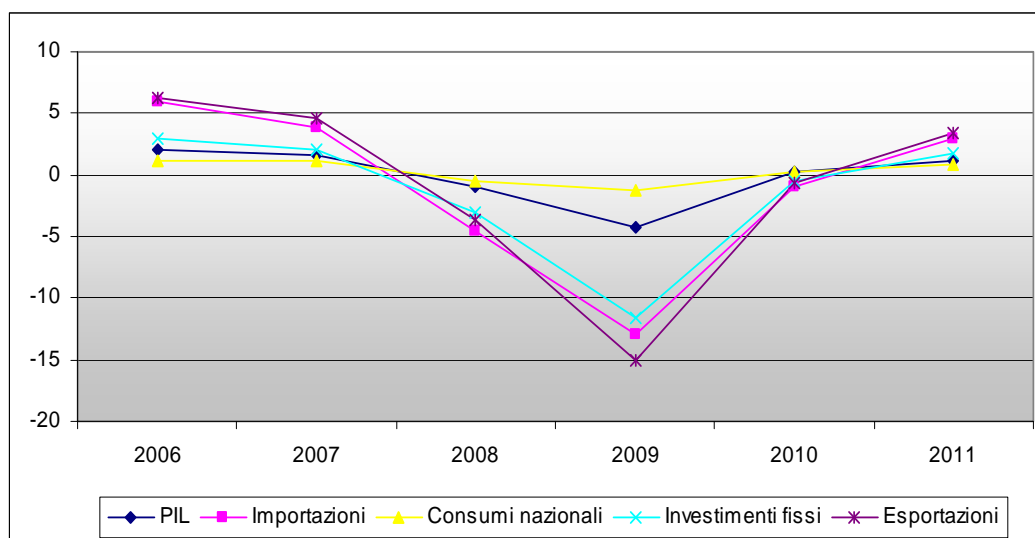
L'economia italiana si è mostrata meno esposta ai rischi specifici del rallentamento economico, in quanto le famiglie italiane sono meno

indebitate rispetto alla media dell'Area dell'euro e il sistema bancario si presenta relativamente più solido. Inoltre, nonostante la contrazione registrata nel settore delle costruzioni, la riduzione dei prezzi delle case è stata relativamente moderata.

Il grafico 1.2 mostra l'andamento delle componenti del PIL nel periodo 2006-2008 (a consuntivo) e 2009-2011 (dati previsionali):

Grafico 1.2 – Conto economico delle risorse e degli impieghi

(Consuntivi 2006-2008 e previsioni 2009-2011 – variazioni % a prezzi costanti)



Fonte: RUEF e dati ISTAT per i consuntivi.

A incidere in misura fortemente negativa sul dato della contrazione del PIL per il 2009 sono gli investimenti in macchinari e attrezzature (-15,4 per cento)⁷.

I consumi delle famiglie sono previsti diminuire ulteriormente a -1,9 per cento. Le esportazioni nette, inoltre, si attesterebbero a -2,2 per cento, anche per effetto della riduzione del commercio mondiale.

Secondo le previsioni della RUEF, nel periodo 2010-2011 il PIL crescerebbe in media dello 0,7 per cento, trainato dalla crescita dei consumi privati, grazie al recupero del reddito disponibile reale e al graduale miglioramento del mercato del lavoro. Gli investimenti fissi lordi sono stimati tornare a livelli positivi solo a partire dal 2011, grazie al miglioramento delle prospettive della domanda. Anche gli investimenti in

⁷ La Relazione evidenzia al riguardo come, secondo gli ultimi dati disponibili, la fiducia delle imprese manifatturiere ed il grado di utilizzo della capacità produttiva risultano attestati sui minimi storici. Secondo i dati della Banca d'Italia, peraltro, il credito alle imprese ha subito una minore riduzione nell'ultimo trimestre del 2008.

costruzioni registrerebbero un valore positivo, seppure moderato, a partire dal 2011.

Le esportazioni tornerebbero su percentuali positive trainate dal commercio mondiale a partire dal 2011, anche grazie al recupero della competitività di prezzo.

Per quanto concerne l'inflazione interna, la Relazione evidenzia che il 2008 ha registrato un indice dei prezzi al consumo (NIC) pari al 3,3 per cento, valore piuttosto elevato - peraltro analogo a quello registrato nei principali paesi europei - che riflette la dinamica dei prezzi dei prodotti importati, in particolare del petrolio e delle materie prime.

In considerazione della flessione dei prezzi del petrolio di fine 2008, per il 2009 la RUEF stima una inflazione al di sotto dell'1,0 per cento in media d'anno.

Con riferimento all'inflazione misurata in termini di deflatore del PIL, infine, la RUEF stima una riduzione dal 2,8 per cento del 2008 (dato di consuntivo) all'1,6 per cento nel 2009, prevedendo un andamento piuttosto stabile intorno a tale percentuale negli anni successivi.

1.3 L'occupazione

Con riferimento all'occupazione, la Relazione sottolinea che la crisi finanziaria non ha avuto effetti immediati, come è peraltro tipico dei meccanismi di trasmissione del rallentamento economico nel mercato del lavoro.

Tabella 1.4 - Andamento dell'occupazione nel 2008 e previsioni anni 2009-2011

(variazioni %)

	Programma di Stabilità (Nota informativa) febbraio 2009				RUEF aprile 2009			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
	Occupazione (ULA)	0,4	-1,1	0,1	0,5	-0,1	-2,6	0,0
Tasso di disoccupazione	6,9	8,2	8,4	8,2	6,7	8,6	8,7	8,5
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,7	57,9	57,9	58,2	58,7	57,4	57,3	57,7

Nel 2008, la contrazione dell'occupazione in unità di lavoro *standard*⁸ ha fatto registrare un valore moderato (-0,1 per cento), invertendo una crescita

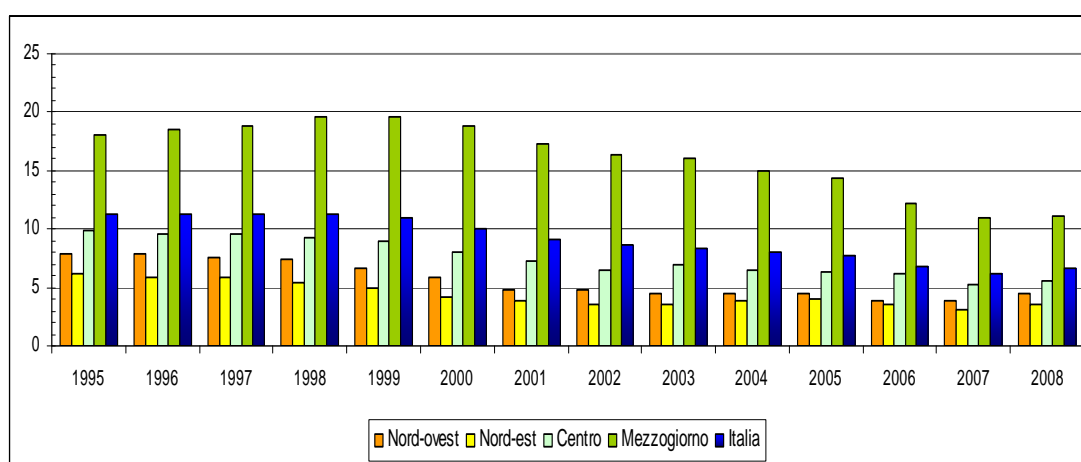
⁸ Si ricorda che il totale delle unità di lavoro è ottenuto dalla somma delle posizioni lavorative a tempo pieno e a tempo parziale (trasformate in unità a tempo pieno). Le unità di lavoro sono calcolate al netto del ricorso alla cassa integrazione guadagni (CIG).

che durava da 13 anni. I motivi sono ascrivibili al maggior ricorso da parte delle imprese alla cassa integrazione guadagni⁹, all'aumento delle posizioni lavorative *part-time* (+5,8 per cento rispetto al 2007) e alla contrazione del lavoro indipendente. La RUEF sottolinea in particolare che si sono registrati minori occupati per unità di lavoro nel settore delle costruzioni (-0,6 per cento), nell'industria in senso stretto (-1,7 per cento), mentre sono aumentate le unità di lavoro nei servizi (+0,6 per cento).

La Relazione aggiunge che l'impatto della crisi non si è ancora esteso al numero delle persone fisiche occupate, che include il dato dei lavoratori in cassa integrazione guadagni. Tale dato infatti nel 2008 ha fatto registrare un aumento dello 0,3 per cento, soprattutto grazie alla crescita di occupati nel settore dei servizi.

Il grafico che segue evidenzia inoltre l'andamento del tasso di disoccupazione¹⁰, diviso per macroaree territoriali, in tendenziale diminuzione dal 1995 ed in lieve incremento nel 2008, dal 6,1 per cento del 2007 al 6,7 per cento:

Grafico 1.3 – Tasso di disoccupazione per macroarea territoriale
(Anni 1995-2008 - variazione %)



Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, 2007 e 2008.

La Relazione evidenzia tuttavia che nell'ultimo trimestre 2008 e nei primi mesi del 2009 si è registrato un deterioramento degli indici occupazionali.

⁹ La Relazione in particolare riporta il dato relativo al maggior ricorso alla CIG, pari a 2,8 ore in più per ogni mille ore lavorate nella media del 2008 rispetto alla media del 2007.

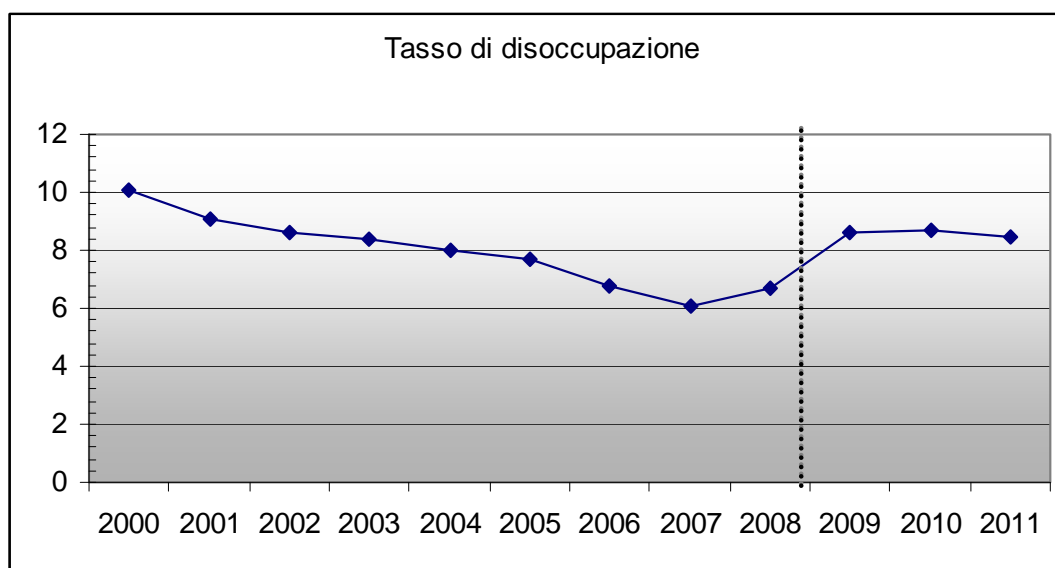
¹⁰ Il tasso di disoccupazione rappresenta il rapporto tra le persone in cerca di occupazione e le forze di lavoro (persone occupate e persone in cerca di occupazione).

Per il 2009, l'occupazione in termini di unità di lavoro standard mostrerebbe una significativa riduzione pari a -2,6 per cento, soprattutto nel settore industriale.

Tale dato si rifletterebbe sul tasso di disoccupazione, nell'ipotesi di una crescita nulla dell'offerta di lavoro, con un incremento dell'8,6 per cento. Il grafico 1.4 mostra l'andamento dei dati di consuntivo del tasso di disoccupazione nell'ultimo decennio e le previsioni riportate nella RUEF:

Grafico 1.4 – Andamento del tasso di disoccupazione

(Consuntivi 2000-2008 e previsioni 2009-2011 - variazione %)



Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, 2008.

I dati previsionali mostrano come il tasso di disoccupazione si incrementerebbe ulteriormente nel 2010, fino all'8,7 per cento, per poi ridursi lievemente nel 2011 (+8,5 per cento), con un'occupazione che nel 2011 tornerebbe a crescere dello 0,6 per cento.

2. Il quadro di finanza pubblica 2008-2011

La Relazione Unificata sull'Economia e la finanza pubblica per il 2009 (RUEF) riporta il conto consuntivo consolidato delle amministrazioni pubbliche per il 2008 e aggiorna, rispetto al quadro presentato a Febbraio con la Nota Informativa, le stime di finanza pubblica per il triennio 2009-2011.

Nel 2008 l'indebitamento netto delle PA risulta pari a 42.979 milioni di euro, corrispondente al -2,7 per cento del PIL, in riduzione di -1,2 punti rispetto al consuntivo 2007 (pari al -1,5 per cento del Pil). Rispetto all'esercizio precedente, si ha un incremento delle spese finali (che crescono di 27.128 milioni), solo in parte compensato da un aumento delle entrate (che aumentano di 7.374 milioni). La spesa per interessi, pari a 80.891 milioni di euro nel 2008, risulta in aumento di 3.676 milioni rispetto al 2007. (cfr. tabella 2.2).

La RUEF, per la prima volta, presenta la ripartizione istituzionale dell'indebitamento netto del 2008 tra sottosettori delle PA (valori comprensivi dei trasferimenti):

Tabella 2.1 Indebitamento netto. Scomposizione per sottosettori

	2008
amministrazioni centrali	-41.848
amministrazioni locali	-3.490
enti di previdenza	2.359
Amministrazioni pubbliche	-42.979

Nel triennio 2009-2011, l'aggiornamento delle stime presenta l'indebitamento netto in netto peggioramento, pari a -70.960 milioni di euro nel 2009 (-4,6 per cento del Pil), -71.317 nel 2010 (-4,6 per cento) e -69.554 nel 2011 (-4,3 per cento). Dopo la chiusura il consuntivo per il 2008, viene pertanto prevista una evoluzione ancora negativa nel 2009, la stabilizzazione nel 2010 e un graduale miglioramento nell'esercizio finale della previsione (tabella 2.3).

Rispetto alle stime presentate nella Nota informativa, il consuntivo per il 2008 evidenzia un peggioramento del saldo di circa 2,2 miliardi (-0,1 punti di PIL), mentre le stime per il triennio evidenziano una revisione del saldo di -13,3 miliardi nel 2009 (-1 punto di Pil), di 19,4 e 22,4 miliardi nel 2010 e nel 2011 rispettivamente (-1,3 e -1,5 punti di Pil).

Per gli anni 2009-2011, il peggioramento delle stime in termini di indebitamento netto è principalmente attribuibile alla revisione della stima delle entrate, che sono previste in riduzione rispettivamente di 13,3 miliardi di euro nel 2009, 21,9 miliardi nel 2010 e 21,6 miliardi nel 2011.

La RUEF sottolinea che, per il 2009, alla base degli scostamenti rispetto alle previsioni precedenti, vi è la revisione delle prospettive di evoluzione reale del Pil. Hanno un ruolo, inoltre, gli interventi a sostegno dell'economia e l'accelerazione della utilizzazione delle risorse già stanziata, così come la riduzione dei tempi di liquidazione dei crediti verso la pubblica amministrazione: come evidenziato dal documento tali interventi comportano una rimodulazione degli aggregati, senza avere effetti significativi sui saldi.

Approfondimenti sarebbero opportuni in relazione alle implicazioni, in termini di previsione, della riduzione dei tempi di liquidazione dei crediti verso la pubblica amministrazione. Sarebbe in particolare utile acquisire informazioni sui meccanismi messi in atto per operare tale accelerazione, nonché indicazioni sui criteri di contabilizzazione di tali poste nella costruzione del conto economico.

Il progressivo deterioramento del quadro macroeconomico, acceleratosi a partire dal quarto trimestre 2008, ha prodotto successive revisioni delle stime di finanza pubblica esposte nei documenti ufficiali o presentate dagli istituti di previsione.

Come evidenziato dallo stesso documento, l'incertezza dell'evoluzione della congiuntura nazionale ed internazionale ha, inoltre, spesso reso obsolete le previsioni di finanza pubblica nel momento stesso della pubblicazione delle stime (“...fermo che l’alto grado di incertezza prodotto dalla crisi in atto riduce fortemente ed oggettivamente l’attendibilità delle previsioni...”, RUEF, pag. 1).

In particolare, le stime relative all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, alle entrate e alle spese finali presentate nella sequenza dei documenti di finanza pubblica per il medesimo periodo di riferimento (2008-2011) evidenziano un crescente peggioramento.

Il grafico 2.1 riporta le stime dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per il periodo 2008-2011, presentate nel Dpef 2009-2013 (luglio 2008), nella Nota di Aggiornamento al Dpef 2009-2013 (settembre 2008), nella Nota Informativa (febbraio 2009) e nella RUEF (maggio 2009). Si nota che le revisioni più significative sono state apportate dai primi mesi del 2009, a partire dalla Nota Informativa e poi con la RUEF.

I grafici 2.2 e 2.3 evidenziano rispettivamente l'evoluzione delle stime delle entrate fiscali e delle spese finali contenute nei documenti presentati al Parlamento. Dall'analisi congiunta dei tre grafici si evince che il peggioramento dell'indebitamento netto è principalmente ascrivibile alla contrazione delle entrate fiscali, attribuibile alla maggior sensibilità al ciclo economico delle entrate stesse. Le spese finali presentano infatti un andamento meno sensibile al ciclo, evidenziando revisioni limitate delle stime (secondo una analisi presentata nella RUEF, il 93 per cento della revisione di stima della spesa primaria intercorsa tra la Nota di aggiornamento e la RUEF è riconducibile a interventi di natura discrezionale, pag. 59)

Una variazione del PIL influisce in due modi sugli indicatori di finanza pubblica espressi in rapporto al prodotto. Il peggioramento della congiuntura si traduce, infatti, in una variazione negativa di alcune componenti del bilancio pubblico legate al ciclo economico. La maggior parte delle entrate pubbliche sono legate a variabili macroeconomiche quali, ad esempio, i redditi, i consumi o le compravendite immobiliari. Anche alcune componenti di spesa - quali, ad esempio, quella relativa ai sussidi di disoccupazione e alle altre spese sociali - sono legate al ciclo economico. Poiché in Italia gli stabilizzatori automatici¹¹ dal lato della spesa sono molto contenuti, il peggioramento ciclico del saldo di bilancio, in assenza di interventi discrezionali dal lato della spesa, è dovuto principalmente al calo delle entrate tributarie e dei contributi sociali.

In secondo luogo, la variazione del Pil influisce su tali indicatori, in quanto inserito al denominatore del rapporto. Una contrazione del prodotto implica, infatti, una variazione nel rapporto, anche nel caso in cui il valore assoluto delle variabili al numeratore rimanesse immutato.

Il grafico 2.4 riporta le stime per il triennio 2009-2011 del saldo delle PA in rapporto al Pil (scala di destra del grafico) e alle sue principali componenti, ovvero le entrate fiscali e le spese finali, sempre in rapporto al

¹¹ Le voci del bilancio inversamente correlate alla congiuntura economica sono denominate stabilizzatori automatici. Essi possono essere configurati come meccanismi economici che producono variazioni delle entrate e della spesa pubblica tendenti a contenere le fluttuazioni cicliche. Si definiscono automatici perché i loro effetti si manifestano direttamente al variare della congiuntura.

Pil (scala sinistra del grafico). Tali dati vengono confrontati con l'andamento delle entrate fiscali e delle spese finali del periodo 2000-2008. Le linee tratteggiate rappresentano il valore medio della pressione fiscale e del rapporto spese finali su Pil assunto nel periodo 2000-2008. Si riporta inoltre l'andamento del tasso di crescita del PIL nominale per il periodo 2000-2008 e le stime per il triennio 2009-2011.

Dalla rappresentazione grafica si nota che nel periodo 2000-2007 il rapporto tra spese finali e il Pil è rimasto sostanzialmente allineato intorno ad una media del 48 per cento, mentre la pressione fiscale ha oscillato più ampiamente al di sotto e al di sopra della media del periodo (circa 41,5 per cento), riflettendo sia le misure di contenimento del saldo, sia l'effetto della dinamica del Pil.

Con riferimento al periodo 2009-2011, l'evoluzione del rapporto delle spese finali sul Pil mostra un significativo incremento rispetto alla media del periodo, che appare principalmente riconducibile alla rigidità della spesa rispetto a un prodotto interno lordo che si riduce o cresce meno rapidamente (cioè riconducibile alla componente inserita al numeratore).

Anche la pressione fiscale mostra un incremento in corrispondenza del 2009, esercizio di crescita particolarmente negativa, ma tale aumento risulta inferiore a quello osservato nel rapporto delle spese sul Pil. Il diverso comportamento dei due rapporti rispetto alla medesima variazione sul Pil è riconducibile alla maggiore elasticità delle entrate rispetto al prodotto; per le entrate, infatti, l'effetto legato alla riduzione del denominatore (riduzione percentuale del Pil) viene attenuato dalla riduzione del numeratore, cioè dalla riduzione di entrata connessa con il peggioramento della congiuntura (cfr. approfondimento su: Le elasticità delle entrate rispetto al Pil).

Grafico 2.1
Andamento dell'indebitamento netto

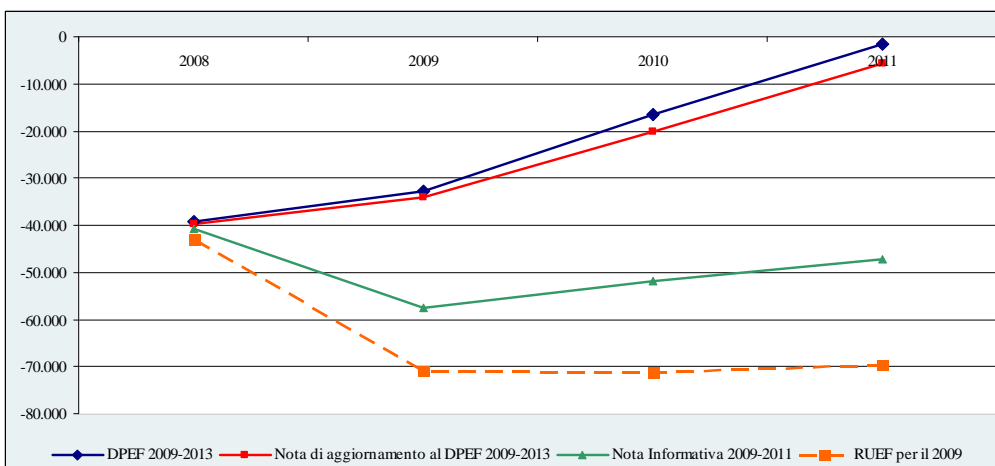


Grafico 2.2
Andamento delle entrate fiscali

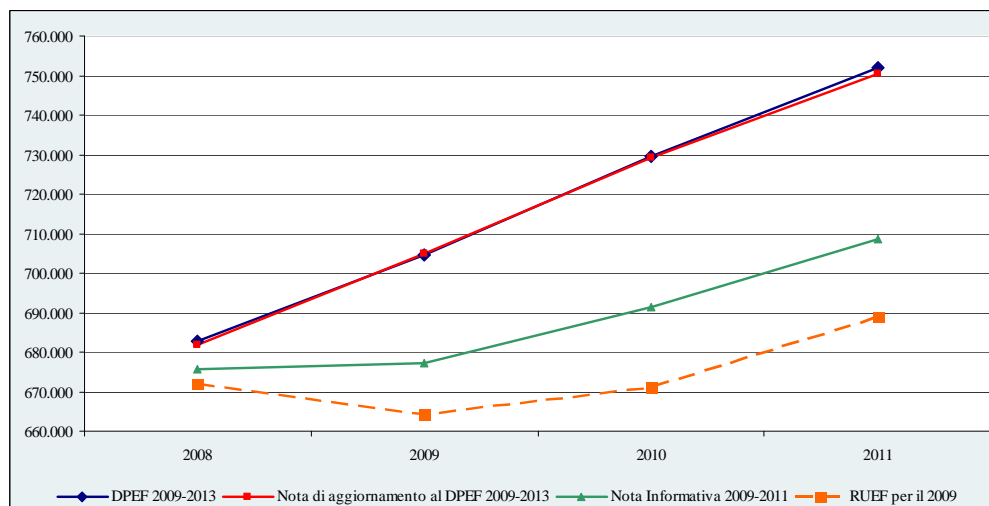


Grafico 2.3
Andamento delle spese finali

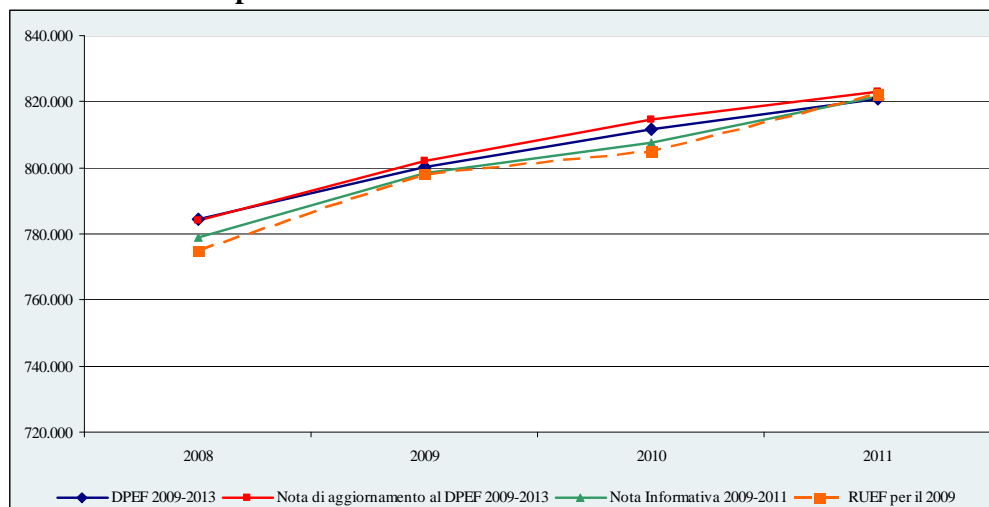
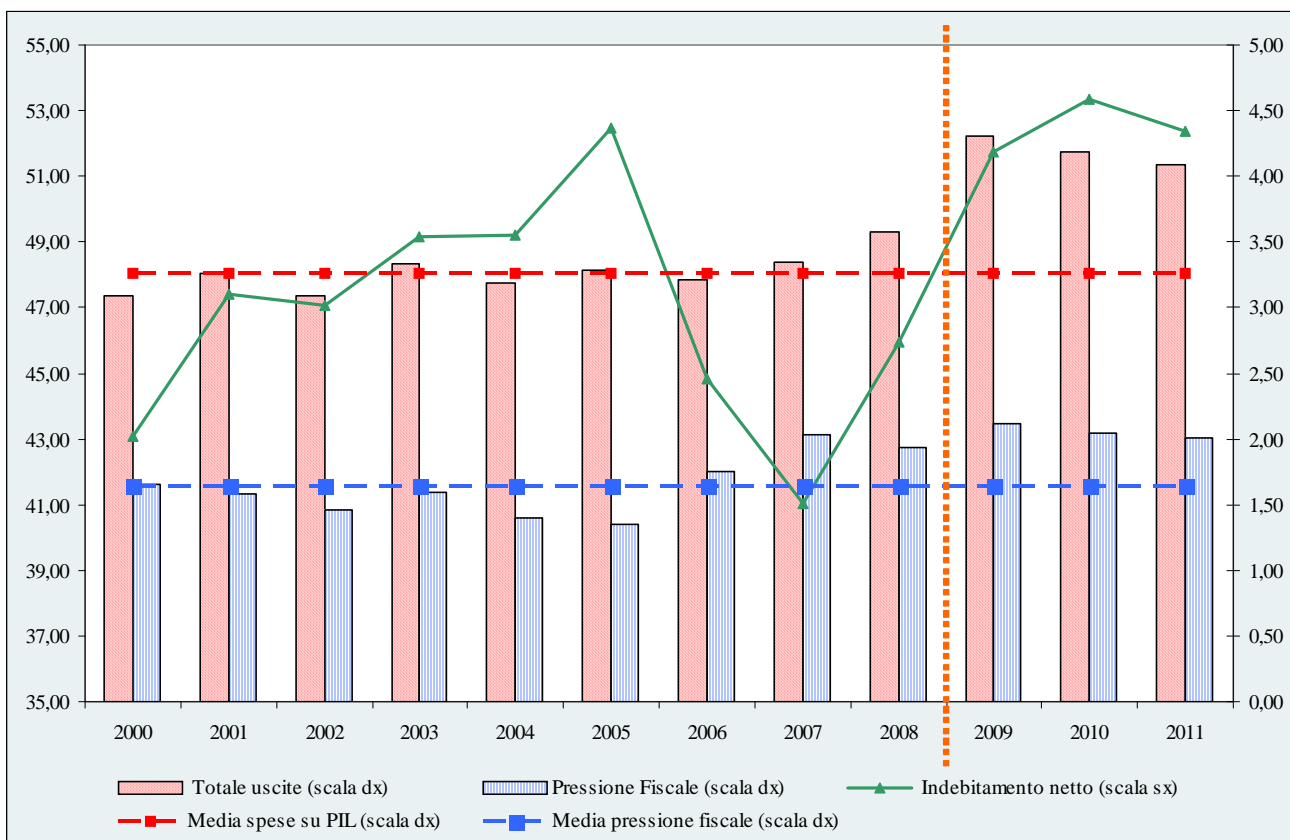


Grafico 2.4

Indebitamento netto, spese finali e pressione fiscale. Rapporti sul Pil. 2000-2011



2.1 La spesa

Il consuntivo 2008

La RUEF illustra il consuntivo per il 2008 (cfr. tabella 2.4). Dal lato della spesa, il 2008 evidenzia un incremento delle spese finali rispetto al 2007 pari al 3,6 per cento (in riduzione di 0,4 punti percentuali rispetto alla media del periodo 2000-2007). In particolare, le spese primarie crescono del 3,5 per cento, passando da 670.580 a 694.032 milioni di euro. L'incremento è interamente attribuibile alle maggiori spese correnti (607.690 milioni nel 2007 e 635.005 nel 2008, con una variazione del 4,5 per cento), mentre le spese in conto capitale segnano una contrazione di circa 3.863 milioni di euro (-6,1 per cento). La spesa per interessi cresce del 4,8 per cento, passando da 77.215 milioni di euro nel 2007 a 80.891 milioni nel 2008.

Rispetto al quadro presentato nella Nota informativa, il consuntivo evidenzia una riduzione delle spese correnti primarie (-3 miliardi circa), principalmente riconducibile al rinvio di alcuni rinnovi contrattuali al 2009, a slittamenti salariali inferiori alle attese, nonché a minori contributi per il finanziamento del bilancio comunitario; valori di consuntivo inferiori sono rilevabili altresì per la spesa in conto capitale (-1,5 miliardi circa), ascrivibile a minori investimenti diretti e altri trasferimenti.

Il consuntivo della spesa per interessi evidenzia, rispetto alle stime di febbraio, una sostanziale stabilità (revisione di 429 milioni).

Esaminando nel dettaglio le singole componenti di spesa, relativamente ai **redditi da lavoro dipendente**, il consuntivo 2008 risulta, pari a 171.160 milioni di euro, in aumento rispetto al 2007 (4,3 per cento), anche in rapporto al PIL (dal 10,6 al 10,9).

Per il 2008, la crescita della spesa per redditi da lavoro è da ricondursi - come evidenziato nella RUEF - sia ai rinnovi contrattuali intervenuti nel corso dell'anno (per esempio, la scuola, la sanità ed enti locali), sia all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per l'anno 2008 ai dipendenti delle amministrazioni dello Stato.

Il consuntivo 2008 della spesa per **consumi intermedi**, pari a 128.442 milioni di euro, evidenzia una dinamica in crescita rispetto al 2007 del 4,5 per cento, valore inferiore di circa 0,4 punti percentuali rispetto alla variazione media del periodo 2000-2007. In termini di rapporto sul Pil, si evidenzia un incremento di circa 0,2 punti.

Tale andamento - sulla base dei dati Istat del 2 aprile scorso¹² - è ascrivibile ad una crescita più rapida dei consumi in senso stretto, che aumentano del 5,7 per cento, a fronte di una crescita più contenuta delle prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato, (essenzialmente riconducibili alla spesa sanitaria convenzionata) che aumentano del 2,4 per cento.

Secondo quanto specificato dalla RUEF, l'incremento della spesa per consumi intermedi è riferibile principalmente alle amministrazioni locali (con particolare riferimento al comparto sanità e, al suo interno, alla spesa degli operatori *non market*).

Giova segnalare che non è disponibile - ad oggi - la scomposizione per sottosectori dei dati di contabilità nazionale (pubblicati dall'Istat tra maggio e giugno di ciascun esercizio, con riferimento al consuntivo dell'esercizio precedente).

Le rilevazioni di cassa, presentate per il settore pubblico e articolate per gli enti esterni al settore statale, evidenziano come l'incremento di spesa per consumi intermedi del comparto sanità nel 2008 sia pari al 6,2 per cento, mentre quello degli enti locali sia pari al 5,6 per cento, confermando quanto indicato con riferimento al conto delle PA.

La RUEF presenta, altresì, una dettagliata analisi del consuntivo per il 2008 della spesa sanitaria (*cfr.* Approfondimento I).

Per quanto riguarda la **spesa per prestazioni sociali** - per le quali la RUEF presenta una dettagliata analisi - il consuntivo 2008 risulta in aumento del 5,1 per cento rispetto all'analogo valore per il 2007, passando in rapporto al PIL dal 17,1 al 17,7. L'incremento osservato è riconducibile ad un incremento congiunto della spesa pensionistica (68 per cento dell'incremento complessivo) e della spesa per le altre prestazioni sociali in denaro (32 per cento dell'incremento complessivo).

La RUEF attribuisce l'aumento della spesa per pensioni ad una serie di elementi, tra i quali il saldo tra le nuove pensioni liquidate e le pensioni cessate, la ricostituzione di importo delle pensioni in essere, nonché l'erogazione dei benefici per le pensioni basse (art. 5 del decreto-legge n. 81 del 2007); l'aumento della spesa per le altre prestazioni sociali viene attribuito ad un incremento della spesa per liquidazioni di fine rapporto e della spesa per ammortizzatori sociali.

¹² Istat, "Revisioni delle stime dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche per gli anni 2005 - 2008", 2 aprile 2009.

Il consuntivo 2008 degli **investimenti fissi lordi** è pari a 34.973 milioni di euro, in contrazione del 2,8 per cento rispetto all'analogo valore di consuntivo 2007 (pari a 35.969). In rapporto al PIL la spesa per investimenti fissi lordi del 2008 risulta pari al 2,2, riducendosi di 0,1 punti rispetto alla spesa 2007.

La contrazione di tale categoria di spesa è imputabile, secondo la RUEF, ad una contrazione congiunta delle spese delle amministrazioni centrali (-4,4 per cento) e locali (-2,9 per cento).

Il valore di consuntivo osservato nel 2008 risulta inferiore alle stime per lo stesso anno formulate nella Nota informativa. Poiché il diverso valore di consuntivo potrebbe in parte spiegare la revisione delle previsioni del triennio 2009-2011, sarebbe opportuno acquisire chiarimenti circa le determinanti della contrazione osservata.

Relativamente ai **contributi agli investimenti** si evidenzia nel 2008 una riduzione rispetto al dato di consuntivo 2007, pari a 1.968 milioni di euro (-7,9 per cento).

La RUEF attribuisce la riduzione dei contributi agli investimenti del 2008 ai minori contributi erogati alle Ferrovie dello Stato, circa 1.600 milioni, in conseguenza, tra l'altro, della cessazione dei maggiori finanziamenti concessi nel 2007.

La categoria di spesa dei contributi agli investimenti risulta significativamente influenzata dalle decisioni effettuate in relazione al finanziamento di alcune grandi imprese di servizio pubblico, mostrando oscillazioni significative in relazione alla erogazione o meno dei contributi loro spettanti. Sarebbe utile che il Governo presentasse, congiuntamente alla stima di tale voce, un prospetto sintetico sulle componenti della categoria.

Con riferimento agli **altri trasferimenti in conto capitale** il consuntivo 2008, pari a 977 milioni, risulta in diminuzione di 1.968 milioni rispetto all'analogo dato del 2007 (-47,9 per cento).

Le previsioni di spesa per il triennio 2009-2011

La RUEF presenta il quadro di previsione per la spesa per il periodo 2009-2011 (*cfr.* tabella 2.5).

Le spese finali sono previste pari a 798,2 miliardi nel 2009, 804,9 nel 2010 e 822,4 nel 2011, evidenziando una crescita del 3 per cento, dello 0,8 e del 2,2 per cento in ciascun esercizio del triennio considerato. In particolare le spese correnti sono previste crescere con un aumento analogo nel 2009 e nel 2011 (2,5 e 2,7 rispettivamente) e con una dinamica più contenuta nel 2010 (1,7 per cento); la media nel triennio risulta pari al 2,3 per cento. La spesa in conto capitale presenta una evoluzione oscillante, con una crescita dell'8,5 per cento nel 2009 e una contrazione del -9,1 e -3,8 per cento nel 2010 e 2011 rispettivamente; nella media del periodo 2007-2011 la spesa in conto capitale si riduce del -2,6 per cento. Gli interessi passivi mostrano una crescita negativa nel 2009 (- 5,5 per cento), riprendendo una dinamica più sostenuta negli anni successivi (5,3 e 8,9 nel 2010 e 2011 rispettivamente).

La revisione delle stime per gli anni 2009-2011 segna, rispetto alle stime della Nota Informativa, un incremento delle spese primarie per il 2009 e il 2011 e una riduzione delle stesse nel 2010. Relativamente al 2009, l'incremento delle spese primarie è in gran parte attribuibile alle spese correnti e, in minore entità, alle spese in conto capitale. Nel 2010, la contrazione osservata in seguito all'aggiornamento, è ascrivibile a una riduzione delle spese in conto capitale (in contrazione di -1.366 milioni di euro rispetto alle stime precedenti), solo in parte compensato da un incremento delle spese correnti (in aumento di 562 milioni). È da notare che la diversa previsione della spesa in conto capitale è riconducibile a revisioni di segno diverso, delle voci che compongono la categoria (investimenti fissi lordi, contributi in conto capitale, altri trasferimenti). Per il 2011, infine, la revisione in aumento delle spese primarie è interamente attribuibile alle spese in conto capitale, che segnano un incremento di 2.589 milioni di euro rispetto alle stime precedenti, interamente ascrivibile alla revisione dei contributi agli investimenti.

Con riferimento alle principali voci di spesa si presenta di seguito una analisi sintetica, evidenziando per il triennio 2009-2010 l'impatto dell'aggiornamento rispetto alle stime indicate nella Nota Informativa 2009-2011.

La spesa per i **redditi da lavoro dipendente** presenta, in valore assoluto, un andamento crescente nel triennio (la categoria passa, infatti da 175.040

milioni nel 2009 a 176.511 nel 2011), con un *trend* analogo a quello indicato nella Nota Informativa. Rispetto alle previsioni precedenti, il valore annuo si posiziona, tuttavia, su livelli più bassi, scontando una riduzione di spesa rispettivamente di 1.818 milioni nel 2009, 3.423 milioni nel 2010 e 4.519 milioni nel 2011. In rapporto al PIL, la spesa per i redditi da lavoro dipendente (pari a circa l'11 per cento del PIL) rimane sostanzialmente costante nel triennio, evidenziando modesti scostamenti rispetto a quanto indicato nella Nota Informativa. Per il 2009 la RUEF evidenzia che parte della riduzione delle previsioni, rispetto alle stime precedenti, è dovuta all'effetto di slittamento salariale. Tale effetto, unitamente al risultato inferiore alle attese per l'anno 2008, più che compensa i rinnovi contrattuali rinviati al 2009.

Occorre osservare che per il biennio 2010-2011 non vengono fornite ulteriori informazioni circa le motivazioni alla base della revisione delle stime. L'evoluzione più contenuta della massa salariale, unitamente al risultato inferiore registrato nel 2008, potrebbe in parte spiegare la riduzione nelle previsioni. Sarebbe utile comunque che il Governo fornisse ulteriori indicazioni, con particolare riguardo alla riduzione di spesa prevista nel 2011 rispetto alle stime precedenti.

Con riferimento alla spesa per **consumi intermedi**, le stime per il triennio 2009-2011 mostrano un profilo di crescita pari al 2,3, 1,5 e 1,6 per cento in ciascun esercizio del triennio. Rispetto alle analoghe previsioni della Nota Informativa si ha un incremento in valore assoluto, rispettivamente pari a 3.457 milioni nel 2009, 4.358 milioni nel 2010 e 5.868 milioni nel 2011. In rapporto al PIL, l'aggiornamento delle stime, colloca la spesa per consumi intermedi in media a 8,5 punti, in aumento di circa 0,5 punti rispetto al valore medio evidenziato nella precedenti previsioni.

L'incremento osservato nel consuntivo 2008, rispetto alle previsioni per lo stesso anno indicate nella Nota Informativa, sembrerebbe riflettersi nella revisione in aumento delle stime 2009-2011. Per il 2009, inoltre, la RUEF segnala l'effetto dello slittamento dal 2008 al 2009 delle convenzioni per la medicina di base (circa 637 milioni di euro).

La stima di crescita per il 2009 di questa categoria di spesa risulta peraltro significativamente più bassa di quella registrata nell'esercizio precedente (4,5 punti percentuali) e nella media del periodo 2000-2007(4,8 punti percentuali); in particolare, la stima relativa ai flussi di cassa evidenzia nel 2009 dinamiche contenute dei pagamenti per consumi intermedi degli enti locali (0,7 per cento) e addirittura negative per il

comparto sanità (-1,7 per cento). Anche se l'evoluzione della spesa nel 2008 del comparto sanità riflette l'accelerazione dei pagamenti verso fornitori (ai sensi della finanziaria per il 2008), sarebbe utile che il Governo fornisse ulteriori informazioni sugli elementi sottostanti alle stime presentate.

La RUEF presenta, altresì, una dettagliata analisi per il 2009 della spesa sanitaria (cfr Approfondimento I).

La **spesa per prestazioni sociali**, per il triennio 2009-2010 risulta rispettivamente pari a 291.280, 297.930 e 306.670, con una variazione limitata in termini assoluti. Si osserva, inoltre, che per ciascun anno la spesa per prestazioni sociali segna un incremento medio di circa 0,5 punti in rapporto al PIL. La variazione delle stime, che passano rispettivamente da 18,6 a 19,1 nel 2009, da 18,6 a 19,2 nel 2010 e da 18,7 a 19,2 nel 2011, risulta principalmente attribuibile alle variazioni del denominatore.

Secondo quanto indicato nella RUEF, che presenta analogamente al consuntivo 2008 una dettagliata analisi di questa categoria di spesa, nel 2009 l'incremento di spesa, rispetto alle precedenti previsioni, è attribuibile agli ulteriori rifinanziamenti degli ammortizzatori sociali in deroga, in coerenza con l'Accordo quadro Stato-regioni di febbraio 2009.

Gli effetti dell'Accordo, relativi al biennio 2009-2010, sembrerebbero in parte spiegare la revisione delle stime per il 2010-2011, laddove la riduzione osservata nel 2011 potrebbe dipendere anche dalla cessazione degli effetti dell'accordo stesso. Per gli anni 2010-2011 sarebbe utile, pertanto, acquisire ulteriori informazioni circa l'andamento delle previsioni, seppur tenendo conto del fatto che la revisione al ribasso delle stime dell'inflazione, come indicato nella RUEF, spiega parte degli effetti di riduzione del tasso di crescita di tali spese.

Per il triennio 2009-2011 le nuove stime evidenziano un profilo decrescente della spesa per **investimenti fissi lordi** (che passa da 37.147 milioni nel 2009 a 32.083 milioni nel 2011), mantenendo il *trend* decrescente della Nota Informativa, ma scontando rispetto agli analoghi dati una riduzione rispettivamente di 461 milioni nel 2009, 1.256 nel 2010 e 2.751 milioni nel 2011. Le nuove stime risultano invariate in rapporto al PIL (segnando esclusivamente una riduzione di 0,1 punti rispetto alle precedenti previsioni nel 2011).

Si ricorda che l'evoluzione nel triennio della spesa per gli investimenti fissi lordi risente per il 2009 della revisione della strategia relativa agli

investimenti immobiliari (presumibilmente da attribuire alla operazione SCIP), con un incremento della spesa pari a 1,9 miliardi di euro. La riduzione delle spese per investimenti fissi lordi risulterebbe, quindi, più marcata, tra il 2009 e il 2010, se il dato relativo agli investimenti fissi lordi fosse considerato al netto di tale operazione.

Relativamente ai **contributi agli investimenti**, l'aggiornamento delle stime mantiene il profilo decrescente di evoluzione della spesa della Nota Informativa (le nuove stime passano infatti, da 25.539 nel 2009 a 22.516 nel 2011), ma risultando in valore assoluto, rispetto alle stime precedenti, in aumento rispettivamente di 2.438 nel 2009, di 1.762 nel 2010 e 6.711 nel 2011 e crescendo in media di 0,3 punti di PIL.

L'incremento osservato nelle nuove stime 2009, rispetto alle precedenti, viene attribuito, oltre al trascinarsi della maggiore spesa emersa a consuntivo 2008, ai crediti di imposta per la rottamazione degli autoveicoli e motoveicoli (stimato pari a 1.063 milioni nel 2009).

La nuova evoluzione delle stime 2010-2011, rispetto alle precedenti, sembrerebbe trovare solo in parte spiegazione nell'effetto di trascinarsi. Si osserva, in particolare, la revisione della previsione nel 2011, per la quale sarebbe utile acquisire chiarimenti.

Con riferimento agli **altri trasferimenti in conto capitale**, le nuove previsioni per il triennio 2009-2011 evidenziano, in valore assoluto, una significativa riduzione rispetto alle stime precedenti, rispettivamente di 1.690 milioni nel 2009, 1.872 nel 2010 e 1.371 nel 2011.

La RUEF evidenzia che la riduzione osservata, rispetto alle precedenti stime, sconta per il 2009 una previsione di minori cancellazioni di debiti dei Paesi in via di sviluppo, nonché un più contenuto rimborso IVA sulle auto aziendali ad uso promiscuo.

2.2 Le entrate

Il consuntivo per il 2008

Nel 2008 le entrate totali del comparto delle Amministrazioni Pubbliche crescono dell'1 per cento rispetto all'esercizio precedente, collocandosi a 732 miliardi di euro circa (cfr. tabella 2.4). Questo andamento è da ascrivere alla dinamica delle imposte dirette cresciute del 3,5 per cento rispetto al 2007 e a quella dei contributi sociali in aumento del 4,6 per cento, nonché ad una diminuzione del -5,1 per cento delle imposte indirette.

Nel complesso, le entrate tributarie diminuiscono rispetto al 2007 dello 0,7 per cento, evidenziando un valore di 457.424 milioni di euro. La riduzione delle entrate tributarie ha interessato sia la componente erariale (-0,5 per cento), sia in misura maggiore quella locale (-1,6 per cento). I dati in rapporto al PIL mettono in risalto una riduzione di 0,7 punti dell'incidenza delle entrate tributarie sul prodotto, per effetto della riduzione di 1 punto dell'incidenza delle imposte indirette. Il rapporto è pari, nel 2008, al 29,1 per cento.

I contributi sociali aumentano in rapporto al Pil dal 13,3 del 2007 al 13,7 del 2008.

L'operare congiunto di queste due componenti produce un ridimensionamento della pressione fiscale, che nel 2008 si attesta al 42,8 contro il 43,1 del 2007.

Con riferimento al gettito tributario, la RUEF segnala la differenza tra il consuntivo 2008 e la stima presentata in sede di Nota informativa, da ascrivere alla riduzione degli acconti IRES e IRAP per l'anno 2008 disposta con il decreto-legge n. 185 del 2008¹³. Nella Nota informativa si preventivava, infatti, che i minori versamenti sarebbero stati recuperati nel corso dello stesso 2008 e per questo non veniva imputato su tale anno nessun effetto di gettito. Ulteriori effetti negativi nei versamenti in acconto si sarebbero manifestati in ragione delle aspettative di minore redditività per l'esercizio 2008.

Con riferimento alle entrate contributive, il consuntivo per il 2008 evidenzia una differenza rispetto alle previsioni presentate nella Nota informativa, riconducibile - secondo la RUEF - al deterioramento del quadro congiunturale e allo slittamento ad esercizi successivi della chiusura di alcuni contratti.

¹³ D.L. 185/2008 convertito con la legge n. 2/2009.

La RUEF illustra, altresì, l'andamento dei risultati di consuntivo per il 2008 dei principali tributi. Fra i tributi diretti viene evidenziata la crescita del gettito Ire (+5,2 per cento), legata alla dinamica positiva delle retribuzioni 2008, frutto dei numerosi rinnovi contrattuali siglati nel corso del 2007¹⁴.

Fra le imposte indirette viene segnalata l'evoluzione negativa dell'IVA (-4 per cento), dell'imposta di registro (-6,5 per cento) e dell'imposta di bollo (-2,2 per cento), mentre risulta positivo il gettito dei proventi del gioco del lotto e delle lotterie (+11,5 per cento) e dell'imposta sui tabacchi (+2,5 per cento).

Per ciò che concerne le entrate tributarie delle amministrazioni locali, la RUEF evidenzia una flessione del gettito nel 2008 pari a -1,6 per cento, derivante da una crescita dei tributi diretti (10,4 per cento) più che compensata dalla riduzione dei tributi indiretti (-6,2 per cento), ricondotta prevalentemente all'abolizione dell'ICI.

La componente tributaria diretta delle amministrazioni locali è principalmente costituita all'andamento del gettito delle addizionali regionale e comunale all'IRE, che hanno fatto registrare nel 2008 in termini di cassa - secondo il bollettino delle entrate erariali n.85 di maggio 2009 - un'espansione rispettivamente dell'11,4 per cento e del 22,2 per cento.

Le basi imponibili dell'IRE di competenza dello Stato e delle addizionali regionali e comunali sono sostanzialmente simili. Poiché le addizionali locali sono imposte proporzionali, il relativo gettito dovrebbe risultare meno elastico alla variazione del Pil della quota di competenza statale; rimane, peraltro, difficilmente spiegabile una così ampia divergenza fra l'incremento del gettito IRE e il gettito delle addizionali.

Le previsioni sugli incassi per il 2009, contenute nella RUEF, evidenziano che le imposte dirette regionali risulterebbero ancora in crescita del 7,8 per cento, mentre le imposte dirette di comuni e province aumenterebbero del 4,3 per cento.

Sarebbe opportuno che venissero fornite maggiori informazioni sulla origine della forte crescita del gettito delle addizionali nel 2008 e del divario tra crescita della componente statale e quella locale; in particolare, sarebbe utile poter valutare se tale dinamica sia ascrivibile all'esercizio dell'autonomia impositiva da parte delle autonomie territoriali.

¹⁴ Bollettino delle Entrate Tributarie n. 82, Febbraio 2009.

Le previsioni per il triennio 2009-2011

Nel 2009 - a fronte di una ipotesi di contrazione del Pil nominale del -2,8 per cento - le entrate finali delle amministrazioni pubbliche sono previste pari a 798,2 miliardi, in riduzione dello -0,6 per cento rispetto al consuntivo 2008, frutto di una contrazione dello -2,1 per cento delle entrate tributarie e di una crescita dello 0,8 per cento dei contributi sociali (cfr. tabella 2.5).

In rapporto sul Pil le entrate tributarie sono in aumento di 0,2 punti rispetto al 2008, raggiungendo un valore pari al 29,3 per cento. Il rapporto tra contributi sociali e Pil farebbe registrare un incremento di 0,5 punti percentuali.

A fronte di questi andamenti, nel 2009 la pressione fiscale viene prevista in aumento, risultando pari al 43,5 per cento (0,7 punti superiore rispetto al consuntivo per il 2008).

Nel 2010 e nel 2011 le entrate finali sono previste pari a 733,5 e 752,9 miliardi di euro rispettivamente, evidenziando una crescita dello 0,9 e 2,6 su base annua, dinamica che riflette le ipotesi di moderata ripresa economica presentate nella RUEF (1,7 e 2,9 per cento del Pil nominale rispettivamente nel 2010 e nel 2011).

In particolare, nel 2010 e 2011 le entrate tributarie sono previste in aumento rispettivamente dello 0,7 per cento e del 2,7 per cento; i contributi sociali sono stimati in crescita rispettivamente dell'1,7 per cento e del 2,6 per cento.

La pressione fiscale risulta in moderata riduzione, passando dal 43,5 del 2009 al 43,2 del 2010 al 43 del 2011.

Più in dettaglio, le imposte dirette, stimate nel 2009 pari a 238.348 milioni di euro, evidenziano una riduzione di 3 miliardi di euro rispetto al 2008, corrispondente ad una contrazione di -1,2 per cento. Le imposte indirette, in linea con quando avvenuto nel 2008, si caratterizzerebbero per una dinamica più negativa. Le stime della RUEF collocano i tributi indiretti ad un valore pari a 209.965 milioni di euro, in riduzione di circa -6,5 miliardi rispetto al 2008 (-3 per cento, variazione meno accentuata di quella osservata nel 2008, pari a -5,1 per cento).

Nel 2010 le imposte dirette sono previste in crescita di 0,1 punti percentuali, mentre le imposte indirette risulterebbero in aumento dell'1,3 per cento. Nel 2011 si prevede un aumento delle imposte dirette pari al 3,6 per cento e un incremento dei tributi indiretti pari all'1,6 per cento.

Alla luce dei dati del Bollettino delle entrate di maggio, che vedono i tributi indiretti in calo del -6,3 per cento nei primi 3 mesi del 2009, la riduzione delle imposte indirette, presentata nella RUEF (-3 per cento a

fronte del -4,2 per cento del PIL reale), potrebbe risultare sottostimata. Bisogna notare che, nel 2008, a fronte di un calo del PIL reale dell'1 per cento le imposte indirette hanno fatto registrare una riduzione del -5,1 per cento¹⁵.

Ulteriori elementi di incertezza, ai fini delle previsioni, potrebbero derivare dall'eventualità che le ipotesi relative alla crescita del Pil per il 2009, pari al -4,2, debba essere rivista ulteriormente al ribasso.

Le entrate in conto capitale non tributarie sono previste nel 2009 in aumento per 3,2 miliardi (+104,2 per cento) rispetto al 2008.

La stima di questa categoria di entrate presenta elementi di estrema variabilità nella sequenza di documenti di finanza pubblica.

Il dato di consuntivo per il 2008, pubblicato dall'Istat nel marzo 2009, risulta inferiore rispetto al valore previsto nella Nota Informativa, nel febbraio 2009, per -2,2 miliardi. Tale diverso valore di consuntivo non sembrerebbe riflettersi nella RUEF, nella quale le entrate in conto capitale per il 2009 sono previste - rispetto a quanto riportato nella Nota informativa - in aumento di ulteriori 700 milioni.

Sarebbe opportuno che il Governo chiarisse le ipotesi metodologiche e informative sottostanti alla predisposizione della previsione di tale voce di entrata.

I contributi sociali sono stimati pari a 216,5 miliardi di euro nel 2009, 220,2 miliardi nel 2010 e 226 miliardi circa nel 2011, evidenziando un tasso di crescita pari a 0,8, 1,7 e 2,6 per cento per ciascun esercizio del triennio.

La previsione dei contributi sociali per l'esercizio 2009 risulta coerente con quanto indicato nella RUEF relativamente alla crescita prevista per le retribuzioni e il tasso di occupazione per l'esercizio 2009.

Occorre segnalare che - a fronte di una previsione della RUEF di riduzione del tasso di occupazione del -2,6 per cento - le stime della Commissione Europea prevedono, per il 2009, una diminuzione del -3,3 per cento; anche le ultime previsioni di REF indicano un tasso di occupazione per il 2009 in discesa del -3,4 per cento¹⁶. La previsione di entrate contributive potrebbe, pertanto, dover essere rivista in relazione a un eventuale aggiornamento della stima del tasso di occupazione.

¹⁵ Per ulteriori indicazioni su questo tema si veda l'approfondimento: L'elasticità delle entrate rispetto al PIL negli esercizi 2007-2009.

¹⁶ Congiuntura REF, aprile 2009

L'aggiornamento del quadro di finanza pubblica per i 2009 presentato nella RUEF, in raffronto a quello della Nota informativa, evidenzia una riduzione di -13,3 miliardi di euro per le entrate totali della PA, dovuta ad un revisione di -8,1 miliardi delle entrate tributarie e -4,5 miliardi dei contributi sociali.

Nell'ambito delle entrate tributarie la correzione al ribasso più elevata si registra per le imposte indirette il cui valore scende di circa -5 miliardi di euro, mentre la stima per le imposte dirette subisce una variazione negativa di -3,3 miliardi di euro. I contributi sociali sono stimati in riduzione di -4,7 miliardi rispetto alle previsioni precedenti.

Secondo la RUEF, queste correzioni sono frutto del peggioramento della congiuntura economica, nonché della revisione dei valori di consuntivo 2008 rispetto a quanto indicato nella Nota informativa al Programma di Stabilità.

La RUEF non rende disponibili le stime con riferimento ai singoli tributi.

La presentazione delle ipotesi di dettaglio sottostanti alla stima per le principali categorie di imposte, nonché di valutazioni aggiornate degli effetti delle misure legislative, consentirebbe una valutazione migliore delle stime presentate nel documento.

Con riferimento ai tributi diretti le previsioni per il 2009 sembrerebbero includere una forte riduzione dell'IRES, connessa principalmente alla congiuntura economica negativa. Incidono sulla previsione anche gli effetti delle misure legislative adottate, come ad esempio la riduzione dell'aliquota d'imposta disposta con la "finanziaria" per il 2008. La RT alla "finanziaria" per il 2008 evidenziava - ad esempio - il manifestarsi di un flusso di cassa negativo (riconducibile al meccanismo saldo-acconto) per l'esercizio 2009 di circa 2,5 miliardi di euro.

Nel Bollettino delle entrate di maggio 2009 il gettito IRES è indicato in calo del -12 per cento nei primi tre mesi del 2009.

Relativamente all'IRE la RUEF sembrerebbe, invece, scontare un leggero incremento del gettito nel 2009, frutto dell'esplicitazione delle ipotesi di crescita delle retribuzioni pari al 2,2 per cento e della riduzione del tasso di occupazione del -2,6 per cento, dati che lascerebbero presupporre un monte salari in leggero aumento¹⁷. Occorre ricordare, come già osservato in relazione alla stima dei contributi sociali, che il

¹⁷ Tale risultato si otterrebbe con l'applicazione dalle usuali ipotesi degli Istituti internazionali relativamente ad un'elasticità del gettito IRE rispetto alle retribuzioni superiore all'unità.

tasso di occupazione è una delle variabili suscettibile di essere rivista in corrispondenza con l'evoluzione della congiuntura.

Nel Bollettino delle entrate di maggio 2009, il gettito IRE relativo ai primi tre mesi dell'anno è registrato in discesa del -1,5 per cento rispetto all'analogo periodo del 2008. Lo stesso Bollettino precisa che, nei primi mesi dell'esercizio passato, si era osservata una crescita del gettito IRE superiore alla media annuale.

Relativamente alle imposte indirette, il Bollettino delle entrate mostra che, nei primi 3 mesi dell'anno, l'Iva, le imposte sugli affari e le imposte di consumo evidenziano tutte un calo superiore a quello della loro base imponibile teorica¹⁸. Ciò appare in linea con quanto avvenuto nel 2008, nel quale a fronte di una crescita nominale della spesa delle famiglie residenti stimata pari al 2,1 per cento¹⁹, dovuta all'alto tasso di inflazione dell'anno passato, il gettito IVA sugli scambi interni era risultato in discesa di -2,1 punti percentuali.

Anche il gettito IRAP sembrerebbe scontare un mercato ridimensionamento. Il bollettino delle entrate riporta per il 2008 una riduzione del gettito dell'8 per cento, mentre nei primi 3 mesi dell'anno il calo si è rivelato più contenuto (-4,6 per cento).

¹⁸ Per l'Iva la base imponibile teorica è costituita dalla spesa nominale delle famiglie residenti per la parte relativa agli scambi interni e al valore nominale delle importazioni per il gettito derivante dagli acquisti all'estero. Per le imposte di produzione/consumo e le imposte sugli affari si assume come base imponibile teorica il PIL reale.

¹⁹ Non essendo disponibile nei dati della RUEF il deflatore della spesa delle famiglie residenti, questa è stata calcolata in termini nominali attraverso l'utilizzo, per approssimazione, del delatore dei consumi che include anche la spesa della P.A e I.S.P.

Tabella 2.2: Principali aggregati confronto tra il consuntivo 2007 e 2008

(milioni di euro)

	Consuntivo		Differenze
	2007	2008	
Entrate	724.570	731.944	7.374
Spese corr. netto interessi	607.690	635.005	27.315
Spese in c/capitale	62.890	59.027	-3.863
Interessi	77.215	80.891	3.676
Spese finali	747.795	774.923	27.128
Avanzo Primario	53.990	37.912	-16.078
Indebitamento Netto	-23.225	-42.979	-19.754

(percentuali del PIL)

	Consuntivo		Differenze
	2007	2008	
Entrate	46,9	46,6	-0,3
Spese corr. netto interessi	39,3	40,4	1,1
Spese in c/capitale	4,1	3,8	-0,3
Interessi	5,0	5,1	0,1
Spese finali	48,4	49,3	0,9
Avanzo Primario	3,5	2,4	-1,1
Indebitamento Netto	-1,5	-2,7	-1,2

Fonte: elaborazioni su dati RUEF

Gli arrotondamenti e la disponibilità dei dati in milioni di euro, possono causare differenze rispetto ai valori in rapporto al PIL presentati nella Ruef

Tabella 2.3: Principali aggregati - Confronto tra la RUEF e la Nota informativa 2009-2011

(milioni di euro)

	Ruef 2009 (a)			Nota Informativa 2009-2011 (b)			Differenze (a-b)		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Entrate	727.253	733.555	752.886	740.584	755.470	774.475	-13.331	-21.915	-21.589
Spese corr. netto interessi	657.728	666.149	678.757	656.594	665.587	678.942	1.134	562	-185
Spese in c/capitale	64.070	58.253	56.028	63.783	59.619	53.439	287	-1.366	2.589
Interessi	76.415	80.469	87.654	77.884	82.220	89.220	-1.469	-1.751	-1.566
Spese finali	798.213	804.871	822.439	798.261	807.426	821.601	-48	-2.555	838
Avanzo Primario	5.455	9.153	18.101	20.207	30.264	42.094	-14.752	-21.111	-23.993
Indebitamento Netto	-70.960	-71.317	-69.554	-57.677	-51.956	-47.126	-13.283	-19.361	-22.428

(percentuali del PIL)

	Ruef 2009 (a)			Nota Informativa 2009-2011 (b)			Differenze (a-b)		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Entrate	47,6	47,2	47,0	47,4	47,3	47,2	0,2	-0,2	-0,1
Spese corr. netto interessi	43,0	42,8	42,4	42,0	41,7	41,3	1,0	1,1	1,1
Spese in c/capitale	4,2	3,7	3,5	4,1	3,7	3,3	0,1	0,0	0,2
Interessi	5,0	5,2	5,5	5,0	5,2	5,4	0,0	0,0	0,0
Spese finali	52,2	51,8	51,4	51,1	50,6	50,0	1,1	1,2	1,3
Avanzo Primario	0,4	0,6	1,1	1,3	1,9	2,6	-0,9	-1,3	-1,4
Indebitamento Netto	-4,6	-4,6	-4,3	-3,7	-3,3	-2,9	-1,0	-1,3	-1,5

Fonte: elaborazioni su dati RUEF e Nota Informativa 2009-2011

Gli arrotondamenti e la disponibilità dei dati in milioni di euro, possono causare differenze rispetto ai valori in rapporto al PIL presentati nella Ruef

Tabella 2.4: Conto della PA - Confronto tra il consuntivo 2007 e 2008

(milioni di euro)

	Consuntivo		Differenze
	2007	2008	
Totale entrate tributarie	460.686	457.424	-3.262
<i>Imposte dirette</i>	23.329	241.427	218.098
<i>Imposte indirette</i>	227.156	215.519	-11.637
<i>Imposte in c/capitale</i>	301	478	177
Contributi sociali	205.299	214.718	9.419
Altre entrate correnti	54.333	56.719	2.386
Totale entrate correnti	720.107	728.383	8.276
Entrate in c/capitale non tributarie	4.252	3.083	-1.169
Totale entrate finali	724.570	731.944	7.374
Redditi da lavoro dipendente	164.071	171.160	7.089
Consumi intermedi	122.860	128.442	5.582
Prestazioni sociali	264.483	278.008	13.525
Altre spese correnti al netto di interessi	56.276	57.395	1.119
Totale spese correnti al netto interessi	607.690	635.005	27.315
Investimenti fissi lordi	35.969	34.973	-996
Contributi in conto capitale	25.045	23.077	-1.968
Altri trasferimenti	1.876	977	-899
Totale spese in conto capitale	62.890	59.027	-3.863
Totale spese finali al netto di interessi	670.580	694.032	23.452

Fonte: elaborazioni su dati RUEF

Gli arrotondamenti e la disponibilità dei dati in milioni di euro, possono causare differenze rispetto ai valori in rapporto al PIL presentati nella Ruef

(percentuali del PIL)

	Consuntivo		Differenze
	2007	2008	
Totale entrate tributarie	29,8	29,1	-0,7
<i>Imposte dirette</i>	1,5	15,4	13,8
<i>Imposte indirette</i>	14,7	13,7	-1,0
<i>Imposte in c/capitale</i>	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	13,3	13,7	0,4
Altre entrate correnti	3,5	3,6	0,1
Totale entrate correnti	46,6	46,3	-0,3
Entrate in c/capitale non tributarie	0,3	0,2	-0,1
Totale entrate finali	46,9	46,6	-0,3
Pressione Fiscale	43,1	42,8	
Redditi da lavoro dipendente	10,6	10,9	0,3
Consumi intermedi	8,0	8,2	0,2
Prestazioni sociali	17,1	17,7	0,6
Altre spese correnti al netto di interessi	3,6	3,7	0,0
Totale spese correnti al netto interessi	39,3	40,4	1,1
Investimenti fissi lordi	2,3	2,2	-0,1
Contributi in conto capitale	1,6	1,5	-0,2
Altri trasferimenti	0,1	0,1	-0,1
Totale spese in conto capitale	4,1	3,8	-0,3
Totale spese finali al netto di interessi	43,4	44,1	0,7

Fonte: elaborazioni su dati RUEF

Gli arrotondamenti e la disponibilità dei dati in milioni di euro, possono causare differenze rispetto ai valori in rapporto al PIL presentati nella Ruef

Tabella 2.5: Conto della PA 2009-2011 - Confronto tra la RUEF e la Nota informativa 2009-2011

(milioni di euro)

	Ruef 2009 (a)			Nota Informativa 2009-2011 (b)			Differenze (a-b)		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Totale entrate tributarie	447.891	450.867	462.951	456.037	465.591	477.140	-8.146	-14.724	-14.189
<i>Imposte dirette</i>	238.348	238.612	247.225	241.650	246.588	254.681	-3.302	-7.976	-7.456
<i>Imposte indirette</i>	209.065	211.777	215.248	214.155	218.771	222.227	-5.090	-6.994	-6.979
<i>Imposte in c/capitale</i>	478	478	478	232	232	232	246	246	246
Contributi sociali	216.518	220.214	225.967	221.281	225.699	231.556	-4.763	-5.485	-5.589
Altre entrate correnti	56.547	57.194	58.048	57.696	58.489	60.055	-1.149	-1.295	-2.007
Totale entrate correnti	720.478	727.797	746.488	734.782	749.547	768.519	-14.304	-21.750	-22.031
Entrate in c/capitale non tributarie	6.297	5.280	5.920	5.570	5.691	5.724	727	-411	196
Totale entrate finali	727.253	733.555	752.886	740.584	755.470	774.475	-13.331	-21.915	-21.589
Redditi da lavoro dipendente	175.040	175.451	176.511	176.858	178.874	181.030	-1.818	-3.423	-4.519
Consumi intermedi	131.432	133.375	135.566	127.975	129.017	129.698	3.457	4.358	5.868
Prestazioni sociali	291.280	297.930	306.670	290.660	297.030	307.670	620	900	-1.000
Altre spese correnti al netto di interessi	59.976	59.393	60.010	61.101	60.666	60.544	-1.125	-1.273	-534
Totale spese correnti al netto interessi	657.728	666.149	678.757	656.594	665.587	678.942	1.134	562	-185
Investimenti fissi lordi	37.147	33.880	32.083	37.608	35.136	34.834	-461	-1.256	-2.751
Contributi in conto capitale	25.539	22.736	22.516	23.101	20.974	15.805	2.438	1.762	6.711
Altri trasferimenti	1.384	1.637	1.429	3.074	3.509	2.800	-1.690	-1.872	-1.371
Totale spese in conto capitale	64.070	58.253	56.028	63.783	59.619	53.439	287	-1.366	2.589
Totale spese finali al netto di interessi	721.798	724.402	734.785	720.377	725.206	732.381	1.421	-804	2.404

Fonte: elaborazioni su dati RUEF e Nota Informativa 2009-2011

Gli arrotondamenti e la disponibilità dei dati in milioni di euro, possono causare differenze rispetto ai valori in rapporto al PIL presentati nella Ruef

(percentuali del PIL)

	Ruef 2009 (a)			Nota Informativa 2009-2011 (b)			Differenze (a-b)		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Totale entrate tributarie	29,3	29,0	28,9	29,2	29,2	29,1	0,1	-0,2	-0,1
<i>Imposte dirette</i>	15,6	15,3	15,4	15,5	15,4	15,5	0,1	-0,1	-0,1
<i>Imposte indirette</i>	13,7	13,6	13,4	13,7	13,7	13,5	0,0	-0,1	-0,1
<i>Imposte in c/capitale</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	14,2	14,2	14,1	14,2	14,1	14,1	0,0	0,0	0,0
Altre entrate correnti	3,7	3,7	3,6	3,7	3,7	3,7	0,0	0,0	0,0
Totale entrate correnti	47,1	46,8	46,6	47,0	47,0	46,8	0,1	-0,2	-0,2
Entrate in c/capitale non tributarie	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,1	0,0	0,0
Totale entrate finali	47,6	47,2	47,0	47,4	47,3	47,2	0,2	-0,2	-0,1
Pressione Fiscale	43,5	43,2	43,0	43,3	43,3	43,2	0,1	-0,2	-0,1
Redditi da lavoro dipendente	11,4	11,3	11,0	11,3	11,2	11,0	0,1	0,1	0,0
Consumi intermedi	8,6	8,6	8,5	8,2	8,1	7,9	0,4	0,5	0,6
Prestazioni sociali	19,1	19,2	19,2	18,6	18,6	18,7	0,5	0,5	0,4
Altre spese correnti al netto di interessi	3,9	3,8	3,7	3,9	3,8	3,7	0,0	0,0	0,1
Totale spese correnti al netto interessi	43,0	42,8	42,4	42,0	41,7	41,3	1,0	1,1	1,1
Investimenti fissi lordi	2,4	2,2	2,0	2,4	2,2	2,1	0,0	0,0	-0,1
Contributi in conto capitale	1,7	1,5	1,4	1,5	1,3	1,0	0,2	0,1	0,4
Altri trasferimenti	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Totale spese in conto capitale	4,2	3,7	3,5	4,1	3,7	3,3	0,1	0,0	0,2
Totale spese finali al netto di interessi	47,2	46,6	45,9	46,1	45,4	44,6	1,1	1,1	1,3

Fonte: elaborazioni su dati RUEF e Nota Informativa 2009-2011

Approfondimento I

La spesa sanitaria

La RUEF espone i dati relativi alla spesa sanitaria 2008 e formula le previsioni relative al 2009.

Tabella I.1

La spesa sanitaria nel conto della P.A.

	<i>(milioni di euro - %)</i>				
	2005	2006	2007	2008	2009
valore assoluto	96.142	101.417	101.952	108.747	113.309
var % su anno precedente	6,91	5,49	0,53	6,66	4,20
incidenza % sulla spesa al netto degli interessi	15,33	15,33	15,20	15,67	15,70
% PIL	6,73	6,83	6,60	6,92	7,41

Fonte: Istat, anni 2005-2008; RUEF, previsioni 2009

Nel 2008 la spesa è risultata pari a 108.747 milioni, con un incremento del 6,7 per cento rispetto all'anno precedente. Aumenta quindi di 0,5 punti l'incidenza sulla spesa al netto degli interessi (dal 15,2 al 15,7 per cento) e di 0,3 punti sul PIL (dal 6,6 al 6,9 per cento), le cui variazioni sono state pari, rispettivamente, al 3,5 e all'1,8 per cento.

Il livello della spesa registrato a consuntivo è inferiore a quello indicato dalla Nota di aggiornamento, pari a 110.478 milioni²⁰. Come specificato dalla Relazione, sulla riduzione influiscono minori spese per 1.027 milioni ed il rinvio all'anno in corso del rinnovo delle convenzioni con i medici di base, i pediatri e gli specialisti ambulatoriali, per complessivi 704 milioni.

Analizzando le componenti sottostanti la dinamica della spesa (v. Tabella I.2), si rileva una variazione delle prestazioni in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* pari al 2,2 per cento, a fronte del 10,2 per cento dei produttori *non market*.

²⁰ La RUEF confronta i risultati 2008 con le stime recate dall'aggiornamento al Programma di stabilità che, peraltro, non conteneva tali indicazioni. Le ultime stime ufficiali relative alla spesa sanitaria sono quelle della Nota di aggiornamento del Dpef, che indica l'ammontare complessivo della spesa nel periodo di previsione e non il dato disaggregato.

Tabella I.2

Composizione della spesa sanitaria

	<i>(milioni di euro)</i>				<i>(variazioni %)</i>		
	2005	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Prestazioni sociali in natura	89.606	94.422	94.546	101.083	5,4	0,1	6,9
<i>corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:</i>	37.567	38.529	38.992	39.850	2,6	1,2	2,2
- Farmaci	11.849	12.334	11.543	11.208	4,1	-6,4	-2,9
- Assistenza medico-generica	6.453	5.930	6.077	6.175	-8,1	2,5	1,6
- Assistenza medico-specialistica	3.193	3.458	3.740	3.950	8,3	8,2	5,6
- Assistenza osped. in case di cura private	8.472	8.696	9.176	9.511	2,6	5,5	3,7
- Assistenza protesica e balneotermale	4.037	4.123	4.108	3.826	2,1	-0,4	-6,9
- Altra assistenza	3.563	3.988	4.348	5.180	11,9	9,0	19,1
<i>corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori non market:</i>	52.039	55.893	55.554	61.233	7,4	-0,6	10,2
- Redditi da lavoro dipendente	31.208	33.748	31.834	35.443	8,1	-5,7	11,3
- Consumi intermedi	18.688	19.864	21.537	23.184	6,3	8,4	7,6
- Altro	2.143	2.281	2.183	2.606	8,0	-1,8	14,6
Contribuzioni diverse	895	935	913	1.029	10,6	-2,4	12,7
Servizi amministrativi	4.720	4.999	5.191	5.422	5,9	3,8	4,5
Redditi da lavoro dipendente	2.627	2.724	2.731	2.765	3,7	0,3	1,2
Consumi intermedi	1.938	2.107	2.295	2.485	8,7	8,9	8,3
Altri servizi amministrativi	155	168	167	172	8,4	-0,6	3,0
Altre uscite	921	1.061	1.302	1.213	15,2	22,7	-6,8
<i>di cui: interessi passivi</i>	202	319	519	437	57,9	62,7	-15,8
TOTALE USCITE CORRENTI	96.141	101.417	101.952	108.747	5,5	0,5	6,7
Fonte: Istat							

Sulla dinamica complessiva della spesa per prestazioni relative a produttori non market (vale a dire assistenza ospedaliera e altri servizi sanitari), pesano gli oneri (comprensivi degli arretrati) per i rinnovi contrattuali relativi al biennio 2006-2007, che hanno portato ad un aumento dell'11,3 per cento dei redditi per lavoro dipendente.

Aumentano, inoltre, del 7,6 per cento i consumi intermedi: tale dinamica riflette la scelta di molte regioni di ricorrere alla distribuzione diretta dei farmaci (*cfr infra*), ma anche la difficoltà di mantenere sotto controllo la spesa per acquisti di beni e servizi.

Per quanto riguarda la spesa dei produttori market, sul risultato incide, oltre alla riduzione della farmaceutica (-2,9 per cento), la dinamica contenuta dell'assistenza medico-generica (+1,6 per cento) grazie anche al rinvio delle convenzioni con i medici di base relative ai bienni 2006-2007 e 2008-2009. Le altre prestazioni, (che comprendono la specialistica, l'ospedaliera convenzionata, la riabilitativa ed altra assistenza) crescono del 5,1 per cento, in linea con la media degli anni precedenti.

Per quanto riguarda in particolare la farmaceutica (pari a 11.208 milioni), il contenimento della spesa deriva dal consolidamento di interventi già

operati negli anni precedenti, quali la riduzione dei prezzi dei farmaci varata dall’Agenzia del farmaco a partire dal 2006, la reintroduzione (in Abruzzo, Campania e Lazio) o l’aumento (Sicilia) dei ticket, la limitazione del numero di prescrizioni per ricetta, il ricorso alla distribuzione diretta (voce, quest’ultima, che grava sulla componente consumi intermedi dei produttori *non market*), nonché dalla riclassificazione delle entrate del *pay-back* farmaceutico (203 milioni) che, dal 2008, sono portate in diminuzione della spesa.

Come è noto, per il 2008²¹, l’importo della farmaceutica convenzionata, al lordo delle quote di partecipazione alla spesa a carico degli assistiti, concorre, insieme alla distribuzione diretta di medicinali (inclusa la distribuzione per conto e la distribuzione in dismissione ospedaliera), a definire l’importo della farmaceutica territoriale soggetta al limite del tetto del 14 per cento²² del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato²³. Un tetto specifico, pari al 2,4 per cento del finanziamento, è previsto per la farmaceutica ospedaliera (al netto della distribuzione diretta).

Al riguardo si rileva che in base a notizie di stampa²⁴, la spesa territoriale come sopra determinata avrebbe rispettato il limite suddetto, registrando un’incidenza del 13,7 per cento sul finanziamento. Diversamente, la spesa farmaceutica ospedaliera avrebbe evidenziato il superamento del tetto per 1,2 miliardi.

Si ricorda che, secondo quanto previsto dalla normativa vigente (DL 159/2007), l’eventuale sfioramento è recuperato interamente a carico della regione attraverso misure di contenimento della spesa farmaceutica ospedaliera o di voci equivalenti della spesa ospedaliera non farmaceutica o di altre voci del Servizio sanitario regionale o con misure di copertura a carico di altre voci del bilancio regionale. Non è tenuta al ripiano la regione che abbia fatto registrare un equilibrio economico complessivo.

La verifica del rispetto dei limiti previsti richiede l’acquisizione di dati circa l’andamento della spesa farmaceutica ospedaliera e, con riferimento a

²¹ Articolo 5 del DL 159/2007 convertito con modificazioni dalla legge 222/2007.

²² Per il 2009, il tetto è stato rideterminato nella misura del 13,6 per cento dall’articolo 13, comma 1, lett.c, del DL 39/2009.

²³ Inclusi gli obiettivi di piano e le risorse vincolate di spettanza regionale ed al netto delle somme erogate per il finanziamento di attività non rendicontate dalle aziende sanitarie.

²⁴ Il Sole-24 Ore, Sanità, 5-11 maggio 2009 riporta la seguente tabella:

(milioni di euro - %)

Spesa farmaceutica 2008			
	Tetto	Incidenza	Consuntivo
Territoriale	14%	13,7%	155,5
Ospedaliera	2,4%	3,6%	-1.201

Fonte: Aifa

quella territoriale, circa l'importo dei ticket sulla convenzionata (il valore di 11.208 milioni è al netto delle quote a carico degli assistiti) e i risultati della spesa per distribuzione diretta dei farmaci. Tali dati non sono indicati nella RUEF.

Si osserva, inoltre, che l'importo relativo al finanziamento cui è parametrato il tetto di spesa indicato dal Ministero della salute²⁵ e dall'Aifa²⁶, fa riferimento alla proposta di riparto del FSN: tale importo è stato successivamente aumentato in sede di riparto effettivo, per tenere conto delle maggiori risorse necessarie per la copertura degli oneri derivanti dall'abolizione dei ticket sulla specialistica²⁷ e per i rinnovi contrattuali²⁸.

Sarebbe, pertanto, opportuno acquisire i dati relativi al valore aggiornato relativo al tetto di spesa per la farmaceutica.

Con riferimento al 2009, le previsioni contenute nella RUEF scontano il quadro macroeconomico aggiornato e recepiscono i dati ufficiali Istat concernenti il conto consolidato della Sanità 2008.

I dati non sembrano, invece scontare gli effetti del D.L. 39/2009 recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nell'aprile 2009, che dispone²⁹ alcune misure in materia di spesa farmaceutica, determinando una riduzione netta della spesa sanitaria (e del livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato) per 380 milioni³⁰.

Per l'esercizio in corso, la previsione (113.309 milioni) conferma sostanzialmente il valore della spesa indicato dalla Nota di aggiornamento del Dpef³¹, segnando un aumento del 4,2 per cento rispetto al 2008. A fronte della peggiorata situazione economica e della contrazione del prodotto interno lordo anche in termini nominali, aumenta tuttavia l'incidenza della spesa sanitaria sul Pil, che passa dal 6,9 della precedente previsione al 7,4 per cento.

²⁵ D.M. 20 dicembre 2007.

²⁶ Determinazione del 3 novembre 2008.

²⁷ Delibera CIPE del 27 marzo 2008.

²⁸ Delibera CIPE del 18 dicembre 2008.

²⁹ Articolo 13.

³⁰ I complessivi risparmi derivanti dalle misure relative alla farmaceutica, stimati in 420 milioni, sono infatti in parte (40 milioni) destinati ad incrementare le disponibilità del Fondo transitorio di cui all'art.1, comma 796, lett. b, della legge 296/2006, in favore della regione Abruzzo. Come specificato dalla relazione tecnica al disegno di legge di conversione del DL 39/2009, in conseguenza degli eventi sismici che hanno colpito nel mese di aprile la regione, gli obiettivi previsti dal Piano di rientro non possono essere conseguiti con le risorse precedentemente stanziata e, pertanto, è stata disposta un'integrazione del Fondo finalizzata al completamento del Piano per l'anno 2009.

³¹ La Nota di aggiornamento indicava una spesa sanitaria pari a 113.284 milioni.

A fronte di tale andamento complessivo della spesa, la Relazione specifica le ipotesi sottostanti la variazione di alcune componenti, evidenziate nella Tabella I.3.

Tabella I.3

Spesa sanitaria: previsioni 2009

(milioni di euro - %)

	Istat		Ruef	
	2008	var % anno precedente	2009	var % anno precedente
<i>beni e servizi prodotti da produttori non market, contribuzioni diverse, servizi amministrativi e altre uscite</i>	68.897	9,1		
- Redditi da lavoro dipendente	38.208	10,5		1,4
-Consumi intermedi	25.669	7,7		4,1
-Altro	5.020	5,6		n.d.
di cui: interessi passivi	437	-15,8		n.d.
<i>beni e servizi prodotti da produttori market:</i>	39.850	2,2		
- Farmaci	11.208	-2,9		3,2
- Assistenza medico-generica	6.175	1,6		21,5
- Altre prestazioni	22.467	5,1		4,7
Totale	108.747	6,7	113.309	4,2

Fonte: Istat per il 2008, Ruef per il 2009

All'interno della spesa dei produttori non market, il complesso dei redditi da lavoro dipendente (compreso quindi il personale dei servizi amministrativi) aumenta dell'1,4 per cento.

Tale variazione sconta gli oneri connessi con i rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009 e i risparmi di spesa (circa 800 milioni), scontati nei tendenziali, derivanti dalla manovra sul personale previsti per il SSN dalla legge finanziaria 2007.

Per quanto riguarda i consumi intermedi, la prevista crescita del 4,1 per cento sconta, secondo quanto precisato dalla RUEF, il rispetto del tetto, pari al 2,4 per cento del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato, da parte della spesa farmaceutica ospedaliera (al netto della distribuzione diretta).

Sono inoltre considerati i risparmi derivanti dai meccanismi previsti dalla legge finanziaria 2007 per i dispositivi medici e i farmaci *off label*³².

³² L'articolo 1, comma 796, lettera v) della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) ha introdotto un nuovo sistema di acquisizione da parte del SSN di dispositivi medici, basato sull'abbattimento dei prezzi usati come base d'asta. Gli effetti di minore spesa sui saldi di fabbisogno ed indebitamento netto sono stati quantificati prudenzialmente in 40 milioni di euro nel 2007 e 60 milioni di euro annui a decorrere dal 2008.

Per le altre spese dei produttori *non market*, infine, sembra essere scontata una dinamica in linea con l'andamento previsto per la spesa corrente al netto degli interessi (+3,6 per cento).

Quanto alle prestazioni acquistate da produttori market, secondo quanto specificato dalla Relazione, la previsione sconta un andamento della spesa farmaceutica convenzionata (+3,2 per cento, al netto di 209 milioni per il *pay-back* farmaceutico³³) coerente con il rispetto del tetto del 14 per cento del finanziamento del SSN cui concorre ordinariamente lo Stato fissato per la farmaceutica territoriale.

Come si è detto, tale limite è stato rideterminato nella misura del 13,6 per cento per l'anno in corso, comportando una riduzione della spesa farmaceutica territoriale pari a 420 milioni.

La spesa relativa all'assistenza medico-generica è prevista aumentare del 21,5 per cento per effetto dei rinnovi della convenzione 2006-2007, che comportano lo slittamento al 2009 di oneri per arretrati per 704 milioni, e delle convenzioni 2008-2009.

Le altre prestazioni, comprensive della ospedaliera convenzionata, la specialistica, la riabilitativa e l'altra assistenza, dovrebbero aumentare del 4,7 per cento. Tale incremento tiene conto dei rinnovi delle convenzioni 2006-2007 e 2008-2009 con i medici specialisti ambulatoriali, nonché

La complessità della procedura attuativa è verosimilmente alla base della rideterminazione dei risparmi che si prevede si verifichino nel 2009, quantificati dalla RUEF in 27 milioni di euro.

Con il DM 23 gennaio 2007 sono stati definiti i criteri per la trasmissione, da parte delle aziende che producono o commercializzano in Italia dispositivi medici, delle informazioni relative ai prezzi unitari per le forniture effettuate alle aziende sanitarie nel biennio 2005-2006. Con i successivi DM 11 ottobre 2007, 25 gennaio 2008 e 15 aprile 2008 sono stati determinati taluni prezzi da assumere come base d'asta per le forniture al Servizio sanitario nazionale.

La successiva lettera z) dell'articolo 1, comma 796, della legge finanziaria 2007 dispone la limitazione alle sole sperimentazioni cliniche dei medicinali dell'applicazione della norma che consente al medico, sotto la sua responsabilità e previo consenso del paziente, di impiegare specialità medicinali per una indicazione o una via di somministrazione o una modalità di somministrazione o di utilizzazione diversa da quella autorizzata (uso *off label*).

Si segnala che la relazione tecnica quantifica il risparmio recato dalla disposizione in 24 milioni di euro annui sui saldi di fabbisogno ed indebitamento netto, confermati dalla RUEF anche per quanto riguarda il 2009. Appare tuttavia opportuno un chiarimento un merito alla classificazione dei risparmi recati dalla disposizione in esame a riduzione della spesa per consumi intermedi e non della spesa farmaceutica convenzionata. Infatti, la normativa previgente, prevedendo la possibilità per il medico curante, sotto la propria responsabilità, di somministrare un farmaco prodotto industrialmente per un'indicazione o una via di somministrazione o una modalità di somministrazione o di utilizzazione diversa da quella autorizzata, non ne limitava al canale ospedaliero la dispensazione.

³³ Il *pay back* è il meccanismo previsto in via alternativa alla riduzione del 5 per cento del prezzo dei farmaci rimborsabili a carico del SSN. Introdotto per il periodo 1 marzo 2007 -29 febbraio 2008 dall'art. 1, comma 796, lett. g, della legge 296/2006, è stato successivamente prorogato al 31 dicembre 2008 dall'art 9 del DL 248/2007 convertito dalla legge 31/2008, e al 31 dicembre 2009 dal DL 207/2008 convertito dalla legge 14 /2009.

dell'incremento di spesa derivante dall'abolizione dei ticket sulla specialistica che ha trovato copertura (per complessivi 834 milioni) in appositi stanziamenti³⁴.

La dinamica della spesa sanitaria 2009 sconta, come precisato dalla Relazione, il pieno rispetto degli obiettivi previsti per le regioni soggette ai Piani di rientro, che prevedono una riduzione dei costi pari complessivamente a 2 miliardi:

Tabella I.4

Regioni con Piani di rientro: composizione manovra 2009

<i>(milioni di euro)</i>	
<i>prestazioni corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori non market:</i>	
- Redditi da lavoro dipendente	453
- Consumi intermedi	957
<i>prestazioni corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:</i>	
- Farmaci	57
- Assistenza medico-generica	33
- Altre prestazioni	500
Totale	2.000
Fonte: Ruef	

A tale importo, che rappresenta la manovra prevista per l'anno in corso, si potrebbero aggiungere ulteriori 650 milioni quale effetto di trascinamento di mancata manovra 2008 e l'emergere di nuovi rischi. La RUEF specifica che ciò non determinerebbe un corrispondente effetto di peggioramento in termini dei saldi, essendo nel caso previste coperture sul versante delle entrate.

Una valutazione circa la solidità della previsione di spesa sanitaria contenuta nella Relazione, basata sul pieno rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa, richiede un'informativa sull'andamento dei Piani di rientro nel 2008 come risultante dai Tavoli di verifica annuale.

³⁴ Cfr art. 61, comma 20, lett. a), del DL 112/2008 convertito dalla legge 133/2008, e art. 1, comma 5, del DL 154/2008 convertito dalla legge 189/2008. Si fa presente che gli importi dei ticket sono per circa il 50 per cento contabilizzati in termini di minore spesa (per la parte, cioè; corrispondente a prestazioni erogate in convenzione) e per il restante 50 per cento come maggiori entrate (per la parte corrispondenti a prestazioni erogate direttamente da strutture pubbliche).

Si fa presente che, in base a quanto emerge da notizie di stampa³⁵, le regioni soggette ai Piani di rientro (fatta eccezione del Molise, che ha registrato una perdita non coperta per 42 milioni) sono riuscite a coprire i disavanzi 2008.

L'emergere di nuovi rischi generici e specifici potrebbe, tuttavia, comportare un disavanzo non coperto anche per la Campania (circa 261 milioni).

Ove confermato, si verificherebbero per queste due regioni le condizioni per l'applicazione dell'art. 1, comma 796, lett. b, sesto periodo, della legge 296/2006.

Per quanto riguarda la Sicilia, la valutazione della legge di riordino del SSR, presentata successivamente alla verifica annuale, è ancora in corso.

Quanto alle due regioni già commissariate nel corso del 2008, Lazio e Abruzzo³⁶, per quest'ultima, alla data della verifica del 1 aprile scorso, non risultavano ancora reintegrate le somme (circa 182 milioni) destinate a spese extrasanitarie. Per quanto riguarda il Lazio, gli esiti positivi della verifica annuale hanno consentito lo sblocco (parziale) delle spettanze residue, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del DL 154/2008.

La Liguria sembrerebbe pienamente adempiente per il 2007 e il 2008, secondo quanto riportato dalla stampa a seguito dell'esito del Tavolo di verifica annuale.

Per quanto riguarda le regioni non soggette ai Piani di rientro, si conferma una situazione di criticità per la Calabria.

La regione, a seguito della conclusione del Tavolo di verifica degli adempimenti 2006, aveva chiesto di poter sottoscrivere un Accordo su un piano di rientro dei disavanzi per poter accedere al finanziamento integrativo relativo agli esercizi 2001, 2005 e 2006 e dare copertura al disavanzo al 31 dicembre 2005. Tale procedura non risulta al momento ancora conclusa.

Ove si confermi, come per il 2007, un disavanzo non coperto anche per il 2008 (circa 322 milioni, comprensivi della perdita non coperta dell'esercizio precedente), vi sarebbero i presupposti per l'avvio della procedura di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 311/2004 e l'attivazione della leva fiscale entro i limiti massimi stabiliti dalla legislazione vigente.

Anche riguardo alla situazione di tale regione, già sottoposta al commissariamento³⁷ a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza socio-economico-sanitaria, appare opportuno un chiarimento da parte del Governo alla luce delle recenti valutazioni dei Tavoli di verifica.

³⁵ Cfr. Sole 24 Ore Sanità, n. 14 (14-20 aprile 2009) e n. 16 (28 aprile-4 maggio 2009), Corriere della Sera del 7 maggio 2009, e Sole 24 Ore del 26 maggio 2009..

³⁶ Con le delibere del Consiglio dei Ministri dell'11 luglio e del 17 ottobre 2008 sono stati nominati il commissario e il sub-commissario per la regione Lazio. Con la delibera dell'11 settembre 2009 è stato nominato il commissario per l'Abruzzo.

³⁷ DPCM 11 dicembre 2007.

Approfondimento II

L'elasticità delle entrate rispetto al PIL negli esercizi 2007-2009

Il 2008 è stato un anno negativo per l'andamento della ricchezza prodotta nel paese, come evidenziano i dati relativi alla crescita del PIL reale, in calo del -1 per cento. Nel 2009 le stime prefigurano una situazione in ulteriore rallentamento, con il Pil reale in riduzione del -4,2 per cento.

Il rapporto tra la variazione percentuale delle entrate e la variazione percentuale del Pil definisce elasticità delle entrate rispetto al Pil; l'elasticità delle entrate rispetto al Pil misura la reattività del gettito ad una variazione percentuale del prodotto interno lordo.

Il grafico II.1 mette in evidenza, per gli anni 2007-2009, la variazione percentuale delle imposte dirette, al netto degli interventi discrezionali di politica fiscale, con la variazione percentuale del PIL nominale. L'andamento dell'elasticità delle entrate rispetto al Pil è rappresentato dalla linea spezzata.

Il grafico II.2 propone la medesima analisi per le imposte indirette.

Gli effetti delle misure legislative sono computati sulla base delle stime governative contenute nelle relazioni tecniche allegate ai provvedimenti legislativi. Non necessariamente, però, gli effetti finanziari previsti dalle relazioni tecniche - formulati ex ante, cioè prima dell'entrata in vigore delle disposizioni - trovano conferma ex post, cioè a consuntivo. Non esistendo, tuttavia, analisi che permettano di valutare, anche in linea generale, gli effetti a consuntivo delle misure di politica fiscale, si è preferito isolare tali effetti utilizzando le valutazioni delle relazioni tecniche.

E' da precisare inoltre che non è sempre agevole la distinzione dell'impatto di alcuni provvedimenti fra imposte dirette ed indirette. E' il caso di misure generali di lotta all'evasione, come ad esempio il potenziamento delle dotazioni di personale, a cui le RT fanno risalire un generale aumento del gettito tributario.

L'evoluzione del gettito, infine, potrebbe essere influenzata da alcuni fattori non direttamente legati al ciclo economico o a misure legislative; la RUEF riferisce, per esempio, di risultati positivi connessi ad una mirata e

più efficace attività di accertamento. Effetti di gettito di questo genere, cioè legati a specifici comportamenti amministrativi, non possono essere isolati e, pertanto, sono incorporati nella presente analisi nella misura della elasticità della base imponibile.

L'elasticità delle entrate, infine, è molto volatile di anno in anno; per tale ragione nelle previsioni vengono comunemente utilizzate delle medie storiche di lungo periodo. La presente analisi è condotta su un campione limitato (3 anni) e, pertanto, ha carattere preliminare. In particolare, va chiarito che non si propone di fornire indicazioni sul valore strutturale dell'elasticità delle entrate, bensì di individuare alcune tendenze di fondo sottostanti alle oscillazioni del gettito dei tributi riscontrate negli ultimi esercizi.

Grafico II.1

Variazione imposte dirette rispetto al PIL

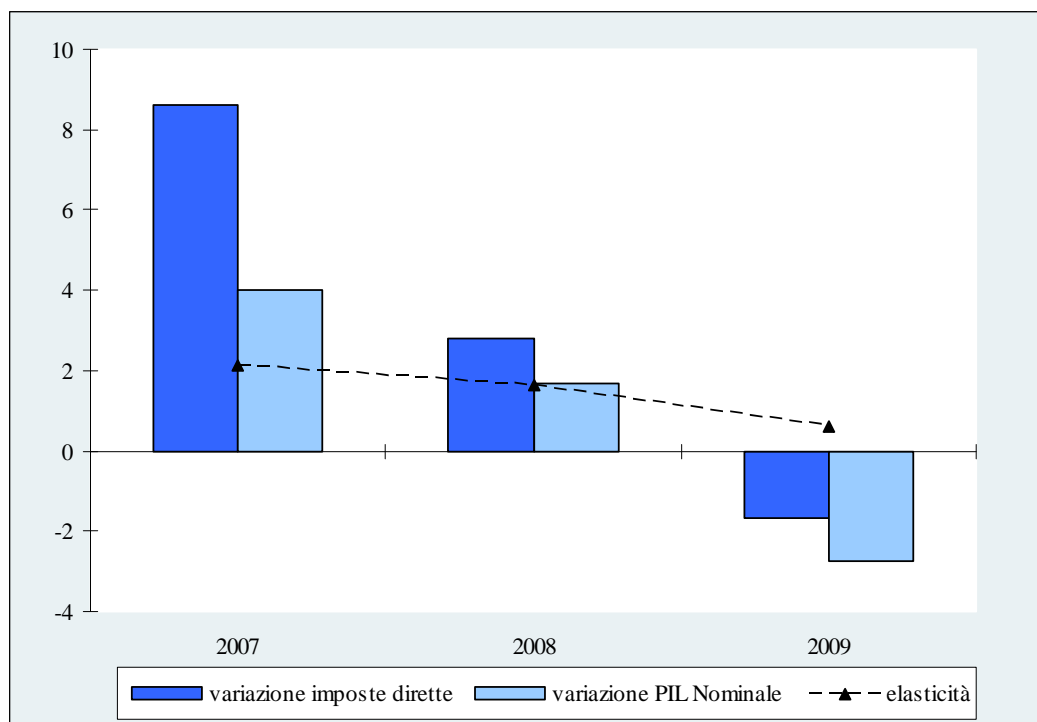
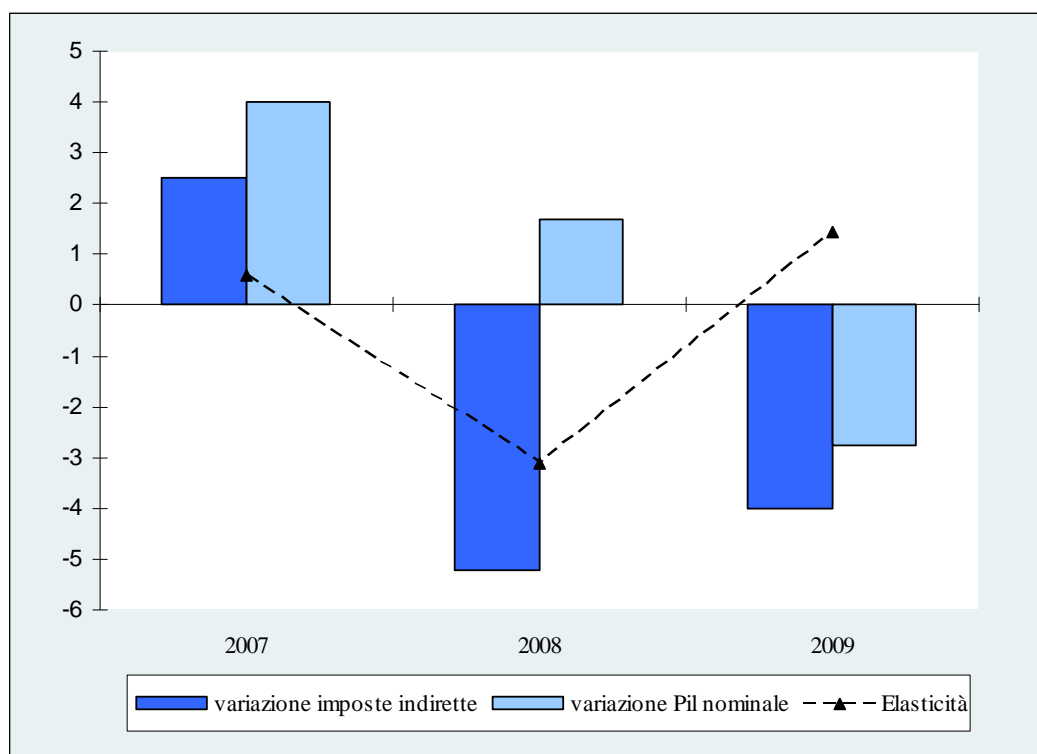


Grafico II.2

Variazione imposte indirette rispetto al PIL nominale



Con riferimento all'analisi sulle imposte dirette il grafico evidenzia che, nel 2007, esse, al netto delle misure legislative, aumentano del 8,6 per cento, mentre il PIL nominale registra un incremento del 4 per cento circa. Da ciò risulta un'elasticità rispetto al PIL superiore a 2³⁸.

Nel 2008 l'elasticità delle imposte dirette si riduce, passando a 1,6, in virtù di una crescita dei tributi diretti pari al 2,8 per cento circa, a fronte di un incremento del PIL nominale dell'1,7 per cento. Questo valore dell'elasticità riassume l'andamento opposto delle principali imposte dirette; mentre il gettito Ires fa registrare un netto calo a seguito della caduta del prodotto, il gettito dell'Ire sembra subire meno degli effetti della crisi, evidenziando una dinamica positiva, superiore rispetto a quella del 2007. Ciò deriva da due differenti fattori: in primo luogo, la riduzione dell'occupazione (e quindi del monte salari) si manifesta con un certo ritardo temporale rispetto al peggioramento della congiuntura; in secondo luogo il gettito Ire usufruisce di altri fattori, quali ad esempio i rinnovi contrattuali, che influiscono sulla crescita delle retribuzioni.

Nel 2009 le previsioni di entrata riportate nella RUEF, al netto delle misure legislative, indicherebbero per le imposte dirette una riduzione ulteriore dell'elasticità (0,6). Ad una discesa del PIL nominale del -2,75 per cento farebbe seguito, infatti, una contrazione delle imposte (al netto delle misure legislative) meno che proporzionale (-1,66 per cento).

Diverso appare il quadro che emerge dalla medesima analisi relativa alle imposte indirette. Nel 2007 si riscontra un'elasticità inferiore a 1 (0,6), frutto di un aumento di tributi indiretti pari al 2,5 per cento e di una crescita del PIL nominale pari al 4 per cento circa.

Nel 2008 l'elasticità delle imposte indirette risulta pari a -3,1, ovvero evidenzia una inversione di segno. Il segno negativo dell'elasticità indica che, a fronte di una crescita del PIL nominale che - seppur contenuta - si mantiene ancora positiva (+1,7 per cento), si ha una riduzione dei tributi indiretti rispetto all'anno precedente (-5,2 per cento).

La relazione inversa evidenziata nel 2008 fra l'andamento delle imposte indirette e quello del PIL nominale è dovuta anche al tasso di inflazione registratosi nell'esercizio, il cui valore comporta una dinamica ancora positiva del Pil nominale, a fronte di una contrazione del Pil reale. Quest'ultimo, in calo nel 2008 del -1 per cento, rappresenta, per alcune categorie di tributi indiretti (imposte di produzione e consumo) la migliore

³⁸ Nel 2007 alcune misure (tra le quali quelle legate alla lotta all'evasione) non sono facilmente imputabili alle due categorie di tributi. Poiché tali misure risultano valutate, nei rispettivi allegati 7, di una certa rilevanza (circa 3 miliardi di euro di gettito), l'elasticità calcolata per tale anno, sia per le imposte dirette che le imposte indirette, potrebbe risultare sovrastimata.

approssimazione della loro base imponibile. Tuttavia, gli studi comunemente condotti a livello internazionale sull'elasticità aggregata delle imposte utilizzano, anche per i tributi indiretti, l'elasticità computata rispetto al PIL nominale.

Si noti, comunque, che anche considerando il PIL reale, si confermerebbe la tendenza in aumento del valore assoluto dell'elasticità.

Nel 2009 le previsioni di entrata della RUEF per le imposte indirette evidenziano elasticità nuovamente positiva, dovuta al profilo di crescita negativo assunto dal PIL nominale (-2,75 per cento), cui fa seguito una riduzione del gettito superiore (-4 per cento). Si noti che il valore dell'elasticità (1,4) è inferiore in valore assoluto rispetto a quello dell'esercizio precedente, ma superiore a 1.

Dall'analisi risulta che l'andamento dell'elasticità delle imposte dirette e indirette è molto variabile nei tre anni considerati; è possibile però individuare un *trend* di fondo.

I tributi diretti, nel 2007 e nel 2008, evidenziano una crescita del gettito superiore a quella del PIL nominale; a fronte della riduzione del prodotto, nel 2009 essi fanno registrare un decremento del gettito meno che proporzionale, assumendo una elasticità inferiore a 1. Il valore dell'elasticità diverso da quello dei periodi precedenti emergerebbe, però, in una fase di contrazione del Pil. La soglia dell'unità verrebbe varcata in corrispondenza dell'inversione del segno della dinamica del prodotto, conservando una coerenza complessiva della dinamica dei tributi diretti rispetto alla dinamica del Pil.

Il gettito delle imposte indirette cresce, nel 2007, in misura inferiore rispetto alla crescita del PIL nominale. Nel 2009, a seguito di una riduzione del PIL nominale, si manifesta un decremento più che proporzionale del gettito delle imposte indirette, con una elasticità superiore a 1. Ancora una volta il superamento della soglia dell'unità nell'elasticità sembrerebbe, quindi, connesso con la presenza di una variazione nel segno della crescita del Pil. Il 2008 evidenzia il superamento del valore assoluto dell'unità nell'elasticità, senza cambiamento di segno del Pil nominale: occorre tenere presente che l'elasticità superiore all'unità si manifesta comunque in un periodo di riduzione della crescita del Pil nominale e in presenza di un Pil reale negativo.

Il grafico II.3 riporta l'elasticità delle entrate tributarie rispetto al PIL nel triennio 2007-2009; si nota nel 2008 una riduzione dell'elasticità rispetto al 2007, nonché la presenza del segno negativo (-0,6), frutto del peso dell'elasticità dei tributi indiretti.

Includendo nell'analisi anche i contributi sociali (grafico II.4), l'elasticità delle entrate fiscali rispetto al PIL evidenzerebbe per il 2007 un valore di poco superiore all'unità (1,2), mentre per gli anni successivi l'elasticità assumerebbe valori inferiori (0,4 nel 2008 e 0,5 nel 2009).

Il grafico II.5, tratto da una pubblicazione della Commissione Europea³⁹, mostra come sia possibile osservare - per il complesso dei paesi appartenenti all'area dell'euro - un andamento oscillante dell'elasticità delle entrate. Esso appare superiore alla media in periodi di robusta crescita del prodotto e inferiore alla media in periodi in cui la crescita del PIL risulta più contenuta.

Le entrate si caratterizzerebbero, quindi, per un andamento ciclico non solo legato alla sensibilità delle entrate al Pil, ma anche alla sensibilità dell'elasticità al prodotto. Si avrebbero, pertanto, aumenti del gettito di carattere transitorio in presenza di sostenuta crescita del PIL, che - con la considerazione di una elasticità di lungo periodo - verrebbero trattati come strutturali, e viceversa.

Bisogna precisare che l'elasticità misurata dalla Commissione Europea si riferisce all'elasticità apparente, in cui la variazione delle entrate non viene scorporata dagli effetti delle misure discrezionali di politica fiscale intraprese dai governi dell'UE.

³⁹ Public Finances in EMU 2007, *Measurement and statistical issues*, pag.88.

Grafico II.3

Variazione entrate tributarie rispetto al PIL

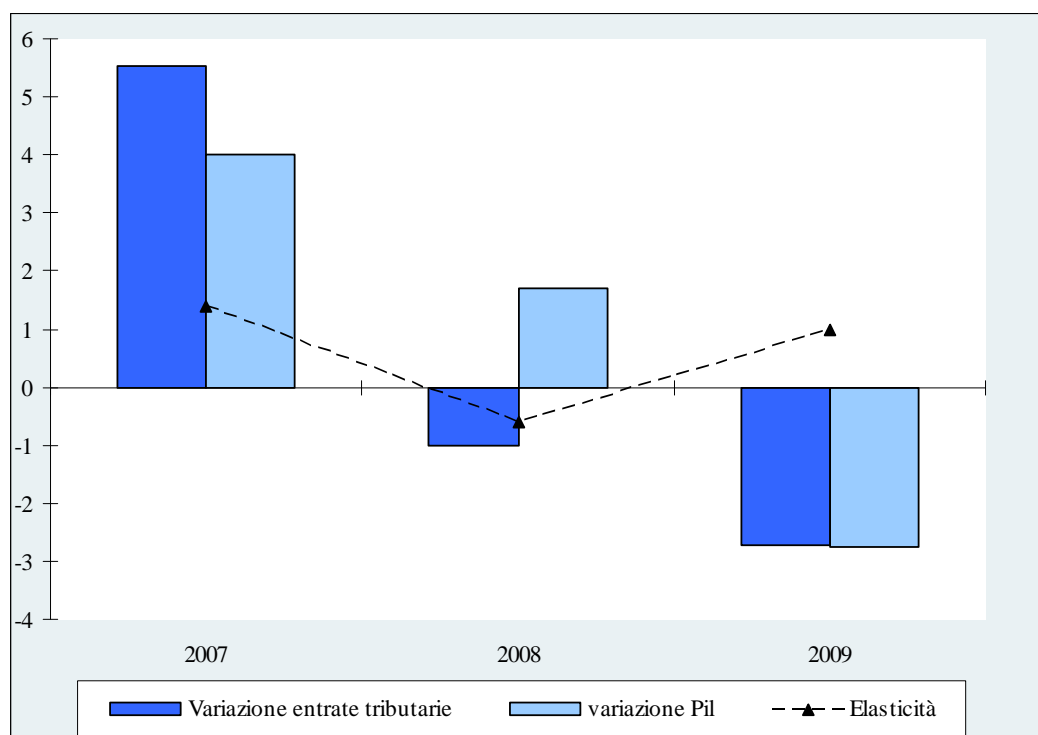


Grafico II.4

Variazione delle entrate fiscali rispetto al PIL

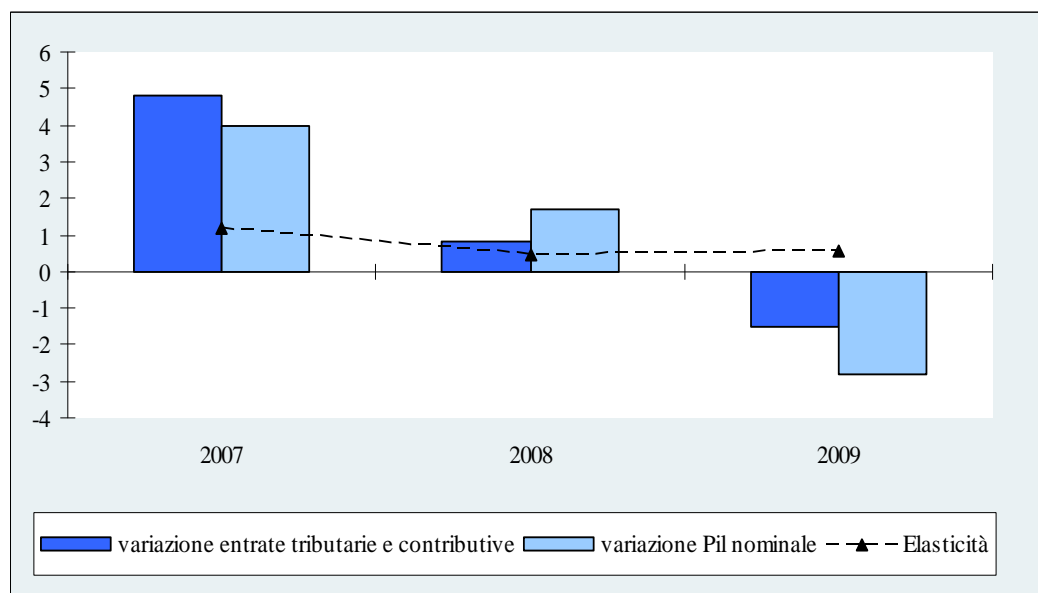
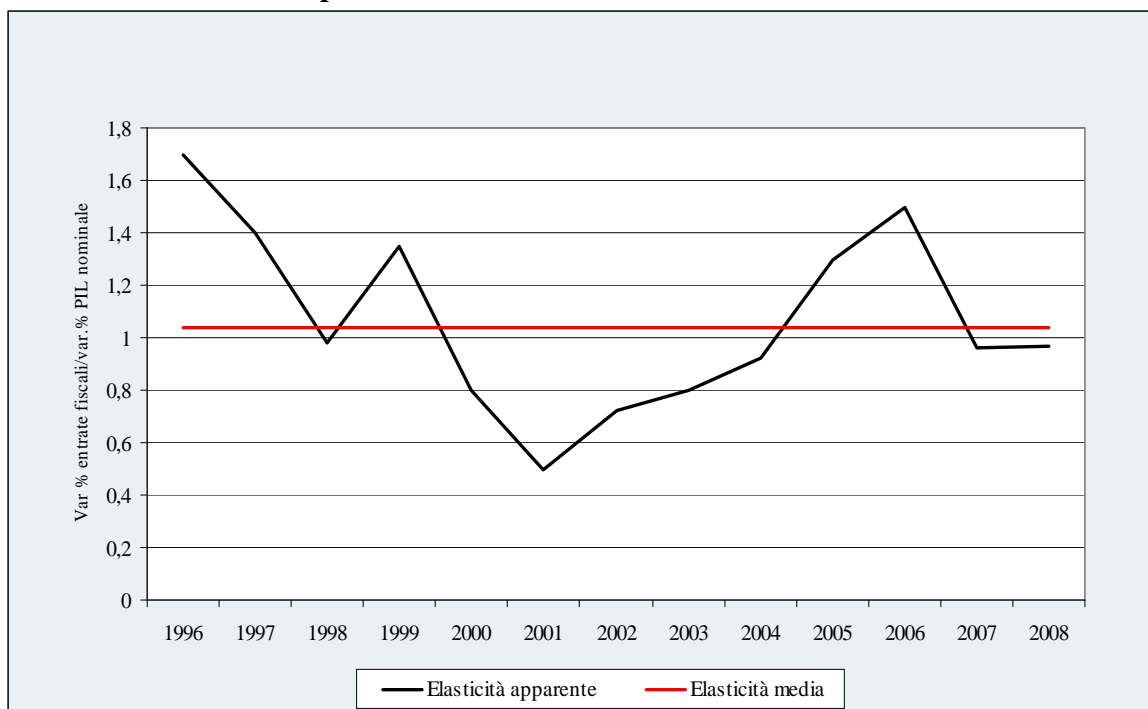


Grafico II.5

Elasticità delle entrate rispetto al PIL nell'area dell'euro



3. I saldi strutturali

Nell'ambito delle procedure di valutazione degli impegni assunti dai singoli Stati membri con il Patto di Stabilità e Crescita e delle procedure di sorveglianza per il rispetto dei parametri di bilancio fissati con il Trattato di Maastricht, una valenza particolare ha assunto il livello e l'evoluzione dell'indebitamento netto strutturale delle Amministrazioni Pubbliche⁴⁰. Il saldo così definito è pari all'indebitamento netto corretto per gli effetti delle variazioni legate a provvedimenti aventi carattere non ricorrente (*una tantum*) e per gli effetti del ciclo sulle componenti di bilancio.

Il saldo corretto per il ciclo consente di distinguere le variazioni automatiche di entrata e di spesa rispetto alla componente discrezionale di politica fiscale, e di valutare il carattere espansivo o restrittivo di questa.

Esso si basa, quindi, sull'identificazione della componente ciclica del saldo, definita come il prodotto tra la stima della sensibilità al ciclo delle entrate e delle spese correnti⁴¹, e la misura della deviazione dell'economia dal suo livello potenziale o *output gap*; quest'ultimo è calcolato come differenza (in livelli) tra PIL effettivo e PIL potenziale, rapportata al PIL potenziale, in un determinato periodo. La componente ciclica se positiva, si aggiunge (in valore assoluto) all'indebitamento netto nominale, peggiorando il saldo in termini strutturali; se negativa, si sottrae (in valore assoluto) all'indebitamento nominale, migliorandolo in termini strutturali.

Per quanto riguarda le misure *una tantum*, gli effetti delle entrate straordinarie peggiorano il saldo di bilancio strutturale rispetto a quello nominale, mentre quelli delle spese lo migliorano.

La revisione delle previsioni di crescita dell'economia e del valore atteso dei saldi di finanza pubblica effettuata dalla RUEF si riflettono sulla variazione degli indicatori strutturali rispetto ai valori indicati a febbraio dall'aggiornamento del Programma di stabilità e dalla Nota informativa.

⁴⁰ Per un approfondimento circa la definizione e le metodologie di calcolo dell'indebitamento netto strutturale si rinvia al dossier "Analisi degli effetti finanziari delle norme e dei principali andamenti di finanza pubblica", Camera dei Deputati, Servizio Bilancio dello Stato, maggio 2008, Parte II e al dossier "Conti pubblici, contesto di riferimento e andamenti. Una sintesi", Senato della Repubblica, Servizio Bilancio, maggio 2008, n. 3, parte prima.

⁴¹ La sensibilità del saldo di bilancio all'andamento del PIL, è una costante, il cui valore, individuato sulla base degli andamenti registrati nell'arco di un decennio, viene periodicamente aggiornato. Tale valore – fissato da Ecofin e non dai singoli Stati membri - è pari per l'Italia a 0.5, quale somma delle elasticità delle entrate e delle spese. Per quanto riguarda le spese, sono considerate sensibili al ciclo quelle per sussidi alla disoccupazione. Per l'Italia, tenuto conto della quota media delle spese per disoccupazione sul totale delle spese correnti primarie osservate nel periodo 1995-2005, viene stimata una sensibilità pari a 0.012. Per quanto riguarda le entrate, sono prese in considerazione le imposte sui redditi delle persone fisiche, le imposte sui redditi delle imprese, le imposte sui consumi e i contributi sociali. Per l'Italia, il valore della elasticità è pari a 0.49.

Tabella 3.1

Variabili macroeconomiche e saldi strutturali: confronto RUEF 2009, Nota informativa 2009 e Nota di aggiornamento al DPEF 2009-2013

		2007	2008	2009	2010	2011
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	Ruef	1,6	-1,0	-4,2	0,3	1,2
	Nota informativa	1,5	-0,6	-2,0	0,3	1,0
	Nota agg Dpef	1,5	0,1	0,5	0,9	1,2
Tasso di crescita del PIL potenziale	Ruef	1,0	0,7	0,2	0,4	0,4
	Nota informativa	1,1	0,8	0,6	0,7	0,7
	Nota agg Dpef	1,3	0,9	0,9	1,3	1,2
Output gap	Ruef	2,6	0,9	-3,6	-3,8	-3,0
	Nota informativa	1,6	0,3	-2,3	-2,7	-2,4
	Nota agg Dpef	0,4	-0,3	-0,8	-1,1	-1,1
Componente ciclica del saldo di bilancio	Ruef	1,3	0,4	-1,8	-1,9	-1,5
	Nota informativa	0,8	0,1	-1,2	-1,3	-1,2
	Nota agg Dpef	0,2	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5
Indebitamento netto	Ruef	-1,5	-2,7	-4,6	-4,6	-4,3
	Nota informativa	-1,6	-2,6	-3,7	-3,3	-2,9
	Nota agg Dpef	-1,9	-2,5	-2,1	-1,2	-0,3
Avanzo primario	Ruef	3,5	2,4	0,4	0,6	1,1
	Nota informativa	3,4	2,5	1,3	1,9	2,6
	Nota agg Dpef	3,1	2,6	3,0	3,9	4,6
Misure una tantum	Ruef	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
	Nota informativa	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
	Nota agg Dpef	-0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum	Ruef	-2,9	-3,4	-2,9	-2,8	-2,9
	Nota informativa	-2,5	-2,9	-2,6	-2,0	-1,7
	Nota agg Dpef	-1,9	-2,5	-1,8	-0,7	0,2
Variazione saldo di bilancio strutturale	Ruef	-1,0	0,4	-0,4	-0,1	0,1
	Nota informativa	-1,1	0,4	-0,3	-0,6	-0,3
	Nota agg Dpef	-1,2	0,6	-0,8	-1,1	-0,9
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	Ruef	2,1	1,8	2,0	2,4	2,7
	Nota informativa	2,5	2,2	2,3	3,2	3,7
	Nota agg Dpef	3,1	2,6	3,4	4,4	5,2
Variazione avanzo primario strutturale	Ruef	n.d.	-0,3	0,2	0,4	0,3
	Nota informativa	n.d.	-0,3	0,1	0,9	0,5
	Nota agg Dpef	n.d.	-0,5	0,8	1,0	0,8

Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori in tabella.

Gli effetti del ciclo

A fronte del peggioramento del quadro macroeconomico, viene rivisto al ribasso il tasso di crescita del PIL potenziale, pari allo 0,33 per cento in media nel 2009-2011, a fronte di una previsione dello 0,66 per cento della Nota informativa (e dell'Aggiornamento del Programma di stabilità) presentata a febbraio, dell'1,13 per cento della Nota di aggiornamento al Dpef del settembre scorso e dell'1,23 del Dpef 2009-2013.

La riduzione del tasso di crescita del PIL potenziale a valori prossimi allo zero, è un elemento cruciale dello scenario previsivo macroeconomico, anche in relazione alle scelte di politica di bilancio. Esso sollecita, in particolare, a riflettere sulla necessità di accrescere il potenziale dell'economia italiana, tenuto conto che una crescita robusta del PIL risulta essenziale ai fini del consolidamento dei conti pubblici.

Fatta eccezione per il 2011, la crescita del PIL effettivo si mantiene al di sotto di quella potenziale; aumenta (in valore assoluto), rispetto alle ultime previsioni, il valore dell'*output gap*, che passa da -2,3 a -3,6 per cento nel 2009, da -2,7 a -3,8 per cento nel 2010 e da 2,4 a -3 per cento nel 2011. Questo andamento si riflette sulla componente ciclica di bilancio, che diviene ulteriormente negativa (da -1,2 a -1,8 per cento nel 2009, da -1,3 a -1,9 per cento nel 2010 e da -1,2 a -1,5 per cento nel 2011).

Per quanto riguarda, invece, il 2008, nonostante la flessione dell'1 per cento registrata dall'economia, il valore dell'*output gap* e della componente ciclica restano positivi (rispettivamente +0,9 e + 0,4 per cento). Ciò avviene come conseguenza della revisione nelle stime del PIL effettivo e atteso (con riferimento, quindi, sia al dato di consuntivo relativo al passato esercizio che a quello previsto per gli anni successivi) che influenza la determinazione del valore del PIL potenziale in tutto il periodo di previsione.

PIL potenziale e *output gap*

Il PIL potenziale rappresenta il livello teorico massimo di produzione che un paese può raggiungere senza causare tensioni inflazionistiche. Esso esprime, pertanto i fondamentali dell'economia e quindi la componente strutturale della crescita, cui si confronta il l'andamento registrato in un determinato momento del ciclo economico. La deviazione del PIL effettivo rispetto al valore potenziale è rappresentato dall'*output gap*, che esprime la componente ciclica della crescita.

Il PIL potenziale non è direttamente osservabile, ma risulta, secondo la metodologia approvata dall'Ecofin e utilizzata dagli Stati membri per il calcolo degli indicatori strutturali richiesti dal Programmi di stabilità, dalla stima statistica prodotta utilizzando sia i valori effettivamente registrati a consuntivo negli anni precedenti, sia il valore del PIL atteso nel periodo di previsione. Da ciò derivano due particolarità: i) difficilmente il

calcolo del PIL potenziale è in grado di cogliere appieno i punti di inversione del ciclo e gli effetti di cambiamenti strutturali; ii) la variazione del valore atteso del PIL per il periodo di previsione o le modifiche riguardanti i dati di consuntivo (conseguenti anche a revisioni contabili) determinano una revisione dell'*output gap* anche negli anni in cui non si è verificata alcuna variazione nella crescita effettiva (o attesa).

A parità di parametro relativo alla sensibilità del bilancio al ciclo e di valore nominale dell'indebitamento netto effettivo (o atteso), si verifica pertanto una variazione nel saldo strutturale.

Le misure una tantum

Per quanto riguarda l'altra componente che influisce sulla determinazione dei saldi strutturali, le misure *una tantum*, la RUEF conferma i valori già indicati nell'aggiornamento del Programma di stabilità per tali interventi, il cui ammontare complessivo resta contenuto entro un decimo di punto di PIL in ciascun esercizio del periodo considerato, salvo il 2008, in cui tale incidenza è pari a 2 decimi di punto.

La Relazione indica, inoltre, in dettaglio le misure in esame, come riportato nella tavola 3.2.

Con riferimento agli effetti derivanti dai rimborsi d'imposta connessi alla sentenza della Corte di giustizia europea in materia di IVA indetraibile sulle auto aziendali, la riduzione degli effetti attesi rispetto a quanto precedentemente stimato⁴² appare imputabile, con riferimento agli esercizi pregressi, agli importi risultati effettivamente spettanti ai contribuenti a seguito dell'esame delle istanze di rimborso forfetario da parte degli uffici dell'amministrazione finanziaria, mentre con riferimento agli esercizi di previsione all'acquisizione dei dati relativi alle istanze di rimborso analitico presentate alla fine del 2008⁴³.

Si rileva, inoltre, che la tavola non riporta il gettito atteso dal recupero dei condoni fiscali non versati in relazione al potenziamento delle procedure di riscossione coattiva prevista dall'art. 32, comma 7, del DL 185/2008. La relazione tecnica allegata al citato provvedimento indicava,

⁴² Di seguito si pongono a confronto le stime della RPP e quelle della RUEF:

(milioni di euro)

Rimborsi IVA auto aziendali	2007	2008	2009	2010	2011
RPP	-847	0	-400	-400	-400
RUEF	-686	-22	-200	0	0

⁴³ I cui termini scadevano il 15 novembre 2008.

invece, con riferimento a tale disposizione, maggiori entrate pari a 300 milioni annui nel triennio 2009-2011, computabili sia ai fini del fabbisogno che dell'indebitamento netto.

Tali entrate, essendo di natura condonistica, sulla base del criterio della competenza economica, vanno contabilizzate nell'esercizio di accertamento e non in quello di incasso. Esse, pertanto, dovrebbero essere state già state contabilizzate a miglioramento del saldo nell'esercizio 2003, a titolo di *una tantum*, e non potrebbero quindi essere contabilizzate una seconda volta negli esercizi in cui si verificherà l'effettivo incasso.

Al riguardo, appare opportuno un chiarimento da parte del Governo, rinviando a quanto già osservato nel dossier predisposto in occasione dell'esame della Nota informativa⁴⁴ per quanto attiene all'eventualità che ulteriori misure, rispetto a quelle indicate nella tabella sopra riportata, con effetti sul triennio di previsione, possano rientrare nel novero delle una tantum⁴⁵.

⁴⁴ Cfr. Dossier n. 4 del marzo 2009, Documentazione di finanza pubblica, a cura del Servizio Bilancio del Senato e del Servizio Bilancio dello Stato e Servizio Studi della Camera dei deputati.

⁴⁵ In particolare ci si riferisce alle misure relative ad escussioni di garanzie facenti capo a soggetti pubblici, con particolare riferimento ad una parte degli effetti dell'operazione SCIP2 (art. 42-bis del DL 207/2008) e alla disposizione riguardante la riduzione transitoria di tre punti percentuali, per il solo esercizio 2008, della misura dell'acconto IRES e IRAP (art. 42, comma 6, del DL 207/2008).

A tale disposizione è stato attribuito dalla relazione tecnica un effetto di peggioramento dell'indebitamento netto nominale 2008 pari a 1.730 milioni, cui corrisponde un analogo effetto di miglioramento del saldo relativo all'esercizio 2009. Si ricorda che le variazioni transitorie degli acconti d'imposta rientrano tra le misure che possono essere considerate *una tantum* ai sensi delle regole contabili comunitarie.

Tabella 3.2
Misure *una tantum*

(milioni di euro)

	Consuntivo				Stime		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totale misure una tantum	8.213	-5842	1.991	3.288	1.530	1.431	1.088
%PIL	0,6	-0,4	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
a) Entrate	5.035	6.140	1.289	2.044	3.130	431	88
%PIL	(0,4)	(0,4)	(0,1)	(0,1)	(0,2)	(0,0)	(0,0)
Sostitutiva rivalutazione beni di impresa	728	528	23	3	0	0	0
Altre imposte sostitutive	1.101	1.243	631	1.571	300	300	0
Rientro dei capitali	0						
Condono edilizio: Stato	1.304	168	142	92	65	0	0
Condono edilizio: Enti Locali	474	0	0				
Riallineamento ai principi IAS					2.757	123	80
Condoni fiscali	0						
Gestione attivi finanziari	1.428						
Sostitutiva rivalutazione beni immobili d'impresa		3.938	284	227	8	8	8
Sostitutiva rivalutazione terreni edificabili		263	209	151	0	0	0
b) Spese		-13.687	-686	-22	-2.600	0	0
%PIL		(-0,9)	(-0,4)	(0,0)	(-0,2)		
Sentenza Corte di Giustizia Europea Detraibilità IVA auto aziendali			-686	-22	-200	0	0
Assunzione debito ISPA per finanziamento TAV		-12.950					
Sentenza TAR Lazio: rimborso ai gestori telefonici del contributo per le telecomunicazioni		-737					
Bonus incapienti D.L. 185/08					-2.400		
c) Dismissioni immobiliari	3.178	1.705	1.388	1.266	1.000	1.000	1.000
%PIL	(0,2)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)
- Stato	1.100	170	124	85			
- Enti Previdenziali	1.029	254	147	123			
- Altri Enti Pubblici	1.049	1.281	1.117	1.058	1.000	1.000	1.000
PIL	1.429.479	1.485.377	1.544.915	1.572.244	1.528.948	1.555.121	1.600.933

L'indebitamento netto strutturale nel periodo 2008-2011

Le nuove stime relative alle grandezze di finanza pubblica e all'andamento dell'economia contenute nella RUEF si riflettono sui valori dell'indebitamento netto che evidenziano un peggioramento, in termini nominali e strutturali, rispetto alla Nota informativa (e all'aggiornamento del Programma di stabilità) e alla Nota di aggiornamento al Dpef, sia per quanto riguarda il passato esercizio che il triennio di previsione 2009-2011.

Con riferimento al saldo nominale, il grafico 2.1 mostra il progressivo allontanamento dall'obiettivo iniziale di (sostanziale) azzeramento del deficit (-0,3 per cento del PIL) nel 2011, ed il superamento della soglia del 3 per cento in tutto il periodo di previsione.

Per quanto riguarda il saldo strutturale, il grafico 2.2 pone in evidenza la persistenza, e anzi l'ampliamento del divario tra i dati indicati dalla RUEF (e dalla Nota informativa) e i corrispondenti obiettivi della Nota di aggiornamento al Dpef.

Le nuove stime sembrerebbero, quindi, scontare effetti non interamente riconducibili al peggioramento del ciclo e all'operare degli stabilizzatori automatici.

Grafico 2.1

Indebitamento netto – Confronto previsioni RUEF 2009, Nota informativa 2009 e Nota di aggiornamento al DPEF 2009-2013

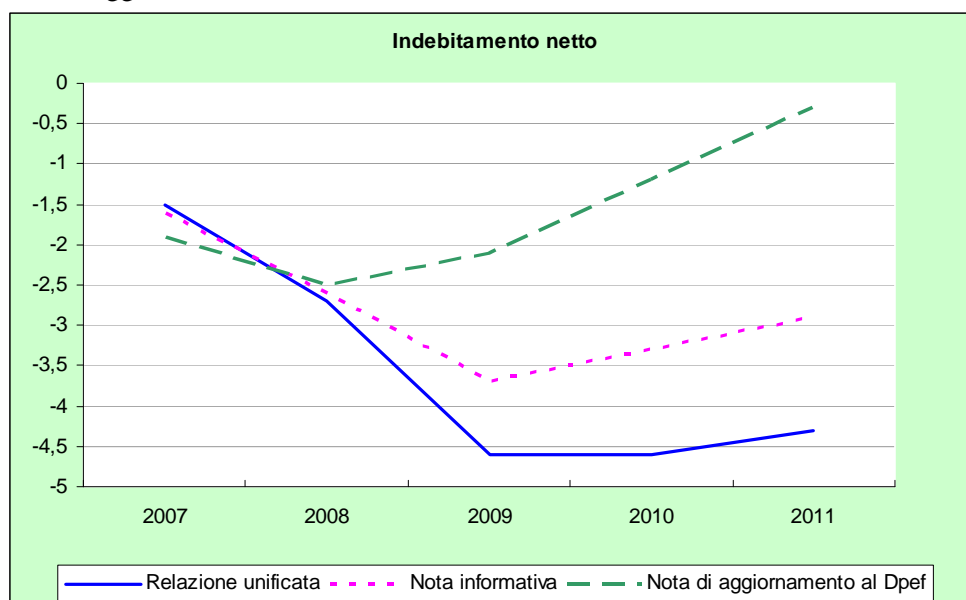
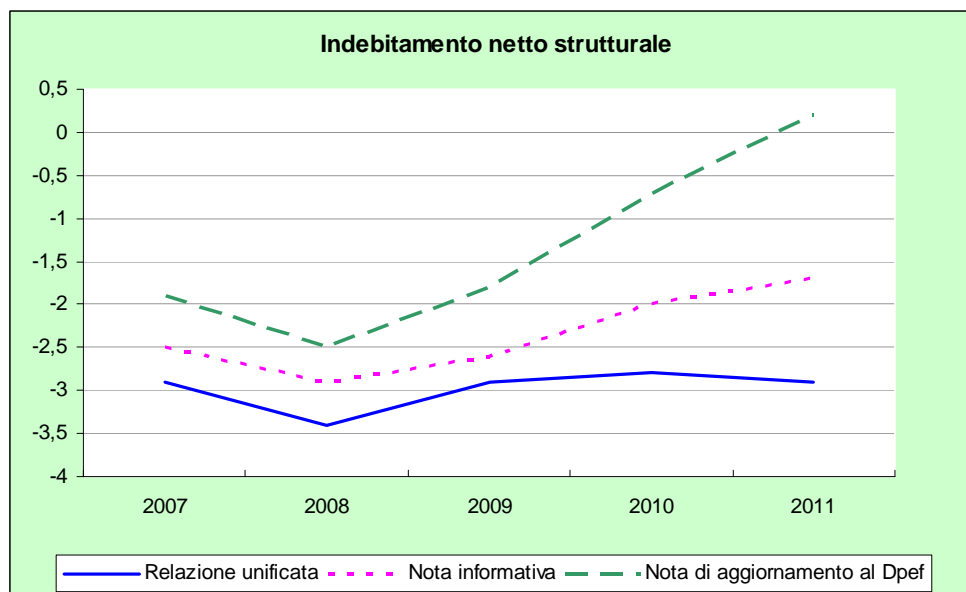


Grafico 2.2

Indebitamento netto strutturale – Confronto previsioni RUEF 2009, Nota informativa 2009 e Nota di aggiornamento al DPEF 2009-2013



Confrontando le previsioni relative ai vari anni, emerge come nel 2008, per effetto sostanzialmente⁴⁶ di una diversa valutazione dell'*output gap* e della componente ciclica del saldo di bilancio (che, come si è detto, resta positiva e aumenta di 0,3 punti), si registra un peggioramento dell'indebitamento netto strutturale, che risulta pari al 3,4 per cento del PIL (2,9 per cento nella Nota informativa e nell'aggiornamento del Programma di stabilità).

Nel 2009, a fronte di un aumento di 0,9 punti del saldo nominale rispetto alle precedenti previsioni (l'indebitamento netto passa dal 3,7 al 4,6 per cento), la variazione della componente ciclica - che diviene ulteriormente negativa passando da -1,2 a -1,8 per cento - comporta un impatto più limitato sul saldo strutturale, che viene rideterminato al 2,9 per cento (rispetto alla precedente stima del -2,6).

Nel biennio successivo il saldo strutturale si mantiene intorno a tale valore: -2,8 per cento nel 2010 e -2,9 nel 2011⁴⁷.

La RUEF rileva al riguardo come i valori dei saldi si mantengano comunque al di sotto del parametro del 3 per cento del PIL. Si rileva che il Trattato riferisce tale valore al saldo nominale, e non all'indebitamento netto strutturale.

⁴⁶ Il peggioramento del saldo nominale è infatti di 0,1 punti (da -2,6 a -2,7 per cento del PIL), mentre non vi sono variazioni nelle *una tantum*.

⁴⁷ Anche nel 2010 e 2011, rispetto alle stime contenute nell'aggiornamento del Programma di stabilità, la variazione della componente ciclica (che aumenta, in valore assoluto, rispettivamente dello 0,6 e 0,3 per cento nei due anni) attenua il peggioramento registrato nell'indebitamento nominale (1,3 e 1,4 per cento).

Si ricorda che l'obiettivo di azzeramento del deficit strutturale previsto per il 2011 nella Nota di aggiornamento al Dpef presentata a settembre, è stato rinviato in occasione della Nota informativa e dell'aggiornamento del Programma di stabilità che indicavano per tale anno un saldo ancora negativo (-1,7 per cento del PIL).

Il Governo al riguardo precisava che l'aggravarsi della crisi e la conseguente maggiore criticità delle condizioni di finanza pubblica portavano ad un rinvio nel processo di aggiustamento, pur restando confermato l'impegno al conseguimento del pareggio di bilancio nel medio termine (MTO).

La RUEF indica, per la fine del periodo di previsione, un saldo negativo, pari al 2,9 per cento del PIL.

Le nuove stime scontano, infatti, un mutamento nel profilo di aggiustamento rispetto alle precedenti previsioni. L'indebitamento netto strutturale, dopo un peggioramento di 0,4 punti tra il 2007 e il 2008, evidenzia una riduzione di 0,4 punti nel 2009 e di 0,1 nel 2010, cui segue tuttavia un nuovo aumento di 0,1 nel 2011.

Nella Nota informativa e nell'aggiornamento del Programma di stabilità il raggiungimento del saldo strutturale 2011 (+1,7 per cento del PIL) comportava una riduzione cumulata pari a 1,2 punti nel triennio. Più accentuata la correzione prevista dalla Nota di aggiornamento al DPEF, che indicava una variazione complessiva di 2,8 punti ai fini del raggiungimento di un surplus di bilancio (+0,2 per cento) nel 2011.

L'obiettivo di medio termine

L'obiettivo di medio termine (MTO) consiste nel livello di indebitamento netto strutturale (quindi corretto per il ciclo e per le misure temporanee) tale da garantire un margine di sicurezza rispetto al rischio di incorrere in un disavanzo eccessivo (superare il limite del 3 per cento imposto dai Trattati) e tale da assicurare un ritmo certo di avvicinamento ad una situazione di sostenibilità. Inoltre, il raggiungimento dell'MTO viene considerato necessario per lasciare spazio, nelle situazioni normali, ad interventi specifici di politica di bilancio, in particolare alla spesa per investimenti.

In linea generale, l'obiettivo di medio termine dovrebbe essere compreso tra un disavanzo dell'1 per cento e un equilibrio o surplus di bilancio.

Secondo quanto previsto dal Patto di stabilità e crescita, i paesi membri devono presentare, con l'aggiornamento dei rispettivi programmi di stabilità, l'obiettivo di medio termine relativo alla propria posizione di bilancio, fissato in termini strutturali, nonché indicare il percorso di avvicinamento all'obiettivo indicato. L'MTO viene definito sulla base del potenziale di crescita dell'economia e del rapporto debito/PIL. Il percorso di avvicinamento si fonda su una regola comune di correzione annuale strutturale di 0,5 punti percentuali; la regola, tuttavia, può variare in base alle condizioni del ciclo economico (*bad times, good times*).

L'andamento dell'avanzo primario strutturale e ciclo economico

Un indicatore sintetico sulla direzione della politica fiscale, ossia degli interventi discrezionali di *policy*, è l'avanzo primario corretto per il ciclo e al netto delle *una tantum*.

Il saldo, dopo una contrazione di 0,3 punti tra il 2007 e il 2008 (dal 2,1 all'1,8 per cento del PIL) aumenta negli anni successivi (2 per cento nel 2009, 2,4 per cento nel 2010 e 2,7 per cento nel 2011), confermando il processo di consolidamento già indicato nei precedenti documenti programmatici. Si riduce, tuttavia, l'entità del miglioramento atteso: la variazione cumulata è pari nel triennio a 0,9 punti a fronte dell'1,5 e dell'1,6 previsti, rispettivamente, dall'aggiornamento del Programma di stabilità e dalla Nota di aggiornamento al Dpef.

Le variazioni dell'avanzo primario strutturale, confrontate con l'andamento dell'*output gap*, consentono un'analisi della *fiscal stance*, ossia della direzione della politica di bilancio rispetto alla posizione dell'economia nel ciclo economico.

L'interpretazione di questo tipo di analisi, condotta peraltro anche dalla Commissione europea, richiede un certo grado di cautela, in quanto essa ha come presupposto la determinazione dell'*output gap*, che, come si è detto in precedenza, è soggetta a frequenti revisioni. Queste ultime implicano spesso una revisione dell'intera serie dei saldi strutturali, anche di quelli relativi ad esercizi passati, modificando *ex post* il quadro informativo disponibile ed evidenziando contesti che, nel momento della decisione, non apparivano caratterizzati nello stesso modo.

Le variabili utilizzate nell'analisi grafica sono riportate nella seguente Tabella.

Tabella 3.3

Output gap e avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle *una tantum*

	2007	2008	2009	2010	2011
Output gap	2,6	0,9	-3,6	-3,8	-3
variazioni output gap	n.d.	-1,7	-4,5	-0,2	0,8
Avanzo primario corretto per il ciclo e al netto una tantum	2,1	1,8	2	2,4	2,7
Variazione avanzo primario corretto per il ciclo e al netto una tantum	n.d.	-0,3	0,2	0,4	0,3

Fonte: RUEF 2009

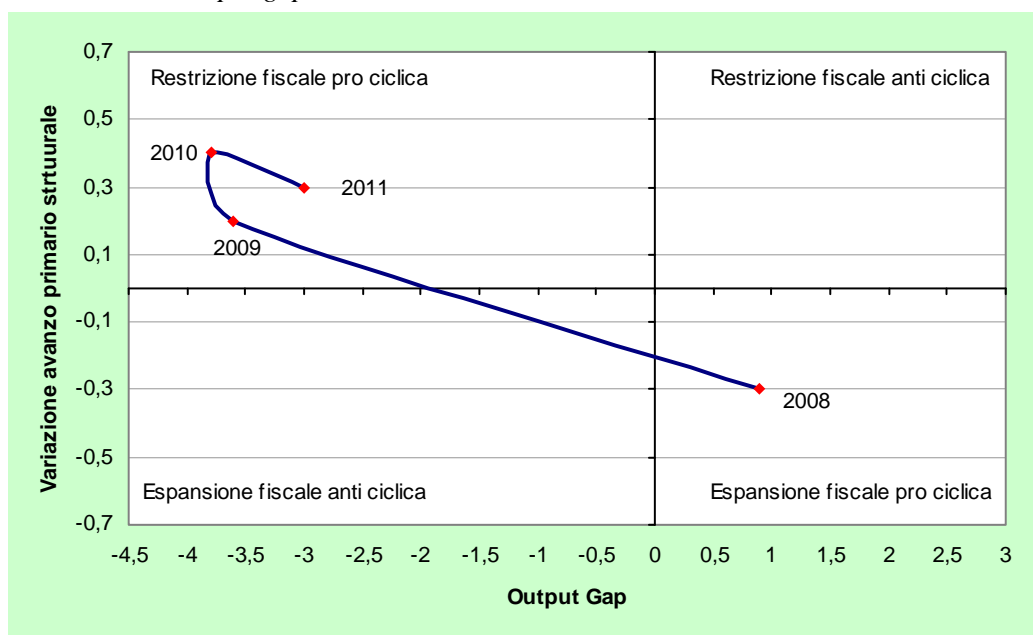
Il Grafico 3.3 confronta la variazione dell'avanzo primario strutturale con l'*output gap* nel periodo 2008-2011.

Il Grafico si compone di quattro quadranti. Quello in alto a sinistra contiene i punti che rappresentano situazioni di restrizione fiscale e di ciclo economico negativo. In basso a sinistra, si posizionano le combinazioni di manovre espansive e ciclo economico negativo. I due quadranti a destra, corrispondenti a situazioni economiche favorevoli, illustrano, quello in alto, una politica fiscale restrittiva, quello in basso, una politica fiscale espansiva. La raffigurazione di una politica di bilancio anti-ciclica richiederebbe che la serie dei punti – che rappresentano, per ciascun esercizio, l'*output gap* e la variazione del saldo primario strutturale – si posizionasse nel quadrante in basso a sinistra e in quello in alto a destra⁴⁸.

⁴⁸ In teoria, la politica di bilancio dovrebbe essere anti-ciclica, ossia restrittiva nelle fasi di espansione economica ed espansiva nella fasi di recessione. Nella pratica, negli ultimi anni molti paesi europei, in considerazione del bilancio pubblico in *deficit*, hanno dovuto adottare politiche pro-cicliche, cioè restrittive in fasi recessive, ai fini del rispetto dei parametri previsti dal Trattato di Maastricht. Sulla base del PSC, i paesi dovrebbero mantenere il bilancio pubblico in sostanziale pareggio *over the cycle*, lasciando operare liberamente gli stabilizzatori automatici, ossia meccanismi economici, legati a fattori istituzionali, tendenti a contenere le fluttuazioni cicliche. Ciò implica, in termini del Grafico 3.3, che i paesi dovrebbero trovarsi sull'asse orizzontale (*stance* neutrale). I paesi che non hanno raggiunto il sostanziale pareggio di bilancio dovrebbero invece trovarsi in punti situati nei due quadranti superiori (politiche fiscali restrittive) ai fini del raggiungimento del pareggio.

Grafico 3.3

Fiscal stance e output gap, RUEF 2009



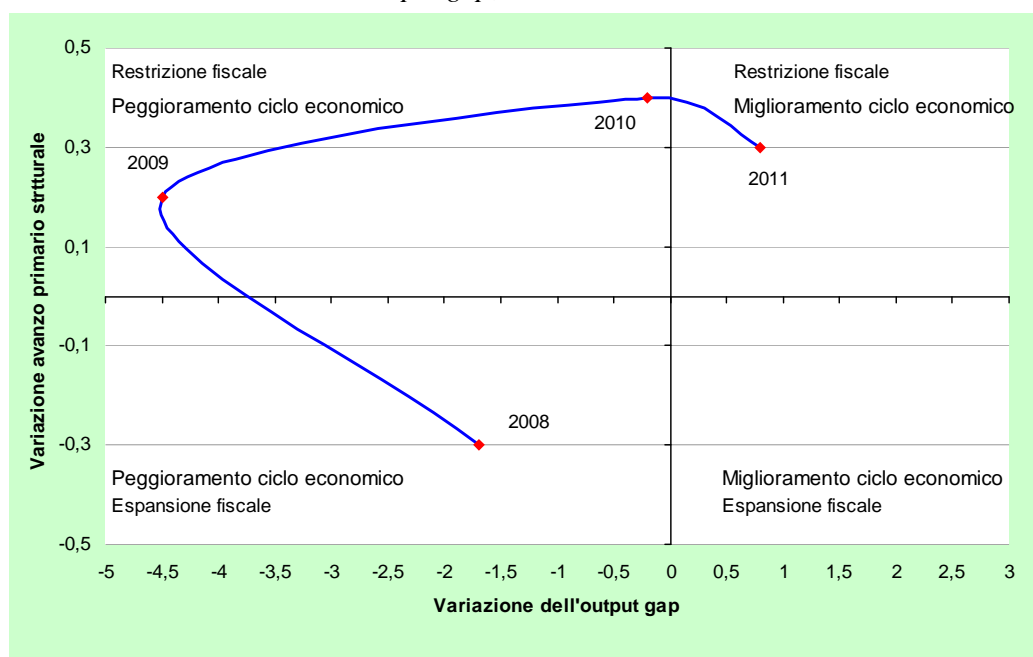
Con riferimento al 2008, si rileva come ad una posizione positiva nel ciclo corrisponde un allentamento della politica fiscale: l'avanzo primario strutturale si riduce, infatti, di 0,3 punti, rispetto al 2007.

Nel triennio 2009-2011, la politica fiscale é restrittiva, con un avanzo primario crescente, pur in presenza di un ciclo negativo: l'avanzo primario strutturale cresce nei tre anni (rispettivamente, dello 0,2 per cento, dello 0,4 per cento e dello 0,3 per cento del PIL) anche se in misura minore rispetto agli obiettivi in precedenza indicati.

Confrontando tali variazioni dell'avanzo primario strutturale con le variazioni dell'*output gap*, che esprimono il miglioramento o il peggioramento del ciclo, si può cogliere più accuratamente i cambiamenti di *policy*.

Grafico 3.4

Fiscal stance e variazione dell'*output gap*, RUEF 2009



Nel grafico 3.4 si nota come nel 2008, l'espansione fiscale si collochi in una fase di peggioramento del ciclo: l'*output gap*, per quanto ancora positivo, si riduce rispetto all'anno precedente.

Nel 2009 la politica fiscale diventa restrittiva con un aumento dell'avanzo primario strutturale, in presenza di un *output gap* che diventa negativo con una variazione pari al 4,5 per cento.

Nel 2010, la politica fiscale si mantiene restrittiva, per poi divenire moderatamente espansiva nel 2011 quando, a fronte di un miglioramento del ciclo economico (tendenza alla riduzione dell'*output gap*, che rimane però negativo) l'avanzo primario strutturale continua ad aumentare, ma la sua variazione si riduce di 0,1 punti percentuali rispetto a quella stimata per l'anno precedente.

4. La spesa per interessi, il fabbisogno del settore pubblico ed il debito pubblico

La spesa per interessi

Nel 2008 la spesa per interessi delle Amministrazioni pubbliche, secondo i dati certificati dall'Istat in sede di notifica all'Eurostat il 1° aprile 2009 presentati nella RUEF, è risultata pari a 80.891 milioni di euro, con un incremento, rispetto al 2007, di 3.676 milioni di euro, corrispondenti al 4,8 per cento, a fronte di una crescita delle spese correnti al netto degli interessi pari al 4,5 per cento. In termini di Pil, l'incidenza della spesa per interessi sale dal 5,0 al 5,1 per cento.

Il confronto incorpora gli effetti delle revisioni alle stime di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, diffuse dall'Istat il 2 aprile 2009⁴⁹. Tali revisioni hanno, in particolare, inciso sulla spesa per interessi degli anni 2007 e 2008, comportando un ridimensionamento delle precedenti stime⁵⁰ per 505 milioni di euro nel 2007 e 657 milioni di euro nel 2008, a seguito di un aggiornamento delle stime degli interessi passivi sulla raccolta dei conti correnti postali.

Rispetto al dato indicato nell'aggiornamento al Programma di stabilità, presentato all'Unione europea nel febbraio del 2009 (*cf.* tavola 4.1), la spesa per interessi a consuntivo 2008 presenta un aumento di 429 milioni di euro.

Nelle nuove stime fornite dalla RUEF, la spesa per interessi nel 2009 si cifrerebbe in 76.415 milioni di euro, con una riduzione di 4.476 milioni di euro rispetto al dato del 2008. Nel confronto con la stima di febbraio, risulta una riduzione di 1.469 milioni di euro.

Tale riduzione, così come quelle apportate alle stime della spesa per interessi relative agli anni 2010 e 2011, rispettivamente pari a 1.751 ed a 1.566 milioni di euro, sono motivate nel documento dal fatto che i tassi di interesse si collocano attualmente su valori inferiori a quelli dei primi giorni di febbraio e che sono attesi ulteriori interventi espansivi di politica monetaria.

⁴⁹ ISTAT, Revisione delle stime dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per gli anni 2005-2008, Nota per la stampa, 2 aprile 2009.

⁵⁰ ISTAT, Conti economici nazionali, Anni 2005-2008, Comunicato stampa del 2 marzo 2009.

Si segnala in proposito che, successivamente alla presentazione della RUEF, la BCE ha provveduto ad un'ulteriore riduzione di un quarto di punto del tasso di riferimento per le operazioni di rifinanziamento principali che, pertanto, dal 13 maggio 2009, si applica nella misura dell'1,00 per cento.

In termini percentuali, la nuova stima di spesa per il 2009 presenta una riduzione del 5,5 per cento rispetto all'anno precedente. Tale flessione è riconducibile, come si è detto, alla riduzione dei tassi di interesse, nonostante un rilevante aumento del fabbisogno.

In termini di Pil, la spesa per interessi scende dal 5,1 per cento del 2008 al 5,0 per cento del 2009.

Tabella 4.1

Spesa per interessi: confronto tra aggiornamento del Programma di stabilità e RUEF

	2008	2009	2010	2011
<i>(milioni di euro - % Pil)</i>				
Aggiornamento Pds 2009-11				
Spesa per interessi	80.462	77.884	82.220	89.220
Variazione assoluta	3.247	-2.578	4.336	7.000
Variazione percentuale	4,2	-3,2	5,6	8,5
<i>in % del PIL</i>	5,1	5,0	5,1	5,4
Costo medio del debito	5,0	4,7	4,7	5,0
RUEF				
Spesa per interessi	80.891*	76.415	80.469	87.654
Variazione assoluta	3.676	-4.476	4.054	7.185
Variazione percentuale	4,8	-5,5	5,3	8,9
<i>in % del PIL</i>	5,1	5,0	5,2	5,5
Costo medio del debito	5,1	4,6	4,6	4,8
*Consuntivo				
Fonte: Elaborazioni su dati MEF				

Per il biennio 2010-2011, la RUEF stima una ripresa della crescita della spesa per interessi, che è prevista aumentare del 5,3 per cento nel 2010 e dell'8,9 per cento nel 2011. Tale andamento è posto in relazione, oltre che con la crescita dello stock di debito delle Amministrazioni pubbliche, anche con una presumibile ripresa della crescita dei tassi.

Il peso crescente degli interessi, la cui incidenza sul Pil è stimata al 5,2 nel 2010 ed al 5,5 nel 2011, condizionerebbe in senso negativo in tali anni l'evoluzione dell'indebitamento netto sul Pil, a fronte di un progressivo miglioramento del saldo primario.

Infatti, nel 2010 l'indebitamento netto in termini di Pil è previsto stabilizzarsi al 4,6 per cento registrato nel 2009, per poi scendere al 4,3 per cento nel 2011. Il saldo primario, pari a 0,4 punti di Pil nel 2009, è previsto crescere a 0,6 punti nel 2010 ed a 1,1 punti nel 2011.

Sulla base dell'andamento della spesa per interessi illustrata nella RUEF per gli anni dal 2008 al 2011 si determina una dinamica del costo medio del debito⁵¹ decrescente nel 2009 e crescente negli anni successivi, con valori, tuttavia, inferiori rispetto a quello riscontrato nel 2008. Data, infatti, l'evoluzione del rapporto debito/Pil prevista nel documento (*cf.* paragrafo successivo dedicato al debito) il costo medio del debito scenderebbe dal 5,1 per cento circa nel 2008 al 4,6 per cento negli anni 2009 e 2010, per poi raggiungere il 4,8 per cento nel 2011⁵².

Il fabbisogno del settore pubblico

In base ai dati esposti dalla RUEF il fabbisogno del settore pubblico nel 2008 si è attestato a 51.654 milioni di euro, corrispondenti a 3,3 punti di Pil. Rispetto al 2007, si registra un aumento del fabbisogno di 19.700 milioni di euro, con un incremento di 1,2 punti percentuali in termini di Pil. L'avanzo primario del settore pubblico si attesta a 32.162 milioni di euro a fronte di un avanzo per 42.811 milioni di euro realizzato nel 2007.

Alla formazione del saldo hanno concorso i fabbisogni del settore statale (54.287 milioni di euro) e degli enti locali (2.586 milioni di euro), a fronte di un avanzo delle Regioni (4.801 milioni di euro) e degli altri enti pubblici consolidati (393 milioni di euro) e di un sostanziale pareggio del conto di cassa degli enti previdenziali.

Il maggior disavanzo registrato nel 2008 è da porsi in relazione, soprattutto, con la riduzione dell'avanzo delle partite correnti, che passa da 38.571 milioni di euro nel 2007 a 12.850 milioni di euro nel 2008, per effetto di una crescita delle uscite correnti (5,5 per cento) superiore a quella delle entrate correnti (1,5 per cento). Tra le voci di spesa che maggiormente

⁵¹ Il costo medio del debito è calcolato come rapporto tra la spesa per interessi passivi dell'anno (t) e lo stock di debito esistente alla fine dell'anno (t-1).

⁵² Per il calcolo del costo medio del debito negli anni 2010 e 2011, non disponendosi del dato a consuntivo dello stock di debito esistente alla fine dell'anno precedente, si è dovuto calcolare tale aggregato applicando la percentuale nota del rapporto debito/Pil all'ammontare del Pil, come indicati dalla RUEF. Tale criterio comporta un certo grado di approssimazione, in quanto il dato del rapporto è fornito arrotondato alla prima cifra decimale. Si è proceduto, pertanto, a calcolare l'aggregato del debito ipotizzando l'applicazione nel valore del rapporto debito/Pil di un arrotondamento massimo per difetto e di un arrotondamento massimo per eccesso. La simulazione ha dimostrato che l'utilizzo del rapporto debito/Pil arrotondato alla prima cifra decimale comporta, nel calcolo del costo medio del debito, al massimo una variazione di un centesimo di punto, non influendo, pertanto, sulla significatività del dato.

hanno contribuito a tale dinamica si segnalano i redditi da lavoro dipendente, con un incremento del 5,5 per cento, e gli interessi passivi che hanno subito un incremento del 12,1 per cento.

Se si confronta l'evoluzione del fabbisogno del settore pubblico con quella dell'indebitamento netto si constata che il differenziale tra i due saldi nel 2008, pari a circa 8.675 milioni di euro, permane pressoché stazionario rispetto al 2007 (8.729 milioni di euro), interrompendo il fenomeno di progressivo avvicinamento tra i due saldi evidenziato negli anni precedenti.

L'esigenza di monitorare la dinamica del differenziale tra i due saldi è stata oggetto di particolare interesse anche in sede comunitaria, in quanto il fabbisogno concorre in misura prioritaria, anche se non esaustiva, a determinare la variazione annua dello stock di debito, mentre l'indebitamento netto sintetizza la dimensione e l'orientamento della politica fiscale adottata dal governo.

Nel valutare il differenziale tra i due saldi, occorre tener presente che gran parte dello scarto è determinato dai diversi criteri contabili che presiedono alla formazione dei saldi stessi. In particolare:

- il fabbisogno considera le singole poste di bilancio in base ad un criterio di cassa, mentre nell'indebitamento tali poste sono valutate in base ad un criterio di competenza economica;
- nel fabbisogno sono considerate le partite finanziarie, escluse, invece dal saldo economico;
- ulteriori fattori di differenziazione derivano da riclassificazioni da posta economica a posta finanziaria e viceversa.

Tabella 4.2

Fabbisogno del settore pubblico ed indebitamento netto

	<i>(milioni di euro)</i>				
	2005	2006	2007	2008	2009
Fabbisogno	-74.728	-59.879	-31.954	-51.654	-84.684
<i>in % del Pil</i>	5,2	4,0	2,1	3,3	5,5
Indebitamento netto	-61.432	-49.312	-23.225	-42.979	-70.960
<i>in % del Pil</i>	4,3	3,3	1,5	2,7	4,6
Differenza in V.A.	13.296	10.567	8.729	8.675	13.724
Fonte: Elaborazioni su dati Istat e MEF					

Sulla base dell'analisi degli elementi di raccordo tra fabbisogno del settore pubblico ed indebitamento delle amministrazioni pubbliche, elaborata recentemente dall'Istat⁵³, lo scarto tra i due saldi nel 2008 è in

⁵³ Istat, Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht, Nota per la stampa, 22 aprile 2009.

larga misura attribuibile al saldo delle partite finanziarie (5.341 milioni di euro), che ha contribuito ad incrementare il fabbisogno, ma che non rileva ai fini della determinazione dell'indebitamento. La differenza imputabile al diverso momento di registrazione delle operazioni fra i due aggregati (cassa e competenza) incide per circa 3.507 milioni di euro, in larga parte attribuibili al diverso criterio di contabilizzazione degli interessi passivi. La posta derivante dalla riclassificazione delle operazioni incide per 748 milioni di euro: essa è per 658 milioni riconducibile alla riclassificazione da posta economica a posta finanziaria degli introiti del bilancio dello Stato derivanti dai cosiddetti "conti bancari dormienti" e dalle confische effettuate a vario titolo dalle Autorità pubbliche. Secondo il Sec95, tali operazioni non hanno impatto sull'indebitamento in quanto costituiscono variazioni delle attività e passività finanziarie⁵⁴. La quota di scarto fra i due saldi non spiegabile attraverso l'individuazione di poste di raccordo ed attribuita a discrepanze statistiche ammonta nel 2008 a circa 576⁵⁵ milioni di euro, in netta riduzione rispetto ai precedenti esercizi, a seguito di un progressivo affinamento del processo di armonizzazione ed integrazione dei dati.

Tabella 4.3

Raccordo tra fabbisogno del settore pubblico ed indebitamento netto. Anni 2005-2008

(milioni di euro)

	2005	2006	2007	2008*
Fabbisogno	-74.728	-59.879	-31.954	-51.654
Partite finanziarie attive comprese nel fabbisogno	17.707	8.894	9.059	5.341
Differenza competenza/cassa**	-4.878	15.561	-1.480	3.507
Riclassificazioni di operazioni	-1.200	-14.677	-176	-748
Discrepanza statistica	-1.667	-789	-1.326	-576
Indebitamento netto	-61.432	-49.312	-23.225	-42.979
* dati provvisori				
** Entrate (+), Uscite (-)				
Fonte: Istat				

Nel 2009 il fabbisogno del settore pubblico è previsto in 84.648 milioni di euro, pari al 5,5 per cento del Pil, con un incremento di 33.030 milioni di

⁵⁴ Cfr. Istat, Revisione delle stime dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per gli anni 2005-2008, Nota per la stampa, 2 aprile 2009.

⁵⁵ La quota residuale deriva differenza tra lo scarto ed il valore delle poste contabili di raccordo note:

$$8.675 - (5.341 + 3.507 - 748) = 576$$

euro rispetto al 2008. Il saldo primario del settore pubblico assume valore negativo per 8.402 milioni di euro.

La previsione di fabbisogno sconta un ammontare di 10.000 milioni di euro di emissioni di titoli di debito pubblico a copertura dell'onere per la sottoscrizione, da parte del MEF, delle obbligazioni bancarie speciali emesse dalle istituzioni creditizie⁵⁶.

La sottoscrizione, autorizzata fino al 31 dicembre 2009, è prevista ai sensi dell'articolo 12 del D.L. 185/ 2008. E' attualmente all'esame delle Commissioni Bilancio, in sede consultiva, dei due rami del Parlamento uno schema di DPCM che individua nel ricorso all'emissione di titoli di debito pubblico, per un ammontare di 1.450 milioni, le risorse necessarie per far fronte alla prima richiesta di sottoscrizione, avanzata dal Banco Popolare Società Cooperativa. La relazione tecnica al provvedimento, evidenziando la necessità di finanziare tale operazione esclusivamente mediante ricorso al mercato, non ritenendosi praticabile, al momento, l'utilizzazione delle altre modalità di copertura previste dal comma 9 dell'articolo 12 del D.L. 185/2008, rinvia ad altri DPCM l'individuazione delle risorse per eventuali ulteriori sottoscrizioni di cui potrà essere fatta richiesta.

L'ammontare delle emissioni scontato nella stima di fabbisogno per il 2009, che appare corrispondere al complessivo plafond di sottoscrizioni ipotizzato inizialmente in sede di previsione, compreso tra i 10 ed i 12 miliardi di euro, lascia presupporre che nella formulazione delle stime di cassa, si sia ipotizzato un ricorso al debito anche per la copertura delle successive eventuali richieste.

L'elevato livello di fabbisogno stimato per l'anno in corso è riconducibile in larga misura ad un deterioramento del saldo delle partite correnti e del saldo delle partite finanziarie.

Il primo presenta un valore negativo per 6.954 milioni, a fronte dell'avanzo di 12.850 milioni registrato nel 2008, per effetto, dal lato delle entrate, della caduta delle entrate tributarie (-1,9 per cento) e, dal lato delle uscite, dell'aumento (6,3 per cento) dei trasferimenti correnti alle famiglie, che includono i trattamenti di cassa integrazione.

Il disavanzo delle partite finanziarie sale a 17.296 milioni di euro, a fronte di un disavanzo di 5.341 milioni nel 2008 e registra una maggiore acquisizione netta di attività finanziarie, conseguente alle suddette operazioni di sottoscrizione di titoli bancari.

Lo scarto tra fabbisogno ed indebitamento netto è previsto aumentare nel 2009 a 13.724 milioni, presumibilmente per effetto della variazione netta di attività finanziarie che, come si è detto, concorre alla formazione del fabbisogno ma è irrilevante ai fini del saldo di competenza economica.

⁵⁶ L'effetto di tali operazioni non era scontato nelle stime di fabbisogno e, quindi, di debito presentate nell'aggiornamento del Programma di stabilità, ma era indicato come un possibile fattore di peggioramento del rapporto debiti/Pil nella raccomandazione della Commissione delle comunità europee del 25 febbraio 2009.

Per gli anni 2010 e 2011 la RUEF non fornisce indicazioni circa i livelli di fabbisogno previsti.

Il debito pubblico

Il debito delle Amministrazioni pubbliche nel 2008 è ammontato a 1.663,65 miliardi di euro, con un incremento di 64.675 milioni di euro rispetto al 2007. Come emerge dalle tavola che segue, l'evoluzione del debito rispetto al 2007 riflette soprattutto la crescita del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche e l'incremento delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia.

Queste ultime sono aumentate complessivamente di 10.611 milioni di euro, soprattutto per effetto di un aumento delle giacenze sul conto disponibilità. Il livello di tali giacenze è stato portato a fine anno a 19.282 milioni di euro (9.680 milioni nel 2007) al fine di poter meglio fronteggiare la gestione delle scadenze e delle emissioni a inizio 2009⁵⁷.

L'incidenza del debito sul Pil aumenta di 2,3 punti percentuali, passando dal 103,5 nel 2007 al 105,8 nel 2008, per effetto sia della minore crescita del prodotto che della più sostenuta dinamica del debito.

Tabella 4.4

Componenti della variazione del debito delle Amministrazioni pubbliche

	<i>(milioni di euro)</i>				
	2004	2005	2006	2007	2008
- Fabbisogno complessivo	49.778	70.666	58.824	26.359	49.333
- Var. depositi attivi BKI	2.578	-1.197	8.230	-13.142	10.611
- Scarti di emissione	-227	-2.444	2.978	4.083	4.471
- Controvalore in euro di passività in valuta	-1.021	1.150	-801	-333	260
<i>Variazione del debito</i>	<i>51.108</i>	<i>68.175</i>	<i>69.230</i>	<i>16.967</i>	<i>64.675</i>

Fonte: Banca d'Italia

Negli anni successivi al 2008, le nuove previsioni presentate dalla Relazione unificata delineano una dinamica del rapporto più sostenuta rispetto a quella stimata in febbraio, in conseguenza del peggioramento sia delle previsioni di crescita dell'economia che degli aggregati di finanza pubblica.

⁵⁷ Cfr. RUEF, aprile 2009, pag. 236.

Tabella 4.5

Rapporto debito/Pil: Confronto fra le stime RUEF e aggiornamento del Programma di stabilità

	<i>(in % del Pil)</i>			
	2008	2009	2010	2011
Rapporto debito/Pil				
- RUEF	105,8*	114,3	117,1	118,3
<i>Variazione annua</i>	2,3	8,5	2,8	1,2
- PdS	105,9	110,5	112,0	111,6
<i>Variazione annua</i>	2,4	4,6	1,5	-0,4
* <i>Consuntivo</i>				
Fonte: <i>MEF</i>				

Nella tavola 4.6 è riportata, con riferimento agli anni dal 2008 al 2011, un'analisi delle componenti che determinano la variazione del rapporto debito/Pil. Il segno algebrico delle singole componenti indica l'effetto, ad incremento o a riduzione del rapporto, esercitato dalle medesime.

Tabella 4.6

Rapporto debito/Pil: Analisi delle componenti del rapporto

	2008	2009	2010	2011
Variazione del rapporto	2,3	8,5	2,8	1,2
Componenti				
Avanzo primario	-2,4	-0,4	-0,6	-1,1
Var. % Pil nominale	-1,8	2,8 ⁵⁸	-1,7	-2,9
Costo medio del debito	5,1	4,6	4,6	4,8
Componente residuale	1,4	1,5	0,5	0,5
Fonte: <i>elaborazione su dati MEF</i>				

L'analisi evidenzia come, negli anni considerati la modesta dinamica dell'avanzo primario, in presenza di una evoluzione non favorevole del prodotto interno lordo, non sia sufficiente a compensare il sostenuto livello del costo del debito. Nel 2009, in particolare, in presenza di una dinamica

⁵⁸ Nel 2009 è prevista una variazione negativa del Pil nominale del 2,8 per cento. Nella tavola tale variazione è indicata con segno positivo, in quanto la riduzione del prodotto opera in senso accrescitivo del rapporto debito/Pil.

negativa del Pil e di un modesto livello del saldo primario, il rapporto subisce un incremento di oltre otto punti percentuali.

In tutti gli anni considerati, la componente residuale concorre in senso incrementativo alla dinamica del rapporto.

Nel 2008, in particolare, tale componente comprende la variazione positiva dei depositi attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia (10.611 milioni di euro), gli scarti di emissione (4.471 milioni di euro), l'effetto del deprezzamento dell'euro nella conversione delle passività in valuta (260 milioni di euro) ed il differenziale positivo tra fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche ed indebitamento netto (6.354 milioni di euro), per un ammontare complessivo di circa 21,7 miliardi di euro, corrispondenti a circa 1,4 punti di Pil.

Nel 2009 l'elevata incidenza della componente residuale è da porsi in relazione con l'acquisizione, per 10 miliardi di euro, dei titoli bancari. Tale fattore incide sul differenziale tra fabbisogno ed indebitamento netto e concorre all'incremento del rapporto debito/Pil per circa 0,7 punti percentuali.

Approfondimento III

La crisi finanziaria e il debito pubblico: andamento degli spread e dei Credit Default Swap

A seguito del fallimento della Lehman Brothers i mercati finanziari mondiali sono entrati in una fase caratterizzata da turbolenza e incertezza. Anche il collocamento dei titoli pubblici, sia per i paesi industrializzati sia per quelli emergenti, ha fatto registrare condizioni di instabilità. Gli investitori, infatti, hanno manifestato timori per un aumento delle emissioni di nuovi titoli, e quindi del livello del debito, come conseguenza del deterioramento delle prospettive economiche globali, della caduta dei prezzi delle materie prime e dell'uso di risorse pubbliche per il sostegno al sistema finanziario e delle imprese. In questa situazione di incertezza e turbolenza gli investitori hanno privilegiato le emissioni di titoli pubblici delle principali economie, Giappone, Stati Uniti e Germania, determinando quello che, nel linguaggio tecnico, viene definito un generalizzato *flight to quality*. Di conseguenza i rendimenti sui titoli emessi dagli altri emittenti sovrani, cosiddetti paesi periferici, sono aumentati, ossia sono aumentati gli *spread*. Con il termine *spread* si intende il differenziale tra il tasso di interesse su un titolo pubblico emesso da uno Stato rispetto ai titoli pubblici di riferimento o *benchmark*. Nell'ambito europeo, i titoli pubblici di riferimento sono quelli tedeschi e gli *spread* per tutti gli altri paesi europei sono misurati rispetto al *benchmark* tedesco. Maggiore è lo *spread*, ossia il differenziale rispetto al tasso di interesse pagato sui titoli tedeschi, minore è l'affidabilità che gli investitori attribuiscono allo stato emittente.⁵⁹

In riferimento al grafico III.1 tratto da una pubblicazione del Fondo Monetario Internazionale (FMI)⁶⁰, si nota l'aumento generalizzato degli *spread* a partire dal settembre 2008 rispetto al *benchmark* tedesco (titolo a 5 anni). Tutti i paesi dell'area euro, indipendentemente dal proprio *rating* e dalla solidità delle proprie finanze, sono stati coinvolti in tale fenomeno.

⁵⁹ Lo *spread* si misura in punti base. Uno *spread* di 100 punti base equivale ad un differenziale dell'uno per cento. Lo *spread* viene calcolato in riferimento a titoli con durata diversa, ad esempio, 5, 10 o 30 anni.

⁶⁰ FMI, Global Financial Stability Report, aprile 2009.

Grafico III.1

Spreads dei titoli pubblici di vari paesi europei, tra cui l'Italia, rispetto al titolo tedesco *benchmark*, durata 5 anni



Fonte: Global Financial Stability Report, aprile 2009, Fondo Monetario Internazionale

Come evidenzia il Fondo Monetario, la Spagna, maggiormente esposta sul fronte della crisi immobiliare, ha visto ampliarsi lo *spread* del proprio titolo decennale da 55 a 84 punti base (p.b.), mentre l'Irlanda, che ha un sistema finanziario maggiormente esposto, ha registrato un ampliamento dello *spread* da 68 a 148 p.b.. La Grecia, con una situazione di finanza pubblica delicata, ha registrato un ampliamento del differenziale del proprio titolo decennale rispetto al Bund tedesco di oltre 100 p.b., da 92 a 235 p.b.. Gli investitori hanno percepito la Grecia e l'Irlanda come paesi molto vulnerabili. Ma anche l'Austria, il Belgio e l'Olanda, a causa dell'esposizione del sistema bancario verso i paesi dell'est, oppure per la dimensione del sistema bancario domestico rispetto all'intera economia, hanno visto crescere i differenziali di interesse.

Per quanto riguarda il nostro Paese, la RUEF rileva che i differenziali di rendimento dei titoli di Stato, rispetto ai titoli *benchmark* tedeschi, hanno subito un ampliamento, raggiungendo il massimo livello dall'introduzione dell'euro. In particolare, a fine 2008 i differenziali registravano livelli pari a 143 p.b. per il BTP decennale e a 159 p.b. per il BTP trentennale.

Nelle ultime settimane, un clima di maggiore fiducia sui mercati internazionali ha indotto gli investitori a riallocare il proprio portafoglio verso titoli diversi dal *benchmark*, tra cui i titoli di stato italiani. Il differenziale tra il rendimento del Btp marzo 2019 e il Bund gennaio 2019 è sceso fino a 79 punti base la settimana scorsa, il livello più basso dopo i 73 punti base del 21 ottobre 2008. Della riduzione degli *spread* hanno beneficiato anche altri paesi, ma l'Italia sembrerebbe potersi avvantaggiare del fatto che, a differenza di quasi tutti i paesi europei, l'emissione lorda di debito a medio-lungo termine sarà nel 2009 di poco superiore a quella del 2008 (220 miliardi di euro contro i 210 del 2008)⁶¹.

Un ulteriore segnale di allentamento delle tensioni sui mercati finanziari è dato dall'andamento dei Credit Default Swap, CDS, che misurano il costo per assicurarsi contro il rischio di insolvenza (*default*) dell'emittente di un titolo obbligazionario, pubblico o privato. Quanto maggiore il valore del CDS, tanto maggiore è il rischio percepito di insolvenza dell'emittente. Nella prima settimana di maggio, accelerando il trend degli ultimi giorni, il CDS per titoli a 5 anni dell'Italia era quotato intorno a 75 punti base, il minimo dal 22 ottobre scorso, rispetto ai 130 punti base di un mese fa, e rispetto ai massimi di circa 198 p.b. di inizio marzo.

⁶¹ In tal senso la dichiarazione del Direttore Generale per il debito pubblico del Ministero dell'economia e delle finanze, 6 maggio 2009, Reuters.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>