



Senato della Repubblica
Servizio del bilancio



Camera dei deputati
Servizio Bilancio dello Stato
Servizio Studi

XV legislatura

Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2008-2011

Luglio 2007
n. 1



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

9 luglio 2007

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.

Il presente lavoro tiene conto dei dati disponibili alla data del 3 luglio 2007.

INDICE

PREMESSA	1
-----------------------	----------

PARTE I - GLI ANDAMENTI MACROECONOMICI

▪ L'economia nel 2007	5
▪ Il quadro economico per il 2008 e gli anni successivi: andamenti tendenziali e obiettivi programmatici	9

PARTE II - LA FINANZA PUBBLICA

▪ Il quadro di finanza pubblica per il 2007	15
- <i>Le nuove previsioni</i>	15
▪ Il quadro di finanza pubblica per gli anni 2008-2011	21
- <i>Il quadro tendenziale 2008-2011</i>	21
- <i>Il quadro programmatico 2008-2011</i>	25
- <i>La manovra di finanza pubblica</i>	28
- <i>I saldi strutturali</i>	38
- <i>La qualità della spesa</i>	44

PARTE III - LA SPESA PER INTERESSI, IL FABBISOGNO DEL SETTORE PUBBLICO E IL DEBITO PUBBLICO

- <i>La spesa per interessi</i>	53
- <i>Il fabbisogno del settore pubblico</i>	55
- <i>Il debito pubblico</i>	57

PARTE IV - ANALISI SETTORIALI: ANDAMENTI TENDENZIALI E POLITICHE DI RISANAMENTO

▪ Le entrate	65
- <i>Le entrate delle Amministrazioni pubbliche – consuntivo 2006</i>	65
- <i>Le previsioni di entrata per il periodo 2007-2011</i>	68
▪ La spesa corrente primaria	81
- <i>I redditi da lavoro dipendente e le politiche del pubblico impiego</i>	84
- <i>La spesa per consumi intermedi</i>	98
- <i>La spesa sanitaria</i>	106

- <i>Le prestazioni sociali in denaro.....</i>	<i>118</i>
▪ La finanza locale e il Patto di stabilità interno	125
▪ La spesa in conto capitale.....	136

APPROFONDIMENTI SPECIFICI

- <i>La procedura di disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia.....</i>	<i>34</i>
- <i>I criteri di costruzione dei quadri tendenziali: legislazione vigente o politiche invariate.....</i>	<i>35</i>
- <i>L'andamento delle retribuzioni e le unità di lavoro</i>	<i>91</i>
- <i>Il contenimento della spesa: la regola del 2 per cento, i tagli lineari e gli accantonamenti degli stanziamenti del bilancio dello Stato</i>	<i>102</i>
- <i>I Piani di rientro delle regioni in disavanzo sanitario strutturale negli anni 2001-2005</i>	<i>112</i>
- <i>Situazione del debito sanitario delle regioni Liguria, Abruzzo, Molise Campania e Lazio al 31 dicembre 2005</i>	<i>116</i>
- <i>Le tendenze di medio-lungo periodo della spesa pensionistica.....</i>	<i>122</i>

PREMESSA

Il Documento di programmazione economico-finanziaria 2008-2011 (DPEF 2008-2011) approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 giugno 2007 indica le politiche economiche che il Governo intende perseguire nei prossimi anni al fine di conseguire gli obiettivi economici e di bilancio indicati nello stesso documento.

Nella definizione di questi obiettivi il DPEF 2008-2011 si pone in linea di continuità con quanto indicato nel precedente documento di programmazione. Così come già previsto nel DPEF dello scorso luglio, costituiscono infatti obiettivi prioritari del Governo il contemporaneo raggiungimento di un più elevato e duraturo sviluppo, di un maggior grado di equità sociale e del pareggio di bilancio entro il termine della legislatura. Con particolare riferimento al bilancio delle Amministrazioni Pubbliche, a questi obiettivi si affiancano la riduzione della pressione fiscale e la diminuzione dello stock del debito pubblico al di sotto del 100 per cento entro l'anno 2010. Una particolare attenzione è poi posta sul controllo della dinamica e della composizione della spesa pubblica. È questa, infatti, la componente del bilancio su cui maggiormente si è intervenuti negli ultimi anni, ma su cui ancora si stenta ad ottenere i risultati desiderati. È al contempo questo lo strumento che viene indicato nel Documento attraverso cui trovare gli spazi per garantire la riduzione auspicata della pressione fiscale, ma anche il reperimento delle risorse necessarie a garantire la copertura degli oneri derivanti dai necessari rifinanziamenti di spesa non considerati nella proiezione dei quadri di bilancio a legislazione vigente, nonché gli ulteriori interventi relativi a nuove iniziative da recepire con la legge finanziaria per il prossimo anno.

Partendo dai dati più recenti relativi al quadro macroeconomico e al conto delle Amministrazioni Pubbliche, il DPEF provvede a riformulare la previsione di finanza pubblica. Sulla base del favorevole andamento delle entrate tributarie, in particolare, il Documento rivede al ribasso la previsione di indebitamento netto per il 2007 e per gli anni successivi rispetto alla proiezione precedentemente formulata e indicata nella Relazione unificata sull'economia e la finanza (RUEF) dello scorso marzo. In considerazione del più elevato livello del gettito tributario, il DPEF indica nel 2,1 per cento del PIL il valore del saldo complessivo di bilancio. Una ulteriore riduzione dell'indebitamento, anche in virtù delle regole che presiedono alla compilazione dei quadri di bilancio a legislazione vigente, è

attesa dal 2009. Del nuovo quadro di previsione tendenziale si offre una descrizione nella prima parte di questo documento.

Proprio il miglior risultato di bilancio ora previsto, rispetto alle stime contenute nella RPP dello scorso ottobre, fornisce le risorse necessarie a finanziare gli interventi in materia di spesa disposti dal provvedimento adottato dal Governo contestualmente al DPEF (D.L. 2 luglio 2007, n. 81). In virtù del decreto-legge, il saldo di bilancio, pur rimanendo entro gli obiettivi indicati nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità dello scorso dicembre, registra, infatti un incremento rispetto al valore tendenziale di circa quattro decimi di punto nel 2007 e di circa un decimo in ciascuno degli anni successivi. In considerazione del formale rispetto degli obiettivi indicati nel citato documento, il Governo non ritiene, peraltro, di dover prevedere una manovra correttiva netta per l'anno 2008. Verrebbe meno, in questo modo, anche la correzione del saldo strutturale di 0,5 punti percentuali da conseguire nello stesso anno secondo quanto richiesto dalla Commissione europea nel percorso di avvicinamento al pareggio di bilancio a quei paesi che presentano ancora una situazione di disavanzo. Secondo quanto indicato nel DPEF, tale correzione risulterebbe infatti pari a circa due decimi nel 2008.

Un più rigoroso cammino sarebbe, invece, previsto negli anni successivi quando, anche grazie ad una manovra cumulata nel triennio 2009-2011 di circa 24 miliardi di euro, il saldo strutturale dovrebbe segnare miglioramenti dell'ordine dei sette-otto decimi di PIL in ciascun anno.

Va segnalata infine la novità metodologica consistente nella previsione di un Atto di indirizzo con cui mettere a fuoco procedure e metodi per l'individuazione delle proposte destinate a confluire essenzialmente nella legge finanziaria.

PARTE I
Gli andamenti macroeconomici

L'economia nel 2007

Il DPEF 2008-2011 stima, per il 2007, un tasso di crescita del PIL in termini reali del 2 per cento, a fronte dell'1,9 per cento registrato nel 2006.

Viene dunque confermata la previsione di crescita fornita nel marzo scorso nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF).

Secondo le previsioni del Governo, la manovra espansiva adottata contestualmente alla presentazione del DPEF non dovrebbe esplicare effetti in termini di crescita economica.

Tanto i consumi delle famiglie (2,0 per cento) quanto gli investimenti fissi lordi (3,5 per cento) dovrebbero crescere ad un ritmo superiore a quello registrato nell'anno precedente (rispettivamente: 1,5 per cento e 2,3 per cento).

La crescita dei consumi delle famiglie sconta l'evoluzione positiva del reddito disponibile reale, legata dalla moderazione dell'inflazione al consumo.

La crescita degli investimenti in macchinari e attrezzature dovrebbe essere favorita dal previsto buon andamento della domanda estera, soprattutto tedesca. Anche gli investimenti in costruzioni, nonostante il rialzo atteso dei tassi di interesse, continuerebbero a crescere.

Per il settore estero, si prevede per il 2007 un rallentamento nella crescita delle esportazioni (4,4 per cento a fronte del 5,3 per cento del 2006).

Tale dato sconta le previsioni di una minore dinamica di crescita del commercio mondiale (dal 9,2 per cento del 2006 al 7 per cento nel 2007) e l'elevato livello del rapporto di cambio dell'euro rispetto alle principali valute.

E' parimenti previsto un lieve rallentamento della crescita delle importazioni rispetto all'anno precedente (4,2 per cento, a fronte del 4,3 del 2006).

Si osserva che il DPEF non fornisce il dato sulla crescita in termini reali nella spesa delle pubbliche amministrazioni e delle istituzioni sociali private ed il dato aggregato sulla crescita dei consumi finali nazionali.

CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI
PREVISIONI 2007 – RAFFRONTO TRA RUEF E DPEF
(variazioni %)

	2006	2007	
		RUEF <i>marzo 2007</i>	DPEF
PIL	1,9	2,0	2,0
Importazioni	4,3	4,8	4,2
Consumi finali nazionali	1,0	-	-
- spesa delle famiglie	1,5	1,8	2,0
- spesa delle P.A. e delle I.S.P.	-0,3	-	-
Investimenti fissi lordi	2,3	3,2	3,5
- macchinari, attrezzature, varie	2,1	-	-
- costruzioni	1,8	-	-
Esportazioni	5,3	5,1	4,4

Se si analizzano i contributi alla crescita del PIL, quest'ultima appare sostenuta integralmente dalla domanda interna (2,1 per cento rispetto all'1,3 per cento del 2006) e, in particolare, dai consumi privati (1,2 per cento); l'apporto del settore estero appare nullo (a fronte di un 0,3 per cento nel 2006), mentre negativo risulta il contributo delle scorte (-0,1 per cento rispetto allo 0,3 per cento del 2006).

Per ciò che attiene alle previsioni degli **organismi internazionali**, la Commissione europea e l'OCSE, nelle previsioni di maggio, stimano per il 2007 una crescita del PIL pari, rispettivamente, all'1,9 per cento e al 2,0 per cento, in linea dunque con i dati del DPEF.

La crescita dell'Italia nel 2007 risulta comunque inferiore a quella dell'area euro, che, in base alle previsioni dei citati organismi internazionali, dovrebbe attestarsi tra il 2,6 ed il 2,7 per cento.

Meno favorevoli appaiono le previsioni del Fondo monetario internazionale, del mese di aprile, che recano una stima di crescita del PIL all'1,8 per l'Italia e del 2,3 per cento per l'area dell'euro.

PRODOTTO INTERNO LORDO 2007 - CONFRONTI INTERNAZIONALI
(variazioni %)

	Commissione UE maggio 2007	OCSE maggio 2007	FMI aprile 2007
ITALIA	1,9	2,0	1,8
FRANCIA	2,4	2,2	2,0
SPAGNA	3,7	3,6	3,6
GERMANIA	2,5	2,9	1,8
AREA EURO	2,6	2,7	2,3
REGNO UNITO	2,8	2,7	2,9
UE – 15	2,7	-	-
UE – 27	2,9	-	-
USA	2,2	2,1	2,2
GIAPPONE	2,3	2,4	2,3

Fonte: Commissione UE: *Spring 2007 Economic forecasts* (maggio 2007); OCSE: *Economic outlook n. 81 Preliminary Edition* (maggio 2007); FMI: *World Economic Outlook* (aprile 2007).

Quanto al **mercato del lavoro**, il DPEF prevede, per il 2007, il proseguimento del *trend* decrescente del tasso di disoccupazione (6,4 per cento, rispetto al 6,8 per cento del 2006), che si attesta ad un livello inferiore dello 0,9 per cento rispetto a quello medio stimato dalla Commissione europea per il 2007 per i Paesi dell'area euro (7,3 per cento).

Si registra peraltro un rallentamento della crescita dell'occupazione, misurata in unità di lavoro *standard* (ULA), per la quale è previsto un incremento dello 0,8 per cento, a fronte dell'aumento dell'1,6 per cento del 2006.

Si segnala inoltre una aumento della produttività del lavoro (1,1 per cento rispetto allo 0,2 per cento del 2006), cui corrisponde una riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto (1,2 per cento rispetto al 2,3 per cento del 2006).

Il DPEF prevede inoltre, per il 2007, un tasso di **inflazione**, sulla base dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI) esclusi i tabacchi, dell'1,7 per cento, a fronte di un tasso di inflazione programmata del 2 per cento fissato nel DPEF dell'anno scorso.

Nel 2007, pertanto, il tasso di inflazione (FOI) segna una decelerazione rispetto all'anno precedente, in cui si è attestato al 2 per cento.

A differenza di quanto accaduto negli ultimi anni, il tasso di inflazione effettivo dovrebbe pertanto attestarsi nel 2007 ad un livello inferiore (0,3 per cento) rispetto a quello programmato dal DPEF dell'anno precedente.

INDICATORI DELL'OCCUPAZIONE E DEI PREZZI
(variazioni %)

	2006	2007
Tasso di disoccupazione	6,8%	6,4%
Crescita dell'occupazione (ULA)	1,6%	0,8%
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,4%	59,0%
Costo del lavoro	2,5%	2,3%
Costo del lavoro per unità di prodotto (misurato sul PIL)	2,3%	1,2%
Produttività del lavoro (misurato sul PIL)	0,2%	1,1%
Tasso di inflazione (*)	2,1%	1,8%
Tasso di inflazione famiglie di operai e impiegati (**)	2,0%	1,7%

(*) Indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale (NIC)

(**) Indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), al netto dei tabacchi

Nell'area dell'euro, l'inflazione, calcolata sull'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA), viene stimata dalla Commissione UE per il 2007 all'1,9 per cento.

Il quadro economico per il 2008 e gli anni successivi: andamenti tendenziali e obiettivi programmatici

Il 2008

Il DPEF indica per il 2008 una crescita del PIL in termini reali dell'1,9 per cento, rivedendo al rialzo dello 0,2 per cento la previsione fornita nel marzo scorso dalla Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF).

Il quadro macro-economico fornito dal DPEF per il 2008 registra una coincidenza tra valori tendenziali e valori programmatici.

La manovra di finanza pubblica per il 2008 sembrerebbe pertanto non esplicare effetti in termini macro-economici nel 2008.

I consumi delle famiglie mostrano nel 2008 un incremento dell'1,9 per cento, inferiore dello 0,1 per cento rispetto al 2007.

Più marcato appare il rallentamento della crescita degli investimenti fissi lordi (dal 3,5 per cento del 2007 al 2,9 per cento del 2008), che dovrebbe essere ascrivibile ad una decelerazione degli investimenti in costruzioni. Gli investimenti in macchinari e attrezzature dovrebbero invece mostrare un incremento rispetto al 2007, in quanto favoriti dalle prospettive della domanda estera e dalla ripresa del ciclo europeo.

Con riferimento al settore estero, è previsto un lieve aumento delle esportazioni (che passerebbero dal 4,4 per cento al 4,6 per cento). Il dato risulta comunque ancora inferiore a quello del commercio mondiale (7,4 per cento).

Anche le importazioni dovrebbero registrare un aumento (dal 4,2 per cento del 2007 al 4,4 per cento del 2008).

Si osserva che, anche con riferimento agli anni 2008 e successivi, non sono forniti il dato sulla crescita in termini reali della spesa delle pubbliche amministrazioni e delle istituzioni sociali private ed il dato aggregato sulla crescita dei consumi finali nazionali.

CONTO RISORSE E IMPIEGHI 2007
QUADRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO NEL DPEF
(variazioni %)

	2007 DPEF	2008 DPEF	
	Stime	Tendenziale	Programmatico
PIL	2,0	1,9	1,9
Importazioni	4,2	4,4	4,4
Consumi finali nazionali	-	-	-
- Spesa famiglie	2,0	1,9	1,9
- Spesa delle P.A. e I.S.P.	-	-	-
Investimenti fissi lordi	3,5	2,9	2,9
Esportazioni	4,4	4,6	4,6

Nel 2008 la crescita dovrebbe essere sostenuta esclusivamente dalla domanda interna (1,9 per cento, di cui 1,2 per cento riferito alla spesa delle famiglie e 0,6 per cento riferito agli investimenti), a fronte di un apporto nullo del settore estero e delle scorte.

La crescita del PIL indicata dal Governo per il 2008 risulta superiore dello 0,2 per cento rispetto a quella stimata dalla Commissione europea e dall'OCSE nel maggio 2007 e dal Fondo monetario internazionale nel mese di aprile.

PRODOTTO INTERNO LORDO 2008 - CONFRONTI INTERNAZIONALI
(variazioni %)

	Commissione UE maggio 2007	OCSE maggio 2007	FMI aprile 2007
ITALIA	1,7	1,7	1,7
FRANCIA	2,3	2,2	2,4
SPAGNA	3,4	2,7	3,4
GERMANIA	2,4	2,7	1,9
AREA EURO	2,5	2,3	2,3
REGNO UNITO	2,5	2,5	2,7
UE – 15	2,5	-	-
UE – 27	2,7	-	-
USA	2,7	2,5	2,8
GIAPPONE	2,1	2,1	1,9

Fonte: Commissione UE: Spring 2007 Economic forecasts (maggio 2007); OCSE: Economic outlook n. 81 Preliminary Edition (maggio 2007); FMI: World Economic Outlook (aprile 2007).

Anche riguardo al **mercato del lavoro** per il 2008 le previsioni tendenziali e programmatiche coincidono.

In particolare, è prevista una crescita dell'occupazione, misurata in unità di lavoro *standard* (ULA) dello 0,8 per cento, pari al livello previsto per il 2007.

Il tasso di disoccupazione proseguirebbe ulteriormente il *trend* discendente (-0,2% rispetto al 2007).

Il DPEF prevede altresì per il 2008 un incremento di una certa consistenza della crescita del costo del lavoro, pari al 3,5 per cento, a fronte del 2,3 per cento del 2007. Tale dinamica dovrebbe trovare giustificazione dallo slittamento dell'*iter* per il perfezionamento di alcuni contratti del pubblico impiego.

Il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) crescerebbe del 2,4 per cento (a fronte dell'1,2 per cento del 2007).

Il tasso di inflazione programmata per il 2008 è fissato all'1,7 per cento.

Il tasso di inflazione, misurato in base al deflatore dei consumi¹, dovrebbe risultare invece pari all'1,9 per cento.

INDICATORI DELL'OCCUPAZIONE E DEI PREZZI
(variazione %)

	2007 DPEF	2008 DPEF	
	Stime	Tendenziale	Programmatico
Tasso di disoccupazione	6,4	6,2	6,2
Tasso di occupazione (età 15-64)	59,0	59,7	59,7
Costo lavoro	2,3	3,5	3,5
Costo del lavoro per unità di prodotto (misurato sul PIL (su PIL))	1,2	2,4	2,4
Occupazione (ULA)	0,8	0,8	0,8
Tasso di inflazione (*)	1,8	-	-
Tasso di inflazione famiglie di operai e impiegati (**)	1,7	-	-
Deflatore dei consumi	1,9	1,9	1,9
Inflazione programmata	2,0	-	1,7

(*) Indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale (NIC).

(**) Indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), al netto dei tabacchi.

¹ Il deflatore dei consumi è l'indice previsivo dei prezzi al consumo fornito dal DPEF; esso non è peraltro confrontabile con il tasso di inflazione programmata, che è rapportato all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (esclusi i tabacchi).

Il triennio 2009-2011

Per quanto concerne gli anni successivi, la crescita del **PIL** in termini reali evidenzia nel 2009 una diminuzione dello 0,1 per cento nel quadro programmatico rispetto al tendenziale (1,7 per cento a fronte dell'1,8 per cento) e, viceversa, un incremento dello 0,1 per cento nel 2010 e nel 2011 (1,8 per cento nel programmatico a fronte dell'1,7 per cento del tendenziale).

L'andamento positivo nel 2010 e nel 2011 è connesso dal DPEF agli effetti positivi della riduzione della pressione fiscale. In questi anni è prevista, confrontando nuovamente il quadro tendenziale e quello programmatico, una crescita più marcata tanto dei consumi delle famiglie (0,2 per cento) quanto degli investimenti (0,1 per cento).

ANDAMENTO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO NEL 2008-2011

(variazioni %)

	Tendenziale				Programmatico			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
PIL	1,9	1,8	1,7	1,7	1,9	1,7	1,8	1,8
Importazioni	4,4	4,2	4,1	4,1	4,4	4,2	4,3	4,4
Consumi finali nazionali	-	-	-	-	-	-	-	-
- Spesa famiglie residenti	1,9	1,8	1,6	1,6	1,9	1,8	1,8	1,8
- Spesa delle P.A. e I.S.P.	-	-	-	-	-	-	-	-
Investimenti fissi lordi	2,9	2,7	2,5	2,5	2,9	2,7	2,6	2,5
Esportazioni	4,6	4,5	4,5	4,4	4,6	4,5	4,6	4,7

Nell'ambito del mercato del lavoro, dovrebbe proseguire la discesa del tasso di disoccupazione.

Per ciò che attiene all'inflazione programmata, la stima è dell'1,5 per cento in ciascun anno del triennio 2009-2011.

	Tendenziale				Programmatico			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Tasso di disoccupazione (% forza lavoro)	6,2	6,1	5,9	5,7	6,2	6,1	5,8	5,6
Tasso di occupazione (15-64 anni)	59,7	60,3	60,9	61,4	59,7	60,3	60,9	61,5
Deflatore dei consumi	1,9	1,8	1,8	1,7	1,9	1,8	1,8	1,7
Inflazione programmata	-	-	-	-	1,7	1,5	1,5	1,5

PARTE II
La finanza pubblica

Il quadro di finanza pubblica per il 2007

Le nuove previsioni

Il DPEF 2008-2011 rivede l'obiettivo di indebitamento netto per il 2007, fissandolo al 2,5 per cento del PIL.

L'obiettivo si pone ad un livello inferiore al 2,8 per cento indicato dal DPEF dello scorso anno (luglio 2006) e confermato dall'aggiornamento annuale del Programma di stabilità (dicembre 2006).

Gli andamenti tendenziali di finanza pubblica si stanno rivelando migliori rispetto alle previsioni di fine 2006, a causa della crescita economica superiore alle stime e del favorevole andamento del gettito tributario.

Il quadro a legislazione vigente indica, infatti, un indebitamento netto del 2,1 per cento, inferiore di 0,7 punti percentuali rispetto alle previsioni di fine 2006 ed di 0,2 punti percentuali rispetto alle previsioni della Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF) di marzo 2007, che aveva in parte registrato il miglioramento.

Alla luce di questo andamento positivo, il Governo ha ritenuto di realizzare, contestualmente alla presentazione del DPEF, una manovra di carattere espansivo che comporta un incremento dell'indebitamento netto pari allo 0,4 per cento del PIL. La manovra è stata realizzata con il decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria (AC 2852) e con il disegno di legge di assestamento (A.S. 1679).

Di conseguenza l'indebitamento netto si attesta per l'anno in corso al 2,5 per cento del PIL.

La tabella che segue mette a raffronto il consuntivo del conto economico delle amministrazioni pubbliche del 2006 e i dati di previsione per il 2007, come indicati nella RUEF (marzo 2007) e nel DPEF. I dati del DPEF sono forniti, rispettivamente, al netto e al lordo degli effetti della manovra espansiva.

Si segnala al riguardo che i dati integrati con gli effetti della manovra incorporano gli effetti del decreto-legge per l'intero e gli effetti del disegno di legge di assestamento per la parte relativa alle spese. Le maggiori entrate registrate dal disegno di legge di assestamento erano infatti già state inserite nel quadro tendenziale.

**CONTO ECONOMICO DELLE P.A. - RAFFRONTO TRA IL CONSUNTIVO 2006
E LE PREVISIONI 2007**

(valori in milioni di euro e in % del PIL)

	2006	2007				
	CONSUNTIVO	RUEF marzo 2007	DPEF non integrato	Differenza DPEF non integrato – RUEF	DPEF integrato	Differenza DPEF integrato – DPEF non integrato
	(A)	(B)	(C)	(C-B)	(D)	(D-C)
ENTRATE CORRENTI	675.582	708.720	710.848	2.128	710.762	-86
<i>in % sul PIL</i>	45,8	46,2	46,1	-0,07	46,1	-0,01
IMPOSTE DIRETTE	213.664	225.412	226.788	1.376	226.702	-86
<i>in % sul PIL</i>	14,5	14,7	14,7	0,02	14,7	-0,01
IMPOSTE INDIRETTE	218.250	222.825	224.616	1.791	224.616	0
<i>in % sul PIL</i>	14,8	14,5	14,6	0,05	14,6	0,00
CONTRIBUTI SOCIALI	192.038	207.792	206.794	-998	206.794	0
<i>in % sul PIL</i>	13,0	13,5	13,4	-0,13	13,4	0,00
ENTRATE IN C/CAPITALE	4.472	4.528	4.560	32	4.560	0
<i>in % sul PIL</i>	0,3	0,3	0,3	0,00	0,3	0,00
di cui:	222	883	883	0	883	0
- imposte in c/capitale	222	883	883	0	883	0
<i>in % sul PIL</i>	0,0	0,1	0,1	0,00	0,1	0,00
ENTRATE COMPLESSIVE	680.054	713.248	715.408	2.160	715.322	-86
<i>in % sul PIL</i>	46,1	46,5	46,4	-0,07	46,4	-0,01
USCITE CORRENTI	656.577	683.558	683.037	-521	687.957	4.920
<i>in % sul PIL</i>	44,5	44,6	44,3	-0,23	44,6	0,32
USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	589.025	609.567	609.278	-289	614.132	4.854
<i>in % sul PIL</i>	39,9	39,7	39,5	-0,20	39,8	0,31
di cui:	162.999	165.573	164.475	-1.098	164.689	214
- redditi lavoro dipendente	162.999	165.573	164.475	-1.098	164.689	214
<i>in % sul PIL</i>	11,0	10,8	10,7	-0,12	10,7	0,01
- consumi intermedi (1)	119.600	122.045	123.015	970	124.955	1.940
<i>in % sul PIL</i>	8,1	8,0	8,0	0,03	8,1	0,13
- prestazioni sociali in denaro (2)	252.993	264.150	264.150	0	264.921	771
<i>in % sul PIL</i>	17,1	17,2	17,1	-0,08	17,2	0,05
INTERESSI PASSIVI	67.552	73.991	73.759	-232	73.825	66
<i>in % sul PIL</i>	4,6	4,8	4,8	-0,04	4,8	0,00

	2006	2007				
	CONSUNTIVO	RUEF marzo 2007	DPEF non integrato	Differenza DPEF non integrato – RUEF	DPEF integrato	Differenza DPEF integrato – DPEF non integrato
	(A)	(B)	(C)	(C-B)	(D)	(D-C)
USCITE IN C/CAPITALE						
-al netto degli oneri straordinari	59.315	64.272	63.988	-284	65.667	1.679
-al lordo degli oneri straordinari	88.981					
in % sul PIL						
-al netto degli oneri straordinari	6,0	4,2	4,2	-0,04	4,3	0,11
USCITE COMPLESSIVE						
-al netto degli oneri straordinari	715.892	747.830	747.025	-805	753.624	6.599
-al lordo degli oneri straordinari	745.558					
in % sul PIL						
-al netto degli oneri straordinari	48,5	48,7	48,5	-0,27	48,9	0,43
SALDO CORRENTE	19.005	25.162	27.811	2.649	22.805	-5.006
in % sul PIL	1,3	1,6	1,8	0,16	1,5	-0,32
SALDO PRIMARIO						
-al netto degli oneri straordinari	31.714	39.409	42.142	2.733	35.523	-6.619
-al lordo degli oneri straordinari	2.048					
in % sul PIL						
-al netto degli oneri straordinari	2,1	2,6	2,7	0,17	2,3	-0,43
-al lordo degli oneri straordinari	0,1					
INDEBITAMENTO NETTO						
-al netto degli oneri straordinari	- 35.838	-34.582	-31.617	2.965	-38.302	-6.685
-al lordo degli oneri straordinari	-65.504					
in % sul PIL						
-al netto degli oneri straordinari	-2,4	-2,3	-2,1	0,20	-2,5	-0,43
-al lordo degli oneri straordinari	-4,4					

(1) Nei consumi intermedi sono comprese le prestazioni sociali in natura.

(2) Nelle prestazioni sociali in denaro sono incluse le pensioni.

Il confronto con le previsioni della RUEF. Rispetto alla stima del 2,3 per cento della RUEF, la previsione a legislazione vigente del DPEF (senza considerare gli effetti della manovra espansiva) mostra un miglioramento dell'indebitamento netto di 0,2 punti percentuali, pari a 2.965 milioni di euro.

Il miglioramento è ascrivibile ad un incremento delle previsioni di entrata di 2.160 milioni di euro e ad una riduzione delle previsioni di spesa di 805 milioni di euro.

Per ciò che attiene alle entrate, si rileva un aumento, rispetto alla RUEF, delle imposte indirette (+1.791 milioni) e delle imposte dirette (+1.376 milioni), a fronte di una riduzione dei contributi sociali (-998 milioni).

Sul versante delle spese, la riduzione è ascrivibile ad un decremento delle spese per redditi da lavoro dipendente (-1.098 milioni di euro), dovuta allo slittamento al 2008 del perfezionamento dei contratti del pubblico impiego per i comparti diversi dal settore statale (-1.400 milioni di euro, parzialmente compensati, per 300 milioni, da maggiori spese nel comparto scuola), delle spese in conto capitale (-284 milioni di euro) e delle spese per interessi passivi (-232 milioni di euro). Questa riduzione è parzialmente bilanciata dal contestuale aumento delle spese per consumi intermedi, comprensivi delle prestazioni sociali in natura (+970 milioni), dovuta ad un aumento della spesa sanitaria riconducibile in parte all'abolizione di alcuni ticket.

Gli effetti della manovra espansiva. In conseguenza del buon andamento dei conti pubblici, dovuto al favorevole andamento del gettito tributario, il Governo ha ritenuto di adottare, contestualmente alla presentazione del DPEF, una manovra di carattere espansivo realizzata con il D.L. n. 81/2007 in materia finanziaria e con il disegno di legge di assestamento che comporta un peggioramento dell'indebitamento netto di 6.685 milioni di euro, corrispondenti allo 0,4 per cento del PIL.

Tale effetto negativo sull'indebitamento netto deriva pressoché integralmente da un aumento delle spese pari a 6.599 milioni, di cui 4.920 milioni di spese correnti (0,3 per cento del PIL) e 1.679 milioni di spese in conto capitale (0,1 per cento del PIL). Tra le spese correnti, si segnalano, in particolare, un aumento dei consumi intermedi (comprensivi delle prestazioni sociali in natura) di 1.940 milioni e delle prestazioni sociali in denaro di 771 milioni.

Si ricorda in proposito che la relazione tecnica al decreto-legge n. 81/2007 in materia finanziaria indica in 7.436 milioni di euro le maggiori

entrate nette rispetto alle previsioni del bilancio dello Stato 2007. Tali entrate sono iscritte nel disegno di legge di assestamento.

Appare al riguardo opportuno che il Governo fornisca chiarimenti in ordine al valore in termini di indebitamento netto delle maggiori entrate rispetto alle previsioni. Tale chiarimento appare necessario in quanto non si dispone di informazioni adeguate in merito allo scostamento tra le previsioni di entrata nel conto della P.A. contenute nel DPEF rispetto alle corrispondenti previsioni a inizio anno.

Scontando gli effetti del decreto-legge n. 81/2007 in materia finanziaria e del disegno di legge di assestamento, i dati forniti dal DPEF indicano dunque **rispetto al 2006** (considerato al netto degli oneri straordinari) un peggioramento dell'indebitamento netto di 2.464 milioni di euro (0,16 per cento del PIL), dovuto ad un aumento della spesa per interessi di 6.273 milioni di euro (0,41 per cento del PIL) compensato in parte da un miglioramento dell'avanzo primario di 3.809 milioni di euro (0,25 per cento del PIL).

INDEBITAMENTO NETTO 2007 – L'EVOLUZIONE DELLE PREVISIONI
(% PIL)

Obiettivo DPEF 2007-2011(luglio 2006) e Programma di stabilità (dicembre 2006)	-2,8%
Previsione RUEF (marzo 2007)	-2,3%
Previsione DPEF 2008-2011 (senza effetti decreto-legge n. 81/2007e d.d.l. di assestamento)	-2,1%
<i>Effetti decreto-legge n. 81/2007</i>	-0,36%
<i>Effetto ddl di assestamento</i>	-0,07%
Nuova previsione DPEF 2008-2011	-2,5%

Il confronto con le previsioni internazionali. L'indebitamento netto dell'Italia per il 2007, indicato nel DPEF al 2,5 per cento, si situa ad un livello superiore di 1,5 punti percentuali rispetto alla media dell'area euro (1,0 per cento) stimata dalla Commissione europea nel maggio 2007².

Il valore dell'Italia risulta inferiore di 1,9 punti di PIL rispetto a quello stimato dalla Commissione europea per la Germania (0,6 per cento) e appare invece in linea con quello stimato per la Francia (2,4 per cento).

Si segnala inoltre che per la Spagna la Commissione prevede per il 2007 un accreditamento netto dell'1,4 per cento.

² Le stime della Commissione europea non tengono naturalmente conto degli effetti della manovra espansiva adottata dal Governo italiano contestualmente alla presentazione del DPEF.

INDEBITAMENTO NETTO DELLE P.A. 2007

Confronti internazionali
(% del PIL)

	Commissione UE maggio 2007	OCSE maggio 2007	FMI aprile 2007
ITALIA	-2,1	-2,5	-2,2
FRANCIA	-2,4	-2,3	-2,6
SPAGNA	1,4	1,5	1,3
GERMANIA	-0,6	-0,7	-1,3
AREA EURO	-1,0	-1,0	-1,2
REGNO UNITO	-2,6	-2,7	-2,4
UE – 15	-1,1	-	-
UE – 27	-1,2	-	-
USA	-2,6	-2,7	-2,5
GIAPPONE	-3,9	-2,7	-3,8

Fonte: Commissione UE: *Spring 2007 Economic forecasts* (maggio 2007); OCSE: *Economic outlook n. 81 Preliminary Edition* (maggio 2007); FMI: *World Economic Outlook* (aprile 2007).

Riguardo ai **dati di cassa** il DPEF 2008-2011, tenendo conto degli effetti della manovra espansiva varata contestualmente al DPEF, stima per il 2007 un fabbisogno del settore statale pari a 28.900 milioni di euro, superiore rispetto alle previsioni contenute nella RUEF di aprile (28.000 milioni di euro).

Rispetto al 2006, il fabbisogno del settore statale registra una riduzione complessiva di 5.709 milioni di euro; in rapporto al PIL, si verifica dunque una riduzione dal 2,3 per cento del 2006 all'1,9 per cento del 2007.

Il fabbisogno del settore pubblico è stimato per il 2007 al 2,6 per cento del PIL, a fronte della stima del 2,5 per cento PIL, contenuta nella RUEF.

Non sono fornite indicazioni circa l'ammontare del fabbisogno dell'intero comparto delle pubbliche amministrazioni.

Per ciò che attiene al **rapporto debito pubblico/PIL**, la previsione per il 2007 passa dal 105,4 stimato dalla RUEF al 105,1% delle nuove previsioni del DPEF, con un miglioramento anche rispetto al valore di consuntivo del 2006 (106,8%).

I dati riportati incorporano gli effetti della manovra espansiva varata contestualmente al DPEF, che determina nel 2007 un incremento del fabbisogno del settore statale e del rapporto debito/PIL pari allo 0,4 per cento del PIL.

Il quadro di finanza pubblica per gli anni 2008-2011

Il quadro tendenziale 2008-2011

Il quadro tendenziale di finanza pubblica prospetta per il 2008 un indebitamento netto pari al 2,2 per cento del PIL.

Rispetto al saldo previsto per l'anno in corso, nel 2008 si verificherebbe pertanto un miglioramento di 0,3 punti percentuali di PIL.

Tali dati scontano gli effetti della manovra espansiva adottata contestualmente alla presentazione del DPEF, che comporta un peggioramento dell'indebitamento netto di circa 1,9-2 miliardi di euro, corrispondenti allo 0,1 per cento del PIL, per ciascuno degli anni successivi al 2008 (e precisamente di 1.899 milioni nel 2008, di 2.000 milioni nel 2009, di 1.929 milioni nel 2010 e di 2.028 milioni nel 2011).

Il peggioramento è dovuto quasi totalmente ad un aumento delle spese correnti (precisamente di 1.844 milioni nel 2008, di 1.910 milioni nel 2009, di 1.929 milioni nel 2010 e di 2.028 milioni nel 2011), principalmente ascrivibile ad un aumento di 1.500 milioni annui delle prestazioni sociali in denaro, dovuto agli interventi in materia pensionistica previsti dal decreto-legge.

L'indebitamento netto tendenziale nel 2008 risulta da un avanzo primario pari allo 2,6 per cento del PIL (superiore di 0,3 punti di PIL rispetto al 2007), e da una spesa per interessi pari al 4,9 per cento del PIL (superiore di 0,1 punti di PIL rispetto al 2007).

Sulla base degli andamenti tendenziali delle entrate e delle spese, l'indebitamento netto tendenziale continuerebbe a diminuire negli anni successivi al 2008 (di 0,3 punti percentuali nel 2009, di 0,5 punti nel 2010 e di 0,1 punti nel 2011), fino a giungere all'1,3 per cento nel 2011.

Nelle tavole seguenti è esposto il quadro tendenziale del conto economico delle amministrazioni pubbliche per il 2008-2011, posto a raffronto con le previsioni per l'anno in corso e con i risultati dell'esercizio 2006. I dati del DPEF sono forniti, rispettivamente, al netto e al lordo degli effetti della manovra espansiva.

QUADRO TENDENZIALE - CONTO ECONOMICO DELLE P.A.
(Valori assoluti a prezzi correnti)

	Consunt. (1)	Stime		Previsioni							
	2006	2007		2008		2009		2010		2011	
		DPEF non integr.	DPEF integr.	DPEF non integr.	DPEF integr.	DPEF non integr.	DPEF integr.	DPEF non integr.	DPEF integr.	DPEF non integr.	DPEF integr.
ENTRATE CORRENTI	675.582	710.848	710.762	738.025	738.050	761.845	761.845	785.301	785.301	809.282	809.282
ENTRATE TRIBUTARIE	431.914	451.404	451.318	467.811	467.836	483.702	483.702	499.220	499.220	514.846	514.846
- IMPOSTE DIRETTE	213.664	226.788	226.702	237.544	237.569	246.514	246.514	255.317	255.317	264.042	264.042
- IMPOSTE INDIRETTE	218.250	224.616	224.616	230.267	230.267	237.188	237.188	243.903	243.903	250.804	250.804
CONTRIBUTI SOCIALI	192.038	206.794	206.794	216.214	216.214	223.300	223.300	230.017	230.017	236.936	236.936
ENTRATE C/CAPITALE	4.472	4.560	4.560	4.766	4.766	4.868	4.868	4.891	4.891	4.919	4.919
- IMPOSTE IN C/CAPITALE	222	883	883	356	356	33	33	30	30	30	30
ENTRATE COMPLESSIVE	680.054	715.408	715.322	742.791	742.816	766.713	766.713	790.192	790.192	814.201	814.201
USCITE CORRENTI	656.577	683.037	687.957	712.093	713.937	727.987	729.897	745.394	747.323	766.278	768.306
USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	589.025	609.278	614.132	634.006	635.546	647.067	648.587	661.507	663.007	679.717	681.217
di cui:											
- REDDITI LAVORO DIPENDENTE	162.999	164.475	164.689	172.677	172.677	174.628	174.628	177.207	177.207	180.459	180.459
- CONSUMI INTERMEDI ⁽²⁾	119.600	123.015	124.955	127.715	127.745	131.718	131.733	134.082	134.082	138.083	138.083
- PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO ⁽³⁾	252.993	264.150	264.921	275.610	277.110	281.840	283.340	290.430	291.930	300.580	302.080
INTERESSI PASSIVI	67.552	73.759	73.825	78.087	78.391	80.920	81.310	83.887	84.316	86.561	87.089
USCITE IN C/CAPITALE	59.315	63.988	65.667	64.674	64.754	68.015	68.105	67.773	67.773	68.249	68.249
USCITE COMPLESSIVE	715.892	747.025	753.624	776.767	778.691	796.002	798.002	813.167	815.096	834.527	836.555
SALDO CORRENTE	19.005	27.811	22.805	25.932	24.113	33.858	31.948	39.907	37.978	43.004	40.976
SALDO PRIMARIO	31.714	42.142	35.523	44.111	42.516	51.631	50.021	60.912	59.412	66.235	64.735
INDEBITAMENTO NETTO	-35.838	-31.617	-38.302	-33.976	-35.875	-29.289	-31.289	-22.975	-24.904	-20.326	-22.354
PIL NOMINALE	1.475.401	1.541.113		1.606.072		1.664.947		1.723.681		1.784.358	

(1) I dati di consuntivo sono al netto degli oneri straordinari.

(2) Nei consumi intermedi sono comprese le prestazioni sociali in natura.

(3) Nelle prestazioni sociali in denaro sono comprese anche le pensioni.

QUADRO TENDENZIALE - CONTO ECONOMICO DELLE P.A.
(Valori in % del PIL)

	Consunt. (1)	Stime		Previsioni							
	2006	2007		2008		2009		2010		2011	
		DPEF non integr.	DPEF integr.	DPEF non integr.	DPEF integr.	DPEF non integr.	DPEF integr.	DPEF non integr.	DPEF integr.	DPEF non integr.	DPEF integr.
ENTRATE CORRENTI	45,8	46,1	46,1	46,0	46,0	45,8	45,8	45,6	45,6	45,4	45,4
ENTRATE TRIBUTARIE	29,3	29,3	29,3	29,1	29,1	29,1	29,1	29,0	29,0	28,9	28,9
- IMPOSTE DIRETTE	14,5	14,7	14,7	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8
- IMPOSTE INDIRETTE	14,8	14,6	14,6	14,3	14,3	14,2	14,2	14,2	14,2	14,1	14,1
CONTRIBUTI SOCIALI	13,0	13,4	13,4	13,5	13,5	13,4	13,4	13,3	13,3	13,3	13,3
ENTRATE IN C/CAPITALE	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
- IMPOSTE IN C/CAPITALE	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ENTRATE COMPLESSIVE	46,1	46,4	46,4	46,2	46,3	46,1	46,1	45,8	45,8	45,6	45,6
PRESSIONE FISCALE	42,3	42,8	42,8	42,6	42,6	42,5	42,5	42,3	42,3	42,1	42,1
USCITE CORRENTI	44,5	44,3	46,1	44,3	44,5	43,7	43,8	43,2	43,4	42,9	43,1
USCITE CORRENTI NETTO INTERESSI	39,9	39,5	39,8	39,5	39,6	38,9	39,0	38,4	38,5	38,1	38,2
<i>DI CUI:</i> - REDDITI LAVORO DIPENDENTE	11,0	10,7	10,7	10,8	10,8	10,5	10,5	10,3	10,3	10,1	10,1
- CONSUMI INTERMEDI ⁽²⁾	8,1	8,0	8,1	8,0	8,0	7,9	7,9	7,8	7,8	7,7	7,7
- PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO ⁽³⁾	17,1	17,1	17,2	17,2	17,3	16,9	17,0	16,8	16,9	16,8	16,9
INTERESSI PASSIVI	4,6	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
USCITE IN C/CAPITALE	4,0	4,2	4,3	4,0	4,0	4,1	4,1	3,9	3,9	3,8	3,8
USCITE COMPLESSIVE	48,5	48,5	48,9	48,4	48,5	47,8	47,9	47,2	47,3	46,8	46,9
SALDO CORRENTE	1,3	1,8	1,5	1,6	1,5	2,0	1,9	2,3	2,2	2,4	2,3
SALDO PRIMARIO	2,1	2,7	2,3	2,7	2,6	3,1	3,0	3,5	3,4	3,7	3,6
INDEBITAMENTO NETTO	-2,4	-2,1	-2,5	-2,1	-2,2	-1,8	-1,9	-1,3	-1,4	-1,1	-1,3
DEBITO / PIL	106,8	104,7	105,1	102,7	103,2	100,9	101,4	98,7	99,3	96,6	97,2
<i>PIL NOMINALE</i>	1.475.402	1.541.113		1.606.072		1.664.947		1.723.681		1.784.358	

(1) I dati di consuntivo sono al netto degli oneri straordinari.

(2) Nei consumi intermedi sono comprese le prestazioni sociali in natura.

(3) Nelle prestazioni sociali in denaro sono comprese anche le pensioni.

Il quadro tendenziale del conto economico delle amministrazioni pubbliche, comprensivo degli effetti della manovra espansiva approvata contestualmente al DPEF, evidenzia, per quanto concerne l'andamento delle **entrate**, una diminuzione complessiva dell'incidenza sul PIL dello 0,1 per cento nel 2008 rispetto all'anno precedente, derivanti da una riduzione dell'incidenza delle entrate correnti. Si prevede infatti una riduzione dell'incidenza sul PIL delle imposte indirette dello 0,3 per cento, a fronte di un aumento dello 0,1 per cento delle imposte dirette e dello 0,1 per cento dei contributi sociali.

Nel 2011, l'incidenza delle entrate sul PIL dovrebbe ridursi al 45,6 per cento rispetto al 46,4 per cento del 2007.

A livello tendenziale, la **pressione fiscale** dovrebbe ridursi dal 42,8 per cento del PIL del 2007 al 42,6 per cento nel 2008, per poi scendere gradualmente fino al 42,1 per cento nel 2011.

Riguardo alle **spese**, il quadro tendenziale per il 2008 registra, rispetto alle stime per il 2007, una riduzione dell'incidenza percentuale sul PIL di 0,4 punti, che dipende soprattutto dalla riduzione dell'incidenza delle spese correnti primarie.

Nel 2011 l'incidenza percentuale delle spese sul PIL dovrebbe ridursi al 46,9 per cento rispetto al 48,9 per cento del 2007; si prevede in particolare una riduzione dell'incidenza sul PIL tanto della spesa corrente primaria (dal 39,8 per cento nel 2007 al 38,2 per cento nel 2011) quanto della spesa in conto capitale (dal 4,3 per cento del 2007 al 3,8 per cento nel 2011).

La spesa per interessi vedrebbe aumentare la propria incidenza in rapporto PIL nel 2008, passando dal 4,8 per cento del 2007 al 4,9 per cento, per poi mantenersi costante su questo livello per tutto il periodo considerato.

Il quadro tendenziale evidenzia inoltre una progressiva riduzione del **rapporto debito/PIL**: tale rapporto, che nel 2007 dovrebbe attestarsi al 105,1 per cento, dovrebbe scendere al di sotto del 100 per cento nel 2010 (99,3 per cento).

Tale evoluzione tiene conto, come si è detto, della manovra espansiva approvata contestualmente al DPEF, che determina un incremento del rapporto debito/PIL dello 0,4 per cento nel 2007, dello 0,5 per cento nel 2008 e nel 2009 e dello 0,6 per cento nel 2010 e 2011.

Per ciò che riguarda il fabbisogno del settore statale il dato tendenziale evidenzia un aumento nel 2008 rispetto al valore del 2007 (2,1 per cento del PIL) ed una successiva riduzione negli anni seguenti, sino a raggiungere lo 0,5 per cento nel 2011.

Per il fabbisogno del settore pubblico, si dovrebbe registrare un analogo miglioramento: il fabbisogno passerebbe dal 2,6 per cento del PIL nel 2007 all'1 per cento nel 2011.

Il quadro programmatico 2008-2011

Il quadro programmatico del DPEF conferma l'obiettivo del Governo di raggiungere un bilancio in pareggio nel 2011.

Rispetto all'andamento tendenziale, che indica un indebitamento netto nel 2011 dell'1,3 per cento, il DPEF fissa per il 2011 un obiettivo programmatico di accreditamento netto dello 0,1 per cento del PIL, con un effetto complessivo di correzione dell'ordine dell'1,4 per cento.

CONFRONTO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO NEL 2007-2011

(valori in % del PIL)

	Tendenziale ⁽¹⁾					Programmatico			
	2007	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Saldo corrente	1,5	1,5	1,9	2,2	2,3	1,5	2,3	3,1	4,0
Avanzo primario	2,3	2,6	3,0	3,4	3,6	2,7	3,4	4,2	4,9
Interessi	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,8
Indebitamento netto	-2,5	-2,2	-1,9	-1,4	-1,3	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
<i>Indebitamento netto strutturale</i>		-	-	-	-	2,1	1,4	0,7	0,2
Pressione fiscale	42,8	42,6	42,5	42,3	42,1	-	-	-	-
Fabbisogno settore statale	-1,9	-2,1	-1,1	-0,7	-0,5	-2,1	-0,7	-0,0	0,7
Fabbisogno settore pubblico	-2,6	-2,3	-1,6	-1,2	-1,0	-2,3	-1,3	-0,6	0,1
Debito/PIL	105,1	103,2	101,4	99,3	97,2	103,2	101,2	98,3	95,0

⁽¹⁾ Si considera tendenziale il valore integrato con gli effetti del decreto-legge n. 81/2007 in materia finanziaria e del disegno di legge di assestamento.

La decisione di non realizzare una manovra correttiva per il 2008 implica una coincidenza tra i valori tendenziali ed i valori programmatici del 2008, con un indebitamento netto del 2,2 per cento, derivante da un avanzo primario del 2,7 per cento ed una spesa per interessi del 4,9 per cento.

Si osserva peraltro che il valore programmatico dell'avanzo primario per il 2008 risulta superiore dello 0,1 per cento rispetto al valore tendenziale. Appare opportuno un chiarimento da parte del Governo sui fattori che determinano questo lieve scostamento, che potrebbe essere dovuto ad un arrotondamento, anche in riferimento alla spesa per interessi.

Il raggiungimento dell'obiettivo del 2011 dovrebbe derivare prevalentemente da un miglioramento dell'avanzo primario, che, nel quadro programmatico, passa dal 2,3 per cento del PIL nel 2009 al 4 per cento del PIL nel 2011 (a fronte di un quadro tendenziale che mostra un valore dell'1,9 per cento del PIL nel 2009 e di un 2,3 per cento nel 2011).

Nonostante la progressiva riduzione del rapporto debito/PIL, che nel 2011 dovrebbe raggiungere, nel quadro programmatico, il 95,0 per cento (a fronte del 97,2 per cento del quadro tendenziale), la spesa per interessi si dovrebbe mantenere costante in rapporto al PIL, con un valore del 4,9 per cento in ciascun anno del triennio 2008-2010 (tanto nel quadro tendenziale che nel quadro programmatico). Un lieve miglioramento della spesa per interessi si registrerebbe solo nel 2011, con un 4,8 per cento del quadro programmatico (a fronte del 4,9 per cento a livello tendenziale).

Sulla base delle informazioni fornite del DPEF, l'indebitamento netto programmatico si discosta rispetto alle indicazioni pervenute dagli organi dell'**Unione europea**, secondo le quali l'Italia avrebbe dovuto destinare integralmente il miglioramento del gettito tributario del 2007 al miglioramento dei saldi e realizzare una correzione annuale dell'indebitamento netto in termini strutturali (corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*) dello 0,5 per cento negli anni successivi (*cfr infra*).

	2007	2008	2009	2010	2011
Indebitamento netto programmatico secondo le indicazioni UE	-2,1	-1,5	-1,0	-0,4	0,0
Indebitamento netto programmatico DPEF	-2,5	-2,2	-1,5	-0,7	0,1

La seguente tabella mette a confronto gli obiettivi indicati dal Governo nel Programma di stabilità del dicembre 2006 e nel DPEF in termini di indebitamento netto e di indebitamento netto strutturale (corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*).

	2007	2008	2009	2010	2011
Indebitamento netto Programma di stabilità	-2,8	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
Indebitamento netto programmatico DPEF	-2,5	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
Indebitamento netto strutturale Programma di stabilità	-2,2	-1,6	-0,9	-0,1	0,7
Indebitamento netto strutturale programmatico DPEF	-2,3	-2,1	-1,4	-0,7	0,2
<i>Differenza indebitamento netto strutturale DPEF - Indebitamento netto strutturale Programma di stabilità</i>	<i>0,1</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>

Come emerge dalla tabella, il Governo, pur mantenendo gli obiettivi di indebitamento netto indicati nel Programma di stabilità, ha rivisto al ribasso gli obiettivi di indebitamento netto strutturale dello 0,1 per cento nel 2007 e dello 0,5-0,6 per cento negli anni successivi. Viene comunque confermato l'obiettivo di un saldo positivo di bilancio, anche in termini strutturali, nel 2011, sia pure ad un livello inferiore rispetto a quello indicato nel Programma di stabilità (0,2 per cento anziché 0,7 per cento).

Si ricorda in proposito che la differenza, per gli anni 2008 e successivi, tra l'indebitamento netto strutturale indicato nel DPEF e quello previsto dal Programma di stabilità, a parità di indebitamento netto, deriva dal più favorevole andamento del ciclo economico stimato dal DPEF rispetto alle previsioni del Programma di stabilità. Infatti, il miglioramento delle prospettive economiche determina una correzione più ampia dell'indebitamento netto necessaria per ottenere l'indicatore strutturale.

Per quanto attiene invece al **bilancio dello Stato**, il DPEF non presenta il quadro programmatico relativo al triennio cui si riferisce il bilancio pluriennale (2007-2009). In proposito il DPEF rileva che l'indicazione delle principali componenti di entrata e di spesa verrà data quando gli interventi saranno definiti in sede di preparazione della manovra di finanza pubblica per il 2008.

Il DPEF fornisce, comunque, il limite massimo, a livello programmatico, del saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni debitorie e contabili, che dovrà essere assunto nella legge finanziaria per il 2008.

Il saldo netto da finanziare non dovrà superare 24 miliardi di euro per il 2008, 21,5 miliardi di euro per il 2009 e 18 miliardi di euro per il 2010.

Passando ai **confronti internazionali**, come già rilevato per il 2007, l'indebitamento netto stimato per il 2008 (-2,2 per cento) si attesta ad un livello superiore rispetto a quello stimato dalla Commissione europea per l'area dell'euro (-0,8 per cento).

INDEBITAMENTO NETTO DELLE P.A. 2008

Confronti internazionali
(% del PIL)

	Commissione UE maggio 2007	OCSE maggio 2007	FMI aprile 2007
ITALIA	-2,2	-2,5	-2,4
FRANCIA	-1,9	-1,7	-2,4
SPAGNA	1,2	1,5	1,1
GERMANIA	-0,3	-0,4	-1,3
AREA EURO	-0,8	-1,7	-1,1
REGNO UNITO	-2,4	-2,6	-2,2
UE – 15	-0,9	-	-
UE – 27	-1,0	-	-
USA	-2,9	-2,9	-2,5
GIAPPONE	-3,5	-3,0	-3,5

Fonte: Commissione UE: *Spring 2007 Economic forecasts* (maggio 2007); OCSE: *Economic outlook n. 81- Preliminary Edition* (maggio 2007); FMI: *World Economic Outlook* (aprile 2007).

La manovra di finanza pubblica

Alla luce del quadro tendenziale di finanza pubblica, il Governo non ritiene necessario varare una manovra correttiva per il 2008.

Questa impostazione si discosta da un rispetto rigoroso del percorso delineato nell'ambito della procedura di *deficit* eccessivo cui è sottoposta l'Italia (*cfr. infra*).

Secondo le informazioni contenute nel DPEF, a rafforzamento della procedura, sarebbero giunte da parte delle autorità europee indicazioni nel senso di destinare integralmente le risorse derivanti dal favorevole andamento del quadro di finanza pubblica al miglioramento dei saldi e di

realizzare per il 2008 una manovra correttiva di circa 10,1 miliardi di euro, corrispondenti allo 0,6 per cento del PIL.

Il Governo non ritiene peraltro questa ipotesi compatibile con le attuali condizioni economiche e sociali del Paese, anche in considerazione del rilevante aggiustamento strutturale realizzato con legge finanziaria per il 2007 e indica un percorso differente per il raggiungimento di un saldo di bilancio in pareggio nel 2011 (*cfr. infra*).

La seguente tabella mette a confronto la manovra correttiva annua da realizzare sulla base di un rispetto letterale delle indicazioni dell'Unione europea e quella indicata del DPEF, tenendo conto della manovra espansiva varata con il decreto-legge n. 81/2007 in materia finanziaria e con il disegno di legge di assestamento. Vengono altresì messi a confronto i dati della manovra cumulata per gli anni 2007-2011 e 2008-2011.

(in miliardi di euro)

	MANOVRA ANNUA					MANOVRA CUMULATA	
	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011	2008-2011
Indicazioni UE (a)	0	10,1	3	2,5	5,5	21,1	21,1
DPEF (b)	-6,7	0	6,3	6,5	11,4	17,5	24,2
Differenza (b-a)	-6,7	-10,1	3,3	4	5,9	-3,6	3,1

Segno “+” = manovra correttiva; segno “-” = manovra espansiva

Come emerge dai dati riportati, il Governo prospetta, rispetto alle indicazioni dell'Unione europea, una diversa scansione temporale del percorso di avvicinamento all'obiettivo di pareggio, profilando un rallentamento di tale percorso nell'anno in corso e nel 2008 ed un'accelerazione gli anni successivi.

Il DPEF non indica, peraltro, quali interventi il Governo intende adottare per attuare le correzioni previste nel triennio 2009-2011.

La decisione di non effettuare alcuna correzione dei conti pubblici con la manovra di finanza pubblica per il 2008 non esclude che una manovra sia comunque necessaria per il reperimento delle risorse per interventi che, pur non previsti a legislazione vigente, il Governo ritiene vincolanti e per nuove iniziative di natura politica.

Per quanto riguarda gli interventi che il Governo ritiene vincolanti, il DPEF indica innanzitutto quelli derivanti da “impegni sottoscritti” di natura politica già assunti sul piano interno (accordi siglati con i sindacati per il

pubblico impiego e tavolo di concertazione su previdenza e lavoro) ed internazionale (Fondo globale per la lotta all'AIDS, IDA XIV e contributi ad organismi di cooperazione internazionale). Di tali interventi il DPEF fornisce una quantificazione certa.

Le ulteriori misure vincolanti riguardano invece quelle che il DPEF definisce “prassi consolidate”: si tratta di interventi per i contratti di servizio con le imprese pubbliche (Ferrovie dello Stato, ANAS, ENAV, Poste italiane) volti a garantire lo svolgimento di servizi pubblici essenziali, per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego, per la proroga di agevolazioni fiscali che sono di anno in anno confermate dalla legge finanziaria e per l'integrazione del Fondo per la compensazione degli effetti conseguenti all'attualizzazione dei contributi pluriennali, volta ad assicurare la realizzazione di interventi, per lo più in materia di infrastrutture, già previsti a legislazione vigente ed allo stato bloccati a seguito dell'applicazione della normativa contabile europea. Per tali misure il DPEF fornisce una quantificazione meramente indicativa, con l'eccezione dei rinnovi contrattuali, per i quali non viene indicata alcuna quantificazione.

Nella manovra di finanza pubblica saranno altresì previsti ulteriori interventi (“nuove iniziative”) il cui contenuto resta ancora da definire in sede politica e per i quali si prevede di stanziare risorse per un importo (anch'esso meramente indicativo) di circa 10 miliardi di euro annui. Nell'ambito di queste iniziative il DPEF indica la riduzione dell'ICI sulla prima casa ed una detrazione a favore degli inquilini.

La seguente tabella riporta i dati forniti dal DPEF circa le risorse da destinare agli interventi di carattere espansivo che saranno definiti nella manovra di finanza pubblica per il 2008.

<i>(dati in milioni di euro)</i>			
	2008	2009	2010
1. “Impegni sottoscritti” <i>(quantificazione certa)</i>	4.104	1.711	1.711
Tavolo di concertazione su previdenza e lavoro	1.000	1.000	1.000
Contratti pubblico impiego (inclusa scuola)	2.354	561	561
Cooperazione allo sviluppo (Fondo AIDS e IDA XIV)	750	150	150
2. “Prassi consolidate” <i>(quantificazione indicativa)</i>	7.160	7.660	7.660
	<i>(escluse risorse per rinnovi contrattuali del pubblico impiego)</i>		
Ferrovie dello Stato	4.000	3.500	3.500
ANAS	1.000	1.500	1.500

	2008	2009	2010
ENAV	30	30	30
POSTE	130	130	130
Fondo compensazione effetti contributi pluriennali	800	1.000	1.000
Proroga agevolazioni fiscali	1.200	1.500	1.500
Prossimi rinnovi contrattuali del pubblico impiego	da definire		
3. “Nuove iniziative” (quantificazione indicativa)	10.000	10.000	10.000
Totale complessivo	21.264	19.371	19.371
	<i>(escluse risorse per rinnovi contrattuali del pubblico impiego)</i>		

Le risorse da reperire con la manovra di finanza pubblica risulterebbero dunque pari a 21,3 miliardi di euro per il 2008 (corrispondenti all'1,3 per cento del PIL) e a 19,4 miliardi per il 2009 (1,2 per cento del PIL) ed il 2010 (1,1 per cento del PIL), a cui vanno aggiunte le risorse per i prossimi rinnovi contrattuali del pubblico impiego.

Appare al riguardo opportuna una quantificazione, anche di carattere puramente indicativo, sulle risorse che si reputano necessarie per i prossimi rinnovi contrattuali.

Appare inoltre opportuno che il Governo fornisca chiarimenti in ordine alla natura permanente o meno degli oneri relativi all'anno 2010.

Per ciò che attiene in particolare agli interventi in materia di previdenza e lavoro, il Governo ritiene di stanziare dal 2008 1 miliardo di euro annui, che si aggiungono agli 1,5 miliardi annui già previsti dal decreto-legge n. 81/2007 in materia finanziaria (per un totale di 2,5 miliardi annui), da ripartire nel seguente modo:

- 700 milioni per gli ammortizzatori sociali, di cui 600 milioni per i trattamenti diretti ed i contributi figurativi (300 milioni per i giovani) e 100 milioni per politiche attive del lavoro per i giovani;
- 300 milioni «per incrementare il salario produttività nella contrattazione decentrata e per gli straordinari».

Il DPEF sottolinea al riguardo che eventuali ulteriori risorse per la previdenza dovranno essere reperite all'interno dello stesso settore previdenziale.

Dalle indicazioni fornite dal DPEF sembrerebbe evincersi dunque che il miliardo di euro annui relativi al tavolo di concertazione su previdenza e lavoro dovrebbero essere destinati agli ammortizzatori sociali e ad interventi per la produttività del lavoro.

Non vengono invece fornite indicazioni circa le eventuali risorse da destinare alla trattativa in corso sull'aumento dell'età pensionabile (cd. "scalone"), le quali dovrebbero dunque essere reperite nell'ambito del sistema previdenziale.

Appare comunque necessario un chiarimento del Governo circa la correttezza di questa ricostruzione.

Occorrerebbe altresì chiarire, nel caso in cui si decida di destinare ulteriori risorse ad interventi in materia previdenziale compensativi all'interno del settore, se queste ulteriori risorse possano ritenersi già incluse nell'ambito delle "nuove iniziative" per cui si prevede di stanziare 10 miliardi annui o se debbano invece ritenersi aggiuntive.

Per quanto riguarda invece le "nuove iniziative", secondo il DPEF, rientrano in questa categoria anche gli interventi che si intenderanno adottare per dare seguito alle iniziative «sbloccate dal Governo per il 2007 attraverso il decreto-legge» n. 81/2007 in materia finanziaria.

Tra gli interventi previsti dal decreto-legge si ricorda in particolare, la reintegrazione, per un importo di circa 2 miliardi per il 2007, delle spese del bilancio dello Stato, ridotte dall'articolo 1, comma 507, della legge finanziaria per il 2007. Quest'ultimo aveva infatti disposto in sostanza un taglio complessivo di 4,5 miliardi nel 2007, di 5 miliardi nel 2008 e di 4,9 miliardi nel 2009, che si è rivelato difficilmente sostenibile da parte delle amministrazioni³.

Appare al riguardo opportuno che il Governo fornisca chiarimenti in ordine alla necessità di una reintegrazione delle risorse per gli anni 2008 e 2009 di carattere analogo a quella disposta dal decreto-legge » n. 81/2007 in materia finanziaria.

Per ciò che riguarda la individuazione e la specifica quantificazione degli interventi da finanziare, il DPEF rimanda alla «discussione che avverrà tra la presentazione del DPEF e quella del disegno di Legge finanziaria, organizzata sulle linee di un atto di indirizzo che stabilisce procedure e metodi per l'individuazione delle nuove proposte.»

Appare al riguardo opportuno che il Governo fornisca maggiori informazioni circa la natura e i contenuti del predetto atto di indirizzo.

³ I dati riportati sono in termini di saldo netto da finanziare. In termini di indebitamento netto, la reintegrazione è stata pari a 1.519 milioni nel 2007, 80 milioni nel 2008 e 90 milioni nel 2009, a fronte di un accantonamento valutato in 3.198 milioni per il 2007, 4.510 milioni per il 2008 e 4.574 milioni per il 2009.

Gli interventi prospettati – pari a 21,3 miliardi di euro per il 2008 e a 19,4 miliardi per il 2009 ed il 2010, al netto delle risorse per i prossimi rinnovi contrattuali - dovranno assicurare la neutralità sui saldi di finanza pubblica e dovranno pertanto trovare un’adeguata copertura finanziaria nell’ambito della manovra.

Al riguardo il DPEF, sottolineando l’impegno prioritario del Governo per il contenimento e la riduzione graduale della pressione fiscale, ritiene che le risorse dovrebbero⁴ essere reperite attraverso interventi di riduzione della spesa.

Si osserva al riguardo che il DPEF non fornisce alcuna indicazione circa le specifiche iniziative di riduzione della spesa da adottare.

Sarebbe a tal fine opportuno poter disporre di informazioni aggiornate in merito agli effettivi risparmi conseguiti in virtù dei tagli orizzontali della spesa disposti dalla legge finanziaria 2007, come dalle manovre degli anni precedenti. Ciò anche al fine di poter valutare i margini per conseguire ulteriori risparmi nel 2008–2011, necessari al finanziamento degli interventi programmati.

Il DPEF auspica inoltre che il valore della spesa primaria sia oggetto di discussione nell’ambito del dibattito parlamentare, suggerendo la possibilità che la risoluzione parlamentare fornisca indicazioni in merito e ricordando che nel 2008 la spesa primaria raggiunge, nel quadro tendenziale, un valore di 700,3 miliardi di euro (corrispondenti al 43,6 per cento del PIL).

⁴ Nel DPEF si afferma che “la ricerca delle risorse per finanziare tutti gli interventi della prima categoria già quantificati, quelli della seconda la cui quantificazione è ancora oggetto di approfondimento e alcuni di quelli della terza categoria deve avvenire all’interno della componente della spesa primaria.” Cfr pag. 50.

La procedura di disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia

Nel luglio 2005 il Consiglio ECOFIN ha adottato una decisione sull'esistenza di una situazione di disavanzo eccessivo dell'Italia e ha avviato la procedura volta a far cessare tale situazione⁵.

Nella connessa raccomandazione, il Consiglio ha raccomandato all'Italia di:

- riportare il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sotto del 3% del PIL in modo credibile e sostenibile entro il 2007. A tal fine il Consiglio ha rilevato la necessità, oltre che di attuare con rigore il bilancio 2005, di adottare le misure necessarie per garantire una riduzione cumulativa del disavanzo corretto per il ciclo, al netto di misure *una tantum* e di altre misure temporanee, di almeno l'1,6% del PIL nel periodo 2006-2007 rispetto al suo livello nel 2005, con la realizzazione di almeno metà dell'aggiustamento nel 2006;
- assicurare che il rapporto debito pubblico/PIL si riduca sufficientemente e si avvicini al valore di riferimento (60%) ad un ritmo soddisfacente, ripristinando a medio termine un adeguato livello di avanzo primario;
- riportare le finanze pubbliche ad una posizione a medio termine prossima al pareggio o positiva, tramite una riduzione del disavanzo corretto per il ciclo, al netto di misure *una tantum* e di altre misure temporanee, di almeno lo 0,5% del PIL all'anno dopo la correzione del disavanzo eccessivo.

Il Consiglio ha rilevato altresì la necessità di aumentare la trasparenza nella raccolta e nel trattamento dei dati relativi alle finanze delle amministrazioni pubbliche nei conti nazionali italiani.

Il 14 marzo 2006, il Consiglio ha esaminato l'aggiornamento annuale del programma di stabilità presentato dall'Italia nel dicembre 2005 e lo ha ritenuto compatibile con una correzione del disavanzo eccessivo entro il 2007. Si è pertanto ritenuto di non procedere alle fasi successive della procedura di disavanzo eccessivo.

Nel dicembre 2006, il Governo ha presentato l'aggiornamento annuale del Programma di stabilità dell'Italia che indica, a decorrere dal 2008, una correzione in termini strutturali compresa tra lo 0,6 e lo 0,8 per cento annuo, per raggiungere nel 2011, ultimo anno di

⁵ La decisione, adottata il 28 luglio 2005 (2005/694/CE) è stata basata sui seguenti elementi:

- il rapporto disavanzo/PIL è stato superiore al valore di riferimento del 3 per cento del PIL nel 2003 e 2004. Tale superamento non è stato determinato da un evento inconsueto, non soggetto al controllo delle autorità italiane, né è derivato da una grave recessione economica, ai sensi del Patto di stabilità e crescita. Il superamento del valore di riferimento non può inoltre essere considerato temporaneo in quanto il disavanzo è destinato a rimanere al di sopra di questo livello in misura significativa nel 2005 e nel 2006;
- il rapporto debito/PIL, pari al 106-107% nel 2003 e nel 2004, è nettamente superiore al valore di riferimento (del 60%) e non è sceso ad un ritmo soddisfacente negli ultimi anni, né è destinato a farlo nel prossimo futuro, tenuto conto del livello dell'avanzo primario (inferiore al 2% nel 2004).

previsione, un saldo positivo di bilancio, sempre al netto della componente ciclica e delle misure *una tantum*.

Il 27 febbraio 2007 il Consiglio ha espresso il parere sull'aggiornamento annuale del programma di stabilità dell'Italia e lo ha ritenuto compatibile con una correzione del disavanzo eccessivo entro il 2007, a condizione che la manovra di bilancio 2007 fosse attuata in modo completo ed efficace. Per gli anni successivi al 2007, l'aggiustamento previsto è stato considerato in linea con i requisiti del Patto di stabilità e crescita consentendo il conseguimento dell'obiettivo di medio termine entro la fine del periodo coperto dal programma, cioè entro il 2011.

Alla luce della raccomandazione del 28 luglio 2005, relativa alle misure da adottare per la correzione del disavanzo eccessivo, il Consiglio ha invitato l'Italia:

- a conseguire il previsto risanamento delle finanze nel 2007;
- ad approfittare, ai fini della riduzione del disavanzo, dell'andamento del bilancio migliore del previsto e a garantire, dopo la correzione del disavanzo eccessivo, un adeguato avvicinamento all'obiettivo di medio termine, per raggiungerlo al più tardi entro il 2011, e una conseguente riduzione del rapporto debito/PIL;
- in considerazione dell'altissimo livello del debito, a dare piena attuazione alle riforme adottate in materia di pensioni, compreso il previsto adeguamento attuariale periodico in linea con le aspettative di vita, al fine di evitare significativi aumenti della spesa connessa all'invecchiamento demografico;
- a migliorare il processo di risanamento del bilancio aumentandone la trasparenza, specificando in maniera più dettagliata le misure di bilancio in una prospettiva a più lungo termine e attuando efficacemente meccanismi di sorveglianza e controllo della spesa, specialmente di quella sanitaria.

I criteri di costruzione dei quadri tendenziali: legislazione vigente o politiche invariate

Il DPEF 2008-2011 introduce, nell'ambito del paragrafo dedicato alla finanza pubblica, un prospetto di interventi "... per i quali esistono impegni, ancorché non vincolati da leggi, a cui tutti i Governi hanno tradizionalmente dato attuazione" (tav.III.13).

Tale aspetto - se confermato per il futuro e meglio precisato nei contenuti - potrebbe costituire una novità significativa da un punto di vista metodologico nella struttura dei documenti di finanza pubblica.

A partire dal 2000, per effetto di quanto disposto dalla legge n. 208 del 1999 di modifica della legge n. 468 del 1978⁶, le previsioni tendenziali relative al settore statale e

⁶ Si tratta dell'articolo 3, comma 2, lettera a) della citata legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni

al conto delle Pubbliche amministrazioni devono essere redatte sulla base del principio della legislazione vigente. In precedenza, la legge di contabilità prevedeva che il medesimo quadro tendenziale fosse predisposto a politiche invariate.

Non è rimasta traccia, nei dibattiti parlamentari, delle motivazioni per cui si operò tale modifica. Esse peraltro sono rivenibili in lavori preparatori non pubblicati. Si trattava di avvicinare il più possibile il quadro tendenziale ad una situazione che rendesse evidente le esigenze di manovra per il raggiungimento degli obiettivi, ovvero più trasparente il contenuto innovativo della manovra di bilancio, nonché avvicinare il criterio di costruzione del quadro delle AP a quello del bilancio.

Si ricorda che la differenza tra i due criteri di costruzione del quadro tendenziale riguarda soprattutto due categorie di spesa: la spesa per il personale e le spese per investimenti. In entrambi i casi, le previsioni a legislazione vigente comportano profili di crescita nel quadriennio meno dinamici di quelli che si sarebbero determinati con l'utilizzo delle politiche invariate.

Le proiezioni delle spese di personale non includono gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali, in linea generale tenendo conto dell'indennità di vacanza contrattuale. Le proiezioni delle spese in conto capitale - che in assenza di alimentazione legislativa tendono a ridursi drasticamente - non includono tutte le conseguenze delle nuove autorizzazioni di spesa che saranno espresse nelle leggi finanziarie e di spesa successive.

Il DPEF 2008-2011 sottolinea come il criterio delle *politiche invariate* offra, in linea teorica, un quadro più realistico degli andamenti di finanza pubblica, ma rischi di alimentare un meccanismo inerziale della dinamica della spesa. Esso è, inoltre, più arbitrario, in quanto non esiste una linea di demarcazione nitida tra ciò che rientra e ciò che non rientra nell'invarianza delle politiche.

D'altra parte, la *legislazione vigente* esclude dalle previsioni tendenziali interventi che dovrebbero essere comunque adottati (con elevata probabilità o, addirittura, con certezza): a fronte di una maggiore chiarezza metodologica vi è una evidente sottostima delle dinamiche future della spesa.

Il dibattito sui criteri di costruzione delle previsioni dovrebbe riguardare il settore statale e il conto delle AP, ma non tocca i criteri di costruzione del bilancio dello Stato, che rimangono ancorati - per le caratteristiche proprie dello strumento - alla legislazione vigente.

E' opportuno ricordare, poi, che anche nella costruzione di un bilancio costruito a legislazione vigente occorre adottare alcune ipotesi in relazione a specifiche componenti di spesa (es. spese discrezionali). A tale riguardo - nell'ambito del percorso di revisione della classificazione del bilancio effettuato dal Governo nel corso del 2007 - è stata prospettata la presentazione di elementi informativi aggiuntivi relativi ai macroaggregati funzionali del bilancio dello Stato, tali da consentire di enucleare, per ciascun

macroaggregato, la componente di spesa derivante dai fattori legislativi dalla componente di spesa discrezionale; sarebbe possibile, in tal modo, verificare le ipotesi sottostanti alla quantificazione delle componenti soggette a valutazione.

La scelta di una soluzione piuttosto che un'altra corrisponde ad un elemento di convenzione, rispetto a cui occorrerebbe tenere conto che ciascun criterio presenta pregi e difetti. Se la legislazione vigente segue, in linea di principio, parametri meno arbitrari, essa risulta, in alcuni casi, poco credibile, in quanto corrisponde ad uno "stato del mondo" difficilmente realizzabile: appare, infatti, difficile ipotizzare che i contratti pubblici non siano rinnovati, o i contratti di servizio pubblico non stipulati, o non sia autorizzata nuova spesa in conto capitale.

D'altro canto, la predisposizione di quadri a politiche invariate consente una più facile comparabilità con le stime predisposte dai centri di ricerca esterni, ma implica l'adozione di una serie di ipotesi che sono difficilmente definibili in modo oggettivo. E' vero infatti che l'an di un rinnovo contrattuale non è in discussione, ma incerto risulta il *quantum*, soprattutto nei casi in cui alla continuità dei comportamenti della pubblica amministrazione (incerto parametro di riferimento delle politiche invariate) si sovrappongono politiche attive di intervento nel settore.

Si segnala che negli Stati Uniti, il *Congressional Budget Office* produce per legge previsioni basate sull'ipotesi che la legislazione futura prosegua nello stesso modo in cui è configurata la legislazione vigente (*current law baselines*)⁷, ma lo stesso istituto - grazie alla accessibilità delle informazioni necessarie - provvede a ricostruire, nei propri documenti, gli elementi di raccordo tra il proprio quadro di previsione e quello proposto del governativo *Office of Management and Budget*, sia per tipo di fonte (differenza tra economiche e tecniche⁸), nonché propone l'evidenziazione degli effetti sulle previsioni di diverse opzioni di *policy*⁹.

Il DPEF 2008-2011 presenta nella Tavola III.13 un breve elenco di interventi ripartiti tra impegni sottoscritti, prassi consolidate e altri interventi. Gli elementi definitori forniti in relazione alle prime due categorie di interventi sembrerebbero essere una elencazione che consente - mediante sovrapposizione alla legislazione vigente - di ottenere un quadro a politiche invariate.

⁷ CBO, Economic and Budget Issue Brief, *What is a current law baseline?*, June 2005.

⁸ CBO, *An analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2008*, March 2007, pag.7.

⁹ CBO, *The Budget and Economic Outlook: an Update*, August 2006, pag.18.

I saldi strutturali

Il DPEF 2008-2011 presenta - per il periodo 2006-2011 - gli indicatori programmatici delle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica rilevanti per la stima del saldo di bilancio strutturale, cioè al netto delle misure *una tantum* e degli effetti del ciclo economico.

Esso aggiorna, altresì, gli obiettivi programmatici dei saldi strutturali per il periodo 2007-2011.

Si segnala che il Documento in esame presenta il valore di consuntivo per il solo 2006. Sarebbe utile acquisire le stime relative ad un più esteso periodo, come quello riportato nell'aggiornamento del programma di stabilità del 2006, che presenta le indicazioni relative ai saldi strutturali per il periodo 2003-2011. La disponibilità di una serie di dati più lunga permetterebbe di avere un confronto più omogeneo sulla dinamica di correzione dei conti pubblici nel corso degli ultimi anni.

Si ricorda che per le caratteristiche stesse del calcolo dei saldi strutturali, i valori di consuntivo devono essere ricalcolati in coerenza con le informazioni utilizzate per la stima dei valori programmatici.

Gli indicatori strutturali consentono di inquadrare le indicazioni programmatiche del DPEF 2008-2011 con quanto prescritto dal Patto di stabilità e crescita. Con la riforma del Patto, nel 2005, l'enfasi degli esercizi di sorveglianza da parte della Commissione e del Consiglio è posta, infatti, sulla correzione strutturale operata annualmente.

Il Patto di stabilità e crescita impone ai paesi membri di presentare, con l'aggiornamento dei rispettivi programmi di stabilità, un obiettivo di medio termine (MTO) relativo alla propria posizione di bilancio, fissato in termini strutturali - cioè corretto per il ciclo e per le *una tantum* e altre misure temporanee - nonché di indicare un percorso di avvicinamento del paese all'obiettivo indicato.

La tabella che segue riporta gli elementi necessari a comprendere l'evoluzione dei saldi strutturali programmata dal DPEF 2008-2011 nel prossimo quadriennio. Le ultime righe offrono, inoltre, un confronto con gli obiettivi presentati nell'aggiornamento del programma di stabilità presentato alla fine del 2006.

Indicatori strutturali						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
DPEF 2008-2011						
crescita pil	1,9	2	1,9	1,7	1,8	1,8
crescita pil potenziale	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,9
output gap DPEF	-1,1	-0,7	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
indebitamento netto	-4,4	-2,5	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
<i>componente ciclica del saldo di bilancio</i>						
<i>misure una tantum</i>	-0,6	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
	-1,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
indebitamento netto corretto per il ciclo	-3,9	-2,2	-2,1	-1,4	-0,6	0,2
indebitamento netto strutturale DPEF	-2,7	-2,3	-2,1	-1,4	-0,7	0,2
variazione del saldo strutturale DPEF	-1,3	-0,4	-0,2	-0,7	-0,8	-0,8
avanzo primario	0,1	2,3	2,7	3,4	4,2	4,9
avanzo primario corretto per il ciclo	0,7	2,6	2,8	3,5	4,3	5
avanzo primario strutturale	1,9	2,5	2,7	3,4	4,2	5
Programma di stabilità 2006 (SP)						
output gap SP	-1,6	-1,5	-1,4	-1,2	-1,1	-1,1
indebitamento netto strutturale SP	-3,6	-2,2	-1,6	-0,9	-0,1	0,7
variazione del saldo strutturale SP	-1,3	-1,4	-0,6	-0,7	-0,8	-0,8

Il DPEF 2008-2011 prevede, in linea con quanto richiesto dal PSC, il raggiungimento di un surplus strutturale di bilancio, pari allo 0,2 per cento del PIL, nel 2011, alla fine del periodo di previsione.

Il percorso di raggiungimento dell'obiettivo di medio termine indica disavanzi strutturali programmatici in graduale riduzione, pari a -2,3 nel 2007, -2,1 nel 2008, -1,4 nel 2009 e -0,7 nel 2010.

Rispetto al profilo presentato nel programma di stabilità per il 2006 (SP 2006), il percorso di aggiustamento si presenta meno ambizioso. Mentre con il SP 2006 si azzerava sostanzialmente il disavanzo nel 2010 (-0,1), il DPEF prevede il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine nel 2011.

Il confronto con il Programma di stabilità 2006 è utile anche per la comprensione del contesto economico all'interno del quale si determina il nuovo profilo di correzione dei conti. Rispetto a dicembre, le previsioni economiche sono migliorate e - mentre fino a pochi mesi fa si scontava il permanere di un relativamente ampio output gap su tutto l'orizzonte temporale coperto dal programma - le nuove previsioni del DPEF mostrano come la migliore crescita prevista comporterà una chiusura progressiva dell'output gap.

Saldi strutturali, *output gap* e PIL potenziale

I saldi strutturali corrispondono ai saldi effettivi, corretti per il ciclo e al netto delle misure *una tantum* e delle altre misure temporanee.

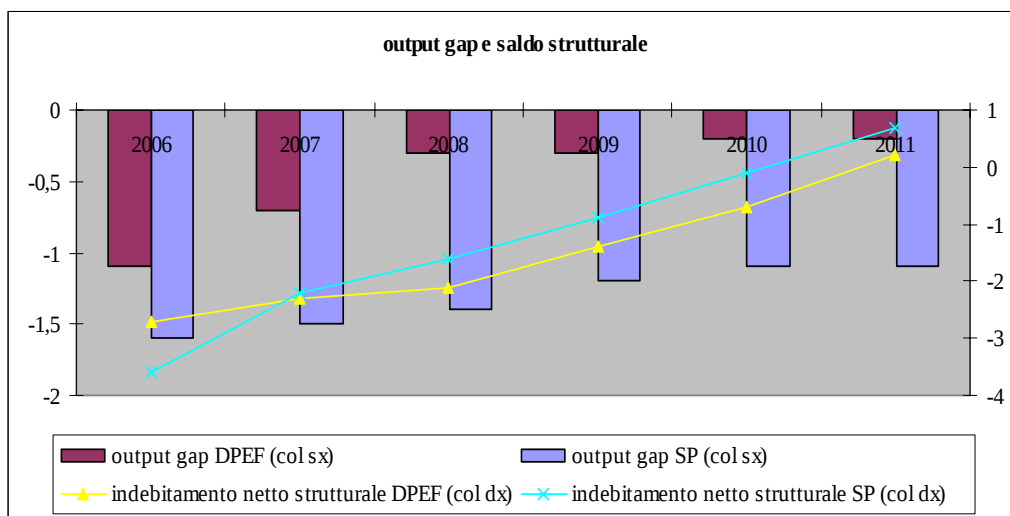
Da un punto di vista metodologico, il saldo corretto per il ciclo (*cyclically adjusted balance*, CAB) misura il saldo del settore delle pubbliche amministrazioni al netto dell'impatto delle fluttuazioni economiche, consentendo in tal modo di distinguere le variazioni automatiche di entrate e spese pubbliche rispetto all'andamento del sistema economico, dalla componente discrezionale di politica fiscale. Tale ultima componente consente, altresì, di valutare il carattere espansivo o restrittivo della politica fiscale adottata o programmata. Il saldo strutturale si ottiene scontando nel saldo corretto per il ciclo le misure *una tantum*, che possono solo temporaneamente influire sull'andamento del disavanzo.

Le misure degli indicatori strutturali si basano sull'identificazione dell'elemento ciclico del saldo e presuppongono la stima della sensibilità delle entrate e delle spese correnti alle deviazioni dell'economia dal suo livello potenziale. Il calcolo del bilancio strutturale necessita, quindi, della stima dell'*output* potenziale e dell'*output gap*, della quantificazione delle componenti cicliche e della sottrazione della componente ciclica al rapporto corrente tra saldo di bilancio e PIL.

Sulla determinazione dell'indebitamento strutturale risulta, quindi, determinante il segno e l'ampiezza dell'*output gap*, cioè delle fluttuazioni del ciclo economico, calcolato come scarto tra PIL effettivo e PIL potenziale in un determinato periodo (rapportato al PIL potenziale).

Purtroppo, tali indicatori non sono osservabili e devono essere stimati sulla base di altre variabili conosciute e misurabili (come ad esempio il PIL reale) e le loro stime risultano notoriamente incerte e fortemente dipendenti dalle metodologie usate nel calcolo. Inoltre, poiché le stime del prodotto potenziale sono basate su dati storici, esse difficilmente colgono in modo adeguato gli effetti dei cambiamenti strutturali, se non molto tempo dopo il verificarsi di tali cambiamenti¹⁰. Nonostante queste difficoltà, questi indicatori sono utilizzati da organismi sia pubblici e privati per valutare l'impostazione della politica di bilancio nei vari paesi e quantificare quanta parte delle variazioni dei saldi di bilancio sono funzione di interventi discrezionali.

¹⁰ Diverse metodologie di stima dell'*output gap* possono generare stime diverse anche di alcuni punti percentuali. Il calcolo presuppone stime del tasso a cui l'economia può crescere senza produrre pressioni inflazionistiche. Il suddetto tasso varia nel tempo, al variare della sottostante struttura dell'economia e, nel momento in cui un maggior numero di informazioni diventa disponibile, dovrebbe essere possibile produrre stime *backward looking* dell'*output gap* migliori di quelle realizzabili contestualmente. Questo suggerisce che le stime *ex post* dei saldi strutturali possono essere diverse da quelle basate sulle posizioni di bilancio correnti o previste.



Questa osservazione è rilevante nella nuova logica del Patto di stabilità e crescita. Secondo la nuova logica, i paesi che registrano un disavanzo devono procedere a una correzione annuale dei conti pari allo 0,5 per cento in termini strutturali (cfr. riquadro Obiettivi di medio termine): se le condizioni economiche sono sfavorevoli, potrebbe venire giustificata una correzione inferiore; se sono favorevoli, si potrebbe pensare anche ad obiettivi più ambiziosi, soprattutto se la situazione debitoria del paese risulti particolarmente negativa. La dinamica dell'output gap è una delle principali variabili considerate nella valutazione delle condizioni economiche prevalenti in un paese.

La variazione del saldo di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle *una tantum*, risulta pari a -0,4 nel 2007, -0,2 nel 2008, -0,7 nel 2009, -0,8 nel 2010 e nel 2011 rispettivamente. La direzione della politica fiscale – cioè il segno della variazione del saldo strutturale – rimane restrittiva in tutto il periodo di programmazione, mostrando peraltro un andamento crescente nel tempo.

Rispetto agli impegni presi nell'ambito della procedura dei disavanzi eccessivi iniziata nel luglio 2005, il profilo proposto risulterebbe coerente, in quanto la correzione operata nel biennio 2006-07 risulta superiore all'1,6 per cento previsto nella raccomandazione.

E' possibile, però, che emergano perplessità in sede europea sulla correzione prevista nei prossimi anni. La regola dello 0,5 per cento non verrebbe rispettata negli anni di migliore crescita, mentre le correzioni più

significative verrebbero effettuate negli ultimi anni del periodo di previsione.

Il DPEF 2008-2011 motiva la differente scelta del profilo di aggiustamento sulla base dei risultati migliori conseguiti nel corso degli ultimi due anni e della difficoltà sociale ed economica ad adottare un'ulteriore manovra restrittiva di grandi dimensioni (come quella che sarebbe risultata in base alle indicazioni europee) dopo la correzione operata con la legge finanziaria 2007.

Il rispetto delle indicazioni emerse in sede europea avrebbe comportato per il 2008 una manovra tale da dimezzare in un solo anno la correzione necessaria al raggiungimento dell'obiettivo di medio periodo fissato nel 2011 (cfr. pag. 32 DPEF). Diversi paesi dell'Unione europea hanno proposto percorsi di avvicinamento all'obiettivo di medio termine il cui onere risulta centrato sugli ultimi anni del periodo di previsione.

Obiettivi di medio termine e saldi strutturali

Il Patto di stabilità e crescita impone ai paesi membri di presentare, nell'ambito dell'aggiornamento dei rispettivi programmi di stabilità, un obiettivo di medio termine (MTO) relativo alla propria posizione di bilancio.

L'obiettivo di medio periodo e il percorso di avvicinamento può variare, al fine di tenere conto delle diverse situazioni nazionali. L'obiettivo 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 può variare in base alla variazione del ciclo economico.

L'obiettivo di medio periodo 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. Infine, il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine 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.

Con la procedura di deficit eccessivo è stato chiesto all'Italia di riportare il livello del disavanzo nel 2007 al di sotto del 3 per cento, effettuando una riduzione strutturale del deficit di almeno 1,6 per cento del PIL per il 2007 rispetto al suo livello nel 2005; di assicurare una riduzione del rapporto debito-PIL ad un ritmo soddisfacente, ristabilendo a tal fine un adeguato livello di avanzo primario.

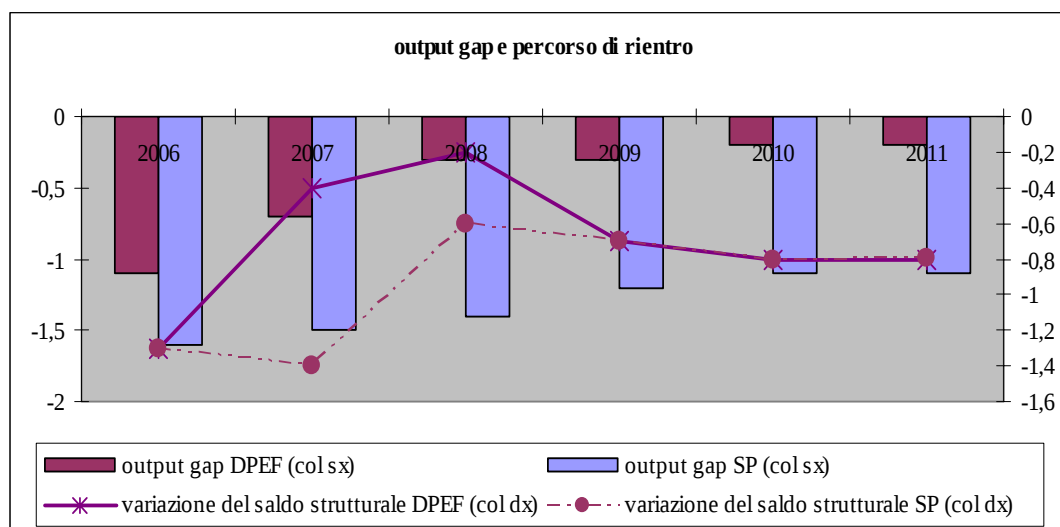
Una volta chiusa la procedura di deficit eccessivo, l'Italia è comunque vincolata, come tutti i paesi membri, al rispetto delle prescrizioni del Patto di stabilità e crescita, che richiede in particolare:

- compiere una riduzione annua strutturale del disavanzo di almeno lo 0,5 del PIL, fino al raggiungimento dell'obiettivo di medio periodo;
- assicurare comunque una riduzione del rapporto debito-PIL ad un ritmo soddisfacente.

La misura della riduzione annua strutturale dello 0,5 per cento, può variare a seconda della posizione del paese nel ciclo economico (*good or bad times*). In base al Codice di Condotta relativo al PSC, l'identificazione di *good* e *bad times* implica un'analisi complessiva della situazione economica del paese. In linea generale, i "periodi buoni" sono quelli in cui il prodotto eccede il suo livello potenziale, ovvero in cui l'*output gap* è positivo. Viene, peraltro, tenuta altresì in considerazione anche la variazione dell'*output gap* nel periodo di programmazione. Se ad esempio l'*output gap* è negativo, ma con un valore che tende a ridursi alla fine del periodo, la posizione del paese potrebbe comunque essere valutata in *good times*.

Deviazioni dalla misura dello 0,5 per cento possono, altresì, essere accettate – a determinate condizioni¹¹ – in caso che il paese abbia effettuato riforme strutturali.

Analogamente, la Francia ha presentato piani caratterizzati da una minore concentrazione temporale dell'impegno, successivamente allo sforzo di correzione del disavanzo eccessivo.



¹¹ Le condizioni sono essenzialmente che: 1) siano riforme rilevanti, abbiano cioè un effetto dimostrabile sulla sostenibilità del debito; 2) sia, comunque, garantito, con adeguati margini, il rispetto del limite del rapporto disavanzo-PIL del 3 per cento; 3) il deficit ritorni al valore di riferimento entro il periodo coperto dal programma di stabilità; 4) siano fornite adeguate spiegazioni e indicazioni delle riforme programmate.

La qualità della spesa

Il tema della qualità della spesa è affrontato in modo trasversale in numerosi capitoli del DPEF 2008-2011, a partire dalla iniziale lettera del Ministro dell'economia e poi, in particolare, nel paragrafo specificamente dedicato alla qualità della spesa ed alla riclassificazione del bilancio (VII.1), nonché nell'ambito del paragrafo relativo alle regole fiscali (IX.10).

Il messaggio che emerge dal Documento è quello della esigenza di miglioramento della composizione della spesa pubblica e della individuazione di meccanismi che evidenzino aree di inefficienza nella utilizzazione delle risorse.

Tale tema richiama spunti affrontati nel Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011 (cfr. Riquadro Controllo, affidabilità e trasparenza del sistema dei conti pubblici) e attualmente presenti nel dibattito di *policy* a livello interno ed europeo.

Nelle Considerazioni finali dell'Assemblea ordinaria della Banca d'Italia per l'anno 2006 viene evidenziato: "Per rimuovere le inefficienze l'informazione è vitale. La qualità dei servizi forniti deve divenire il cardine per la valutazione delle amministrazioni pubbliche e dell'azione dei suoi dirigenti. Gli obiettivi devono essere chiari e verificabili. Esistono margini di risparmio in tutte le grandi voci del bilancio pubblico; il progetto di revisione dei programmi di spesa avviato dal Governo, muove nella giusta direzione....".

La qualità della spesa assume analoga centralità nel Comunicato stampa della sessione dell'Ecofin del 5 giugno 2007: "... L'uso delle informazioni sui risultati nella procedura di bilancio è uno strumento importante per il processo decisionale, in quanto sposta l'accento dalla spesa ai risultati effettivamente conseguiti. Una valutazione più sistematica ed indipendente delle politiche esistenti potrebbe contribuire a rafforzare l'efficacia della spesa pubblica. Il Consiglio ritiene inoltre che occorra compiere ulteriori passi avanti sul fronte della misurazione di efficacia ed efficienza."

Nel DPEF 2008-2011, il tema della qualità della spesa viene affrontato in modo esplicito nel paragrafo relativo alla costruzione del quadro tendenziale e alla evidenziazione della scelta di non effettuare una manovra correttiva netta per il 2008.

In tale contesto viene evidenziato che, a fronte di una assenza di manovra netta, risulterebbe però necessaria una manovra lorda che consenta di attivare le risorse necessarie a finanziare alcune iniziative corrispondenti ad impegni sottoscritti ovvero a prassi consolidate (valutate nell'ordine di oltre 11,2 miliardi nel 2008 e 9,3 miliardi per gli anni successivi), cui si

aggiungono circa 10 miliardi di nuove iniziative ritenute politicamente rilevanti.

Il documento evidenzia che l'impegno del governo a contenere e gradualmente ridurre la pressione fiscale implica che le risorse per finanziare tali interventi aggiuntivi debbano essere individuate all'interno della componente della spesa primaria, che nel 2008 risulta pari a 700 miliardi di euro circa.

Tenuto conto del volume di spesa tendenziale, a fronte di interventi prospettati per un importo complessivo pari a circa 21 miliardi nel 2008, l'indicazione programmatica del governo comporterebbe quindi una ricomposizione della spesa primaria pari al 3 per cento.

Al fine di realizzare tale ricomposizione della spesa, viene invocato il principio dello spendere meglio, con l'obiettivo di recuperare risorse all'interno delle pubbliche amministrazioni, aumentando la qualità e l'efficienza della spesa.

Il documento in esame mostra come la composizione della spesa pubblica italiana sia rimasta sostanzialmente inalterata nel corso dell'ultimo decennio, a causa della estrema rigidità dei meccanismi che la determinano; viene evidenziato, altresì, come nell'ambito della pubblica amministrazione l'ammontare dei fattori utilizzati (*input*) non sia solitamente correlato al livello dei beni e servizi (*output*) o ai risultati (*outcome*). Vengono, poi, individuati alcuni fattori che rendono difficoltoso un migliore utilizzo delle risorse:

- la rigidità del bilancio pubblico, in cui le spese obbligatorie e quelle predeterminate per legge rappresentano oltre il 90 per cento della spesa totale;
- il peso percentuale della spesa di personale sul totale delle spese correnti (circa il 25 per cento per il bilancio dello Stato);
- la debole efficacia dell'azione amministrativa;
- la non completa applicazione del principio della responsabilità del risultato.

Il DPEF 2008-2011 evidenzia alcune azioni - preannunciate nello scorso DPEF e intraprese dal Governo nel corso del 2007 - destinate ad affrontare e risolvere tale situazione, soffermandosi in particolare sulla riforma della classificazione del bilancio e sulla revisione della spesa (*spending review*).

La classificazione del bilancio per missioni e programmi

La nuova struttura del bilancio, disegnata tra gennaio e giugno 2007 in stretta collaborazione con le amministrazioni di settore e con il coinvolgimento dei soggetti istituzionali interessati, è stata sancita con la emanazione della circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 21 del 5 giugno 2007.

Viene proposta una classificazione funzionale che evidenzii in modo trasparente le finalità dell'azione pubblica e le risorse destinate all'attuazione di tali obiettivi: la struttura viene articolata per missioni (34), che rappresentano le funzioni istituzionali principali, e per programmi (169), aggregati omogenei di attività, cui dovrebbero corrispondere risultati che ciascuna amministrazione è tenuta a realizzare nel settore specifico.

Essendo stata progettata nell'ipotesi di non modificare la legge di contabilità, la nuova classificazione si inserisce sulla struttura vigente del bilancio, integrandosi con la classificazione amministrativa per stati di previsione. Ai fini del voto parlamentare viene enucleata l'unità definita macroaggregati (funzionamento, interventi, spesa in conto capitale, etc); gli attuali centri di responsabilità - in attesa di una più ampia revisione delle strutture amministrative dei ministeri - rimangono rilevanti ai fini del bilancio gestionale e sono collocati al di sotto dei macroaggregati.

Anche gli elementi informativi presentati in relazione al disegno di legge finanziaria dovrebbero essere adattati al nuovo schema classificatorio, prospettando i relativi effetti finanziari in termini di programmi e di missioni.

In base al DPEF 2008-2011 la nuova classificazione permetterà una maggiore qualità della spesa, rispondendo a 3 obiettivi:

- **allocazione:** la leggibilità del bilancio consente una decisione di bilancio più consapevole non solo in termini delle correzioni al margine, proposte dalla finanziaria.
- **Informazione:** dettagli sugli obiettivi generali del programma, con l'individuazione dei soggetti responsabili, gli indicatori quantitativi di prestazione, al fine della verifica dei risultati;
- **Gestione più flessibile e trasparente delle risorse,** mediante trasferimento delle risorse attualmente presso il ministero dell'economia alle altre amministrazioni; ulteriori passi sarebbero identificabili nella adozione della contabilità analitico-patrimoniale da affiancare a quella finanziaria;

La revisione della spesa

Il DPEF 2008-2011 sottolinea come il programma straordinario di analisi e valutazione della spesa, prevista dal comma 480 della finanziaria 2007, nasce dall'esigenza di superare l'approccio incrementale delle decisioni di allocazione di bilancio.

Nella esperienza italiana - secondo il documento - la *spending review* ha la duplice finalità di agevolare il percorso di risanamento dei conti pubblici, attuando riduzioni di spesa razionali ed evitando misure di riduzione orizzontale e indiscriminata delle risorse, nonché di migliorare l'efficienza allocativa della spesa in coerenza con le priorità dell'azione pubblica.

Nel mese di aprile 2007 è iniziato, con il coordinamento dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica, il percorso di revisione della spesa per 5 ministeri: giustizia, interni, infrastrutture, trasporti ed istruzione.

Il documento in esame non fornisce indicazioni sul contenuto e sulle modalità di svolgimento del percorso di revisione della spesa relativo ai richiamati cinque ministeri. Sarebbe utile acquisire ulteriori informazioni, anche al fine di valutare la capacità dello strumento di individuare inefficienze e spazi di contenimento della spesa. Va considerato al riguardo che l'esperienza relativa all'attuazione del comma 507 della "finanziaria" 2007 non autorizza conclusioni di tipo eccessivamente ottimistico, almeno nel breve periodo, anche perché, più in generale, la possibilità di una revisione critica dei programmi di spese, anche per il carattere di novità, sembra non essere di immediata realizzazione.

I vincoli sulla spesa

Il DPEF 2008-2011 suggerisce che il valore assoluto della spesa primaria possa essere adottato quale parametro di riferimento della discussione parlamentare sul documento stesso e nella successiva fase di preparazione della manovra di bilancio per il 2008 (par. III.3).

Il documento, in particolare, prospetta che la risoluzione parlamentare possa fornire una indicazione sul livello della spesa primaria e che tale aspetto possa costituire un tassello significativo per il miglioramento della qualità della spesa e per sostenere il miglioramento dei conti pubblici. Esso sottolinea, altresì, come ciò appaia coerente con l'articolo 3, comma 2, della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, che indica - quale contenuto dei Documenti di programmazione economico-finanziaria - le indicazioni relative ai tassi di evoluzione delle entrate e delle spese.

In uno dei paragrafi finali (Par.IX.10, Regole fiscali) il documento segnala, altresì, come il vincolo sulle spese sia stato strumento di successo nel risanamento di molti paesi. Regole fiscali che prendono a riferimento le spese (primarie, totali, correnti, etc) presentano, secondo la letteratura offerta dagli organismi internazionali, molti vantaggi, soprattutto se inserite in un quadro di programmazione pluriennale.

Occorre segnalare che il Documento non esplicita gli elementi che sarebbero propedeutici alla adozione di regole fiscali sulla spesa o comunque alla indicazione dei valori di spesa primaria nell'ambito della risoluzione parlamentare al DPEF.

In particolare - tenuto conto che i modelli di regole fiscali sulle spese implicano un quadro pluriennale stabile in cui operino i vincoli stessi ¹² - l'assenza di indicazioni relative allo sviluppo pluriennale della spesa non sembrerebbe consentire di attivare sperimentazioni in linea con quelle suggerite dal documento in esame.

Come evidenziato nella tabella che segue - costruita sulla base dei dati disponibili nel DPEF 2008-2011 - mancano indicazioni quantitative sui dati programmatici relativi a entrate e spese per gli anni successivi al 2008.

¹² Come del resto evidenziato dalle esemplificazioni di Svezia, Olanda e USA, riportate nel capitolo IX.10 del Documento in esame.

DPEF 2008-2011						
Composizione del quadro pluriennale delle manovre tra entrate e spese						
		2007	2008	2009	2010	2011
tendenziale		-2,1	-2,1	-1,8	-1,3	-1,1
	entrate tend	46,4	46,2	46,1	45,8	45,6
	spese tend	48,5	48,4	47,8	47,2	46,8
manovre						
decreto-legge *		-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
	entrate	0	0	0	0	0
	spese	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
manovra 2008			0	0	0	0
	entrate		0	0	0	0
	spese		0	0	0	0
manovra 2009				0,4	0,4	0,4
manovra 2010 **					0,3	0,3
manovra 2011 **						0,7
programmatico		-2,5	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
	entrate progr	46,4	46,2			
	spese progr	48,9	48,5			
* Nell'ipotesi che nessuna disposizione del DL abbia un impatto sulle entrate						
** Nell'ipotesi che le precedenti manovre abbiano natura permanente (tavola III.12)						

Per l'esercizio 2008, la composizione programmatica delle entrate e delle spese può essere implicitamente desunta dalla affermazione relativa all'intenzione di trovare nell'ambito della spesa primaria stessa le risorse finanziarie necessarie per il finanziamento delle ulteriori spese programmate nel 2008; ne consegue che - in assenza di manovra netta e a parità di altri fattori - la composizione programmatica del bilancio tra entrate e spese corrisponderebbe a quella tendenziale.

Per gli anni successivi al 2008, peraltro, il documento indica l'entità della manovra netta, senza esplicitare - anche al solo scopo conoscitivo - una possibile scomposizione tra entrate e spese. In assenza di tali informazioni, non sembrerebbe possibile inserire nell'ambito della risoluzione parlamentare le prospettate indicazioni di obiettivi di spesa primaria.

Si ricorda che nell'Opinione del Consiglio Ecofin sul programma di stabilità italiano presentato a dicembre 2006 veniva inserita una esplicita

raccomandazione sulla necessità di specificare i dettagli della strategia fiscale per gli anni successivi a quello coperto dalla legge finanziaria. Ai sensi del Codice di Condotta sull'applicazione del Patto di stabilità e crescita, i paesi sono tenuti nella preparazione del programma ad indicare le misure che saranno intraprese per raggiungere gli obiettivi fissati¹³.

Per il Consiglio e la Commissione, che prepara la bozza di opinione, la mancanza di questi dettagli nei programmi italiani rappresenterebbe una fonte di rischio per il raggiungimento degli obiettivi e per la riduzione del debito. Essa, inoltre, non permetterebbe un'appropriata valutazione della strategia di consolidamento perseguita dal Governo.

¹³ "I programmi devono descrivere le misure di bilancio e altre misure di politica economica che saranno prese o proposte per raggiungere gli obiettivi del programma, e nel caso delle principali misure di bilancio, una valutazione dei loro effetti quantitativi sui saldi. Per gli ultimi anni coperti dal programma, le informazioni possono essere meno dettagliate. Comunque, gli obiettivi di bilancio devono essere confortati da un'indicazione delle misure necessarie per raggiungerli. Nel modello di struttura previsto per i programmi di stabilità, è prevista una tabella che indica su tutti gli anni coperti dal programma la disaggregazione degli obiettivi nelle sue componenti di spesa e di entrata."

PARTE III
**La spesa per interessi, il fabbisogno del settore
pubblico e il debito pubblico**

La spesa per interessi

Il quadro tendenziale dei conti di finanza pubblica presentato nel DPEF 2008-2011 prevede una spesa per interessi delle Amministrazioni pubbliche di 73.759 milioni di euro per il 2007 (pari al 4,8 per cento del PIL) di 78.087 milioni di euro (pari al 4,9 per cento del PIL) per il 2008. Anche i valori riportati per il 2009, il 2010 e per il 2011 indicano una previsione tendenziale di spesa di circa il 4,9 per cento del PIL.

Nel confronto con i dati riportati nella **Relazione Unificata sull'economia e sulla finanza pubblica** si nota un leggero incremento delle stime, che per il 2008 è di circa 0,1 punti percentuali sul PIL e per il 2009 di 0,2 punti percentuali. L'unica eccezione è per il 2007, anno in cui la spesa per interessi è confermata stabile rispetto alle stime di marzo, nonostante la crescita dei tassi di interessi di mercato.

Si ricorda che la spesa per interessi passivi indicata nella RUEF per il 2007, è superiore di oltre 6.000 milioni (0,2 punti percentuali di PIL) rispetto al dato del consuntivo 2006, in ragione dell'andamento crescente dei tassi di interesse di mercato. Il profilo stimato della spesa per interessi per il 2007 sembra essere confermato dai dati trimestrali delle amministrazioni pubbliche, diffusi dall'ISTAT il 3 luglio. Dall'esame di tali dati emerge che nel primo trimestre 2007 la spesa per interessi è aumentata rispetto allo stesso periodo del 2006 di oltre 1.800 milioni.

Le maggiori entrate tributarie registrate nel corso dell'anno insieme allo slittamento al 2008 del perfezionamento dei contratti del pubblico impiego, per comparti diversi dal settore statale, sembrerebbero portare, infatti, a prevedere un livello di fabbisogno per l'anno in corso inferiore a quello indicato a marzo, con riflessi positivi sul livello delle emissioni di debito e, quindi, sulla spesa per interessi.

Quanto al 2008 la spesa per interessi – nonostante sia in linea con quella del 2007 in termini di PIL - presenta un tasso di crescita più elevato rispetto a quello dell'anno precedente e a quello degli anni successivi.

Tale stima - in base ai criteri di costruzione del quadro tendenziale esplicitati in una delle note del documento in esame - dovrebbe essere fondata principalmente sul livello dei tassi di interesse di mercato, anche se risente dell'incremento del fabbisogno del settore statale, stimato nel 2008 superiore di oltre 9.000 milioni rispetto a quello del 2007.

Tale forte incremento potrebbe essere riconducibile alle maggiori spese del comparto sanitario, connesse anche con la chiusura degli accordi

previsti dai Piani di rientro dal deficit sanitario e allo slittamento dal 2007 al 2008 di parte degli oneri per il rinnovo dei contratti pubblici. Le entrate tributarie previste in aumento rispetto alle stime della RUEF sembrerebbero non compensare l'evoluzione della spesa.

Con il decreto-legge, adottato contestualmente al DPEF vengono adottate alcune misure che hanno impatto sull'indebitamento netto per un importo pari allo 0,4 per cento del PIL nel 2007 e allo 0,1 per cento per gli anni successivi. L'aggiornamento del quadro tendenziale di finanza pubblica, conseguente alle nuove norme, evidenzia un peggioramento dell'avanzo primario, con riflessi comunque trascurabili sulle previsioni della spesa per interessi, che rimangono stabili in rapporto al PIL nel periodo 2007-2011.

	2006	2007		2008		2009		2010	2011
	Consuntivo	RUEF	DPEF	RUEF	DPEF	RUEF	DPEF	DPEF	DPEF
Interessi passivi (legisl. vig.) in % del PIL	67.552 4,6	73.991 4,8	73.759 4,8	75.673 4,8	78.087 4,9	76.871 4,7	80.920 4,9	83.887 4,9	86.561 4,9
Interessi passivi (con effetti DL) in % del PIL			73.825 4,8		78.391 4,9		81.310 4,9	84.316 4,9	87.089 4,9
PIL NOMINALE	1.475.402	1.534.196	1.541.113	1.590.892	1.606.072	1.648.305	1.664.947	1.723.681	1.784.358

Nel quadro programmatico, la spesa per interessi è prevista sostanzialmente stabile rispetto al valore tendenziale e si attesta sempre su valori al di sotto del 5 per cento del PIL.

dati in % del PIL

	Programmatico				
	2007	2008	2009	2010	2011
Interessi passivi in % del PIL	4,8	4,9	4,9	4,9	4,8

Il dato programmatico della spesa per interessi presenta una lieve diminuzione (0,1 per cento del PIL) rispetto al dato tendenziale solo nel 2011, quando il saldo del settore pubblico, in miglioramento in tutto il periodo 2007-2011, raggiunge un leggero avanzo, pari a circa il 0,1 per cento del PIL.

L'andamento della spesa per interessi sembrerebbe quindi riconducibile all'effetto congiunto della riduzione del fabbisogno - che opera in senso riduttivo - e alla dinamica all'onere medio del debito, che nelle ipotesi implicite nel DPEF 2008-2011 presenta un profilo crescente nel tempo, tale da compensare gli effetti positivi della riduzione del fabbisogno (per i valori relativi all'onere medio si veda la tabella esposta nella sezione relativa all'analisi del debito).

Il fabbisogno del settore pubblico

Il Documento di programmazione economico-finanziaria 2008-2011 riporta le stime tendenziali e programmatiche del fabbisogno del settore statale e del settore pubblico per il periodo 2007-2011.

Il fabbisogno misura il divario tra entrate ed uscite finanziarie di un aggregato di enti pubblici, calcolato in termini di cassa.

Il saldo calcolato dalla Banca d'Italia è costruito in base alla variazione degli strumenti di copertura per far fronte alle necessità finanziarie degli enti (dal lato della copertura), mentre il fabbisogno elaborato dal Ministero dell'economia e delle finanze, è costruito aggregando i flussi di entrata e di spesa (dal lato della formazione).

Sussiste un'ulteriore differenza tra il fabbisogno calcolato dalla Banca d'Italia e quello calcolato dal Ministero dell'economia, relativa al perimetro degli enti inclusi nei due aggregati. Giova ricordare che, comunque, essi si differenziano per una entità trascurabile.

E' utile confrontare l'evoluzione dell'indebitamento netto, parametro principale di controllo della politica fiscale, con l'andamento del fabbisogno, indicazione rilevante per la determinazione dell'evoluzione del debito pubblico

Il fabbisogno si discosta dall'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per due motivi: differenti criteri contabili (cassa vs competenza economica) e diverse definizioni del saldo preso a riferimento (esclusione delle partite finanziarie).

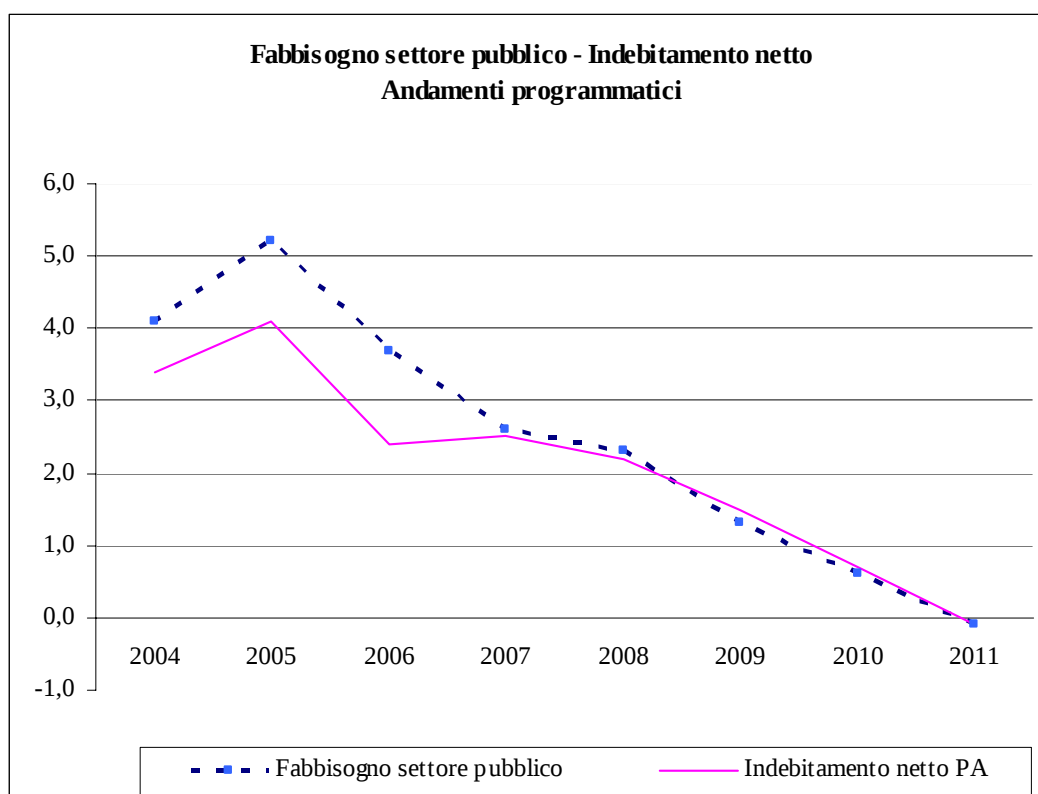
Il confronto tra i due indicatori¹⁴, come riportato nella tavola seguente, mostra che il divario tra il saldo del settore pubblico e l'indebitamento netto delle AP tende nel periodo 2007-2011 a contrarsi, per attestarsi su pochi

¹⁴ Si ricorda che il confronto tra tali indicatori viene effettuato nel presupposto che le differenze nella delimitazione dei due aggregati - amministrazioni pubbliche e settore pubblico - siano trascurabili.

decimi di punti percentuali già nel 2007, cambiare di segno negli anni successivi e annullarsi alla fine del periodo di previsione.

dati in % del PIL

		2004	2005	2006	2007		2008		2009		2010		2011	
		Cons.	Cons.	Cons.	Tend.	Progr.	Tend.	Progr.	Tend.	Progr.	Tend.	Progr.	Tend.	Progr.
Fabbisogno sett. pubb.	<i>a</i>	4,1	5,2	3,7	2,6	2,6	2,3	2,3	1,6	1,3	1,2	0,6	1,0	-0,1
Indebit. netto PA	<i>b</i>	3,4	4,1	2,4	2,5	2,5	2,2	2,2	1,9	1,5	1,4	0,7	1,3	-0,1
Differenza	<i>c=a-b</i>	0,7	1,1	1,3	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,3	0,0



Occorrerebbe acquisire indicazioni dal Governo sulle possibili cause di tale andamento; si segnala che il valore del fabbisogno potrebbe ridursi e quindi produrre un divario in riduzione per l'esaurirsi degli effetti di cassa relativi ad operazioni già contabilizzate in termini di competenza (ripianti ex post); altra causa della differenza tra i due aggregati potrebbe essere la riduzione del disavanzo delle partite finanziarie nette.

Il debito pubblico

Nel paragrafo che segue sono indicate le previsioni dell'andamento tendenziale e programmatico del rapporto debito-PIL e dei fattori che determinano la sua evoluzione nel periodo 2007-2011.

Il quadro tendenziale

Il DPEF presenta due quadri tendenziali, uno precedente all'adozione del decreto-legge approvato contestualmente al DPEF e uno che ne incorpora gli effetti. In questa sede viene discusso esclusivamente il secondo.

	Tendenziale con effetti decreto legge				
	2007	2008	2009	2010	2011
Debito pubblico in % PIL	105,1	103,2	101,4	99,3	97,2
Variazione del rapporto:	-1,7	-1,9	-1,8	-2,1	-2,1
1. Avanzo primario in % PIL	-2,3	-2,6	-3,0	-3,4	-3,6
2. Trascinamento del debito	0,0	0,5	1,0	1,3	1,4
Onere medio del debito *	4,5	4,7	4,7	4,8	4,9
Variazione del PIL nominale	-4,5	-4,2	-3,7	-3,5	-3,5
3. Residuo	0,6	0,2	0,2	0,0	0,1

* L'onere medio del debito è calcolato come rapporto tra la spesa per interessi passivi sostenuta nell'anno di riferimento e la consistenza del debito dell'anno precedente.

Secondo le indicazioni del quadro tendenziale, nel 2007 il rapporto debito-PIL dovrebbe tornare a diminuire dopo due anni consecutivi di crescita.

Si ricorda che il rapporto debito pubblico-PIL nel 2005 è stato pari al 106,2 per cento del PIL e nel 2006 ha raggiunto il livello di 106,8 per cento. Il valore del 2006 sarebbe rimasto pari al livello dell'anno precedente se depurato dell'extra debito emesso - quale pre-finanziamento - per far fronte ai rimborsi Iva connessi alla sentenza della Corte di Giustizia Europea del settembre 2006.

Il livello del rapporto debito pubblico-PIL è stimato per il 2007 pari a 105,1 per cento del PIL, con una riduzione dell'incidenza sul PIL di circa 0,3 punti percentuali rispetto alle stime indicate nella Relazione Unificata.

Secondo le indicazioni del DPEF 2008-2011, il dato tendenziale del 2007 sarebbe stato di circa il 104,7 per cento del PIL se tutte le risorse derivanti

dalle maggiori entrate fiscali fossero state utilizzate per la riduzione del deficit.

Nel periodo di previsione il livello del debito è previsto in progressiva riduzione, collocandosi al di sotto del 100 per cento del PIL nel 2010 e raggiungendo un valore prossimo al 97 per cento nel 2011.

La variazione del rapporto tra il debito ed il prodotto è riconducibile a tre componenti: l'indebitamento netto primario; il differenziale tra l'onere medio del debito e la crescita nominale del prodotto, che rappresenta la componente di trascinamento del debito; una componente residuale, data dal risultato combinato di alcuni elementi, tra cui gli effetti dei diversi criteri di contabilizzazione utilizzati per il calcolo dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e per il calcolo del fabbisogno del settore pubblico, le acquisizioni nette di partite finanziarie, gli scarti di emissione, le variazioni dei tassi di cambio, i proventi da privatizzazioni.

Nell'analisi del quadro tendenziale¹⁵, come fattore di miglioramento del rapporto, si segnala il miglioramento dell'avanzo primario tendenziale (che passa dal 2,3 per cento al 3,6 per cento). Sembrerebbe contribuire negativamente alla variazione del debito l'effetto di trascinamento, che passa da un valore nullo nel 2007 allo 0,5 per cento del PIL nel 2008 e all'1,5 per cento nel 2011. Tale andamento sembrerebbe il risultato dell'operare congiunto di una graduale riduzione del contributo positivo garantito dalla crescita del PIL nominale - che nel periodo decresce dal 4,5 per cento del 2007 al 3,5 per cento del 2011 - e della crescita dell'onere medio del debito, che incrementa di 0,4 punti percentuali tra il 2007 e il 2011.

Infine il peso della componente residuale sulla variazione del debito tende a decrescere nel periodo di previsione.

Il quadro programmatico

Nel quadro programmatico il profilo del rapporto debito-PIL è previsto decrescere da un valore di circa il 103,2 per cento del PIL nel 2008 ad un valore del 95 per cento nel 2011 (di 2 punti inferiore rispetto al quadro tendenziale).

Nel 2008 si registra la coincidenza tra il rapporto programmatico e quello tendenziale.

¹⁵ Nell'analisi presentata nelle tavole, il segno (-) indica un contributo positivo del fattore cui si riferisce alla diminuzione del rapporto debito-PIL; il segno (+) indica, invece, che il fattore in esame contribuisce all'aumento del livello del rapporto debito-PIL.

Dall'analisi delle componenti risulta però che il rapporto debito-PIL del quadro programmatico è il risultato di un avanzo primario in percentuale di PIL leggermente superiore (0,1 per cento del PIL) rispetto a quello indicato nel quadro tendenziale.

L'effetto compensativo si ritrova nella componente residuale che, di conseguenza, varia inversamente all'avanzo primario nel passaggio tra quadro programmatico e quadro tendenziale.

Poiché con le informazioni a disposizione non è possibile conoscere quale elemento della componente residuale si modifica nel quadro programmatico di previsione, sarebbe utile disporre di elementi di dettaglio sulla composizione della componente residuale della variazione del rapporto debito pubblico-PIL, in linea con le informazioni esposte nell'Aggiornamento del Programma di stabilità.

In tale quadro, occorrerebbe poi tenere conto delle informazioni derivanti dalle stime relative al rapporto sul PIL del fabbisogno del settore pubblico, dalle quali sembra emergere una componente di variazione del rapporto debito-PIL non inclusa nel valore del fabbisogno. Tale divergenza, però, nel caso specifico, sembrerebbe riconducibile principalmente alla dinamica del denominatore dei rapporti in esame. Infatti, il passaggio ai livelli sembrerebbe fornire un quadro sostanzialmente coerente della relazione tra fabbisogno e variazione del debito.

	Programmatico			
	2008	2009	2010	2011
Debito pubblico in % PIL	103,2	101,2	98,3	95,0
Variazione del rapporto:	-1,9	-2,0	-2,9	-3,3
1. Avanzo primario	-2,7	-3,4	-4,2	-4,9
2. Trascinamento del debito	0,5	1,1	1,2	1,3
Onere medio del debito	4,7	4,7	4,8	4,9
Variazione del PIL nominale	-4,2	-3,6	-3,6	-3,6
3. Residuo	0,3	0,3	0,1	0,3

Nel periodo 2009-2011 il rapporto debito-PIL diminuisce ad un ritmo sostenuto.

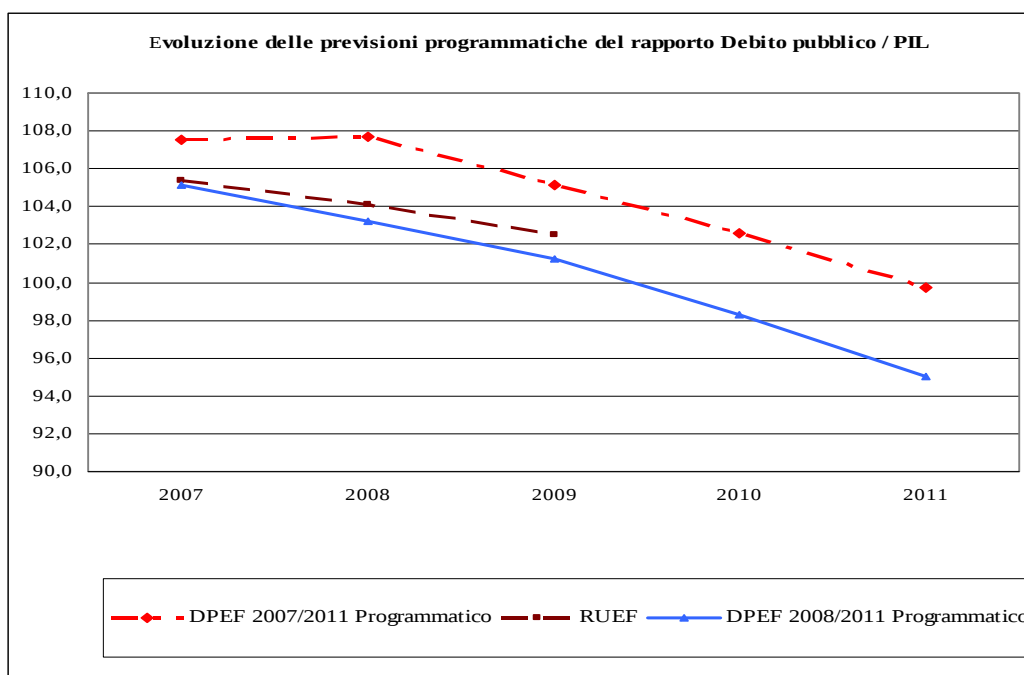
In base all'analisi delle componenti della variazione del rapporto, la dinamica dipenderebbe dall'effetto combinato della crescita dell'avanzo primario programmatico e dall'effetto trascinamento del debito; la componente residuale ha, invece, un impatto sostanzialmente stabile nel periodo (0,3 per cento del PIL) con l'eccezione del 2010 quando decresce allo 0,1 per cento del PIL.

L'esame in dettaglio delle componenti mostra che il livello dell'avanzo primario è stimato passare dal 3,4 per cento del 2009 al 4,9 per cento del 2011. Si ricorda che tale livello di avanzo primario verrebbe raggiunto grazie alle misure correttive che in base alle indicazioni contenute nel DPEF saranno adottate nel triennio 2009-2011.

L'effetto di trascinamento del debito assume un profilo crescente nel periodo - passando da un valore pari allo 0,5 per cento del PIL, ad un valore pari all'1,3 per cento nel 2011 - per effetto della crescita dell'onere medio del debito e dell'invarianza del tasso di crescita del PIL nominale; tale fattore sembrerebbe, quindi, indebolire l'effetto positivo di riduzione del rapporto assicurato dalla crescita dell'avanzo primario.

Il grafico seguente riassume l'evoluzione delle previsioni del livello del debito pubblico in percentuale di PIL riportate negli ultimi documenti ufficiali.

Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per il 2007-2011 indicava un obiettivo programmatico per il rapporto debito pubblico PIL, che partendo da un livello di circa il 107,5 per cento del PIL per il 2007, raggiungeva nel 2011 un livello del debito pubblico al di sotto del 100 per cento del PIL, con una riduzione di quasi 8 punti percentuali di PIL.



La Relazione Unificata di marzo aggiorna la stima programmatica per il 2007 riducendola ad un valore pari al 105,4 per cento del PIL e indica un livello del debito pubblico in rapporto al PIL per il 2008 pari al 104,1 per cento del PIL e 102,5 per cento del PIL nel 2009.

Nel DPEF 2008-2011, le stime programmatiche vedono un profilo decrescente per gli anni successivi al 2007 e - grazie alle misure di correzione al deficit previste per gli anni 2009-2011 e al raggiungimento dell'equilibrio di bilancio nel 2011 - vedono una discesa del debito pubblico, attestando il rapporto ad un valore di circa il 95 per cento nel 2011.

PARTE IV
Analisi settoriali:
andamenti tendenziali e politiche di risanamento

Le entrate

Le entrate delle Amministrazioni pubbliche – consuntivo 2006

Le entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche ammontano nel 2006 a 680 miliardi di euro, con un aumento rispetto al 2005 del 7,7 per cento, e presentano, rispetto alle previsioni indicate nei precedenti documenti di finanza pubblica, un incremento del gettito come risulta dalla seguente tabella.

(in milioni di euro)

	Consuntivo 2005	DPEF 2007-2011 (lug. 2006)	RPP (ott. 2006)	Consuntivo (*) 2006	Differenza (Consuntivo- RPP)
Imposte dirette <i>incidenza sul PIL</i>	190.132 13,4	201.255 13,7	204.441 13,9	213.664 14,5	9.223
Imposte indirette <i>incidenza sul PIL</i>	202.471 14,2	212.646 14,5	209.505 14,3	218.250 14,8	8.745
Imposte in c/capitale <i>incidenza sul PIL</i>	1.864 0,1	3.135 0,2	5.867 0,4	222 0,0	-5.645
Contributi sociali <i>incidenza sul PIL</i>	183.434 12,9	187.660 12,8	187.660 12,8	192.038 13,0	4.378
Altre entrate correnti <i>incidenza sul PIL</i>	49.658 3,5	52.940 3,6	51.940 3,5	51.630 3,5	-310
Altre entrate c/capitale <i>incidenza sul PIL</i>	3.985 0,3	3.790 0,3	3.790 0,3	4.250 0,3	460
Tot. entr. tributarie correnti <i>incidenza sul PIL</i>	392.603 27,6	413.901 28,2	413.946 28,2	431.914 29,3	17.968
Tot. entr. tributarie <i>incidenza sul PIL</i>	394.467 27,7	417.036 28,4	419.813 28,6	432.136 29,3	12.323
Tot. entr. tributarie e contrib. <i>incidenza sul PIL</i>	577.901 40,6	604.696 41,2	607.473 41,4	624.174 42,3	16.701
Entrate complessive <i>incidenza sul PIL</i>	631.544 44,4	661.426 45,1	663.203 45,2	680.054 46,1	16.851
<i>Pressione tributaria</i>	27,7	28,4	28,6	29,3	
<i>Pressione contributiva</i>	12,9	12,8	12,8	13,0	
<i>Pressione fiscale complessiva</i>	40,6	41,2	41,4	42,3	
PIL	1.423.048	1.467.709	1.468.646	1.475.402	

(*) I dati indicati nel DPEF 2008-2011 confermano quelli indicati nella Relazione unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica (marzo 2007) e quelli indicati nella Relazione Generale sul Paese (maggio 2007).

Con riferimento al maggior gettito per l'anno 2006 assume rilievo, ai fini di una corretta valutazione delle stime per gli anni successivi, individuare la natura delle maggiori entrate distinguendo, in particolare, la quota strutturale e la quota *una tantum*.

Con particolare riferimento al gettito tributario erariale, si segnala che il Vice Ministro Visco, nel corso dell'audizione tenuta presso le Commissioni V e VI della Camera dei deputati in data 7 marzo 2007¹⁶, ha fornito precisazioni in merito all'incremento verificatosi nel 2006 rispetto al 2005. In particolare, è stato precisato che tale valore, che ammonta complessivamente a 35,8 miliardi di euro comprende:

- la crescita del PIL, cui viene attribuito un valore di 10,5 miliardi;
- effetto di misure permanenti, cui viene attribuito un valore di 5 miliardi;
- effetto di misure *una tantum*, valutato in 8,1 miliardi. In particolare si tratta di circa 4 miliardi per imposte one-off (principalmente imposte sostitutive), aumento di circa 1 miliardo delle ritenute IRPEF per pagamento di arretrati contrattuali e la parte residua per pagamenti ed eventi eccezionali¹⁷;
- la parte restante delle maggiori entrate, pari a circa 12 miliardi di euro, derivano da un miglioramento della *tax compliance* e da altri fattori legati all'emersione della base imponibile.

Il Vice Ministro, inoltre, ha precisato che tra i fattori che hanno determinato il maggior gettito rientrano gli interventi antievasione adottati, soprattutto nel settore immobiliare, l'inasprimento degli accertamenti effettuati nel 2006, i processi di ristrutturazione intervenuti nell'apparato produttivo/distributivo che avrebbero favorito settori con minore propensione all'evasione, il positivo andamento del mercato immobiliare.

¹⁶ Ministero dell'economia e delle finanze – Analisi dell'andamento delle entrate tributarie della Pubblica Amministrazione, 2006 – 7 marzo 2007.

¹⁷ Il bollettino delle entrate tributarie (dicembre 2006), relativamente agli incrementi di gettito delle imposte dirette erariale rispetto al 2005, precisa che tra le *una tantum* sono incluse sia l'imposta sostitutiva per rivalutazione dei beni d'impresa che registra un incremento di gettito in misura pari a 3,9 miliardi per la riapertura dei termini operata con legge finanziaria 2006 sia l'imposta sostitutiva per la rivalutazione delle partecipazioni che registra un incremento di 0,4 miliardi di euro.

Le imposte delle Amministrazioni pubbliche nel 2006

Nella seguente tabella si riportano alcune delle principali voci relative al gettito delle **imposte dirette** nel 2006 e la variazione rispetto al 2005.

(importi in milioni di euro)

	2005	2006	Variaz. %
IMPOSTE DIRETTE	190.132	213.664	12,38
<i>Di cui:</i>			
<i>IRPEF</i>	<i>133.301</i>	<i>142.730</i>	<i>7,07</i>
<i>Addizionale regionale IRPEF</i>	<i>6.430</i>	<i>5.954</i>	<i>-7,40</i>
<i>Addizionale comunale IRPEF</i>	<i>1.528</i>	<i>1.564</i>	<i>2,36</i>
<i>Ires</i>	<i>30.329</i>	<i>35.915</i>	<i>18,42</i>
<i>Imp. sostit. rivalutazione beni aziendali</i>	<i>1.829</i>	<i>5.618</i>	<i>207,16</i>

Fonte: ISTAT

Il Bollettino delle entrate tributarie erariali (dicembre 2006) precisa che l'incremento del gettito IRPEF interessa genericamente tutte le voci in esso compreso. Si registra, infatti, un incremento sia delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente (+676 milioni per gli statali e +6.874 milioni per i dipendenti non statali), sia delle ritenute sui redditi di lavoro autonomo (+654 milioni) sia, infine, dell'imposta per autoliquidazione (+486 milioni).

Per quanto riguarda l'Ires, il Bollettino evidenzia che l'incremento riguarda sia il versamento a saldo dell'imposta dovuta per il 2005 sia quello dell'acconto versato per il periodo d'imposta 2006. Quest'ultimo, in particolare, registra un incremento, rispetto al 2005, pari a circa il 16%.

Nella seguente tabella si riportano alcune delle principali voci relative al gettito delle **imposte indirette** nel 2006 e la variazione rispetto al 2005.

(in milioni di euro)

	2005	2006	Variaz. %
IMPOSTE INDIRETTE	202.471	218.250	7,79
Iva	83.314	90.976	9,20
Imposta di registro e sostitutiva	5.005	5.942	18,72
Imposta di bollo	4.636	5.275	13,78
Imposta ipotecaria	1.457	2.198	50,86
ICI	10.583	10.843	2,46
Irap	34.690	37.542	8,22

Fonte: ISTAT

In merito all'andamento del gettito Iva, si segnala che l'incremento del gettito è risultato più sostenuto in alcuni settori considerati a più alto rischio di evasione quali quello delle costruzioni e dei servizi immobiliari dove il gettito è cresciuto su base annua tra il 13 e il 15 per cento a fronte di una crescita per costruzioni del 5,2%¹⁸.

In merito alla composizione del gettito Iva da scambi interni e importazioni, il Bollettino delle entrate tributarie erariali (dicembre 2006) evidenzia che la crescita Iva riguarda sia gli scambi interni (+7,8%) sia le importazioni (+15,9%). Quest'ultima, peraltro, è fortemente legata all'aumento dei prezzi internazionali dei prodotti energetici e minerari.

E' opportuno in proposito, al fine di consentire una verifica della stima effettuata relativamente al gettito futuro, acquisire chiarimenti in merito alla natura, temporanea o strutturale, del maggior gettito realizzato nel 2006. Ciò in quanto il gettito 2006 costituisce la base di previsione per il 2007 e gli anni successivi.

Inoltre, appaiono necessari chiarimenti sulle determinanti di tale maggior gettito, con particolare riguardo ai risultati dell'attività di contrasto all'evasione¹⁹, atteso che la legge finanziaria per il 2007 limita esclusivamente a tale componente la possibilità di utilizzo del maggior gettito.

Le previsioni di entrata per il periodo 2007-2011

La metodologia di stima degli andamenti tendenziali delle entrate

Le stime tendenziali delle entrate delle Amministrazioni pubbliche si collocano, per il 2007 e per gli anni successivi, a livelli più favorevoli rispetto al quadro delineato nella RUEF, scontando, come precisato nel documento, incrementi di gettito di natura permanente, connessi al più favorevole scenario economico ed al miglioramento del gettito previsto legato alla lotta all'evasione.

¹⁸ Fonte ISTAT

¹⁹ Si ricorda al riguardo che, nella relazione illustrativa del disegno di legge di assestamento per il 2007 presentato al Senato (S. 1679), la Tabella A recante le previsioni assestate di competenza dell'anno 2007 riporta un totale di entrate tributarie pari a 412.072 miliardi di euro (al netto delle regolazioni debitorie), di cui 388.241 miliardi derivanti dall'attività ordinaria di gestione, e 23.831 miliardi dall'attività di accertamento e di controllo.

Le previsioni di entrata incorporano gli effetti della legislazione vigente, come sottolineato nel paragrafo III.3 del documento²⁰. In proposito occorre ricordare, con riferimento agli effetti della manovra di finanza pubblica per il 2007 sulle entrate di natura tributaria, che in sede di RUEF si era ritenuto che le maggiori entrate tributarie osservate nel 2006 potessero già riflettere parte degli effetti attesi dalle misure di lotta all'evasione ed all'elusione fiscale adottate con la manovra di luglio 2006 e con la legge finanziaria 2007.

Non è chiaro, tuttavia, in quale misura ed in base a quali parametri sia stato calcolato tale effetto e come esso abbia inciso sulla revisione delle stime di gettito connesse all'attuazione della manovra per l'anno in corso e per gli anni successivi²¹.

In considerazione di questi elementi, per le entrate tributarie il gettito tendenziale è stato stimato sulla base di un incremento medio annuo pari al 3,3²² per cento e secondo un'elasticità media rispetto al PIL pari nel periodo allo 0,9 per cento.

**ELASTICITÀ DELLE ENTRATE TRIBUTARIE CORRENTI
RISPETTO AL PIL – ANNI 2001-2011**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Media 2001- 2006	Media 2007- 2011
Dirette	1,46	-0,65	-0,15	0,89	1,11	3,36	1,37	1,14	1,03	1,01	0,97	1,01	1,10
Indirette	0,23	1,25	0,28	1,12	1,55	2,12	0,65	0,60	0,82	0,80	0,80	1,09	0,74
Totale	0,84	0,28	0,07	1,01	1,33	2,72	1,01	0,87	0,93	0,91	0,89	1,04	0,92

Fonte: DPEF 2008-2011 e ISTAT, Conti economici nazionali 1980-2006, 12 giugno 2007.

Come si vede dalla tavola che precede l'elasticità delle entrate tributarie risulta leggermente superiore all'unità per il 2007, per poi scendere a 0,87 nel 2008 e collocarsi su valori prossimi alla media dell'intero periodo nei tre anni successivi.

Al fine di valutare come l'adozione dei parametri adottati per la costruzione del tendenziale si collochi rispetto all'andamento riscontrato nel passato è stato effettuato un confronto rispetto al periodo 2001-2006. Sulla base di tale confronto, si rileva che il valore medio dell'elasticità scontato

²⁰ Le stime sono integrate con gli effetti del decreto legge in materia di spesa che, peraltro, incidono solo marginalmente sulle previsioni complessive di entrata negli anni 2007 e 2008.

²¹ In proposito si veda anche il riquadro di approfondimento relativo agli studi di settore.

²² Per il periodo 2008-2011. Per il periodo 2007-2011 la crescita media delle entrate tributarie si colloca al 3,6 per cento.

nelle previsioni tendenziali del DPEF si colloca al di sotto della media riscontrata nel periodo 2001-2006. Occorre, tuttavia sottolineare la grande variabilità assunta dal dato in tale periodo, influenzato, nei primi anni della serie, dall'effetto di rilevanti misure di alleggerimento fiscale introdotte (Tremonti-bis, riforma della tassazione del reddito personale), e, nel 2006, sia dalla presenza di una tantum e di fattori eccezionali, sia, come si afferma nel documento in esame, da una emersione spontanea di base imponibile (*tax compliance*). Per il solo periodo 2001-2005, l'elasticità media si colloca a 0,71 punti percentuali del PIL. In tale periodo, inoltre, a differenza di quanto si rileva negli anni successivi, l'elasticità rispetto al PIL delle imposte dirette risulta costantemente inferiore a quella relativa alle imposte indirette.

Rispetto alle stime tendenziali contenute nella RUEF, per il triennio 2007-2009, periodo di previsione considerato in entrambi i documenti, le misure delle elasticità utilizzate nel DPEF risultano leggermente superiori, soprattutto con riferimento al 2007, anno per il quale le stime di tendenziale contenute nella relazione unificata sottendevano una elasticità rispetto al PIL pari allo 0,95 per cento. Nella media del triennio il valore si attesta a 0,90, di poco inferiore al valore medio su cui si basano le stime del DPEF per il medesimo periodo 2007-2009, pari allo 0,93 per cento.

L'analisi condotta, peraltro effettuata in via di approssimazione in quanto i dati utilizzati non sono stati depurati di fattori di carattere eccezionale che possono influire sull'effettivo andamento del gettito tributario rispetto all'evoluzione delle basi imponibili e spiegare parte della elevata variabilità riscontrata in riferimento al periodo 2001-2006, non consente di formulare un giudizio rispetto alla congruità del valore dell'elasticità utilizzata come base per le proiezioni del tendenziale 2007-2011.

Appare, pertanto, opportuno che il Governo chiarisca le ipotesi e le metodologie utilizzate ai fini dell'adozione di tale parametro.

**ELASTICITÀ DELLE ENTRATE TRIBUTARIE CORRENTI
RISPETTO AL PIL. ANNI 2007-2009**

	2007	2008	2009	Media 2007-2009
Dirette	1,38	1,01	1,07	1,15
Indirette	0,53	0,63	0,81	0,66
Totale	0,95	0,82	0,94	0,90

Fonte: RUEF, marzo 2007

Le stime tendenziali circa l'andamento delle entrate a titolo di contributi sociali sottendono una crescita media nel periodo 2008-2011 del 3,5 per cento, con una elasticità dell'1,1 per cento nel 2008 e successivamente dello 0,9 per cento rispetto al PIL.

Le stime di elasticità appaiono in linea con quelle in base alle quali sono state elaborate le previsioni nella RUEF, che scontano una elasticità dell'1,15 per cento nel 2008 e dello 0,93 per cento nel 2009.

In riferimento all'anno 2007, mentre nella RUEF si stimava un'elasticità prossima al 2 per cento, nel DPEF tale elasticità si attesta 1,7 per cento del PIL. Ciò in quanto, a fronte di una crescita più contenuta dei contributi sociali (7,7 per cento rispetto all'8,2 per cento), la stima di crescita del PIL nominale risulta più elevata di circa mezzo punto percentuale rispetto a quella scontata nella RUEF. Una quota della correzione del tasso di crescita dei contributi è presumibilmente ascrivibile allo slittamento del rinnovo dei contratti di lavoro.

Studi di settore

Le previsioni degli andamenti tendenziali delle entrate tributarie scontano la realizzazione degli effetti attesi dalle misure di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale inserite nella legge finanziaria per il 2007.

Fermo restando quanto già osservato in merito ai criteri in base ai quali parte degli effetti di maggior gettito attesi da tali misure possano risultare già incorporati nelle maggiori entrate osservate nel 2006, occorre sottolineare che alcuni degli interventi adottati in sede di manovra appaiono incontrare recentemente alcune difficoltà applicative.

Si tratta, in particolare, delle modifiche apportate alla disciplina degli studi di settore, volte ad aggiornare e potenziare tale strumento.

Le novità della finanziaria 2007

Le modifiche introdotte dai commi da 13 a 27 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006 fanno seguito a quelle già varate con il decreto legge 4 luglio 2006 n. 223, in tema di modalità di accertamento nei confronti dei soggetti in contabilità ordinaria e dei professionisti, che hanno notevolmente ampliato la possibilità di utilizzare gli studi di settore in sede di accertamento nei confronti degli esercenti imprese in contabilità ordinaria, anche per opzione, e per gli esercenti arti e professioni.

Le novità introdotte dall'articolo unico della legge finanziaria, oltre a disporre la revisione periodica almeno triennale degli studi, ad ampliare la platea dei contribuenti assoggettati a tale strumento di accertamento ed inasprire le sanzioni relative all'omessa ed infedele compilazione dei modelli, prevedono l'introduzione, in sede di revisione periodica degli studi di settore a decorrere dal periodo d'imposta 2007, di specifici indici di coerenza rispetto alla normalità economica di ciascun settore e, in fase transitoria, già a decorrere dal periodo d'imposta 2006, la previsione di specifici indicatori di normalità economica.

Tali indicatori, di significativa rilevanza, sono idonei all'individuazione di ricavi, compensi e corrispettivi fondatamente attribuibili al contribuente in relazione alle caratteristiche ed alle condizioni di esercizio della specifica attività svolta.

Dal complesso delle misure è atteso, in base alla relazione tecnica di corredo alle norme, un effetto di maggior gettito di circa 3,3 mld di euro nell'anno in corso, 3,8 mld di euro nel 2008 e di 4,9 mld di euro annui dal 2009, di cui circa 2,6 mld nel 2007 ed 1,8 mld di euro annui dal 2008 sono ascrivibili all'introduzione dal periodo d'imposta 2006 degli specifici indicatori di normalità economica.

I provvedimenti applicativi

Alle disposizioni della legge finanziaria hanno fatto seguito alcuni provvedimenti attuativi. In particolare:

- con il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 14 febbraio 2007 sono stati individuati gli studi di settore da sottoporre a revisione per il periodo d'imposta 2007;
- con decreti del 20 marzo 2007 sono stati approvati 56 studi di settore, in parte oggetto di revisione ed in parte attinenti ad attività in precedenza non assoggettate agli studi di settore. Inoltre, con DM del 20 marzo 2007 sono stati approvati gli specifici indicatori di normalità economica, distinti per i contribuenti che esercitano attività d'impresa e per quelli che esercitano attività di lavoro autonomo.

Successivamente, con le Circolari 31/E del 22 maggio 2007 e 38/E del 12 giugno 2007 l'Amministrazione finanziaria ha fornito chiarimenti sulle modalità applicative delle disposizioni emanate, sollecitati dalle associazioni di categoria dei contribuenti.

E' stato inoltre previsto, senza applicazione della maggiorazione dello 0,40 per cento, uno slittamento di circa 20 giorni del termine ordinario di versamento delle imposte a saldo 2006, risultanti dalla dichiarazione unificata annuale, e dell'eventuale primo acconto 2007.

Definizione di diverse modalità applicative

Nel corso della seduta del 26 giugno 2007, il Senato ha approvato una mozione che, tra l'altro, impegna il Governo ad interpretare in "via sperimentale" l'applicazione dei nuovi indici di normalità economica e ad utilizzarli al fine della costruzione di liste selettive di controllo, senza nessun automatismo accertativo. La mozione prescrive, inoltre, che l'introduzione degli indicatori di normalità economica deve avvenire con l'ausilio irrinunciabile delle associazioni delle categorie interessate. Invita, altresì il Governo a valutare la possibilità di esonerare dall'obbligo di presentazione dell'elenco clienti-fornitori, per il periodo d'imposta in corso al 10 gennaio 2006, i soggetti in regime di contabilità semplificata e gli esercenti arti e professioni,

Al fine di dare concreta attuazione ai contenuti della mozione, il Governo ha avviato il contatto con le categorie rappresentative dei contribuenti interessati proponendo alcune misure volte a chiarire e definire il quadro delle garanzie assicurate ai contribuenti.

In particolare²³:

- per l'anno d'imposta 2006 (dichiarazioni 2007) l'adeguamento previsto in ciascuno studio di settore può essere effettuato considerando il livello minimo dei ricavi derivante dall'applicazione degli indicatori di normalità economica a condizione che tale livello non sia inferiore a quello di congruità puntuale previsto dagli studi senza tenere conto dell'effetto dei suddetti indicatori. Tale condizione garantisce anche l'applicazione della tutela nei confronti delle rettifiche degli studi di settore in base a presunzioni semplici²⁴;
- per il medesimo periodo d'imposta, in fase di eventuale accertamento l'agenzia delle entrate dovrà motivare l'utilizzo degli indicatori di normalità economica;
- non è prevista l'applicazione degli studi di settore per le imprese e gli enti *no profit*, in quanto per loro natura tali soggetti non possono riscontrare la situazione di normalità con cui è definito lo studio.

In proposito, riguardo alle modalità applicative della nuova disciplina legislativa in materia di studi di settore, che sono attualmente in corso di definizione, appare opportuno che sia chiarito se ed in quale misura tali modalità siano suscettibili di influenzare il livello di gettito acquisibile rispetto a quello originariamente ascrivito alle norme.

²³ Cfr. Comunicato Viceministro MEF del 27 giugno 2007.

²⁴ Ai sensi dell'articolo 10, comma 4-bis, della legge n. 46 del 1998.

Previsioni 2007

Nella seguente tabella si evidenziano gli aggiornamenti delle previsioni di entrata delle Amministrazioni pubbliche relative all'anno 2007.

(in milioni di euro)

	DPEF 2007-2011 (lug. 2006)	RPP (ott. 2006)	RUEF (marzo 2007)	DPEF 2008-2011 (giu. 2007)	Differenza (DPEF-RUEF)
Imposte dirette	207.678	223.339	225.412	226.702	1.290
<i>incidenza sul PIL</i>	13,7	14,8	14,7	14,7	
Imposte indirette	221.269	219.103	222.825	224.616	1.791
<i>incidenza sul PIL</i>	14,6	14,5	14,5	14,6	
Imposte in c/capitale	47	815	883	883	0
<i>incidenza sul PIL</i>	0,0	0,1	0,1	0,1	
Contributi sociali	192.020	203.972	207.792	206.794	-998
<i>incidenza sul PIL</i>	12,7	13,5	13,5	13,4	
Altre entr. correnti	51.850	51.885	52.691	52.650	-41
<i>incidenza sul PIL</i>	3,4	3,4	3,4	3,4	
Altre entr. c/capitale	4.805	4.805	3.645	3.677	32
<i>incidenza sul PIL</i>	0,3	0,3	0,2	0,2	
Tot. entr. tributarie correnti	428.947	442.442	448.237	451.318	3.081
<i>incidenza sul PIL</i>	28,3	29,3	29,2	29,3	
Tot. entr. tributarie	428.994	443.257	449.120	452.201	3.081
<i>incidenza sul Pi</i>	28,3	29,4	29,3	29,3	
Tot. entr. tributarie e contrib.	621.014	647.229	656.912	658.995	2.083
<i>incidenza sul PIL</i>	41,0	42,9	42,8	42,8	
Entrate complessive	677.669	703.919	713.248	715.322	2.074
<i>incidenza sul PIL</i>	44,8	46,6	46,5	46,4	
<i>Pressione tributaria</i>	28,3	29,4	29,3	29,3	
<i>Pressione contributiva</i>	12,7	13,5	13,5	13,4	
<i>Pressione fiscale complessiva</i>	41,0	42,9	42,8	42,8	
PIL	1.467.709	1.510.158	1.534.196	1.541.113	

Si rileva che gli importi relativi alle previsioni tendenziali presentati nel DPEF 2008-2011 non registrano variazioni nella versione integrata con gli effetti del decreto legge di spesa, con la sola eccezione dell'importo relativo al totale delle imposte dirette, che nella versione dell'andamento tendenziale integrato registra una riduzione di 86 milioni di euro.

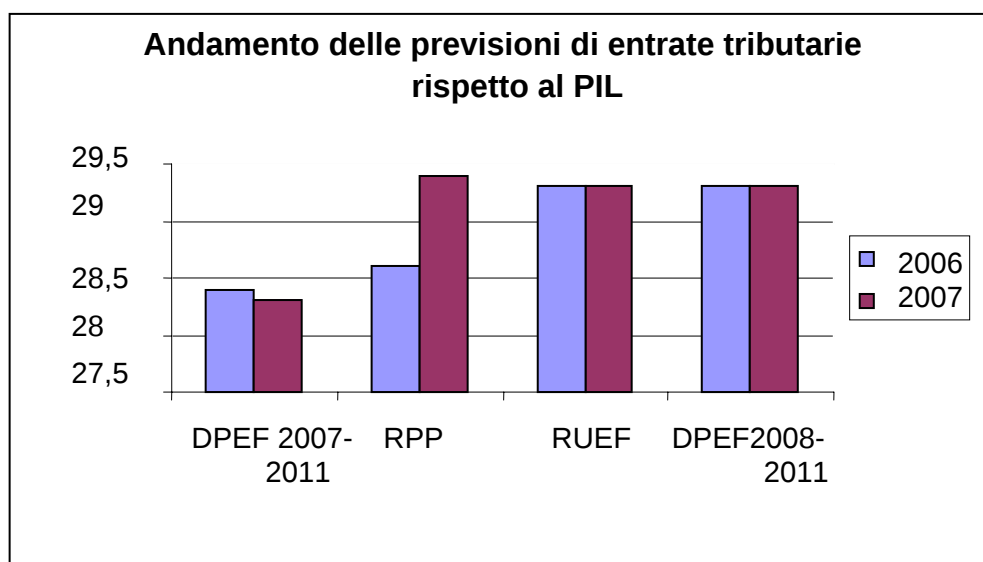
Non sono, peraltro, deducibili né dalla relazione tecnica di corredo al decreto legge, né dal documento in esame le ragioni di tale scostamento.

Gli aggiornamenti delle previsioni di gettito per il 2007 conseguono alle rilevazioni dei maggiori introiti osservati nel 2006. Rispetto alle previsioni indicate nella RUEF (marzo 2007), le nuove stime valutano un incremento del gettito tributario di circa 3 miliardi di euro e una riduzione del gettito contributivo di circa 1 miliardo di euro.

Rispetto ai dati di consuntivo 2006, le previsioni 2007 evidenziano un incremento del gettito tributario e contributivo. In particolare:

- le imposte dirette registrano un incremento del 6,1% (+13 miliardi);
- le imposte indirette registrano un incremento del 2,9% (+6 miliardi),
- i contributi sociali registrano un incremento del 7,7% (+15 miliardi).

Il seguente grafico illustra l'andamento delle previsioni di gettito di entrate tributarie rispetto al PIL per gli anni 2006 e 2007.



Il grafico evidenzia che mentre la RPP indicava una previsione di gettito nel 2007 superiore a quella del 2006, nella RUEF le previsioni rispetto al PIL del 2006 e del 2007 risultano allineate. Ciò in quanto, da un lato, il dato di gettito riscontrato a consuntivo nel 2006 è risultato superiore alle previsioni formulate dalla RPP, dall'altro lato, le previsioni aggiornate dalla RUEF e sostanzialmente confermate dal DPEF non prevedono più un incremento della pressione tributaria rispetto al 2006, ma un sostanziale allineamento dei valori assunti da tale parametro nei due esercizi.

Al fine di individuare le ragioni sottostanti tale allineamento possono essere presi in considerazione i seguenti elementi:

- la circostanza già richiamata dalla RUEF ed in precedenza già segnalata di uno spontaneo adeguamento dei contribuenti che avrebbe in parte depotenziato gli effetti attesi di alcune misure della finanziaria 2007;
- una possibile compensazione, anche parziale, tra la quota di entrate *una tantum* inclusa nel gettito 2006 non proiettata nel 2007 e la crescita strutturale del gettito 2007;
- un eventuale ridimensionamento degli effetti della manovra 2007 anche in relazione alla possibile parziale attuazione di alcune disposizioni in essa contenute.

Previsioni 2008-2011

Nella seguente tabella si riportano le previsioni di entrata per gli anni 2008 e 2009 evidenziando le variazioni rispetto all'anno precedente.

(in milioni di euro)

	Previs. 2008	Variazione 2008/2007		Previs. 2009	Variazione 2009/2008	
		Valore assolut o	Valore %		Valore assoluto	Valore %
Imposte dirette	237.544	10.842	4,78	246.514	8.970	3,78
Imposte indirette	230.267	5.651	2,52	237.188	6.921	3,01
Imposte in c/capitale	356	-527	-59,68	33	-323	-90,73
Contributi sociali	216.214	9.420	4,56	223.300	7.086	3,28
Altre entrate correnti	54.000	1.350	2,56	54.843	843	1,56
Altre entrate c/capitale	4.410	733	19,93	4.835	425	9,64
Tot. entr. tributarie correnti	467.811	16.493	3,65	483.702	15.891	3,40
Tot.entr.tributarie	468.167	15.966	3,53	483.735	15.568	3,33
Tot. entr. tributarie e contributive	684.381	25.386	3,85	707.035	22.654	3,31
Entrate complessive	742.791	27.383	3,83	766.713	23.922	3,22
<i>Pressione tributaria</i>	<i>29,1</i>			<i>29,1</i>		
<i>Pressione contributiva</i>	<i>13,5</i>			<i>13,4</i>		
<i>Pressione fiscale complessiva</i>	<i>42,6</i>			<i>42,5</i>		
PIL (in miliardi)	1.607		4,22	1.664		3,67

La variazione prevista per le entrate tributarie e contributive risulta di poco inferiore a quella del PIL. Di conseguenza, è prevista una riduzione della pressione fiscale in misura pari a un decimo di punto annuo sia nel 2008 che nel 2009. In proposito il DPEF dichiara che non saranno prodotti

interventi in aumento della pressione fiscale, essendo anzi obiettivo del Governo la sua riduzione.

La tabella successiva indica le previsioni per gli anni 2010 e 2011 indicate nel documento in esame.

(milioni di euro)

	2010	2011
Imposte dirette	255.317	264.042
Imposte indirette	243.903	250.804
Imposte in c/capitale	30	30
Contributi sociali	230.017	236.936
Altre entrate correnti	56.064	57.500
Altre entrate c/capitale	4.861	4.889
Tot.entri.tributarie correnti	499.220	514.846
Tot.entri.tributarie	499.250	514.876
Tot.entri.tributarie e contributive	729.267	751.812
Entrate complessive	790.192	814.201
<i>Pressione tributaria</i>	<i>29,0</i>	<i>28,9</i>
<i>Pressione contributiva</i>	<i>13,3</i>	<i>13,3</i>
<i>Pressione fiscale complessiva</i>	<i>42,3</i>	<i>42,1</i>
PIL	1.723.681	1.784.358

Al riguardo, in merito alle previsioni 2007 ed a quelle per il periodo 2008-2011, appaiono opportuni dei chiarimenti in merito ai criteri utilizzati per la stima delle previsioni di entrate. In particolare andrebbe precisato:

- *se nella stima delle previsioni siano stati considerati anche alcuni effetti finanziari riconducibili a disposizioni alle quali erano ascritte per il 2006 conseguenze positive e, per gli anni successivi, conseguenze riduttive del gettito. L'andamento più favorevole rispetto alle previsioni dei risultati positivi di gettito conseguiti nel 2006 dovrebbe comportare un ampliamento degli effetti negativi di gettito da imputare agli esercizi successivi. Sul punto appaiono opportuni dei chiarimenti.*

Si ricorda che tra le imposte *una tantum* che hanno contribuito al maggior gettito 2006 rispetto a quello previsto è inclusa l'imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei beni d'impresa. Tale disposizione, tuttavia, a fronte di un iniziale maggior gettito, comporta una riduzione degli introiti negli anni successivi, a causa del riconoscimento fiscale dei maggiori valori iscritti in bilancio. Andrebbe pertanto chiarito se si sia proceduto ad una rettifica della stima iniziale degli effetti della disposizione anche in riferimento

al minor gettito atteso negli anni successivi, per effetto degli ammortamenti e delle cessioni dei beni interessati²⁵;

- *come sono stati valutati gli effetti relativi alla lotta all'evasione fiscale tenuto conto che la Relazione unificata afferma che parte delle maggiori entrate tributarie 2006 riflettono anche l'effetto di misure contenute nelle manovre approvate nel 2006 (decreto legge n. 223/2006 e legge finanziaria per il 2007);*
- *se nella valutazione del gettito atteso si sia tenuto conto, ed in quale misura, del mancato realizzo di effetti finanziari relativi a disposizioni comprese nella manovra per il 2007 che potrebbero non essere attuate.*

Per quanto riguarda, infine, le previsioni relative al gettito dei contributi sociali, non appaiono chiare le ragioni sottostanti la riduzione di circa 1 miliardo di euro del gettito atteso nel 2007, posto che lo slittamento dei contratti nel 2008 sembrerebbe spiegare solo una quota di tale riduzione.

Politiche tributarie per il futuro

Il forte incremento delle entrate tributarie registrato nel 2006, dovuto in parte, come precisato nel Documento, alla lotta all'evasione fiscale, potrebbe consentire al Governo di attuare progressivamente alcune priorità in ambito tributario. In questo senso, il Governo indica quattro grandi aree di intervento: riduzione del carico tributario per le famiglie e i redditi più bassi, incentivazione alla competitività delle imprese, semplificazione del sistema degli adempimenti e rafforzamento del federalismo fiscale.

1. La riduzione del carico tributario dovrebbe basarsi su due linee guida fondamentali:
 - sostegno ai redditi dei cittadini e delle famiglie. L'obiettivo riguardo i redditi dei cittadini è una rimodulazione del profilo dell'imposta e delle detrazioni in modo da ridurre il peso della tassazione sui redditi personali, sostenendo in particolare i redditi bassi e rafforzando il sostegno ai redditi medi. Per quanto riguarda invece le famiglie, l'obiettivo risulta essere quello di unificare detrazioni e assegni in un unico istituto di sostegno del reddito per le famiglie con figli minori, da attuarsi mediante la combinazione della restituzione mensile agli incapienti delle detrazioni per figli da loro non usufruite con un miglioramento degli assegni al nucleo familiare;
 - riduzione della tassazione sulla casa. L'obiettivo del Governo è la riduzione dell'ICI sulla prima casa a partire dal 2008 e l'introduzione

²⁵ Si ricorda che l'ammontare del maggior gettito realizzato nel 2006 ascrivibile alle imposte sostitutive legate a misure a tantum è stato valutato in circa 4 miliardi di euro.

di un sistema di detrazioni, in funzione delle aree geografiche, per coloro che vivono in affitto, in linea con le modifiche che si adotteranno per l'ICI, considerando anche una revisione della tassazione dei redditi da locazione.

In particolare, è opportuno segnalare che la riduzione dell'imposta comunale sugli immobili risulta essere compresa tra le "ipotesi di nuove iniziative" per il complesso delle quali viene valutata una "spesa eventuale" di 10 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, le cui risorse andrebbero ricercate all'interno della componente della spesa primaria, visto l'impegno del Governo a contenere e gradualmente ridurre la pressione fiscale.

Pertanto risulta necessario ricordare che misure riguardanti una riduzione dell'imposizione ICI sulle abitazioni principali ed agevolazioni fiscali in materia di canoni di locazione sono già in corso di esame presso la Camera dei Deputati²⁶. E', inoltre, previsto che tali misure abbiano efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2008, successivamente all'approvazione di provvedimenti che stanino le occorrenti risorse finanziarie.

Appare, pertanto, opportuno un chiarimento circa le misure di reperimento delle risorse, nell'ambito della componente della spesa primaria, cui si intende far ricorso.

2. L'incentivazione alla competitività delle imprese dovrebbe invece comprendere:
 - la riforma dell'IRES e della tassazione d'impresa, da attuarsi in particolare mediante una riduzione delle aliquote d'imposizione sui redditi d'impresa ed un ampliamento delle basi imponibili. È prevista inoltre una verifica degli studi di settori, in modo anche da identificare le imprese marginali cui ridurre al minimo gli obblighi tributari prevedendo la possibilità di sistemi di tassazione forfetaria e semplificata;
 - incentivare le aggregazioni d'impresa e l'investimento in ricerca, mediante l'attuazione dei principi di delega in tema di liberalizzazioni al fine di favorire la quotazione delle imprese e l'apertura del capitale di rischio al *private equity* anche con possibili sgravi fiscali.
3. La semplificazione del sistema tributario dovrebbe attuarsi mediante una facilitazione degli adempimenti per le imprese di piccola dimensione e una riduzione dei costi dei contribuenti, accelerando anche il sistema dei rimborsi.

²⁶ A.C. 1762.

4. Infine, in base al Documento, l'ultimo obiettivo governativo in tema di politica tributaria risulta essere l'attuazione del federalismo fiscale, da realizzarsi mediante il riconoscimento agli enti territoriali di una significativa autonomia tributaria e la garanzia di adeguate forme di perequazione tra territori differenti. È opportuno ricordare inoltre che il Consiglio dei Ministri ha recentemente approvato²⁷ un disegno di legge in materia di federalismo fiscale che definisce i principi e i criteri direttivi per la disciplina del sistema di finanziamento delle istituzioni regionali e locali ed in cui vengono dettate regole per il coordinamento della finanza pubblica. Sul testo deve ancora essere acquisito il parere della Conferenza unificata.

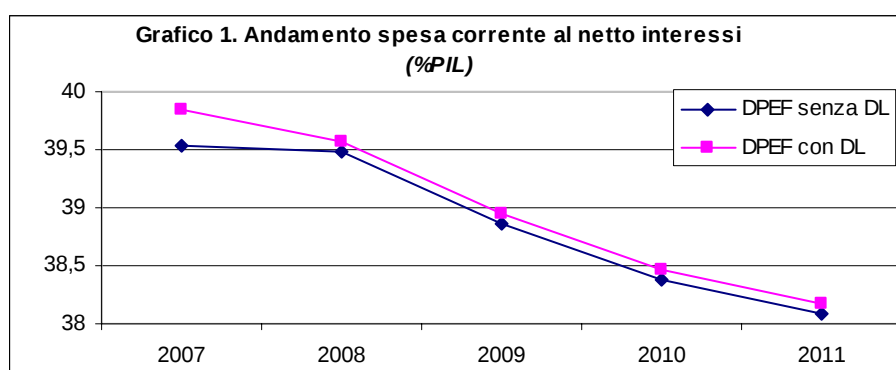
²⁷ Consiglio dei Ministri n. 57 del 28 giugno 2007.

La spesa corrente primaria

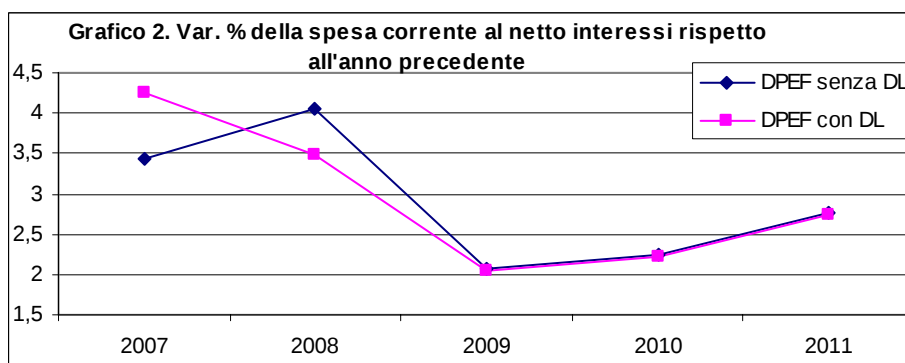
Di seguito si confronta l'andamento delle spese correnti della P.A. negli anni 2007-2011, confrontando i dati contenuti nella RUEF con le previsioni delineate nel DPEF, ed evidenziando gli effetti derivanti dal decreto legge in materia finanziaria n. 81/2007, presentato contestualmente al DPEF, e dal disegno di legge di assestamento.

Tali previsioni sono costruite a legislazione vigente e non tengono pertanto conto delle maggiori risorse occorrenti per il finanziamento degli impegni già sottoscritti dal Governo o ascritti nel DPEF a "prassi consolidate", tra cui la chiusura dei contratti 2006-2007 e i rinnovi per il biennio 2008-2009, gli interventi in materia previdenziale e gli accordi internazionali.

Nel quadro tendenziale a legislazione vigente (senza D.L.) la spesa corrente al netto degli interessi evidenzia un andamento decrescente, passando dal 39,5 per cento del PIL nel 2007 (39,9 per cento nel 2006) al 38,1 per cento a fine periodo (vedi grafico 1).



Tale evoluzione è il risultato di una crescita più sostenuta nel 2007 (3,4 per cento) e nel 2008 (4,1 per cento), a fronte di un rallentamento nel 2009 (2,1 per cento) e nel biennio successivo (rispettivamente 2,2 per cento nel 2010 e 2,8 per cento nel 2011) (vedi grafico 2).

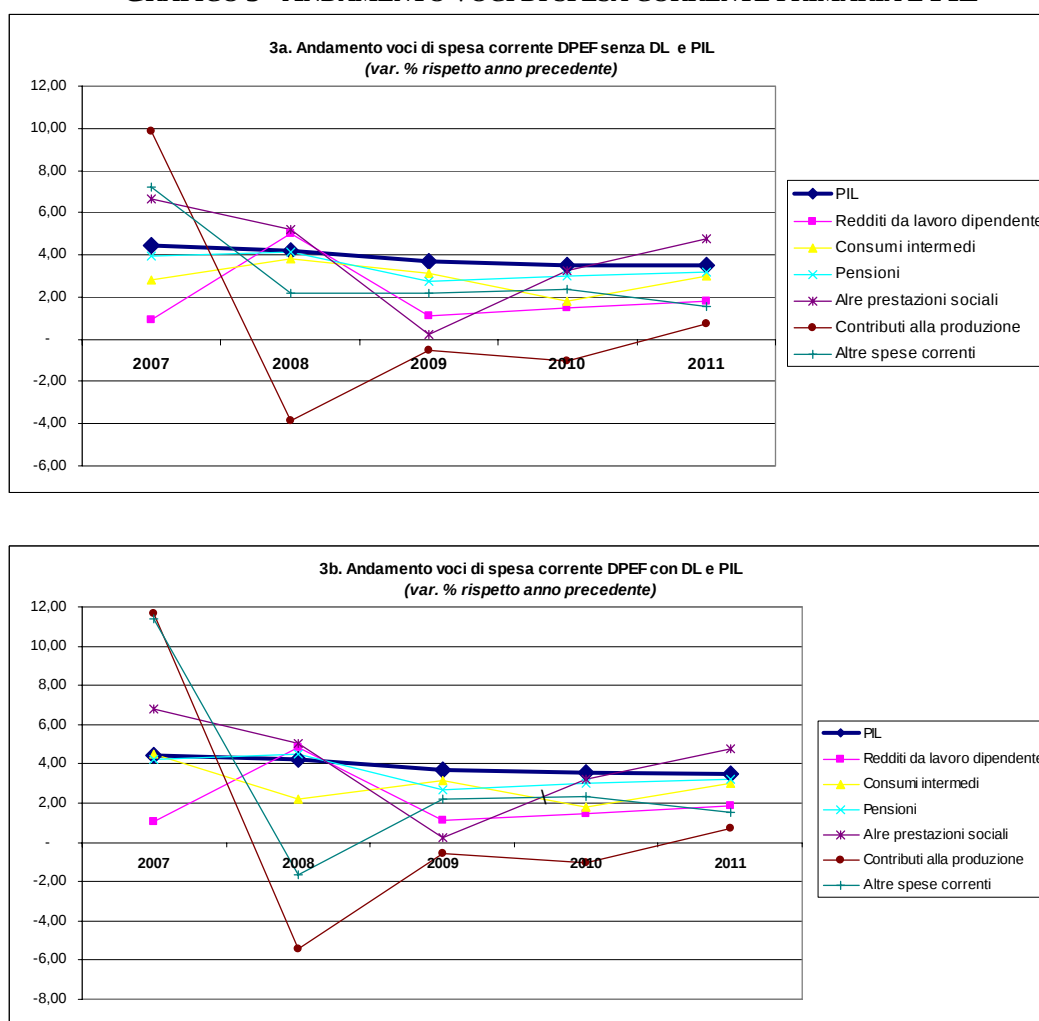


Rispetto a tale andamento, il decreto-legge e il disegno di legge di assestamento determinano una maggiore spesa valutata in 0,4 punti percentuali di PIL nel 2007 e in 0,1 punti percentuali negli anni successivi.

Si accentua, pertanto, la variazione nell'anno in corso (4,8 per cento) a fronte di un rallentamento nel 2008 (3,5 per cento) per il venir meno di una parte cospicua delle autorizzazioni previste dal provvedimento in esame.

Il seguente grafico, evidenzia l'andamento, nel periodo, delle componenti della spesa corrente, rispettivamente al netto (grafico 3a) e al lordo (grafico 3b) degli effetti del decreto-legge.

GRAFICO 3 - ANDAMENTO VOCI DI SPESA CORRENTE PRIMARIA E PIL



SPESA CORRENTE PRIMARIA: ANNI 2006– 2011

	2006			2007			2008			2009			2010			2011		
Consuntivo	RUEF	DPEF	DPEF integrato	RUEF	DPEF	DPEF integrato	RUEF	DPEF	DPEF integrato	RUEF	DPEF	DPEF integrato	RUEF	DPEF	DPEF integrato	RUEF	DPEF	DPEF integrato
VOCIECONOMICHE																		
SPESE																		
Redditi da lavoro dipendente	162.999	165.573	164.475	164.689	171.037	172.677	172.677	172.677	174.357	174.628	174.628	177.207	177.207	177.207	180.459	180.459	180.459	180.459
Consumi intermedi	119.600	122.045	123.015	124.955	126.267	127.715	127.745	127.745	129.617	131.718	131.733	134.082	134.082	134.082	138.083	138.083	138.083	138.083
Pensioni	207.001	215.110	215.110	215.810	224.020	224.020	225.520	225.520	230.120	230.120	231.620	237.030	237.030	238.530	244.630	244.630	246.130	246.130
Altre prestazioni sociali	45.992	49.040	49.040	49.111	51.590	51.590	51.590	51.590	51.720	51.720	51.720	53.400	53.400	53.400	55.950	55.950	55.950	55.950
Contributi alla produzione	13.539	15.507	14.871	15.121	14.159	14.296	14.296	14.296	14.552	14.217	14.217	14.071	14.071	14.071	14.171	14.171	14.171	14.171
Altre spese correnti	39.894	42.292	42.767	44.446	43.838	43.708	43.718	43.718	44.681	44.664	44.669	45.717	45.717	45.717	46.424	46.424	46.424	46.424
Spese correnti al netto interessi	589.025	609.567	609.278	614.132	630.911	634.006	635.546	635.546	645.047	647.067	648.587	661.507	663.007	663.007	679.717	681.217	681.217	681.217
<i>di cui: spesa sanitaria</i>	<i>101.429</i>	<i>102.333</i>	<i>102.555</i>	<i>102.555</i>	<i>106.208</i>	<i>108.390</i>	<i>108.390</i>	<i>108.390</i>	<i>109.428</i>	<i>110.756</i>	<i>110.756</i>	<i>114.954</i>	<i>114.954</i>	<i>114.954</i>	<i>119.115</i>	<i>119.115</i>	<i>119.115</i>	<i>119.115</i>
SPESE																		
% del PIL																		
Redditi da lavoro dipendente	11,0	10,8	10,7	10,7	10,8	10,8	10,8	10,8	10,6	10,5	10,5	10,3	10,3	10,3	10,1	10,1	10,1	10,1
Consumi intermedi	8,1	8,0	8,0	8,1	7,9	8,0	8,0	8,0	7,9	7,9	7,9	7,8	7,8	7,8	7,7	7,7	7,7	7,7
Pensioni	14,0	14,0	14,0	14,0	14,1	13,9	14,0	14,0	14,0	13,8	13,9	13,8	13,8	13,8	13,7	13,8	13,8	13,8
Altre prestazioni sociali	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Contributi alla produzione	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Altre spese correnti	2,7	2,8	2,8	2,9	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6
Spese correnti al netto interessi	39,9	39,7	39,5	39,8	39,7	39,5	39,6	39,6	39,1	38,9	39,0	38,4	38,5	38,5	38,1	38,2	38,1	38,2
<i>di cui: spesa sanitaria</i>	<i>6,9</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,6</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>
SPESE																		
Variazione % anno precedente																		
Redditi da lavoro dipendente		1,6	0,9	1,0	3,3	5,0	4,9	4,9	1,9	1,1	1,1	1,5	1,5	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8
Consumi intermedi		2,0	2,8	4,5	3,5	3,8	2,2	2,2	2,7	3,1	3,1	1,8	1,8	1,8	3,0	3,0	3,0	3,0
Pensioni		3,9	3,9	4,3	4,1	4,1	4,5	4,5	2,7	2,7	2,7	3,0	3,0	3,0	3,2	3,2	3,2	3,2
Altre prestazioni sociali		6,6	6,6	6,8	5,20	5,20	5,05	5,05	0,3	0,3	0,3	3,2	3,2	3,2	4,8	4,8	4,8	4,8
Contributi alla produzione		14,5	9,8	11,7	-8,69	-3,87	-5,46	-5,46	2,78	-0,55	-0,55	-1,03	-1,03	-1,03	0,7	0,7	0,7	0,7
Altre spese correnti		6,0	7,2	11,4	3,66	2,20	-1,64	-1,64	1,9	2,2	2,2	2,4	2,4	2,3	1,5	1,5	1,5	1,5
Spese correnti al netto interessi		3,5	3,4	4,3	3,5	4,1	3,5	3,5	2,2	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,8	2,7	2,7	2,7
<i>di cui: spesa sanitaria</i>		<i>0,9</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>3,8</i>	<i>5,7</i>	<i>5,7</i>	<i>5,7</i>	<i>3,0</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>	<i>3,8</i>	<i>3,8</i>	<i>3,8</i>	<i>3,6</i>	<i>3,6</i>	<i>3,6</i>	<i>3,6</i>
PIL (valore nominale)	1.475.401	1.534.196	1.541.113	1.541.113	1.590.892	1.606.072	1.606.072	1.606.072	1.648.305	1.664.947	1.664.947	1.723.681	1.723.681	1.723.681	1.784.358	1.784.358	1.784.358	1.784.358
Tasso di crescita nominale		3,99	4,45	4,45	3,70	4,22	4,22	4,22	3,61	3,67	3,67	3,53	3,53	3,53	3,52	3,52	3,52	3,52

I redditi da lavoro dipendente e le politiche del pubblico impiego

L'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente

La voce del conto consolidato delle P.A. “Redditi da lavoro dipendente” misura le risorse complessivamente destinate al lavoro presso le pubbliche amministrazioni statali e non statali. Essa è composta dalle retribuzioni lorde e dagli oneri riflessi (contributi a carico del datore di lavoro).

TABELLA 1 - SPESA PER REDDITI DAL LAVORO DIPENDENTE (2000-2006)
(in milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2001	2005	2006
Redditi da lavoro dipendente	124.306	131.647	137.621	144.749	149.861	156.608	162.999
var.% annua	-	5,91	4,54	5,18	3,53	4,50	4,08
% PIL	10,44	10,54	10,63	10,84	10,78	11,01	11,05

Nel **2006** la spesa ha raggiunto i 162.999 milioni di euro con un aumento pari al 4,08 per cento rispetto all'anno precedente. Nel periodo 2000–2006 i redditi da lavoro dipendente sono cresciuti complessivamente del 31,12 per cento, mentre la loro quota in rapporto al PIL è passata dal 10,44 per cento del 2000 all'11,05 per cento del 2006.

Con riferimento al periodo **2007–2008**, gli **andamenti tendenziali** evidenziati dal Documento di programmazione economico-finanziaria sono i seguenti :

TABELLA 2 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE DELLA P.A.
TENDENZIALE 2007-2008
(in milioni di euro)

	2006 (consuntivo)	2007	Var. %	2008	Var. %
Amministrazioni centrali	89.917	93.684	4,19	96.339	2,83
Amministrazioni locali	69.779	67.634	-3,07	72.911	7,80
Enti di previdenza	3.303	3.371	2,06	3.427	1,66
Totale P.A.	162.999	164.689	1,04	172.677	4,85

Al riguardo si ricorda che la **Relazione unificata** dello scorso mese di marzo stimava una spesa complessiva per redditi da lavoro dipendente della P.A. pari a 165.573 milioni di euro per il 2007 e pari a 171.037 milioni per il 2008. Il **DPEF 2008-2011**, invece, stima per il 2007 una spesa complessiva pari a 164.689 milioni, con una diminuzione di 884 milioni rispetto al dato riportato nella Relazione unificata ed un aumento di 1.640 milioni per il 2008 (totale redditi da lavoro dipendente pari a 172.677 milioni).

TABELLA 3 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE DELLA P.A.
TENDENZIALE 2007-2009 - SCOSTAMENTO DELLE PREVISIONI RISPETTO ALLA RUEF
(in milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009
Consuntivo	162.999	-	-	-
RUEF	-	165.573	171.037	174.357
DPEF *	-	164.689	172.677	174.628
Scostamento	-	- 884	1.640	271

** DPEF, quadro tendenziale integrato con gli effetti della manovra espansiva*

Lo **scostamento** tra le quantificazioni deriva, come spiegato dal Documento, dalla diversa valutazione relativa ai **tempi di stipula dei contratti collettivi**. In particolare, mentre nella Relazione unificata venivano scontati gli effetti dei contratti sia del settore statale, sia dei restanti settori pubblici, nel DPEF si considerano per il 2007 unicamente gli effetti dei contratti degli statali, mentre si prevede che per i dipendenti pubblici non statali i contratti saranno stipulati solo a partire dal 2008.

Gli **effetti di cassa** di tale rinvio sono quantificati dal Documento in 1.400 milioni di minori oneri per il 2007, a fronte dei quali il valore tendenziale per lo stesso anno incorpora effetti di maggiore spesa pari a circa 300 milioni destinati al personale del comparto della scuola, nonché 214 milioni di maggiori oneri recati dal decreto-legge in materia di spesa del 2 luglio 2007²⁸.

Gli **andamenti tendenziali** relativi agli **anni successivi al 2008**, riportati nella successiva tabella, sono naturalmente molto più moderati, poiché incorporano unicamente il riconoscimento dell'indennità di vacanza

²⁸ Tali maggiori oneri possono essere ricondotti in prevalenza al personale militare impiegato nelle missioni internazionali di pace (26,8 milioni) e alle spese per supplenze brevi nella scuola (180 milioni).

contrattuale²⁹ e dovranno essere integrati con le risorse che saranno stanziare con la legge finanziaria per il 2008, in vista del rinnovo dei contratti relativi al triennio 2008–2010 (cfr. paragrafo successivo).

TABELLA 4 - REDDITI DI LAVORO DIPENDENTE NEI COMPARTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, ANDAMENTI TENDENZIALI 2006–2011
(in milioni di euro)

	2006	2007	var. %	2008	var. %	2009	var. %	2010	var. %	2011	var. %
Amministrazione centrale	89.917	93.684	4,19	96.339	2,83	97.298	1,0	98.592	1,33	100.629	2,07
Amministrazione locale	69.779	67.634	-3,07	72.911	7,80	73.852	1,29	75.080	1,66	76.243	1,55
Enti di previdenza	3.303	3.371	2,06	3.427	1,66	3.478	1,49	3.535	1,64	3.587	1,47
Totale redditi da lavoro dipendente	162.999	164.689	1,04	172.677	4,85	174.628	1,13	177.207	1,48	180.459	1,83

La stagione contrattuale 2006-2007

Sull'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente degli esercizi 2007–2008, incidono direttamente le vicende legate alla conclusione della **stagione contrattuale 2006–2007**.

Gli stanziamenti per i rinnovi della parte economica dei contratti collettivi nazionali di lavoro riferita al biennio 2006-2007 sono stati in primo luogo stabiliti dalla **legge finanziaria per il 2006**. La relazione tecnica allegata al disegno della predetta legge finanziaria precisava che l'onere derivante dalle norme era riferibile esclusivamente all'indennità di vacanza contrattuale.

²⁹ Si ricorda che l'indennità di vacanza contrattuale, così come definita dall'Accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993, è pari al 30% del tasso di inflazione programmata (TIP) dopo i primi tre mesi di vacanza e al 50% del TIP dopo i primi sei mesi di vacanza.

L'onere lordo a regime, inclusi gli oneri riflessi, veniva pertanto determinato come descritto nella tabella che segue:

TABELLA 5 - RINNOVO DEI CCNL PER IL BIENNIO 2006-2007
PREVISIONI DELLA LEGGE FINANZIARIA PER IL 2006
(in milioni di euro)

	2006	2007	Totale a regime
Stato	222	100	322
Stato non contrattualizzati	108	75	183
Totale Stato	330	175	505
Settore non statale	320	230	550
Totale generale	650	405	1.055

(*) Si tratta del personale delle forze armate e di polizia dello Stato, del personale della carriera diplomatica, della carriera prefettizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dei dirigenti della polizia penitenziaria³⁰.

Successivamente la **legge finanziaria per il 2007** ha integrato gli stanziamenti quantificando gli ulteriori oneri posti a carico del bilancio dello Stato per gli anni 2007 e 2008.

Le somme destinate al personale contrattualizzato delle amministrazioni dello Stato e al rimanente personale statale in regime di diritto pubblico sono state indicate distintamente.

Gli stanziamenti aggiuntivi, al lordo degli oneri contributivi e dell'IRAP, sono stati fissati pari a 807 milioni per l'anno 2007 e a 2.193 milioni, a decorrere dall'anno 2008 per il personale statale contrattualizzato. Per il personale in regime di diritto pubblico, lo stanziamento è stato stabilito per un ammontare pari a 374 milioni per l'anno 2007 e a 1.032 milioni a decorrere dall'anno 2008, di cui rispettivamente 304 e 805 milioni destinati alle Forze armate e alle Forze di polizia (commi 546 e 549, primo periodo). Inoltre, nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, sono state ulteriormente integrate le risorse concernenti i rinnovi contrattuali del personale in regime di diritto pubblico, con l'aumento degli stanziamenti di 40 milioni per l'anno 2007 e di 80 milioni a decorrere dal 2008, destinati al trattamento accessorio del personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia (comma 549, secondo periodo).

³⁰ Va precisato che il personale in regime di diritto pubblico comprende anche i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati ed i procuratori dello Stato. Tuttavia, tali categorie non sono destinatarie, in base a quanto affermato dalla relazione tecnica, delle somme in questione, in quanto i loro aumenti, derivanti dal meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni, vengono inseriti, in fase di previsione, nei pertinenti capitoli di bilancio.

Le risorse complessivamente stanziare dalle leggi finanziarie 2006 e 2007 erano sufficienti a riconoscere, per il biennio economico 2006-2007, un incremento complessivo a regime delle retribuzioni del personale delle amministrazioni dello Stato pari al 4,46 per cento. Peraltro, la legge finanziaria per il 2007 prevedeva che una quota degli aumenti, pari al 2,46 per cento, pur riferita al biennio 2006-2007, fosse riconosciuta a partire dal 31 dicembre 2007.

Gli stanziamenti consentivano quindi:

- per l'anno 2006, la corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale;
- per l'anno 2007, l'attribuzione di incrementi retributivi pari al 2 per cento (incluso le risorse stanziare dalla legge finanziaria 2006 per il riconoscimento dell'indennità di vacanza contrattuale);
- a decorrere dal 31 dicembre 2007 e a valere dal 2008, l'attribuzione di un incremento aggiuntivo del 2,46 per cento.

La tabella che segue riassume lo sviluppo degli oneri per i rinnovi contrattuali 2006-2007, tenuto altresì conto delle disposizioni della legge finanziaria per il 2007:

TABELLA 6 - RINNOVO DEI CCNL PER IL BIENNIO 2006-2007
PREVISIONI DELLA FINANZIARIA 2007
(in milioni di euro)

	2006		2007			2008	
	L.F. 2006	Totale 2006	L.F. 2006	L.F. 2007	Totale 2007	L.F. 2007	Totale risorse a regime
Stato	222	222	100	807	907	1.386	2.515
Stato non contrattualizzati	108	108	75	414	486	698	1.295
Totale Stato	330	330	175	1.221	1.396	2.084	3.810
Settore non statale	320	320	230	871	1.101	1.667	3.088
Totale generale	650	650	405	2.092	2.497	3.751	6.898

Successivamente all'approvazione della legge finanziaria per il 2007, sono stati avviati gli incontri tra Governo e organizzazioni sindacali al fine di definire le linee guida da seguire per i rinnovi contrattuali. In esito a tali incontri, in data **6 aprile 2006**, è stata raggiunta una **intesa** che prevedeva, tra l'altro, l'impegno del Governo ad "integrare le risorse economiche destinate ai rinnovi contrattuali del biennio economico 2006-2007 allo scopo di corrispondere i benefici retributivi previsti a regime a decorrere dal

1° gennaio 2007”³¹. L’intesa ha previsto che le risorse da erogare con riferimento all’anno 2007 debbano essere integrate in modo da renderle equivalenti a quelle già stanziare per il 2008. Il maggiore onere per l’anno 2007 ammonterebbe dunque a circa 3,7 miliardi di euro, di cui oltre 2 miliardi destinati al personale statale e la rimanente parte al personale non statale.

Successive trattative tra Governo e organizzazioni sindacali, sono pervenute all’**Accordo del 29 maggio 2007**, i cui punti salienti sono i seguenti:

- la decorrenza degli aumenti a regime è stata posticipata, rispetto all’intesa del 6 aprile di un mese, al 1° febbraio 2007;
- l’aumento delle retribuzioni di tutti i dipendenti è parametrato ad un aumento medio per i dipendenti statali pari a 101 euro lordi mensili;
- è disposta in via sperimentale, l’allungamento della vigenza contrattuale da due a tre anni, per il successivo periodo 2008-2010³².

Il predetto Accordo, pertanto, non definisce la nuova percentuale di aumento, ma riporta semplicemente il valore dell’aumento medio mensile per i dipendenti statali, stabilito in 101 euro lordi mensili, superiore a quello che sarebbe stato riconosciuto a fronte di un aumento contrattuale del 4,46 per cento per il 2007 (il quale deve essere approssimativamente quantificato il 92-93 euro).

Dal punto di vista delle risorse complessive, si segnala che il rinvio al 1° febbraio 2007 degli aumenti che, secondo l’accordo 6 aprile 2007, sarebbero dovuti decorrere dal 1° gennaio 2007, determina una sostanziale invarianza della spesa rispetto all’accordo dell’aprile (maggiori oneri pari a 3,7 miliardi). Il nuovo accordo determina invece un maggior onere a decorrere dal 2008 che dovrebbe, in via approssimativa, attestarsi sulla somma di 580 milioni di euro³³.

³¹ Si veda il protocollo risorse allegato alla “Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche” firmato dal Governo il 4 aprile 2006.

³² L’allungamento dovrà realizzarsi entro e non oltre il prossimo 31 dicembre 2007 mediante la sottoscrizione di un nuovo accordo. Inoltre, la durata triennale si intende riferita tanto alla parte normativa che a quella economica dei contratti.

³³ A partire dal 1° febbraio 2007 fino al 31 dicembre 2007 dovranno essere erogate dodici mensilità corrispondenti agli undici mesi solari inclusi nel periodo ed alla tredicesima mensilità, da erogare a dicembre. L’esborso mensile è dunque pari a 6,9 miliardi di euro diviso per 12, ossia 575 milioni di euro. Tale somma dovrebbe costituire un’ulteriore integrazione agli stanziamenti del 2008 per consentire il pagamento dell’incremento medio di 101 euro anche per la mensilità di gennaio.

La tabella 7 espone una quantificazione dell'onere lordo derivante dai rinnovi contrattuali per il biennio 2006–2007, a seguito dei citati accordi di aprile e maggio.

TABELLA 7 - RINNOVO DEI CCNL PER IL BIENNIO 2006-2007
ACCORDI TRA GOVERNO E ORGANIZZAZIONI SINDACALI APRILE- MAGGIO 2007
(in milioni di euro)

	2006		2007				2008	
	L.F. 2006	Totale 2006	L.F. 2006	L.F. 2007	Ulteriori risorse 2007 (*)	Totale 2007	Ulteriori risorse 2008 (**)	Totale risorse a regime
Stato	330	330	175	1.221	2.084	3.480	318	4.128
Settore non statale	320	320	230	871	1.667	2.768	257	3.345
Totale generale	650	650	405	2.092	3.751	6.248	575	7.473

(*) Derivanti all'accordo del 4 aprile, che ha anticipato al 1° gennaio 2007 la decorrenza dell'intero aumento contrattuale a regime e dall'accordo del 29 maggio che ha parametrato l'aumento lordo medio a 101 euro per il comparto ministeri e fissato al 1° febbraio 2007 la decorrenza dell'aumento a regime.

(**) Valori approssimativi, ricavati calcolando 1/12 delle risorse complessive disponibili per il 2007.

Le prospettive per il 2008

Per quanto riguarda la prossima **stagione contrattuale**, riferita con ogni probabilità al triennio **2008–2010**, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo relativo alla triennializzazione del contratto collettivo del pubblico impiego, per il quale l'accordo del 29 maggio prevede l'apertura del negoziato, il DPEF non contiene una specifica quantificazione.

Il Documento inserisce infatti il rinnovo del contratto fra le **prassi consolidate**, le quali determineranno sicuramente dei maggiori oneri la cui quantificazione e copertura sarà effettuata nella prossima legge finanziaria.

Il Documento si limita ad escludere che la prossima finanziaria possa contenere unicamente l'indennità di vacanza contrattuale, da erogare su richiesta delle associazioni sindacali in caso di mancato rinnovo prolungato. Peraltro, si precisa che non è possibile fornire una precisa indicazione quantitativa, anche perché l'importo deve rimanere oggetto di negoziazione fra le parti.

Alla luce degli accordi del luglio 1993, si può ritenere che lo stanziamento per i prossimi contratti, da inserire nella legge finanziaria per il 2008, dovrà permettere il riconoscimento di aumenti retributivi idonei almeno a coprire il tasso di inflazione programmata per ciascuno degli anni

compresi nel contratto, nonché l'eventuale recupero dello scarto tra inflazione programmata ed inflazione effettiva registratosi nel biennio precedente (al netto della variazione nelle ragioni di scambio e dell'andamento delle retribuzioni di fatto).

Il DPEF fissa i seguenti tassi di **inflazione programmata**:

- 2008: 1,7%;
- 2009: 1,5%;
- 2010: 1,5%.

Agli stanziamenti diretti a coprire l'andamento dell'inflazione programmata, dovranno essere aggiunte le **risorse eventualmente** stanziare per riconoscere aumenti retributivi a fronte degli **incrementi di produttività**.

Al riguardo sarebbe opportuno che il Governo quantificasse le risorse che intende inserire nella prossima legge finanziaria per far fronte al rinnovo dei contratti, anche se tale cifra dovrà essere successivamente verificata con le organizzazioni sindacali.

La significatività delle risorse normalmente destinate ai rinnovi contrattuali rende infatti essenziale conoscere, anche approssimativamente, tale valore per poter valutare l'ammontare della manovra finanziaria necessaria per conseguire gli obiettivi 2008-2011 indicati nel DPEF.

L'andamento delle retribuzioni e le unità di lavoro

L'andamento della voce "Redditi da lavoro dipendente" è influenzata essenzialmente da due variabili: l'andamento delle retribuzioni *pro capite* e il numero delle unità in servizio presso le pubbliche amministrazioni.

Le retribuzioni contrattuali

Per analizzare l'andamento delle retribuzioni medie pro-capite occorre analizzare due valori: le c.d. retribuzioni contrattuali e le c.d. retribuzioni di fatto. Mentre le prime danno conto degli aumenti retributivi derivanti dall'applicazione dei contratti collettivi di lavoro, le retribuzioni di fatto misurano l'andamento complessivo delle retribuzioni, inglobando anche l'effetto di altre fonti di incremento (contrattazione decentrata, progressioni verticali ed altri riconoscimenti economici).

La tabella che segue mostra i tassi di aumento delle **retribuzioni contrattuali** nel periodo 2001-2006.

TABELLA 8 - TASSI DI AUMENTO DELLE RETRIBUZIONI CONTRATTUALI 2001-2006
Numeri indice dicembre 2000=100
(dati in %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Var. 2006/2000
Personale della PA		5,40	1,20	1,40	2,90	2,20	4,10	18,41
	100,00	105,40	106,66	108,16	111,29	113,74	118,41	
Settore privato		1,60	2,40	2,50	2,70	3,40	2,60	16,19
	100,00	101,60	104,04	106,64	109,52	113,24	116,19	
Inflazione programmata		1,70	1,70	1,40	1,70	1,60	1,70	10,21
	100,00	101,70	103,43	104,88	106,66	108,37	110,21	
Inflazione effettiva (*)		2,70	2,50	2,70	2,20	1,90	2,10	14,95
	100,00	102,70	105,27	108,11	110,49	112,59	114,95	

(*) *Indice generale dei prezzi al consumo dell'ISTAT.*

Fonte: *Rapporto ARAN aprile 2007.*

Nel **periodo 2001-2006**, l'andamento delle retribuzioni contrattuali, ha registrato forti elementi di discontinuità in relazione alle vicende relative ai diversi rinnovi che si sono succeduti. Nel complesso gli incrementi riconosciuti, pari al 18,41 per cento, appaiono sostanzialmente in linea con quelli che si sono registrati nel settore privato (16,19%), e non troppo distanti dall'andamento dell'inflazione effettiva (14,95%).

Le retribuzioni di fatto

Più vivace è stata invece la dinamica delle **retribuzioni di fatto**, le quali nel periodo considerato hanno registrato un incremento complessivo del 28,51 per cento, a fronte di aumenti pari al 19,17 per cento nel settore industriale in senso stretto (al netto del settore delle costruzioni) ed a fronte di un tasso di inflazione effettivo pari al 14,95 per cento.

TABELLA 9 - TASSI DI AUMENTO DELLE RETRIBUZIONI DI FATTO (2001-2006)

Numeri indice dicembre 2000=100

(dati in %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Var. 2006/2000
Personale della PA		5,20	3,70	4,10	4,30	4,40	3,92	28,51
	100	105,20	109,09	113,57	118,45	123,66	128,51	
Industria in senso stretto		3,10	2,70	2,60	3,50	2,50	3,40	19,17
	100	103,10	105,88	108,64	112,44	115,25	119,17	
Inflazione programmata		1,70	1,70	1,40	1,70	1,60	1,70	10,21
	100	101,70	103,43	104,88	106,66	108,37	110,21	
Inflazione effettiva (*)		2,70	2,50	2,70	2,20	1,90	2,10	14,95
	100	102,70	105,27	108,11	110,49	112,59	114,95	

(*) *Indice generale dei prezzi al consumo dell'ISTAT.**Fonte: Rapporto ARAN di aprile 2007. Per le retribuzioni di fatto del 2006 sono stati utilizzati dati ISTAT.**I redditi da lavoro dipendente nell'area euro*

Il **rapporto** fra crescita delle **redditi da lavoro** del settore **pubblico** e del settore **privato** rappresenta un problema comune ai paesi dell'**area euro**, a partire dalla seconda metà degli anni novanta. Utili indicazioni in proposito sono contenute nel Bollettino mensile di giugno 2007 della Banca Centrale Europea.

La BCE, utilizzando dati dell'OCSE, esamina in primo luogo l'andamento, per il **periodo 1999-2006**, dei **redditi da lavoro complessivi** nel settore privato e nella P.A.. Dai dati emerge come vi sia stato un sostanziale allineamento nelle dinamiche di crescita dei redditi da lavoro fra settore privato e settore pubblico. Inoltre, il valore dei redditi da lavoro nelle pubbliche amministrazioni è cresciuto **meno** di quanto sia cresciuto il PIL, il che evidenzia come nel periodo considerato la quota di spesa per il pubblico impiego in rapporto al prodotto nazionale sia diminuita.

In Italia si registra un sostanziale allineamento fra i redditi della P.A. (+36,5) e redditi del settore privato (+36,0%). La dinamica dei redditi da lavoro pubblico ha invece superato l'andamento del PIL (+33,4%).

Per quanto concerne i valori dei **redditi pro capite**, nel periodo considerato, il reddito per occupato è cresciuto più rapidamente nel settore pubblico (+21,6%), in misura maggiore di quanto siano cresciuti i salari medi del settore privato (+14,7%). La differenza media è stata pari a +6,9%. Nell'area Euro, solo la Francia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi e il Portogallo espongono, nel periodo considerato, una dinamica dei salari

del settore privato maggiore rispetto a quella del settore pubblico. In Italia la differenza fra i due valori è più accentuata rispetto alla media Euro (+19,0%). Valori più elevati si sono registrati in Irlanda (+24,8%) ed in Grecia (+20,2%).

TABELLA 10 - REDDITI DA LAVORO E SALARI PROCAPITE NELLA P.A. E NEL SETTORE PRIVATO NELL'AREA EURO (1999-2006)
(dati in %)

	Redditi da lavoro P.A.	Redditi da lavoro settore privato	Diff.	Salari pro capite P.A.	Salari pro capite settore privato	Diff.	Inflazione 1999 - 2006	PIL 1999 - 2006
Belgio	33,6	27,4	+ 6,2	25,3	18,8	+ 6,5	15,9	32,0
Germania	0,5	9,0	- 8,5	8,3	7,5	+ 0,8	11,7	15,2
Irlanda	131,7	84,7	+ 47,0	67,0	42,2	+ 24,8	28,0	92,1
Grecia	74,0	66,3	+ 7,3	64,9	44,7	+ 20,2	26,3	68,8
Spagna	56,0	57,8	- 1,8	22,1	12,2	+ 9,9	25,4	67,8
Francia	27,1	31,8	- 4,7	20,4	23,0	- 2,6	14,7	29,9
Lussemburgo	59,8	64,3	- 4,5	34,6	43,7	- 9,1	22,7	66,6
Paesi Bassi	37,6	27,8	+ 9,8	24,8	26,2	- 1,8	19,5	35,3
Austria	3,7	23,8	- 21,1	16,0	15,8	+ 0,2	13,7	28,1
Portogallo	39,3	44,5	- 5,2	25,3	31,9	- 6,6	24,0	30,8
Finlandia	36,2	36,5	- 0,3	28,2	28,0	+ 0,2	11,6	35,8
Italia	36,7	36,0	+ 0,7	33,8	14,8	+ 19	18,3	33,4
Area euro	27,5	27,0	+ 0,5	21,6	14,7	+ 6,9	16,3	31,0

Fonte: BCE Bollettino mensile giugno 2007 (Dati: OECD Economic Outlook).

Le unità di lavoro

La seconda variabile da considerare nell'analisi dell'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente è rappresentata dalle **unità da lavoro**.

I dati del **periodo 2003-2005**³⁴ mostrano un elevato grado di stabilità. In particolare il numero di dipendenti con contratti a **tempo indeterminato** appare sostanzialmente stabile, caratterizzato da un lievissimo tasso di crescita (+0,3%).

Tra le **altre tipologie di lavoro**, appare viceversa fortemente in crescita il ricorso ai contratti a tempo determinato ed ai contratti di formazione lavoro (+20,9%). In crescita, anche se moderata, è altresì il numero dei volontari ed allievi della sicurezza (+ 2,36%), mentre il ricorso al lavoro interinale ed agli LSU risulta sostanzialmente recessivo (-14,3%).

³⁴ I dati relativi al 2006 non sono ancora disponibili, mentre quelli anteriori al 2003 non sono utilizzabili perché statisticamente non omogenei in relazione ai diversi criteri di trattamento dei rapporti di lavoro a tempo determinato nel comparto della scuola (supplenze degli insegnanti).

Si segnala peraltro come i dati esposti non comprendono invece altre tipologie, come le collaborazioni coordinate e continuative, le quali a fini statistici non sono classificate come unità di lavoro.

La tabella che segue espone, per il triennio 2003-2005, le variazioni delle unità di lavoro complessive, suddivise per tipologia.

TABELLA 11 - VARIAZIONI DELLE UNITÀ DI LAVORO DELLA P.A. (2003-2005)

	2003	2004	var. % 2004/2003	2005	var. % 2005/2004	var. % 2005/2003
Personale a tempo indeterminato	3.359.321	3.361.608	0,07	3.369.493	0,23	0,30
Volontari e allievi della sicurezza	70.079	66.459	-5,17	71.733	7,94	2,36
Personale a tempo determinato e contratti di formazione lavoro	89.441	96.941	8,39	108.135	11,55	20,90
Interinali e lavoratori socialmente utili	50.791	46.371	-8,70	43.526	-6,14	-14,30
TOTALE	3.569.632	3.571.379	0,05	3.592.887	0,60	0,65
Quota dei contratti a tempo indeterminato (in %)	94,11	94,12	-	93,78	-	-

Fonte: "Analisi dei dati di Conto annuale 2003/2004/2005" della RGS.

Nella tabella che segue sono indicati i valori relativi all'andamento nel triennio 2003-2005 delle **unità** di lavoro a tempo indeterminato **per comparto** della P.A. I dati evidenziano in particolare dinamiche di crescita nel comparto delle Aziende autonome (+2,86%), delle Università (+3,87%), dei Corpi di polizia (+2,90%) e delle Forze armate (+1,81%). I comparti degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca e delle regioni ed autonomie locali segnano viceversa una diminuzione.

Nell'analisi dei dati riferiti al comparto dei Ministeri occorre tenere presente che i dati del 2004 e del 2005 devono essere valutati congiuntamente con quelli riferiti ai dipendenti della Presidenza del Consiglio e delle Agenzie fiscali, i quali a partire dal 2004 sono confluiti in comparti separati. Nel complesso, i tre comparti segnano, nel periodo considerato, una flessione pari a circa il 3 per cento.

**TABELLA 12 - VARIAZIONI DELLE UNITÀ DI LAVORO A TEMPO INDETERMINATO
(2003-2005)**

Tipologia contrattuale a tempo indeterminato	2003	2004	var. % 2004/2003	2005	var. % 2005/2004	var. % 2005/2003
Servizio sanitario nazionale	687.179	687.585	0,06	688.570	0,14	0,20
Enti pubblici non economici	63.043	62.248	-1,26	61.645	-0,97	-2,22
Enti di ricerca	17.156	16.928	-1,33	16.689	-1,41	-2,72
Regioni ed autonomie locali	598.754	597.035	-0,29	589.976	-1,18	-1,47
Ministeri	257.533 (*)	196.102	-23,85	193.588	-1,28	-24,83
Agenzie fiscali (**)	-	54.861	-	54.490	-0,68	-
Presidenza del consiglio (**)	-	2.374	-	2.515	5,94	-
Aziende autonome	33.195	33.603	1,23	34.145	1,61	2,86
Scuola	1.126.952	1.129.474	0,22	1.136.229	0,60	0,82
Università	111.037	110.575	-0,42	115.339	4,31	3,87
Corpi di polizia	321.238	324.731	1,09	330.548	1,79	2,90
Forze armate	130.229	132.792	1,97	132.585	-0,16	1,81
Magistratura	10.434	10.768	3,20	10.627	-1,31	1,85
Diplomatici e prefetti	2.571	2.532	-1,52	2.547	0,59	-0,93
TOTALE	3.359.321	3.361.608	0,07	3.369.493	0,23	0,30

(*) L'importo include le spese per le Agenzie fiscali e per la Presidenza del Consiglio.

(**) Dal 2004, la voce è stata computata separatamente dal comparto ministeriale.

Molto diversificato è il quadro relativo agli andamenti delle unità di lavoro per tipologie diverse rispetto al tempo indeterminato nei diversi comparti. Le dinamiche più accentuate si registrano, nel periodo 2003-2005 nei comparti del Servizio sanitario nazionale e degli Enti di ricerca. Gli altri comparti nei quali sono presenti tali fattispecie di rapporti di lavoro mostrano una moderata crescita. Il comparto dei Ministeri, integrato con la Presidenza del Consiglio e con le Agenzie fiscali, mostra un crescita nel suddetto periodo pari al 7,4 per cento.

**TABELLA 13 - VARIAZIONI DELLE UNITÀ DI LAVORO CON TIPOLOGIA CONTRATTUALE
DIVERSA DAL TEMPO INDETERMINATO (2003–2005)**

Tipologia contrattuale diversa dal tempo indeterminato	2003	2004	var. % 2004/2003	2005	var. % 2005/2004	var. % 2005/2003
Servizio sanitario nazionale	26.794	29.893	11,57	34.562	15,62	28,99
Enti pubblici non economici	3.893	4.116	5,73	3.902	-5,20	0,23
Enti di ricerca	3.586	3.534	-1,45	3.676	4,02	2,51
Regioni ed autonomie locali	89.471	87.984	-1,66	90.908	3,32	1,61
Ministeri	8.821	6.771	-23,24	6.266	-7,46	-28,96
Agenzie fiscali (**)	-	1.969	-	3.199	62,47	-
Presidenza del consiglio (**)	-	100	-	15	-85,00	-
Aziende autonome	1.220	1.605	31,56	2.265	41,12	85,66
Scuola	-	-	-	-	-	-
Università	6.447	7.340	13,85	6.868	-6,43	6,53
Corpi di polizia	70.079	66.459	-5,17	71.733	7,94	2,36
Forze armate	-	-	-	-	-	-
Magistratura	-	-	-	-	-	-
Diplomatici e prefetti	-	-	-	-	-	-
TOTALE	210.311	209.771	-0,26	223.394	6,49	6,22

(*) L'importo include le spese per le Agenzie fiscali e per la Presidenza del Consiglio.

(**) Dal 2004, la voce è stata computata separatamente dal comparto ministeriale.

La spesa per consumi intermedi

Il conto economico della P.A. espone il seguente andamento tendenziale della spesa per consumi intermedi³⁵:

LA SPESA PER CONSUMI INTERMEDI NEL CONTO DELLA P.A.

(milioni di euro - %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Consumi intermedi	105.633	112.985	118.885	119.600	123.015	127.715	131.718	134.082	138.083
Var. %	4,8	7,0	5,2	0,6	2,8	3,8	3,1	1,8	3,0
Uscite complessive	648.473	667.190	691.067	745.558	747.025	776.767	796.002	813.167	834.527
Quota % su uscite complessive	16,3	16,9	17,2	16,0	16,5	16,4	16,5	16,5	16,5
PIL	1.335.354	1.390.539	1.423.048	1.475.401	1.541.113	1.606.072	1.664.947	1.723.681	1.784.358
% PIL	7,9	8,1	8,4	8,1	8,0	8,0	7,9	7,8	7,7

I dati relativi al periodo 2003-2006 sono tratti da “Conti ed Aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, SEC95-1980-2006” pubblicato dall’ISTAT il 12 giugno 2007. I dati relativi agli anni successivi sono tratti dal DPEF 2008-2011, Tav. III.5.

Come si evince dalla tabella, si prevede un tasso di crescita della spesa per consumi intermedi inferiore a quello del PIL nominale per l’intero periodo previsionale. In particolare, è stimata un’elasticità implicita media dei consumi in rapporto al PIL intorno allo 0,7 a decorrere dall’anno 2009³⁶. Ne consegue che anche l’incidenza rispetto al PIL si riduce.

Rimane, invece, stabile la quota di questa voce di spesa sul totale delle uscite, anche se a un livello più elevato di quello registrato nel 2006. In

³⁵ Secondo la definizione ISTAT, tale categoria rappresenta “il valore dei beni e servizi consumati quali *input* nel processo produttivo, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento”. Essa comprende, pertanto, numerose tipologie di spese delle Amministrazioni pubbliche, da quelle per l’acquisto dei beni e servizi necessari per lo svolgimento dell’attività amministrativa (ivi inclusa la gestione degli immobili, i fitti, le utenze) a talune voci di spesa specifica caratterizzate dalla loro utilizzazione da parte della P.A. Nella categoria devono essere incluse anche le spese per i servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM), come previsto dal Reg. CE n. 1889/2002. Cfr. glossario allegato a “Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche – SEC 95-anni 1980-2006”.

Nella stessa voce rientrano inoltre ulteriori spese, afferenti la sanità, quali ad esempio quelle per i materiali sanitari e gli oneri per le “prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato”, categoria che individua gli acquisti di beni e servizi da produttori privati (market), vale a dire le spese per l’assistenza farmaceutica e per le prestazioni sanitarie erogate in convenzione.

³⁶ La spesa per consumi intermedi cresce nel periodo 2007-2011 del 15,5 per cento, rispetto all’anno base 2006, a fronte di una crescita del PIL nominale del 21 per cento.

questo anno, infatti, la spesa per consumi intermedi aveva sperimentato un notevole rallentamento dovuto, come mostrato nella tabella che segue, alla componente dei consumi in senso stretto, che ha segnato una diminuzione dello 0,8 per cento, a fronte di una crescita del 3,4 per cento delle prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato.

LA COMPOSIZIONE DEI CONSUMI INTERMEDI - ANNI 2003-2006
(milioni di euro - %)

AGGREGATI	2003	2004	2005	2006	Var. % 04/03	Var. % 05/04	Var. % 06/05
Consumi intermedi in senso stretto	70.809	75.036	78.805	78.172	6,0	5,0	-0,8
Prestazioni sociali in natura acquistate sul mercato	34.824	37.949	40.080	41.428	9,0	5,6	3,4
Totale	105.633	112.985	118.885	119.600	7,0	5,2	0,6

I dati relativi al periodo 2003-2006 sono stati tratti da “Conti ed Aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, SEC95-1980-2006” pubblicato dall’ISTAT il 12 giugno 2007.

Nella tabella che segue si illustra la previsione per gli anni 2007 - 2009 secondo le informazioni contenute nel DPEF, e se ne propone il confronto con la stima indicata nella Relazione unificata (RUEF). Si dà, inoltre, evidenza degli effetti che su questa voce esercitano il D.L. 81/2007 e il disegno di legge di assestamento.

**LE PREVISIONI DI SPESA PER CONSUMI INTERMEDI
NELLA RELAZIONE UNIFICATA E NEL DPEF**
(milioni di euro - variazioni % rispetto anno precedente)

	2007	2008	2009
RUEF	122.045	126.267	129.617
Var. su anno precedente	2,0	3,5	2,7
DPEF	123.015	127.715	131.718
Var su anno precedente	2,9	3,8	3,1
Differenza con RUEF	970	1.448	2.101
DPEF integrato	124.955	127.745	131.733
Var. su anno precedente	4,5	2,2	3,1
Differenza con DPEF	1.940	30	15

Per quanto concerne il 2007 una prima revisione delle stime ha indotto il Governo ad innalzare il livello di spesa a 123.015 milioni di euro rispetto ai 122.045 milioni indicati nel RUEF. L’incremento di 970 milioni sarebbe determinato, secondo quanto indicato nel DPEF, da una maggiore spesa

sanitaria, compensata parzialmente da economie delle Amministrazioni centrali. Parte dell'incremento della spesa sanitaria, stimato in un miliardo di euro, è dovuto all'abolizione dei ticket³⁷; di contro, non viene indicata puntualmente la misura della compensazione derivante dalle maggiori economie conseguite dalle Amministrazioni centrali.

Dal DPEF si desume, inoltre, che gli effetti per il 2007 sull'indebitamento, limitatamente alla categoria dei consumi intermedi, prodotti dal D.L. n. 81/2007 e dal disegno di legge di assestamento, determinano una maggiore spesa pari a 1,9 miliardi di euro circa.

Per quanto riguarda il 2008, le stime sono state riviste al rialzo per un importo di 1.448 milioni di euro: la spesa passa dai 126.267 milioni indicati nella RUEF a 127.715 milioni nel DPEF. Secondo quanto rilevato nel Documento, l'incremento è principalmente conseguenza di una più elevata spesa sanitaria che si "assume compensata dalle Regioni anche con" non dettagliate "economie di spesa". Sostanzialmente irrilevanti (30 milioni di euro) sono gli effetti sull'indebitamento determinati dal d. l. n. 81/2007.

Anche per il 2009, il DPEF rivede in aumento le stime contenute nella RUEF (+2,1 miliardi), senza peraltro specificare le motivazioni sottostanti tale variazione. Un ulteriore aumento di 15 milioni di euro deriva dalle disposizioni recate dal d. l. n. 81/2007 che non incide, invece, sul biennio successivo.

Al riguardo appare opportuno acquisire maggiori informazioni circa le componenti che hanno determinato la variazione delle previsioni del DPEF rispetto a quelle formulate nella Relazione unificata.

In particolare, anche alla luce delle autorizzazioni di spesa previste dal D.L. n. 81/2007 (che, tra l'altro, dispone il disaccantonamento per complessivi 1,5 miliardi di euro nel 2007, di somme vincolate in base al comma 507 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007, cfr. infra), appare opportuna un'informazione da parte del Governo circa la tenuta effettiva dei "tagli" lineari agli stanziamenti di bilancio dello Stato e della regola in termini di tetti di spesa previsti dalla legislazione vigente.

Tale chiarimento appare particolarmente rilevante in considerazione dell'obiettivo del Governo di giungere ad un pieno controllo del livello della spesa e della sua allocazione, anche al fine di trovare all'interno dello stesso comparto della spesa le risorse necessarie a finanziare gli interventi programmati.

³⁷ Per approfondimenti si rinvia a quanto illustrato nell'analisi settoriale, del presente dossier, dedicata alla spesa sanitaria.

La tabella che segue mostra i dati, disaggregati per settore, della spesa per consumi intermedi, comprensivi degli effetti determinati dal decreto legge n. 81/2007.

LE PREVISIONI DI SPESA PER CONSUMI INTERMEDI PER SETTORE
(milioni di euro)

SETTORE	2006	% PIL	2007	% PIL	Var. %	2008	% PIL	Var. %	2009	% PIL	Var. %
Amministrazioni centrali	20.919	1,4	23.829	1,5	13,9	23.831	1,5	0,0	24.909	1,5	4,5
Bilancio dello Stato	17.972	1,2	20.699	1,3	15,2	20.722	1,3	0,1	21.885	1,3	5,6
Altri enti	2.947	0,2	3.130	0,2	6,2	3.109	0,2	-0,7	3.024	0,2	-2,7
Amministrazioni locali	96.043	6,5	98.396	6,4	2,4	101.153	6,3	2,8	103.995	6,2	2,8
Enti di previdenza	2.638	0,2	2.730	0,2	3,5	2.761	0,2	1,1	2.829	0,2	2,5
Totale	119.600	8,1	124.995	8,1	4,5	127.745	7,9	2,2	131.733	7,9	3,1

Cfr. Tav. III.8 del DPEF.

Per quanto riguarda il 2007, i dati mostrano che oltre la metà dell'incremento previsto per il 2007, pari a circa 5,4 miliardi complessivi, è da ricondurre alle spese di pertinenza delle Amministrazioni centrali, che presentano una variazione del 13,9 per cento rispetto all'anno precedente. Anche ipotizzando che le maggiori spese per consumi intermedi autorizzate dal d. l. n. 81/2007, pari a 1,9 miliardi, riguardino la spesa delle sole Amministrazioni centrali, si rileva che – anche al netto di tale l'incremento - la spesa della categoria in esame, evidenzia una crescita del 5 per cento rispetto all'anno precedente.

Tale dinamica sembrerebbe contrastare con quanto indicato nel DPEF che sottolinea, per lo stesso anno 2007, una situazione di contenimento delle spese riferite alle Amministrazioni centrali. Occorre pertanto chiarire quali sono i fattori che spiegano tale andamento³⁸. Poiché, inoltre, quest'ultimo dovrebbe scontare gli effetti della “regola del 2 per cento” introdotta dalla legge finanziaria per il 2005 e degli accantonamenti di cui all'articolo 1, comma 507 della finanziaria 2007, risulterebbe altresì utile

³⁸ Lo scostamento potrebbe risultare giustificato qualora rimanessero ancora valide le ipotesi formulate nel DPEF per gli anni 2007-2011 le quali prevedevano che, per il corrente anno, “gli acquisiti di beni e servizi scontassero i contratti di fornitura, aggiuntivi al Programma Eurofighter, già stipulati dalla Difesa e derivanti anche da accordi internazionali, per un impatto medio annuo superiore allo 0,1 per cento del PIL.

acquisire elementi volti a chiarire come incidano tali misure sulla dinamica dell'aggregato in esame.

Di seguito sono fornite brevi indicazioni sui più recenti e rilevanti interventi normativi in materia di contenimento della spesa per consumi intermedi.

Il contenimento della spesa: la regola del 2 per cento, i tagli lineari e gli accantonamenti degli stanziamenti del bilancio dello Stato

Nel corso degli ultimi anni si è più volte intervenuti per contenere la dinamica della spesa pubblica, ed in particolare di quella corrente, sia attraverso la fissazione di regole di crescita di tale aggregato con riferimento all'intero comparto delle Amministrazioni pubbliche, sia attraverso tagli lineari degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato.

Di seguito si ripercorrono i principali interventi, allo scopo di evidenziare sia la significatività degli stanziamenti sottoposti al vincolo di crescita o ai tagli rispetto all'aggregato complessivo della spesa, sia l'entità dei risparmi attesi.

Per quanto riguarda la prima tipologia di interventi, va ricordata la c.d. **“regola del 2 per cento”**, introdotta dalla legge finanziaria per il 2005³⁹, che fissava per il triennio 2005-2007 un tetto del 2 per cento (rispetto alle previsioni risultanti dalla Relazione previsionale e programmatica) alla crescita delle spese delle Amministrazioni pubbliche, espresse in termini di contabilità nazionale⁴⁰. Secondo tale regola, la spesa pubblica complessiva avrebbe dovuto aumentare, nel 2005, ad un tasso pari a meno della metà dell'incremento nominale previsto, a quella data, per il PIL (2,1 contro 4,4 per cento), consentendo una forte riduzione dell'incidenza della spesa sul prodotto⁴¹.

Nel caso delle Amministrazioni centrali, la “regola” comportava un tetto, appunto del 2 per cento, alla crescita degli stanziamenti, in competenza e in cassa, aventi un impatto diretto sul conto economico consolidato della P.A., rispetto alle previsioni iniziali del 2004, come rideterminati per effetto dell'intervento di contenimento operato con il decreto legge n. 168 del 2004⁴². Al riguardo la relazione tecnica alla finanziaria stimava

³⁹ Art. 1, comma 5, della legge n. 311 del 2004.

⁴⁰ Dalla regola erano escluse (comma 6) le spese per gli organi costituzionali, per il CSM, per gli interessi sui titoli di Stato, per le prestazioni sociali in denaro e per i trasferimenti all'UE a titolo di risorse proprie.

⁴¹ Per le Amministrazioni locali, la regola si traduceva nel rafforzamento della disciplina del Patto di stabilità interno e nella normativa relativa alla responsabilizzazione degli enti territoriali in materia sanitaria.

⁴² Convertito dalla legge n. 191 del 2004. Oltre alle esclusioni di cui al comma 6 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004, per le Amministrazioni centrali erano escluse dalla regole le spese relative ad accordi internazionali già ratificati, i limiti di impegno già attivati e le rate ammortamento mutui (comma 8). Analogo limite di impegno al 2 per cento era posto, invece, per le riassegnazioni di entrate e l'utilizzo dei fondi di riserva per spese obbligatorie e d'ordine e per spese impreviste (comma 9). Per gli oneri di personale si faceva riferimento alla dinamica complessiva tendenziale dei livelli di spesa.

una minore spesa (in termini di saldo netto da finanziare), rispetto agli andamenti tendenziali, di 1.130 milioni di euro annui per i consumi intermedi e di 800 milioni annui per gli investimenti fissi lordi.

Dai dati relativi al monitoraggio degli incassi e pagamenti del bilancio dello Stato al 31 dicembre 2006⁴³ risulta che lo scorso anno la regola del 2 per cento è stata rispettata: l'aggregato sottoposto a controllo (pari a 41,3 miliardi in termini di previsioni definitive) è cresciuto dell'1,2 per cento per le previsioni definitive e dell'1,5 per cento in termini di pagamenti, mentre gli impegni hanno registrato una flessione del 2,7 per cento.

Per quanto riguarda i **tagli degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato**, che hanno riguardato in prevalenza la spesa corrente e, al suo interno, i consumi intermedi, previsti con cadenza annuale fin dal 1999, si rileva che una specifica incisività è stata ascrivita agli interventi di riduzione disposti per il 2005 quando, a seguito dei tagli operati con il D.L. n. 168/2004 e dell'introduzione della regola del 2 per cento, le previsioni per tale anno risultavano, anche a seguito delle ulteriori riduzioni disposte dalla legge finanziaria per l'anno 2005 medesima (700 milioni di euro per il 2005 e 1300 milioni per gli anni successivi)⁴⁴ inferiori agli stanziamenti iniziali dell'anno precedente. Ciò nonostante, con l'articolo 11-ter del D.L. n. 203/2005⁴⁵ è stato disposto un ulteriore intervento di contenimento per 300 milioni di euro.

Per il 2006, oltre all'effetto di riduzione derivante dalla predetta regola del 2% (i cui risultati erano incorporati nelle previsioni a legislazione vigente), la legge finanziaria⁴⁶ ha disposto un contenimento della spesa per consumi intermedi per 1.445 milioni di euro annui per il triennio 2006-2008. La medesima legge ha inoltre previsto⁴⁷ una riduzione del 10% delle autorizzazioni di spesa regolate direttamente per legge (con contestuale istituzione di un fondo per provvedere ad eventuali esigenze delle amministrazioni interessate), con esclusione di quelle relative a spese aventi natura obbligatoria, le spese in annualità ed a pagamento differito, i fondi per i trasferimenti correnti alle imprese ed i fondi per gli investimenti. A tale misura, la relazione tecnica ascriveva un effetto di risparmio di circa 20 milioni di euro, in termini di spesa sia corrente che capitale. Successivamente, il decreto legge n. 223 del 2006⁴⁸, ha disposto una riduzione degli stanziamenti iscritti in bilancio per un importo complessivo di 683 milioni di euro per il 2006 e di 793 milioni annui per il triennio 2007-2009⁴⁹.

⁴³ Cfr Appendice alla Relazione unificata, presentata il 16 marzo 2007 (pp 119 – 120) e Relazione sul Monitoraggio presentata dal MEF – RGS, D-2055.

⁴⁴ Legge 311 del 2004, art. 1, comma 295.

⁴⁵ Convertito dalla legge n. 248 del 2005.

⁴⁶ Legge n. 266 del 2005, art. 1, comma 6.

⁴⁷ Art. 1, comma 20.

⁴⁸ Articolo 25 del DL 223 del 2006 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006.

⁴⁹ Le riduzioni riguardavano la quota di spesa per consumi intermedi avente carattere discrezionale (salvo alcune esclusioni), nonché le spese regolate direttamente per legge che, essenzialmente, stanziavano risorse per consumi intermedi, nonché spese per altre uscite correnti e, per la parte capitale, le spese per investimenti fissi ed altri trasferimenti.

Per il 2007, il **comma 507** dell'articolo 1 della legge finanziaria⁵⁰ ha stabilito che fosse accantonata e resa indisponibile una quota pari a 4.572 milioni di euro per il 2007, a 5.031 milioni per il 2008 e a 4.922 milioni per il 2009, delle dotazioni iniziali delle u.p.b. iscritte nel bilancio dello Stato. Gli stanziamenti su cui incidono gli accantonamenti riguardano sia le spese correnti che quelle in conto capitale, ivi incluse le spese predeterminate legislativamente⁵¹.

Al fine di assicurare una flessibilità gestionale, è stata prevista una procedura che consentisse alle amministrazioni interessate di rimodulare gli accantonamenti all'interno degli stati di previsione dei singoli Ministeri, anche interessando diverse unità previsionali relative alle suddette categorie, assicurando in ogni caso l'invarianza degli effetti finanziari. In attuazione di tale previsione è stato presentato, il 3 maggio scorso, lo Schema di D.M. n. 91, con il quale, su proposta dei Ministri competenti, vengono disposte le variazioni degli accantonamenti operati sulle dotazioni delle upb iscritte nella legge di bilancio per il 2007.

Gli accantonamenti disposti in base al comma 507, pur superando in valore assoluto i tagli operati con le precedenti manovre e ricomprendendo le spese autorizzate per legge, rappresentano una quota della spesa finale iscritta nel bilancio dello Stato, dello 0,9 per cento. Come rilevato nella relazione quadrimestrale della Corte dei Conti⁵², gli importi riconducibili a stanziamenti utilizzabili (spese discrezionali e spese predeterminate per legge) pesano per meno dell'8% sul totale degli stanziamenti. Di tali stanziamenti circa il 23 per cento è rappresentata da consumi intermedi (considerando, tuttavia, utilizzabili per il taglio oltre il 99 degli stanziamenti), il 20% è riferibile a trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (della categoria è considerato tagliabile il 4,1% degli stanziamenti) e un ulteriore 13% ad investimenti (anche in questo caso considerando come possibili oggetto di riduzioni oltre il 70% delle somme complessivamente stanziare). Secondo la Corte, tali elementi "testimoniano della difficoltà di ottenere

⁵⁰ Legge n. 296 del 2006.

⁵¹ Le categorie interessate sono le seguenti: i consumi intermedi, i trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (con esclusione degli enti territoriali, degli enti previdenziali e degli organi costituzionali, nonché dei trasferimenti a favore della protezione civile e del fondo ordinario per le università statali); i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali privati, a imprese e a estero (con esclusione dei trasferimenti all'estero aventi natura obbligatoria, delle pensioni di guerra e altri assegni vitalizi, delle erogazioni agli istituti di patronato e di assistenza sociale, nonché alle confessioni religiose); le altre uscite correnti; tutte le categorie di spesa di conto capitale (con esclusione dei limiti di impegno già attivati, delle rate ammortamento mutui, dei trasferimenti agli enti territoriali e delle acquisizioni di attività finanziarie, nonché dei trasferimenti a favore della protezione civile e del 50% del fondo per le aree sottoutilizzate).

Restano quindi escluse le seguenti categorie economiche relative a spese corrente: redditi da lavoro dipendente, imposte pagate sulla produzione, risorse proprie CEE, interessi passivi e redditi da capitale, poste correttive e compensative e ammortamenti. Sono infine escluse le spese relative al comparto della radiodiffusione televisiva locale.

⁵² Cfr Corte dei Conti, Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2006, Doc XLVIII, n. 4.

significative riduzioni di spesa nel breve periodo senza compromettere la qualità dell'intervento pubblico.”

Tali difficoltà sembrano trovare conferma nella tipologia delle proposte di variazioni degli accantonamenti iniziali avanzate dai Ministeri competenti e sottoposte all'esame del Parlamento nello scorso mese di maggio. Come evidenziato nella relazione di accompagnamento dello schema di decreto, i disaccantonamenti sono stati compensati con maggiori accantonamenti, nell'ambito dei medesimi Ministeri, utilizzando prevalentemente le risorse relative ai consumi intermedi e alle altre uscite correnti, tra cui, soprattutto, i fondi di riserva. Una quota parte dei maggiori accantonamenti di parte corrente sono stati utilizzati per compensare lo “sblocco” di risorse di conto capitale, tra cui la relazione evidenzia quelle a favore di imprese (FS SpA).

In merito all'utilizzo di risorse della categoria dei consumi intermedi per consentire lo sblocco di risorse da destinare ad altre finalità, si richiamano le osservazioni più volte sollevate circa l'effettiva praticabilità di nuovi interventi di riduzione a carico della predetta categoria, già oggetto, negli ultimi anni, di ripetute misure di contenimento delle risorse assegnate⁵³. Va, inoltre, segnalata la diversa “spendibilità” degli accantonamenti sbloccati, riguardanti in genere spese caratterizzate da un maggior grado di certezza, rispetto ai nuovi accantonamenti sui fondi di riserva, il cui utilizzo è incerto nel *se* e nel *quantum*, osservando inoltre come, ove si verificasse la necessità di ricorso ai fondi in misura superiore alle disponibilità residue, occorrerebbe comunque far fronte a tali spese.

Oltre all'ammontare limitato delle variazioni proposte⁵⁴, si rileva che ben sette Ministeri non hanno avanzato alcuna proposta di variazione. Tali elementi evidenzerebbero una difficoltà da parte delle Amministrazioni di avviare, quanto meno nei tempi brevi richiesti dal decreto e nei limiti dello stesso (e quindi nel rispetto dei vincoli derivanti dalla legislazione vigente), un processo di riallocazione delle risorse.

A conferma degli aspetti problematici appena descritti, il D.L. 2 luglio 2007, n. 81 ha previsto disaccantonamenti di somme, con un effetto sull'indebitamento netto pari a 1.519 milioni di euro per il 2007, a 80 milioni per il 2008 e a 90 milioni per il 2009.

⁵³ Cfr. dossier SbS Camera dei Deputati, n. 35 del 17 maggio 2007.

⁵⁴ Il volume complessivo di risorse interessate dalle variazioni è pari a 377 milioni di euro (rispettivamente in aumento e in diminuzione), concentrato prevalentemente – 299 milioni – nel Ministero dell'economia.

La spesa sanitaria

Il DPEF espone il seguente andamento della spesa sanitaria pubblica:

LA SPESA SANITARIA NEL CONTO DELLA P.A. (2003-2011)

(milioni di euro - %)

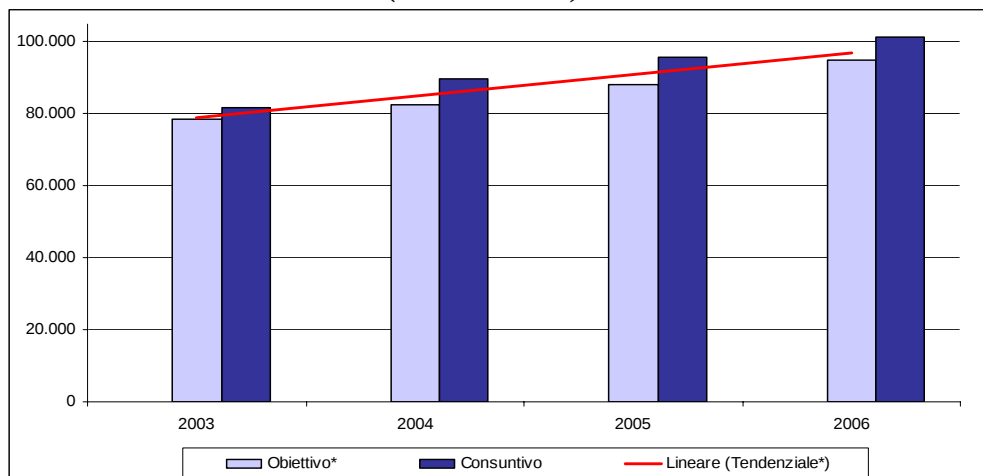
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Valori assoluti	81.814	89.888	95.827	101.427	102.555	108.390	110.756	114.954	119.115
Var. % anno precedente	3,4	9,9	6,6	5,8	1,1	5,7	2,2	3,8	3,6
% spesa complessiva	12,6	13,5	13,9	14,2	15	15,2	15,2	15,4	15,5
% PIL	6,1	6,5	6,7	6,9	6,7	6,8	6,7	6,7	6,7

Elaborazione su dati ISTAT per gli anni 2003-2006 e su DPEF 2008-2011 per gli anni 2007-2011.

Guardando ai dati di consuntivo degli ultimi anni, si osserva come la spesa sanitaria ha assorbito una quota significativa e crescente della spesa complessiva, raggiungendo il 14,2 per cento nel 2006, e determinando un sistematico scostamento dagli obiettivi fissati annualmente in sede di DPEF e nelle relative manovre:

SCOSTAMENTI TRA OBIETTIVI E CONSUNTIVI

(milioni di euro)



Tale dinamica ha, inoltre, determinato un aumento costante del peso della spesa sanitaria sul prodotto interno lordo, passata dal 5,1 per cento del 1995 al 6,9 per cento nel 2006. Si rileva, peraltro, che la quota di spesa pubblica che l'Italia destina annualmente alla funzione "salute", secondo la classificazione Eurostat, risulta inferiore alla media europea: con riferimento

al 2004, infatti, l'Italia ha destinato alla spesa sanitaria pubblica il 6,5 per cento del PIL rispetto alla media del 7,5 per cento.

RAPPORTO DELLA SPESA SANITARIA AREA EURO E ITALIA

(% PIL)

	2002	2003	2004
Area euro	7,3 p	7,5 p	7,5 p
Italia	6,2	6,2 p	6,5 p

p: dato provvisorio

Fonte: Eurostat, Statistical books, European social statistics, Data 1996-2004, 2007 edition.

Come risulta dalle tabelle, **nel 2006** si è registrata una decelerazione della dinamica di crescita (+5,8 per cento rispetto al + 6,6 per cento del 2005), quale effetto di andamenti differenziati nei vari comparti: si rileva, infatti, un aumento più sostenuto per le spese di personale (+7,3 per cento) e per gli acquisti di beni e servizi (+6,6 per cento) rispetto alle prestazioni dei produttori market, cresciute del 3,6 per cento.

LA COMPOSIZIONE DELLA SPESA SANITARIA NEL CONTO DELLA P.A. 2003-2006

(milioni di euro - %)

	2003	2004	2005	2006	Var % media
Personale <i>var. % su anno precedente</i>	29.684 1,1	32.508 9,5	33.803 4,0	36.285 7,3	5,6
Beni e altri servizi <i>var. % su anno precedente</i>	16.825 7,9	18.722 11,3	20.689 10,5	22.059 6,6	9,1
Prestazioni di produttori market <i>var. % su anno precedente</i>	32.230 3,1	35.290 9,5	37.427 6,1	38.757 3,6	5,6
Altra spesa <i>var. % su anno precedente</i>	3.075 6,8	3.368 9,5	3.908 16,0	4.326 10,7	10,7
Totale <i>var. % su anno precedente</i>	81.814 3,4	89.888 9,9	95.827 6,6	101.427 5,8	6,4

Elaborazione su dati ISTAT

La decelerazione della spesa registrata nell'ultimo anno si riflette sui disavanzi di gestione delle aziende sanitarie, che (al lordo dei mezzi di copertura attivati dalle regioni attraverso maggiori entrate proprie o con la

destinazione a copertura dei disavanzi di somme tratte dal bilancio non sanitario) hanno evidenziato una riduzione delle perdite rispetto al 2005, passando da 5,8 miliardi a 4,2 miliardi⁵⁵.

Per quanto riguarda il 2007 ed il biennio 2008-2009, con l'ultima manovra⁵⁶ ci si è posti l'obiettivo di stabilizzare la quota della spesa rispetto al PIL al 6,7 per cento. Su tale base, sono stati concordati tra il Governo e le Regioni (il c.d. "Patto per la salute") il livello del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale e le misure per raggiungere gli obiettivi prefissati, come risulta dalla tabella che segue⁵⁷:

MODALITÀ DI COPERTURA DEL SSN
(milioni di euro)

	2007	2008	2009
Spesa tendenziale			
valori assoluti	103.736	107.095	111.116
% del PIL	6,9	6,9	6,9
Manovra riduzione spese	2.034	2.430	3.245
Obiettivo di spesa L.F.			
valori assoluti	101.702	104.665	107.871
% del PIL	6,7	6,7	6,7
Modalità di copertura			
FSN	97.000	99.900	102.900
a carico delle Regioni:			
- maggiori risorse strutturali	3.790	3.838	3.991
- ulteriori entrate	2.389	2.393	2.499
- ulteriori entrate	1.401	1.445	1.492
Altre misure di entrata	912	935	935

⁵⁵ Le riduzioni più significative sono state ottenute da quattro delle cinque regioni che, a inizio 2007, hanno sottoscritto con i Ministeri dell'Economia e della Salute i Piani di rientro dei disavanzi verificati nel periodo 2001-2005 (Abruzzo, Molise, Liguria, Campania), mentre per il Lazio si riscontra un miglioramento molto contenuto (da 1,7 miliardi a 1,6 miliardi).

Per quanto riguarda le altre regioni in disavanzo, non si registrano variazioni significative, ad eccezione della Sicilia, il cui disavanzo passa dai 573 milioni del 2005 a oltre 900 del 2006, e della Puglia che, pur dimezzando la perdita (da 411 milioni nel 2005 a 239 milioni nel 2006) non è stata in grado di attivare risorse a copertura, diversamente da quanto avvenuto per altre due regioni, Piemonte e Marche. Il monitoraggio dei risultati del 2006, tenuto conto delle maggiori risorse mobilitate dalle regioni a copertura, ha visto pertanto l'avvio della procedura prevista per i disavanzi eccessivi per la Puglia e la Sicilia. Dal monitoraggio sono escluse le regioni che hanno sottoscritto i piani di rientro, per le quali è prevista una verifica dello stato di attuazione dei piani medesimi. Cfr Relazione generale sulla situazione economica del Paese, 2006.

⁵⁶ Legge n. 296/2006 (finanziaria 2007).

⁵⁷ Si segnala che, nel corso dell'anno, l'entità della manovra dal lato delle entrate a carico delle regioni è stata ridotta (511 milioni per il solo 2007) per l'abolizione della quota fissa per ricetta specialistica, rideterminando, in misura corrispondente, l'ammontare del FSN.

Al raggiungimento di tali obiettivi sono inoltre preordinati i Piani di rientro che le Regioni (Lazio, Abruzzo, Molise, Campania e Liguria), che hanno evidenziato disavanzi strutturali negli anni 2001-2005, hanno concordato con il Governo nel marzo scorso⁵⁸.

Specificamente a carico di queste regioni sono poste misure di contenimento della spesa per 944 milioni per il 2007, 1.226 milioni per il 2008 e 1.999 milioni per il 2009; mentre, dal lato delle entrate, 1.401 milioni per il 2007, 1.445 per il 2008 e 1.492 milioni per il 2009 dovrebbero derivare dall'attivazione delle maggiorazioni delle aliquote di addizionale IRPEF e delle maggiorazioni IRAP al limite massimo previsto dalla legislazione vigente.

Nel corso del 2007, tuttavia, come risulta dal DPEF in esame, nonostante l'azione di risanamento intrapresa e l'adozione di misure di contenimento e di responsabilizzazione anche sul versante della domanda, si evidenziano scostamenti delle previsioni, che hanno portato a modificare, in aumento, il quadro tendenziale, prima in sede di RUEF e poi con il DPEF in esame.

**EVOLUZIONE DELLA SPESA SANITARIA TENDENZIALE
RISPETTO ALL'OBIETTIVO DELLA MANOVRA 2007**
(milioni di euro)

	2007	2008	2009
Obiettivo di spesa manovra 2007	101.702	104.665	107.871
Tendenziale DPEF	102.555	108.390	110.756
Scostamento	853	3.725	2.885

Lo scostamento è progressivamente emerso in sede previsionale, come emerge dalla tabella che segue, che evidenzia le differenti stime della spesa esposte in sede di RUEF e di DPEF⁵⁹:

**EVOLUZIONE DELLE PREVISIONI DELLA SPESA SANITARIA.
CONFRONTO RUEF-DPEF**
(milioni di euro)

	2007	2008	2009
RUEF	102.333	106.208	109.428
DPEF	102.555	108.390	110.756
Scostamento	222	2.182	1.328

⁵⁸ Alla data del 30 giugno 2007 la Sicilia, che pure presenta disavanzi elevati nel periodo 2001-2005, non risulta aver firmato il relativo Piano.

⁵⁹ Si segnala, peraltro, che la Relazione unificata non esponeva il dettaglio della spesa sanitaria.

Il DPEF precisa che, per quanto riguarda il 2007, lo scostamento⁶⁰ è connesso in parte all'abolizione di alcuni ticket. Lo stesso DPEF precisa, inoltre, che l'esercizio in corso sta beneficiando delle manovre di contenimento della spesa varate con la legge finanziaria per il 2007 e, soprattutto, con i Piani di rientro⁶¹.

Alla luce di quanto esposto, appare opportuno acquisire chiarimenti in merito ai seguenti aspetti.

- a) *Le previsioni sulla spesa sanitaria contenute nel DPEF evidenziano uno scostamento rispetto ai valori-obiettivo fissati dal Patto della Salute e dalla legge finanziaria, come risulta dalla tabella che segue:*

	(milioni di euro - %)		
	2007	2008	2009
Obiettivi della manovra 2007			
Valori assoluti	101.702	104.665	107.871
Variazione % anno precedente	0,27	2,91	3,06
Tendenziale DPEF			
Valori assoluti	102.555	108.390	110.756
Variazione % anno precedente	1,11	5,69	2,18

Nonostante lo slittamento al 2008 dei rinnovi contrattuali, è prevista per l'anno in corso una crescita dell'1,11 rispetto allo 0,3 per cento fissato in sede di manovra per il 2007 (che pure scontava in tale anno i rinnovi). Appare pertanto opportuno un chiarimento da parte del Governo circa i settori della spesa sanitaria che denunciano gli scostamenti più significativi rispetto alle previsioni iniziali.

A tale proposito, il DPEF indica, tra le cause dell'aumento della spesa, l'abolizione di alcuni ticket, facendo verosimilmente riferimento all'abrogazione della quota fissa per ricetta relativa a prestazioni specialistiche avvenuta in corso d'anno⁶². La maggiore spesa (circa 1 miliardo di euro) potrebbe derivare, pertanto, da un aumento della domanda di prestazioni specialistiche, sia di quelle erogate direttamente dalle strutture pubbliche sia di quelle erogate da strutture accreditate. D'altronde, altri settori di spesa, tradizionalmente difficili da tenere sotto controllo, apparirebbero in miglioramento: si fa riferimento, in particolare, alla spesa farmaceutica convenzionata⁶³ e alla spesa per il personale che, come affermato dal

⁶⁰ Il testo fa riferimento ad un ammontare di circa 1 miliardo.

⁶¹ Cfr. pag. 86 del DPEF.

⁶² Decreto-legge n. 23/2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64/2007.

⁶³ Secondo Federfarma, nel primo trimestre dell'anno in corso, la spesa è diminuita dell'8,4 per cento (comunicato del 25 maggio 2007). Tali risultati hanno indotto l'AIFA (comunicato stampa del 25 maggio 2007) ad ipotizzare che nell'esercizio in corso potrà essere rispettato il

DPEF, beneficia, limitatamente all'anno 2007, dello slittamento al 2008 del perfezionamento dei contratti anche del comparto sanitario⁶⁴.

- b) *Appare, inoltre, necessario che il Governo fornisca chiarimenti sia sullo stato di attuazione dei Piani di rientro, che sull'eventuale aumento della spesa rispetto alle previsioni nelle altre Regioni.*
- c) *Tenendo presente che, rispetto alla RUEF pubblicata all'inizio di aprile, lo scostamento delle previsioni ammonta a circa 200 milioni di euro⁶⁵, sarebbe utile un chiarimento circa la natura di tale differenza.*

Infine, con riferimento agli effetti sugli aggregati di finanza pubblica dei ripiani dei debiti regionali del periodo 2001-2005⁶⁶, appare opportuno che il Governo chiarisca i termini delle operazioni di ristrutturazione approvate, con particolare riguardo ai seguenti punti:

- a) *il possibile aumento degli oneri per interessi a causa dello sfasamento temporale tra l'accertamento dell'entità del debito (31 dicembre 2005) e l'effettiva disponibilità delle risorse, regionali e statali⁶⁷;*
- b) *se siano prefigurabili fattori di rischio circa la valutazione del merito del credito in relazione alla realizzazione delle predette operazioni di ristrutturazione finanziaria.*

Si segnala, al riguardo, che sul rischio-Italia - che l'agenzia di rating Moody's aveva confermato stabile "Aa2" diversamente da altre agenzie di rating (Fitch e Standard & Poor's) - pesano le ristrutturazioni del debito della regione Lazio e le cartolarizzazioni sui crediti sanitari della regione Abruzzo ove queste si configurino come default.

Secondo un recente studio di Moody's⁶⁸, l'evento di default si può verificare quando il debitore offre agli obbligazionisti uno scambio sostituendo vecchi *bond* con nuove obbligazioni a condizioni peggiori. In altre parole gli obbligazionisti possono essere rimborsati anticipatamente senza far scattare il default, purché non incorrano in una perdita.

Tali considerazioni riguardano anche gli esercizi successivi al 2007, per i quali lo scostamento della spesa tendenziale rispetto ai valori obiettivo fissati nel Patto per la Salute appare più significativo, come risulta dalle precedenti tabelle.

tetto di spesa farmaceutico programmato (pari al 13 per cento del Fondo Sanitario Nazionale per la spesa farmaceutica convenzionata e al 3 per cento per la spesa farmaceutica ospedaliera).

⁶⁴ Cfr. pag. 20 del DPEF.

⁶⁵ Al netto dei risparmi per lo slittamento dei rinnovi contrattuali.

⁶⁶ In merito alla situazione debitoria delle Regioni che hanno stipulato i piani di rientro si veda il successivo e specifico approfondimento.

⁶⁷ Ambedue le tipologie di risorse saranno disponibili negli anni a seguire; quelle statali, in particolare, saranno erogate non prima del 2008 (cfr. *infra*).

⁶⁸ Dal il Sole24Ore del 12/06/2007.

Per quanto attiene alle previsioni 2008-2011, il DPEF stima una crescita media della spesa del 3,8 per cento annuo. Più in particolare, l'esercizio 2008 - che sconta lo slittamento dall'anno precedente dei contratti per il personale – evidenzia un tasso di crescita del 5,7 per cento. Nel 2009, la spesa segna un rallentamento nella crescita (+2,2 per cento a fronte di un aumento del PIL pari al 3,67 per cento). Nel biennio successivo, la spesa appare stabilizzarsi sul PIL, essendo i tassi di crescita sostanzialmente in linea con la variazione del Prodotto interno lordo.

Nei vari settori che compongono l'aggregato della spesa sanitaria, i tassi di crescita media stimati nel DPEF sono i seguenti:

- 3,2 per cento per la spesa per il personale;
- 4,4 per cento per la spesa per l'acquisto di beni e servizi;
- 3,7 per cento per le prestazioni erogate dai produttori market.

Per quanto riguarda, infine, **gli interventi programmatici** che il Governo si propone di avviare, il Documento prevede, l'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza (LEA), la revisione organizzativa della rete delle cure primarie e di quella ospedaliera, valorizzando le risorse umane esistenti e razionalizzando i sistemi di acquisti di beni e servizi. Nell'ottica di garantire un più adeguato controllo della spesa si prevede, fra l'altro, la riforma del sistema di regolazione del settore farmaceutico e la revisione del sistema di compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini, fondato su un criterio di maggiore equità con il riferimento alle condizioni economiche delle famiglie.

Si tratta di interventi da realizzare nei limiti delle risorse disponibili e in coerenza con quanto previsto dal Nuovo Patto per la Salute siglato fra Governo e Regioni.

I Piani di rientro delle regioni in disavanzo sanitario strutturale negli anni 2001-2005

Sulla base di successive intese intercorse tra lo Stato e le Regioni⁶⁹, sono state introdotte nell'ordinamento, a decorrere in particolare dal 2005, disposizioni specificamente volte a responsabilizzare progressivamente le Regioni nel perseguimento dell'obiettivo di azzerare i disavanzi accumulatisi dal 2001, prevedendo anche il concorso finanziario e tecnico dello Stato. Più in particolare, la legge n. 311/2004 (**legge finanziaria per il 2005**) ha previsto a carico delle Regioni adempimenti, organizzativi e gestionali, intesi a garantire l'equilibrio economico-finanziario e il mantenimento dei livelli essenziali di assistenza. Successivamente, la legge n. 266/2005 (**legge finanziaria per il 2006**), confermando gli obblighi posti a carico delle Regioni, ha integrato il meccanismo di automatismo, relativo all'innalzamento al livello massimo delle aliquote IRPEF ed IRAP nelle regioni, che non coprono integralmente i disavanzi registrati a

⁶⁹ Intesa dell'8 agosto 2001, Intesa del 23 marzo 2005 e Patto per la salute del settembre 2006.

partire dall'anno 2005. Inoltre, la medesima legge finanziaria ha previsto lo stanziamento di risorse aggiuntive destinate al ripiano dei disavanzi per gli anni 2002-2004, subordinatamente all'approvazione da parte delle regioni del Piano sanitario nazionale 2006-2008⁷⁰.

In seguito alla verifica di tali adempimenti, è stata avviata la procedura di diffida e di eventuale affiancamento gestionale dal parte dei Ministeri della Salute e dell'Economia per la Liguria, il Lazio, l'Abruzzo, il Molise, la Campania e la Sicilia. La procedura si è conclusa con la sottoscrizione da parte delle suddette regioni dei Piani di rientro dai deficit 2001-2005 (ad esclusione della Sicilia che, alla data del 30 giugno 2007, non risulta ancora aver firmato).

L'adozione di tali Piani è anche la condizione per l'accesso al contributo di 3 miliardi di euro per il ripiano dei disavanzi cumulatisi nel periodo 2001-2005, previsto dalla legge la legge n. 296/2006 (**legge finanziaria per il 2007**)⁷¹.

Per rendere concretamente conseguibile il riequilibrio dei conti sanitari, la legge finanziaria per il 2007⁷², ha, inoltre, disposto l'istituzione di un Fondo transitorio, per il triennio 2007-2009 destinato alle regioni con disavanzi elevati, subordinatamente alla sottoscrizione di appositi accordi che prevedano i Piani di rientro. Tali piani devono contenere, fra l'altro, sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza sia le misure necessarie per l'azzeramento dei disavanzi entro il 2010. L'accesso al Fondo transitorio è subordinato all'innalzamento ai livelli massimi dell'addizionale regionale IRPEF e IRAP.

Lo stanziamento, pari a 1.000 milioni di euro nel 2007, 850 milioni di euro nel 2008 e 700 milioni di euro nel 2009, è stato così ripartito tra le regioni sulla base dell'intesa siglata nella Conferenza del 29 marzo 2007 e disposto con decreto di concerto dei Ministri dell'Economia e della Salute:

IL RIPARTO DEL FONDO TRANSITORIO EX ART. 1 COMMA 796, LEGGE 296/2006
(milioni di euro)

	2007	2008	2009
Liguria	50	43	35
Lazio	378	321	264
Abruzzo	47	40	33
Molise	29	25	20
Campania	355	302	248
Sicilia	141	120	98
Totale	1000	850	700

⁷⁰ L'articolo 1, comma 279 della legge 266/2005 ha autorizzato una spesa di 2.000 milioni di euro, con la quale lo Stato ha contribuito al ripiano dei disavanzi regionali per gli esercizi 2002, 2003 e 2004.

⁷¹ All'attuazione di tale disposizione ha provveduto il decreto-legge n. 23/2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64/2007. Con il D.M. 4 maggio 2007, il contributo è stato così ripartito tra le regioni che hanno firmato i Piani (con esclusione della Liguria): all'Abruzzo 144 milioni di euro; alla Campania: 363 milioni di euro; al Lazio 2.079 milioni di euro; al Molise 202 milioni di euro; alla Sicilia 212 milioni di euro (*Cfr. infra*).

⁷² Articolo 1, comma 796.

Le dimensioni della manovra richiesta alle regioni che hanno sottoscritto i Piani di rientro (Lazio, Abruzzo, Molise, Liguria, Campania) risultano dalla tabella che segue:

	IV Trim 2006	2007	2008	2009
CAMPANIA				
Disavanzo ¹	-672	-1.481	-1.664	-1.849
Manovra su costi e entrate ²	-	912	1145	1383
Coperture ³	772	573	520	466
Risultato di gestione	100	4	1	0
LIGURIA				
Disavanzo ¹	-112	-251	-320	-374
Manovra su costi e entrate ²	-	104	180	242
Coperture ³	112	147	140	132
Risultato di gestione	0	0	0	0
ABRUZZO				
Disavanzo ¹	-133	-186	-174	-163
Manovra su costi e entrate ²	-	70	110	141
Coperture ³	133	140	133	126
Risultato di gestione	0	24	69	104
LAZIO				
Disavanzo ¹	-1.616	-1.625	-1.858	-1.937
Manovra su costi e entrate ²		963	1.266	1.477
Coperture ³		737	737	737
Risultato di gestione		75	145	277
MOLISE				
Disavanzo ¹	-71	-98	-120	-145
Manovra su costi e entrate ²	-	48	74	103
Coperture ³	71	52	48	43
Risultato di gestione	0	3	2	2
Risultato di gestione prima della manovra		-3.641	-4.136	-4.468
Risultato di gestione dopo la manovra		106	217	382

- 1) I disavanzi per gli anni 2007-2009 sono stimati, nei Piani di rientro, sulla base delle ipotesi tendenziali di spesa e di entrata.
- 2) La manovra su costi ed entrate comprende le misure di contenimento dei costi e le entrate derivanti dall'aumento dei ticket sanitari, come previsto dalla legge 296/2006 (legge finanziaria per il 2007).
- 3) La voce coperture è composta dalle misure fiscali (incremento aliquota massima per IRPEF e IRAP) e da altre risorse statali, tra cui quelle a valere sul Fondo transitorio di cui all'articolo 1, comma 796, della legge finanziaria 2007.

Situazione del debito sanitario delle regioni Liguria, Abruzzo, Molise Campania e Lazio al 31 dicembre 2005

Nei Piani di rientro dai disavanzi sanitari, presentati dalle regioni Liguria, Abruzzo, Molise, Campania e Lazio, è esposta la situazione patrimoniale dei rispettivi sistemi sanitari regionali, con particolare riferimento alla sostenibilità economica e finanziaria del debito pregresso.

Nella tabella riepilogativa, che segue, sono indicati, nella prima colonna, l'entità del debito, in linea capitale (al netto degli interessi), valutato al 31/12/2005, nella seconda colonna le somme da destinare alla riduzione del debito riferibili agli esercizi 2001-2005, nella terza e quarta colonna la ripartizione di dette somme tra lo Stato e le regioni e, nell'ultima, l'entità del prestito che lo Stato eroga ad alcune regioni al fine di estinguere anticipatamente tutto o parte del debito pregresso.

DEBITO SANITARIO COMPLESSIVO VALUTATO AL 31/12/2005 E SOMME DESTINABILI ALLA RIDUZIONE DEL DEBITO E RIFERIBILI AGLI ANNI 2001-2005, COME INDICATO NEI PIANI DI RIENTRO DAI DISAVANZI
(milioni di euro)

	Debito complessivo al 31/12/2005	Risorse complessive destinabili alla riduzione del debito di competenza degli anni 2001-2005	Risorse a carico delle regioni	Risorse derivanti da erogazioni statali ⁽¹⁾	Prestito dello Stato alle regioni per l'estinzione anticipata del debito
Liguria	1.204	993	666	327	
Abruzzo	1.760	989	812	177	
Molise	396	299	89	210	97
Campania	6.914	3.532	3.069	463	630
Lazio	9.900	3.644	2.252	2.448	5.800
Totale	20.174	9.457	6.888	3.625	6.527

(1) Le risorse statali sono comprensive delle somme destinate al ripiano dei disavanzi pregressi previste dal decreto legge 23/2007, pari complessivamente a 3.000 milioni di euro, secondo la ripartizione operata dal DM del 4 maggio 2007.

Parte del debito cumulato al 31/12/2005 (circa 10.000 milioni di euro) è stato oggetto di **ristrutturazione finanziaria**, con modalità differenti da regione a regione. Dette operazioni di ristrutturazione sono riferite, in particolare, al debito accertato verso fornitori e cessionari, sulla base delle quali le regioni hanno definito le modalità di copertura per far fronte al pagamento delle relative rate di ammortamento del debito.

Con riferimento al **debito non oggetto di ristrutturazione finanziaria** le regioni sono impegnate ad eseguire, entro il **30/06/2007**, tutte le operazioni di accertamento completo e definitivo della situazione debitoria, ivi comprese le eventuali somme dovute a titolo di interesse per i ritardati pagamenti, anche al fine di predisporre gli adeguati strumenti di copertura.

Nei Piani di rientro sono definite nel dettaglio procedure uniformi per la determinazione della posizione debitoria e creditoria. La struttura amministrativa responsabile del procedimento di accertamento, individuata presso l'Assessorato al Bilancio della regione, è tenuta, tra l'altro, a comunicare mensilmente ai Ministeri dell'economia e delle finanze e della salute le informazioni relative alla ricognizione del debito effettuata.

Il pagamento dei debiti certificati, sarà gestito in modo accentrato dalla predetta struttura amministrativa, avvalendosi delle risorse che si renderanno progressivamente disponibili e che si riferiscono a poste di bilancio relative agli anni 2005 e precedenti. Inoltre, è tassativamente escluso l'utilizzo di risorse correnti, ivi comprese quelle relative a poste di bilancio afferenti all'anno 2006, per il pagamento dei predetti debiti.

In alcuni casi, al fine di consentire l'estinzione anticipata del debito regionale, lo Stato si è impegnato ad erogare alla regione una somma, di entità variabile per le diverse regioni, a titolo di prestito da rimborsare secondo un piano di ammortamento trentennale. L'importo delle rate di ammortamento è determinato applicando un tasso d'interesse, a carico della regione, pari al 4,57%, ovvero al tasso corrente di mercato relativo al BTP in scadenza a febbraio 2037, ed equivalente al tasso euribor a 6 mesi maggiorato di 14.5 punti base.

Nei Piani di rientro, le risorse destinabili alla copertura del debito sono state calcolate tenendo conto del contributo statale previsto dal decreto legge 23/2007, pari complessivamente a 3.000 milioni di euro, la cui effettiva ripartizione tra le regioni era sconosciuta all'epoca della predisposizione dei piani. Le regioni, ad esclusione della Liguria che non ha beneficiato dell'erogazione di cui trattasi, hanno quindi valutato il debito residuo sulla base di una stima delle somme loro spettanti.

Si riporta di seguito una tabella riepilogativa dove sono indicate, nella prima colonna, la stima effettuata dalle regioni e, nella seconda, l'effettiva ripartizione delle somme effettuata dal D.M. del 4 maggio 2007.

**RIPARTIZIONE DELLE SOMME CONCERNENTI IL RIPIANO SELETTIVO
DEI DISAVANZI PREGRESSI DEL SETTORE SANITARIO COME RISULTANTE
DAI PIANI DI RIENTRO E DAL D.M. DEL 4/5/2007**
(milioni di euro)

	Risorse stimate nei piani di rientro	Risorse ripartite dal DM del 4/5/2007 ⁽¹⁾
Liguria ⁽²⁾	-	-
Abruzzo	150	144
Molise	200	202
Campania	320	363
Lazio	2.300	2.079
Totale	2.790	2.788

- (1) Le risorse destinate alla regione Sicilia, pari a 212 milioni di euro, non saranno erogate fino a quando non sarà approvato il Piano di rientro dai disavanzi.
- (2) La Liguria non ha beneficiato di queste risorse in quanto ha provveduto alla copertura dei debiti cumulati fino al 31/12/2005 con risorse proprie.

Le prestazioni sociali in denaro

L'aggregato complessivo delle prestazioni sociali in denaro, che comprende le pensioni e le altre prestazioni non pensionistiche, evidenzia nel DPEF, tavola III.5, il seguente andamento a legislazione vigente, che non tiene peraltro conto degli effetti del decreto legge 2 luglio 2007 n. 81, in valori assoluti e in termini di scostamento percentuale rispetto all'anno precedente.

EVOLUZIONE DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO
(milioni di euro – var.% annua)

2006	2007	2008	2009	2010	2011
252.993	264.150	275.610	281.840	290.430	300.580
	4,4	4,3	2,3	3,0	3,5

In termini di incidenza della spesa sul PIL, come appare dalla tabella che segue, l'aggregato appare sostanzialmente stabile, con un andamento decrescente a decorrere dal 2009:

INCIDENZA SUL PIL DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO
(%)

2006	2007	2008	2009	2010	2011
17,1	17,1	17,2	16,9	16,8	16,8

Come detto, all'interno di tale aggregato si distinguono la spesa per prestazioni pensionistiche e la spesa per le altre prestazioni non pensionistiche.

1. Spesa per prestazioni pensionistiche

Con riferimento alla **spesa per prestazioni pensionistiche** – nella quale rientrano sia la spesa relativa al sistema pensionistico obbligatorio sia la spesa per pensioni sociali o assegni sociali per i cittadini di età pari o superiore a 65 anni - il DPEF espone il seguente andamento, in valori assoluti e in termini di scostamento percentuale rispetto all'anno precedente:

EVOLUZIONE DELLA SPESA PER PRESTAZIONI PENSIONISTICHE
(milioni di euro – var. % annua)

2006	2007	2008	2009	2010	2011
207.001	215.110	224.020	230.120	237.030	244.630
	3,9	4,1	2,7	3,0	3,2

Sulla base dei dati esposti, il tasso di variazione medio del periodo 2008-2011 è pari al 3,3 per cento. IL DPEF precisa che tale tasso è stimato in relazione al numero di pensioni di nuova liquidazione, ai tassi di cessazione stimati e alle regole in vigore di rivalutazione delle pensioni in base all'inflazione. Inoltre, la previsione incorpora, a decorrere dal 2008, gli effetti conseguenti all'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento di anzianità previsti dalla legge n. 243/2004.

Sia la dinamica in valori assoluti della spesa, sia l'andamento del rapporto spesa/PIL⁷³ sono fortemente condizionati dagli effetti di contenimento della legge n. 243/2004, a causa dell'innalzamento dei requisiti minimi per l'accesso al pensionamento che si concretizza nella riduzione del numero dei pensionati (il cosiddetto scalone). Gli effetti netti di risparmio di spesa pensionistica e di spesa per buonuscita dei dipendenti pubblici fino al 2013 quantificati dal Governo nel corso dell'iter di approvazione della legge n. 243/2004⁷⁴ sono i seguenti :

EFFETTI DI RISPARMIO DELLA LEGGE N. 243/2004
(milioni di euro)

2008	2009	2010	2011	2012	2013
445	4.137	6.883	8.539	8.856	8.821

In termini di incidenza della spesa sul PIL, i valori risultano i seguenti:

INCIDENZA SUL PIL DELLA SPESA PER PRESTAZIONI PENSIONISTICHE
(%)

2006	2007	2008	2009	2010	2011
14,0	14,0	13,9	13,8	13,8	13,7

La spesa per pensioni, dunque, anche per effetto dei risparmi conseguenti alla legge n. 243/2004 registra, a legislazione vigente, un andamento

⁷³ Cfr. *infra*.

⁷⁴ Cfr. il Bollettino Giunte e Commissioni della Camera dei deputati del 15 luglio 2004.

leggermente crescente fino al 2007 per poi decrescere fino al 13,7 per cento del PIL.

Il DPEF in esame fornisce anche il quadro della spesa pensionistica tendenziale che incorpora gli effetti del decreto-legge 2 luglio 2007 n. 81, nonché del ddl di assestamento (DPEF integrato). Il confronto tra i due andamenti emerge dalla tabella che segue:

EFFETTI SUL TENDENZIALE DEL DECRETO-LEGGE
(milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
DPEF	215.110	224.020	230.120	237.030	244.630
DPEF integrato	215.810	225.520	231.620	238.530	246.130
Differenza	700	1.500	1.500	1.500	1.500

Nella Tabella che segue è altresì evidenziata la variazione della crescita annua della spesa, al lordo e al netto degli effetti del decreto-legge:

EFFETTI SUL TENDENZIALE DEL DECRETO-LEGGE
(%)

	2007	2008	2009	2010	2011
DPEF	3,9	4,1	2,7	3,0	3,2
DPEF integrato	4,3	4,5	2,7	3,0	3,2
Differenza (*)	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0

(*) Si segnala che le cifre esposte sono frutto di arrotondamenti.

La maggiore spesa corrisponde alle risorse che l'articolo 5 del decreto-legge destina al settore. In particolare, per il 2007, è previsto, nel limite complessivo di **900 milioni di euro**, l'incremento dei trattamenti di pensione il cui importo complessivo annuo, al netto dei trattamenti di famiglia, non superi un importo minimo fissato da un successivo decreto interministeriale.

Al riguardo, si segnala che l'importo aggiuntivo indicato dal DPEF nella Tavola III.⁷⁵ ammonta a soli 700 milioni di euro. Andrebbero pertanto acquisiti chiarimenti in merito alla differenza del dato riportato nella relazione tecnica al decreto-legge, pari appunto a 900 milioni di euro, e l'importo indicato nel DPEF integrato.

⁷⁵ Andamento della spesa tendenziale integrato con gli effetti del decreto-legge.

Con riferimento agli anni successivi, la maggiore spesa è imputabile alla istituzione di un Fondo per il finanziamento, nel limite complessivo di 1,5 miliardi di euro annui, di interventi relativi, tra l'altro:

- a) all'incremento dei trattamenti pensionistici complessivi di importo basso e miglioramento dei meccanismi di perequazione per le pensioni di importo fino a cinque volte il trattamento minimo mensile vigente nell'AGO, per un ammontare pari a 1.300 milioni di euro annui;
- b) ad interventi e misure agevolative in materia di riscatto ai fini pensionistici del corso legale di laurea e per la totalizzazione dei periodi contributivi maturati in diversi regimi pensionistici per un ammontare di 200 milioni di euro annui.

Le tendenze di medio-lungo periodo della spesa pensionistica

Il DPEF, fornisce il quadro delle previsioni dell'andamento della spesa pensionistica tra il 2006 e il 2050 sulla base di scenari diversi concordati a livello europeo.

Facendo riferimento allo scenario cosiddetto nazionale base⁷⁶, si prevede, tra il 2008 e il 2015, il rallentamento della dinamica di crescita della spesa per pensioni per l'effetto immediato dell'innalzamento dei requisiti minimi per l'accesso al pensionamento, che si concretizza nella riduzione del numero dei pensionati. Successivamente, il rapporto spesa/PIL riprende a crescere risentendo dei primi effetti della transizione demografica, in parte contrastati dall'aumento dei requisiti minimi di accesso, anch'esso previsto dalla legislazione vigente.

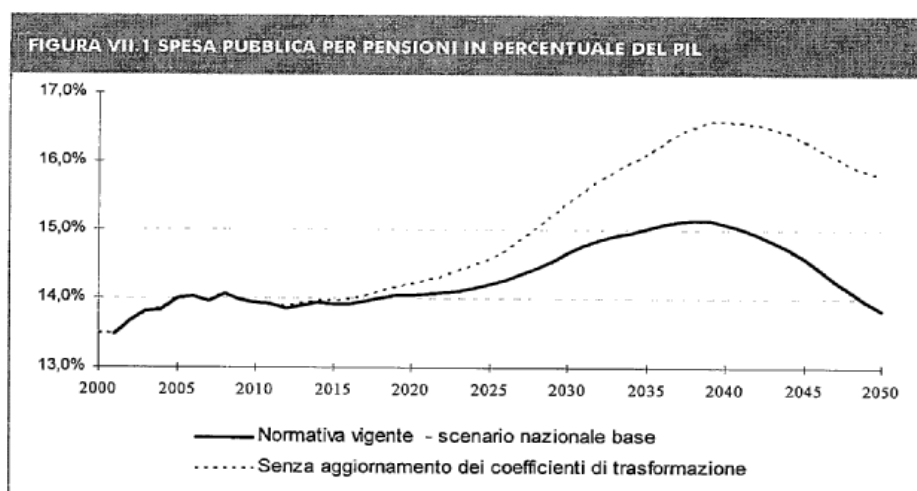
Per il periodo 2017-2038, il rapporto spesa/PIL dimostra una dinamica crescente, con un'accelerazione a partire dal 2025, fino ad arrivare al valore massimo di circa il 15,2 per cento nel 2038, a causa dell'aumento del numero dei pensionati, cui si aggiunge la riduzione del numero di occupati. Tale aumento del numero delle pensioni, in parte contrastato dagli effetti dell'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento anche nei regimi misto e contributivo, dipende sia dal progressivo invecchiamento della popolazione, sia dalla cessazione dell'effetto di contenimento prodotto dal calo dimensionale delle pensioni di invalidità sia, da ultimo, dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento che avevano operato nel periodo precedente.

Il peggioramento del rapporto demografico è solo in parte compensato dalla riduzione della dinamica della pensione media (in rapporto alla crescita della produttività) che consegue all'introduzione graduale del sistema contributivo.

⁷⁶ Tale scenario recepisce le ipotesi di fecondità, mortalità e flussi migratori sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'ISTAT con base 2005. Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, la produttività per occupato è pari all'1,7 per cento medio annuo mentre le ipotesi relative al mercato del lavoro implicano una dinamica del tasso di occupazione che passa, nella fascia di età 15-64, dal 58,4 del 2006 al 67,9 del 2050.

Infine, per il periodo 2039-2050, si prevede una forte decrescita del rapporto spesa/PIL (13,8 per cento nel 2050) causata essenzialmente dal passaggio dal regime misto a quello contributivo (che produce una significativa contrazione degli importi di pensione) e dalla sostanziale stabilizzazione del rapporto tra numero di pensioni e numero di occupati, prevalentemente causato dalla progressiva eliminazione per morte delle generazioni del baby boom. In tale ultima fase, inoltre, cessa l'effetto incrementativo dell'importo medio di pensione indotto dalla riforma del 2004, che raggiunge una situazione a regime, in quanto la quasi totalità delle pensioni in pagamento è stata assoggettata ai nuovi requisiti di accesso al pensionamento anticipato.

Le previsioni incorporano la legislazione vigente, compresa la revisione decennale dei coefficienti di trasformazione prevista dalla legge n. 335/1995. In assenza di revisione, la curva tratteggiata indica che il rapporto tra la spesa pensionistica e il PIL risulterebbe più elevata di 1,5 punti percentuali nel 2040 e di poco meno del 2 per cento alla fine del periodo di previsione.



2. Spesa per prestazioni non pensionistiche.

Con riferimento, invece, alla **spesa per prestazioni non pensionistiche**, comprendente le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto, le indennità di malattia, maternità e infortuni, l'indennità di disoccupazione, gli assegni di integrazione salariale, i trattamenti di famiglia, gli altri assegni e sussidi previdenziali, le pensioni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, i ciechi e i sordomuti, gli altri assegni e sussidi assistenziali, il DPEF espone il seguente andamento a legislazione vigente, in valori assoluti e in termini di scostamento percentuale rispetto all'anno precedente:

EVOLUZIONE DELLA SPESA PER PRESTAZIONI NON PENSIONISTICHE
(milioni di euro – var. % annua)

2006	2007	2008	2009	2010	2011
45.992	49.040	51.590	51.720	53.400	55.950
	6,6	5,2	0,3	3,2	4,8

In termini di incidenza della spesa sul PIL, i valori risultano i seguenti:

INCIDENZA SUL PIL DELLA SPESA PER PRESTAZIONI NON PENSIONISTICHE
(%)

2006	2007	2008	2009	2010	2011
3,1	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1

A fronte di un'incidenza dell'aggregato sul PIL sostanzialmente stabile, la variazione annua continua ad avere, come già evidenziato lo scorso anno, un andamento fortemente discontinuo, le cui cause non sono di facile identificazione, stante l'eterogeneità delle prestazioni comprese nell'aggregato.

Anche con riferimento alla spesa per prestazioni non pensionistiche, il DPEF fornisce il quadro tendenziale che incorpora anche gli effetti del decreto-legge e del ddl di assestamento, come risulta dalla Tabella che segue:

EFFETTI SUL TENDENZIALE DEL DECRETO-LEGGE
(milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
DPEF	49.040	51.590	51.720	53.400	55.950
DPEF integrato	49.111	51.590	51.720	53.400	55.950
Differenza	71	0	0	0	0

La successiva Tabella evidenzia invece il differenziale della crescita della spesa, al lordo e al netto dei predetti effetti:

EFFETTI SUL TENDENZIALE DEL DECRETO-LEGGE
(%)

	2007	2008	2009	2010	2011
DPEF	6,6	5,2	0,3	3,2	4,8
DPEF integrato	6,8	5,0	0,3	3,2	4,8
Differenza	0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0

Al riguardo, considerato che il DPEF non fa riferimento a specifici interventi del decreto-legge nel settore della spesa per prestazioni sociali in denaro non pensionistiche, appare necessario acquisire informazioni circa gli interventi a cui possono essere ascritti gli effetti aggiuntivi per il 2007 di 71 milioni di euro, risultanti dalla tabella che precede.

3. Interventi programmatici

Per quanto riguarda il quadro programmatico, tra gli interventi concordati al Tavolo di concertazione su previdenza e lavoro, inclusi tra gli impegni sottoscritti dal Governo ma ancora da attuare in quanto subordinati al reperimento delle necessarie risorse, il DPEF indica la somma ulteriore di 1.000 milioni di euro annui per il triennio 2008-2010⁷⁷ destinati, rispettivamente, quanto a 600 milioni di euro per trattamenti diretti e contributi figurativi (di cui circa 300 milioni di euro per i giovani); 100 milioni di euro annui per le politiche attive del lavoro per i giovani; e, infine, 300 milioni di euro annui per incrementare il salario produttività nella contrattazione decentrata e per gli straordinari.

⁷⁷ Cfr. Tavola III.13.

La finanza locale e il Patto di stabilità interno

Con riferimento al quadro tendenziale di finanza pubblica per gli anni 2008-2011, il DPEF presenta il Conto Economico della P.A. 2006-2011 con la ripartizione per Amministrazione centrale, Amministrazione locale e Enti di previdenza di alcune tipologie di entrate e di spesa (Tavola III.8). Il DPEF, tuttavia, non fornisce informazioni quantitative in merito agli andamenti tendenziali dei conti delle Amministrazioni locali con riguardo al saldo primario, al saldo di parte corrente e all'indebitamento netto, né consente di ricostruirli sulla base delle informazioni (manca, infatti, la ripartizione della spesa per interessi e di parte della spesa in conto capitale).

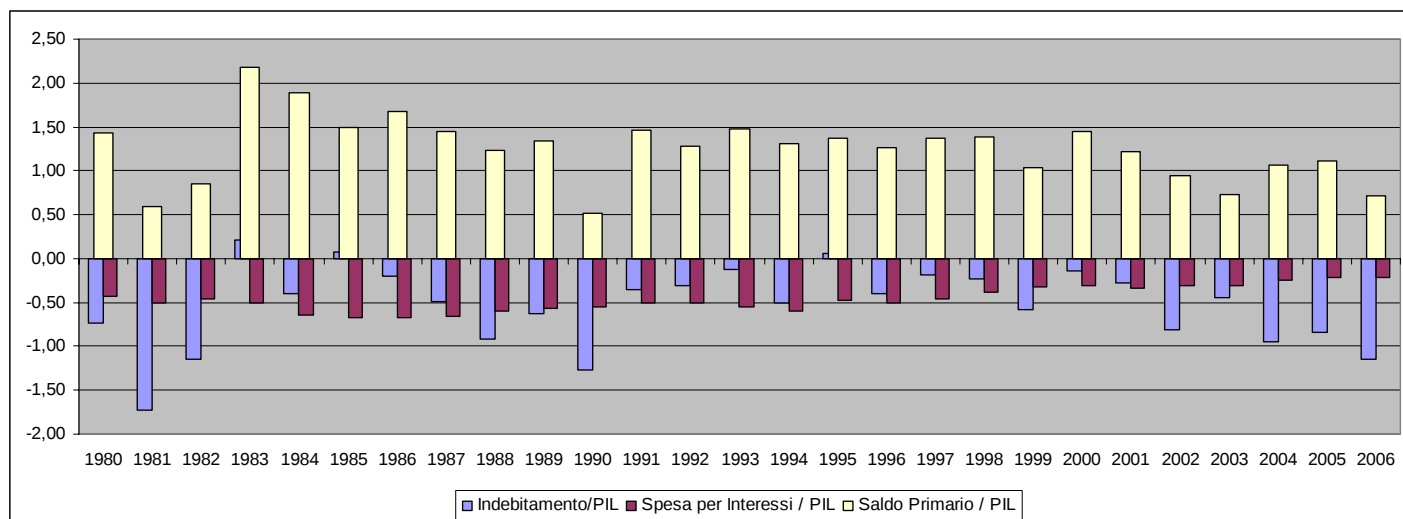
Si ricorda che tale elementi informativi potrebbero essere utili per analizzare il contributo dei singoli sottosettori al saldo complessivo delle pubbliche amministrazioni.

Con riferimento a questo punto, nel paragrafo relativo alla finanza territoriale si fa cenno al fatto che il disegno di legge delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (in corso di deliberazione da parte del Consiglio dei ministri) prevederebbe, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la presentazione di un provvedimento collegato alla manovra di bilancio che verrebbe presentato ogni anno nel mese di giugno e approvato entro il mese di ottobre, previa una fase di confronto e valutazione congiunta con Regioni, Province e Comuni, in cui troveranno collocazione le norme della manovra di bilancio.

Le previsioni relative al contributo dei sottosettori alla formazione dell'indebitamento netto delle AP diventerebbero, in tal caso, base di confronto necessaria per l'esame parlamentare del richiamato disegno di legge.

La figura 1 riporta l'andamento dell'indebitamento, della spesa per interessi e del saldo primario in rapporto al PIL per il comparto delle Amministrazioni locali per gli anni 1980-2006. Nel 2006 si è assistito ad un peggioramento dell'indebitamento (aumentato circa del 40% rispetto al 2005) e del saldo primario sul PIL (diminuito circa del 40%) .

FIGURA 1 - INDEBITAMENTO NETTO, SPESA PER INTERESSI E SALDO PRIMARIO (IN PERCENTUALE DEL PIL) DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

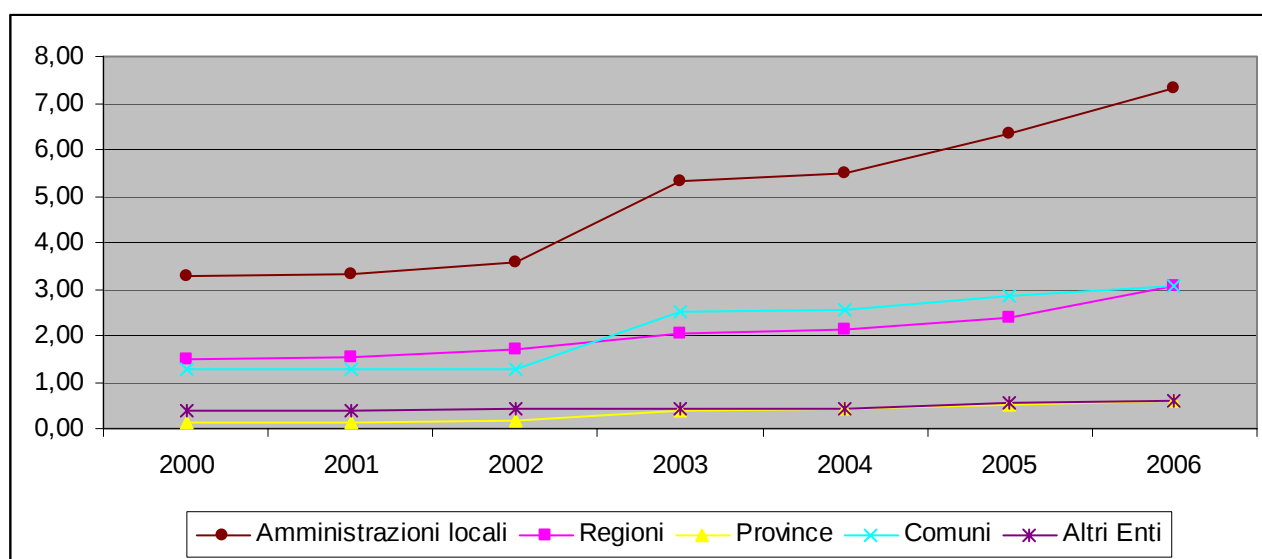
Il DPEF 2008-2011 segnala tra le problematiche da affrontare nell'ottica dell'attuazione del federalismo fiscale come previsto dall'articolo 119 della Costituzione, il controllo delle dinamiche del debito delle amministrazioni territoriali (par.VI.2).

Tale problematica è stata evidenziata ripetutamente e in diverse sedi. Nella tabella 1 e nella figura 2 si evidenzia l'andamento crescente per il periodo 2000-2006 del valore nominale del debito delle Amministrazioni Locali dettagliato per singolo comparto. Il debito delle amministrazioni locali in rapporto al PIL è passato dal 3,3% del 2000 al 7,33% nel 2006; con una crescita di circa il 40% nel biennio 2004-2006.

TABELLA 1 - DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI: ANALISI PER COMPARTI
(milioni di euro)

Anni	Regioni	Province	Comuni	Altri Enti	Amministrazioni locali
2000	17.711	1.487	15.411	4.527	39.135
2001	19.219	1.626	15.711	4.871	41.427
2002	22.176	1.987	16.752	5.562	46.477
2003	27.412	4.864	33.340	5.669	71.285
2004	29.824	5.863	35.310	5.629	76.627
2005	34.107	7.286	40.842	7.835	90.070
2006	45.186	8.686	45.266	9.036	108.174

FIGURA 2 - DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI: ANALISI PER COMPARTI
(in rapporto al PIL)



Fonte: Elaborazione su Dati Banca di Italia, Supplementi al bollettino statistico.

L'evoluzione del debito, l'andamento dell'indebitamento e la spesa per interessi sono da analizzare tenendo anche conto della segnalazione della Corte dei Conti sul ricorso da parte di alcune Amministrazioni locali agli strumenti derivati con l'obiettivo di alleggerire il costo del debito o di

diluirne l'incidenza nel tempo, fatto che potrebbe aumentare i margini di rischio⁷⁸.

Con riferimento alle entrate e alle spese delle Amministrazioni locali, il DPEF 2008-2011 sottolinea che il processo di revisione e riforma della finanza locale dovrebbe portare ad un sistema in cui i tributi regionali e locali e le compartecipazioni ai tributi erariali saranno la fonte primaria di finanziamento delle funzioni locali, i tributi propri saranno lo strumento per garantire la manovrabilità dei bilanci e il sistema di trasferimenti perequativi sarà la garanzia per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni. Dovranno infine, assicurarsi i trasferimenti addizionali finalizzati a far fronte a particolari situazioni di bisogno.

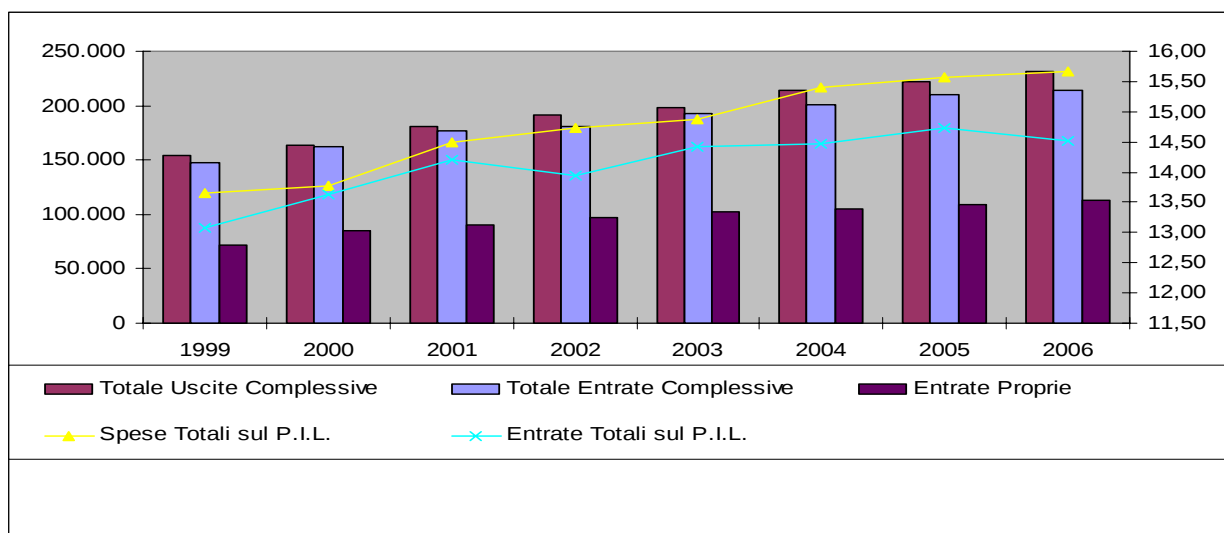
Di seguito si forniscono alcune indicazioni relative alle entrate e alle spese per il settore delle Amministrazioni locali.

L'analisi non ha potuto considerare i valori tendenziali relativi al periodo 2008-2011, presentati nella tavola III.8 del DPEF, in quanto non viene presentata la ripartizione dei dati per alcune categorie di entrata e di spesa (es. spese per interessi, prestazioni sociali ecc.).

Come si evince dalla figura 3 nel periodo 1999-2006 si è assistito ad una crescita nominale delle entrate (che passano da 147.288 del 1999 a 214.094 milioni di euro nel 2006) e delle spese (che passano da 153.922 del 1999 a 231.027 milioni di euro nel 2006) delle Amministrazioni locali. Analizzando l'incidenza delle componenti rispetto al PIL si desume che mentre l'andamento della spesa è risultato sempre crescente, quello delle entrate ha mostrato una lieve riduzione nel 2006.

⁷⁸ Corte dei Conti, Giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2006.

**FIGURA 3 - EVOLUZIONE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE TOTALI DELLE
AMMINISTRAZIONI LOCALI**
(milioni di euro)

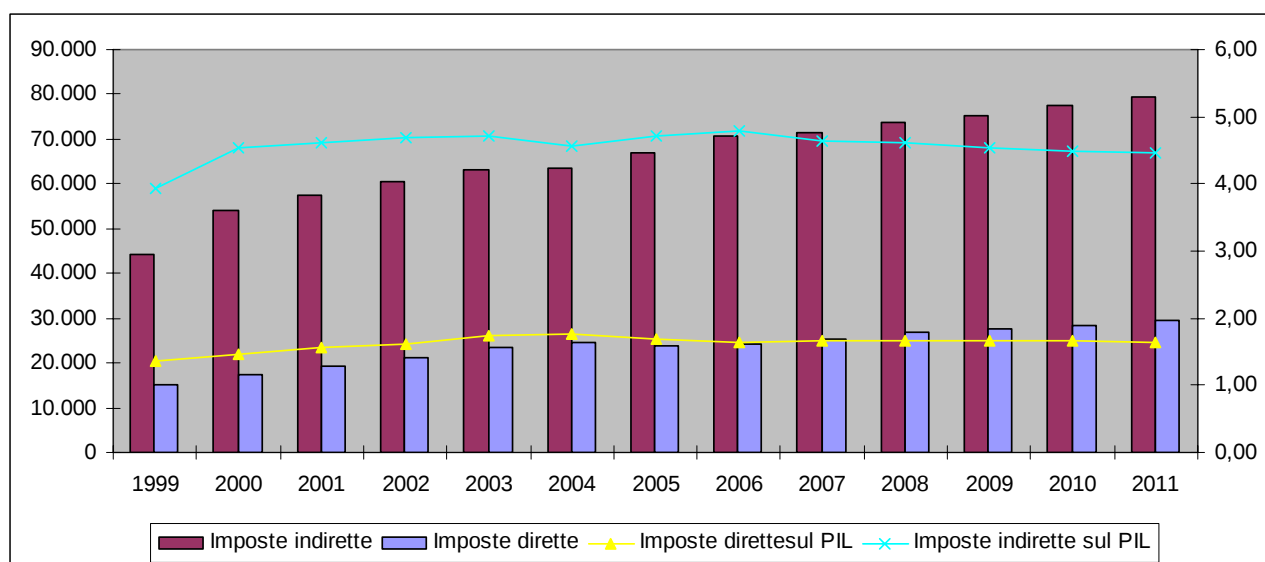


Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Con riferimento alla composizione delle entrate la tabella III.8 del DPEF indica la ripartizione per sottosettori delle imposte dirette e indirette. Dalla figura 4 si ricava l'andamento delle due categorie di imposte per le amministrazioni locali in valori assoluti (scala sinistra del grafico) e in rapporto al PIL (scala destra del grafico). Dai dati emerge che il rapporto tra le imposte indirette e quelle dirette è pari a 2,93 nel 2006 e dovrebbe attestarsi secondo i dati tendenziali previsti nel DPEF a 2,71 nel 2011⁷⁹.

⁷⁹ Relativamente all'assegnazione dei vari tipi di imposta ai diversi livelli di governo centrale e sub-centrale, le imposte indirette sugli scambi e le imposte sulla proprietà sono considerate tradizionalmente appannaggio dei governi sub-centrali a motivo delle loro caratteristiche riguardo a base imponibile (localizzata territorialmente), gettito (stabile rispetto al ciclo) e metodo di tassazione (tassazione separata invece che in base alla ricostruzione complessiva della posizione reddituale del soggetto al fine di applicarne la progressività). Inoltre, i tributi locali dovrebbero idealmente soddisfare al principio della tassazione secondo il beneficio oltre a essere non-esportabili, ossia, in altri termini, non soggetti a essere fatti ricadere su residenti di altre comunità. Per motivi analoghi, ma di segno opposto, le imposizioni sui redditi personali e societari sono, invece, considerate appannaggio del governo centrale.

**FIGURA 4 - EVOLUZIONE IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE
DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI**
(milioni di euro)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT (Anni 1999-2005) e DPEF 2008-2011 (Anni 2006-2011)

Con riguardo alla spesa nelle Tabelle 2 e 3 si riportano gli andamenti della Spesa corrente per il sottosettore delle Amministrazioni locali e il dettaglio per quanto riguarda le Regioni, le Province e i Comuni.

TABELLA 2 - EVOLUZIONE SPESE CORRENTI 1999-2006
(milioni di euro)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Amministrazioni Locali	125.279	134.405	148.866	157.521	163.475	175.433	183.680	192.635
Regioni	77.624	86.836	95.206	97.611	101.083	113.610	115.776	124.917
Province	5.507	5.533	6.626	7.548	8.175	8.446	8.903	9.347
Comuni	34.885	35.365	38.383	39.268	41.032	42.829	44.105	45.405

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

TABELLA 3 - VARIAZIONE % SPESE CORRENTI 1999-2006

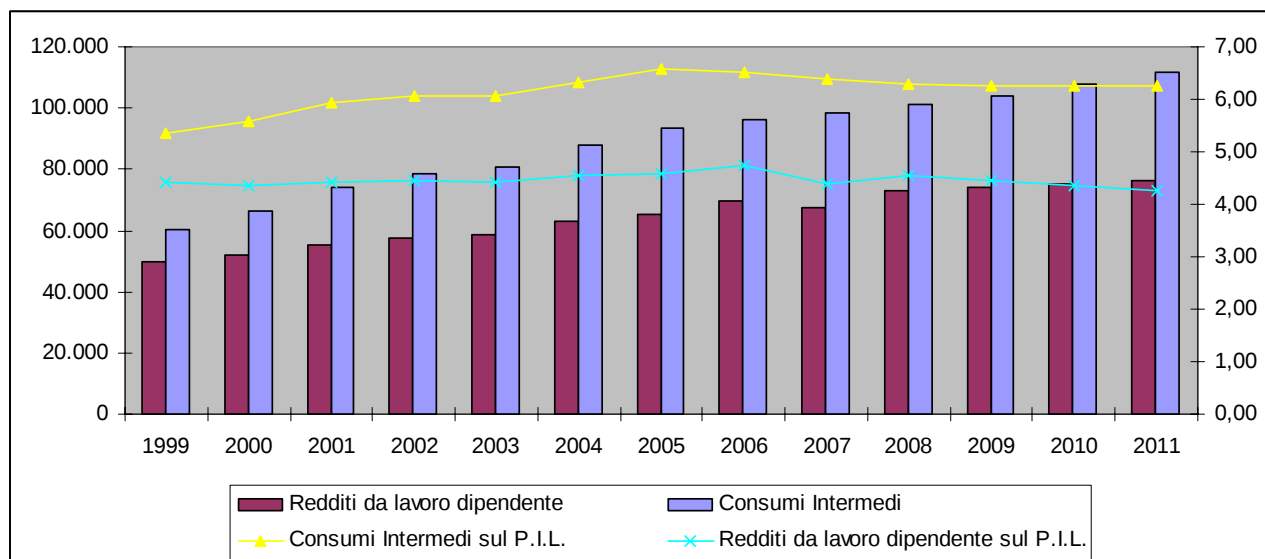
	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Amministrazioni locali	7,28	10,76	5,81	3,78	7,31	4,70	4,88
Regioni	11,87	9,64	2,53	3,56	12,39	1,91	7,90
Province	0,47	19,75	13,91	8,31	3,31	5,41	4,99
Comuni	1,38	8,53	2,31	4,49	4,38	2,98	2,95

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Come sottolinea la Corte dei Conti nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2006 anche per la finanza locale si confermerebbero le difficoltà di contenimento della spesa corrente: il conto consolidato delle Amministrazioni locali registra, infatti, per il 2006 un incremento di quasi il 5 per cento (contro il 3,7 per cento del totale delle Amministrazioni pubbliche). Particolarmente rapida risulta la crescita delle spese correnti delle Regioni (quasi l'8 per cento) e delle Province (5 per cento), mentre le Amministrazioni comunali hanno segnato un incremento inferiore (circa il 3 per cento).

Dall'analisi delle principali voci di spesa corrente (figura 5) si nota come un forte contributo all'espansione delle spese sia da imputare alle retribuzioni lorde che nel periodo 1999-2006 sono aumentate, in valor nominale, di circa il 40% e che secondo le indicazioni fornite nel DPEF nel quadro a legislazione vigente, si prevede aumentino di circa il 13% nel periodo 2007-2011 (Tavola III.8); tale variabile mostrerebbe, peraltro, un andamento stabile in relazione al PIL. I consumi intermedi sono aumentati nel periodo 1999-2006 in valor nominale di circa il 60% e secondo i dati della Tavola III.8 del DPEF nel quadro a legislazione vigente si prevede aumentino di circa il 13,5% nel periodo 2007-2011.

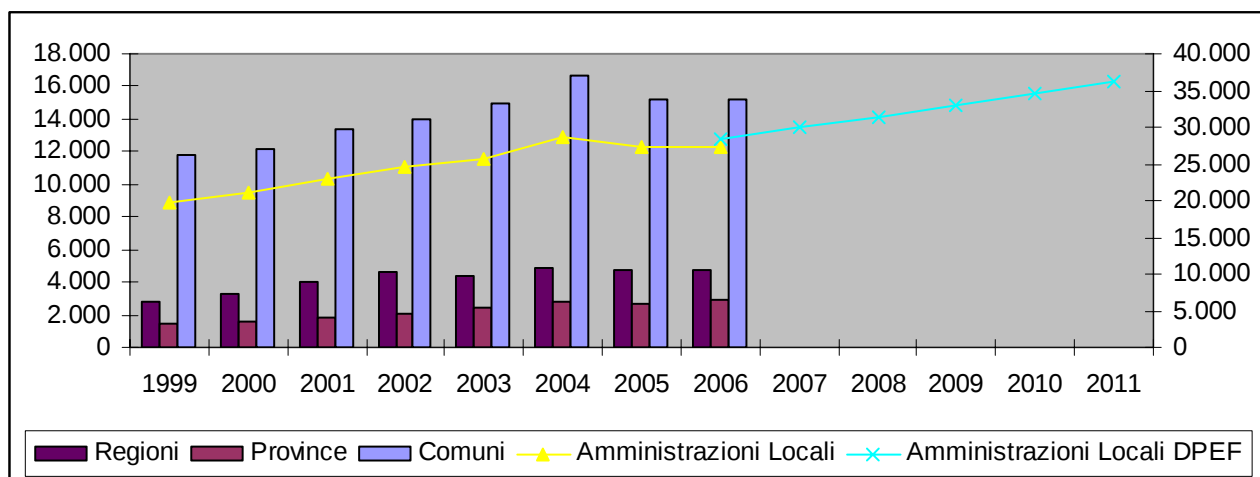
FIGURA 5 - SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE E CONSUMI INTERMEDI
(milioni di euro)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT (Anni 1999-2005) e DPEF 2008-2011 (Anni 2006-2011)

Con riferimento alla spesa in conto capitale la figura 6 riporta gli andamenti degli investimenti fissi lordi. Per gli anni 1999-2006 i dati ISTAT sono calcolati a lordo delle dismissioni immobiliari, mentre il DPEF 2008-2011 riportato i dati al netto delle dismissioni (delle quali, peraltro, viene fornita esclusivamente la stima complessiva, relativa all'intero comparto delle AP).

FIGURA 6 - SPESA PER INVESTIMENTI FISSI LORDI
(milioni di euro)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT (Anni 1999-2006) e DPEF 2008-2011 (Anni 2006-2011)

Dopo la crescita costante che la spesa per investimenti fissi lordi delle Amministrazioni locali (che ormai incidono per oltre l'80 per cento sul totale delle Amministrazioni pubbliche) ha evidenziato fino a tutto il 2004, passando dal 1,74 per cento del PIL del 1999 al 2,06 per cento del PIL nel 2004; tale spesa è scesa nel 2006 ad un valore pari al 1,86 per cento del reddito prodotto.

Su tale risultato - come evidenziato dall'analisi ISAE sulla finanza locale⁸⁰ - potrebbe avere influito il Patto di stabilità interno che dalla legge finanziaria per il 2005 comprende anche le spese in conto capitale.

L'ISAE, nel "Rapporto Finanza pubblica e Istituzioni" pubblicato nel maggio 2007, suggerisce altresì che il vincolo sulle spese di investimento potrebbe essere mitigato attraverso una flessibilizzazione dei vincoli a livello di singolo ente. L'esperienza austriaca, basata sulla trasferibilità dei surplus di bilancio, rappresenterebbe un utile punto di riferimento per una innovazione del Patto. Sempre secondo l'ISAE si potrebbe implementare un meccanismo che consenta agli enti di poter sperimentare violazioni temporanee dei vincoli, connesse alla realizzazione di investimenti che possano essere compensate da una contrazione dell'attività di investimento una volta che un'opera è realizzata ovvero dalla contemporanea contrazione dell'attività stessa da parte di un altro ente in modo da garantire il rispetto dell'obiettivo programmatico a livello di aggregato.

⁸⁰ La finanza locale in Italia. Rapporto 2006. A cura di: ISAE, SRM, IRES Piemonte e IRPET. Franco Angeli.

Sempre con riguardo alla riduzione delle spese di investimento, la Corte dei Conti, nel “Giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato” relativo all’esercizio finanziario 2006, sottolinea che tale tipologia di spesa - pur nell’ambito di una valutazione selettiva degli interventi - costituisce un impiego prioritario in una politica di crescita di breve-medio periodo; la Corte ritiene difficile, valutare quanto pesino su questo andamento le difficoltà di finanziamento; quanto il mero rinvio di spesa sotto la pressione degli obblighi del Patto di stabilità interno; quanto, infine, il peso crescente, nell’organizzazione delle Amministrazioni locali di maggiori dimensioni, delle società di servizi.

Il DPEF 2008-2011 accoglie la necessità di individuare una soluzione adeguata alla problematica relativa alle spese di investimento, in considerazione del ruolo determinante che le autonomie hanno sempre svolto a sostegno di una politica attenta allo sviluppo. In questo ambito nel Documento in esame si sottolinea l'opportunità di trovare una soluzione alla questione dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione nel rispetto degli obiettivi annualmente fissati dal Patto.

A tale proposito, si segnala che il decreto-legge recante disposizioni in materia finanziaria nell'articolo 2 (Utilizzo quota avanzo di amministrazione) - stanziando a tal fine 250 milioni (il 4,4% degli avanzi di amministrazione accantonati nel 2005) - consente agli enti locali soggetti al Patto di stabilità interno di escludere dal saldo finanziario per l'anno 2007 (sia per la gestione di cassa, che per quella di competenza) quelle spese di investimento che sono finanziate attraverso l'utilizzo di una quota di avanzo di amministrazione.

Per poter sbloccare l'avanzo gli enti locali devono aver rispettato il Patto di Stabilità interno nel triennio, e per utilizzarne una parte più significativa (il 7% dell'avanzo 2005 per i comuni, il 7,6% per le Province) è necessario vantare una media positiva dei saldi triennali rilevanti ai fini del Patto. Gli enti che non rispettano questo requisito potranno utilizzare l'1,3 per cento e l'1,4 per cento dell'avanzo rispettivamente per i comuni e le province. L'unione dei due parametri favorirebbe, quindi, gli enti che hanno un avanzo elevato e un saldo medio positivo. Le risorse dovranno essere attinte dall'avanzo del 2006.

Occorre segnalare, tuttavia, che l'avanzo di amministrazione potrebbe non necessariamente costituire indice di virtuosità, in quanto esso dipende dall'ammontare dei trasferimenti dello Stato, che sono variabili da ente ad ente e non sempre sono basati sulle esigenze e sul contesto socio-

economico⁸¹. Inoltre, un saldo negativo di cassa potrebbe anche non scaturire da criteri di inefficiente gestione, riflettendo invece il peso di eventuali prestiti assunti negli anni precedenti per la realizzazione di opere di investimento.

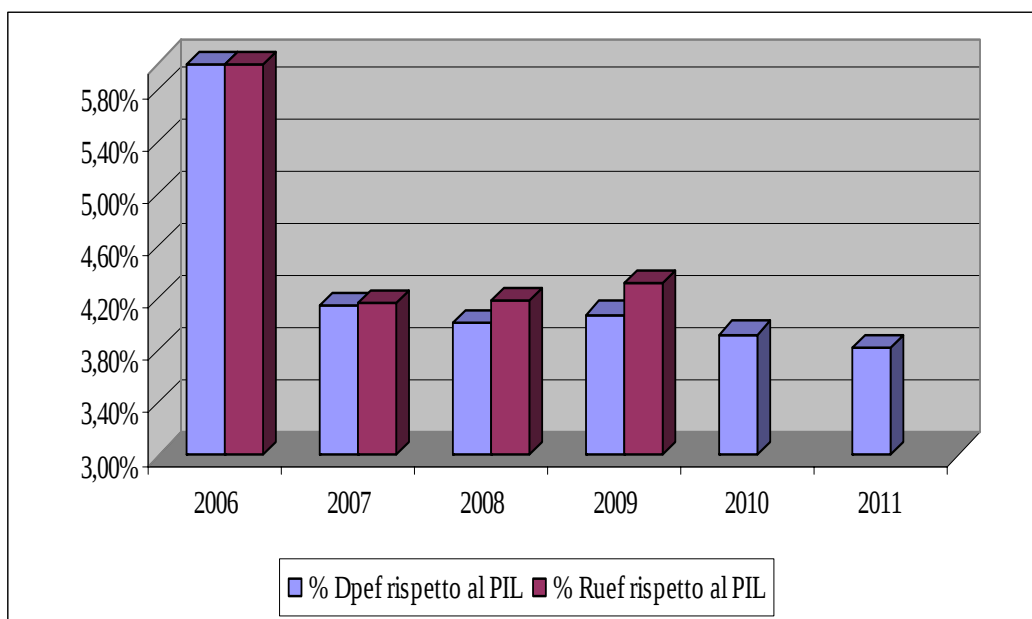
⁸¹ Comunicazioni del Governo in ordine all'applicazione della disciplina prevista dalla legge n. 296 del 2006, concernente il Patto di stabilità interno, presso la Commissione Bilancio del Senato, 9 maggio 2007.

La spesa in conto capitale

Così come per le altre grandezze di finanza pubblica, il DPEF mette a confronto l'andamento tendenziale previsto per la spesa in conto capitale della P.A. con la corrispondente previsione formulata in occasione della presentazione, nello scorso mese di marzo, della Relazione Unificata per l'Economia e la Finanza pubblica (RUEF). Fermo restando il dato della spesa in conto capitale registrato a consuntivo per il 2006, pari ad 88,9 mld di euro (6,03% del PIL), si ricorda che, ai fini del confronto, la RUEF ha effettuato previsioni limitatamente agli esercizi 2007, 2008 e 2009.

ANDAMENTO TENDENZIALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE
(in milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
DPEF	63.988	64.674	68.015	67.773	68.249
% rispetto al PIL	4,15	4,02	4,08	3,93	3,82
RUEF	64.272	67.409	72.070		
% rispetto al PIL	4,17	4,19	4,32		



Il grafico soprastante (in cui spicca il dato relativo all'anno 2006, eccezionalmente elevato in quanto ha scontato la registrazione di oneri straordinari per 29,6 mld di euro⁸²) evidenzia anzitutto come, a fronte di

⁸² Tali oneri, stimati dalla RUEF in 29,6 mld di euro, erano relativi ai rimborsi IVA sulle auto aziendali ed alla cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società TAV.

una previsione formulata dal DPEF per l'esercizio 2007 sostanzialmente identica a quella effettuata dalla RUEF, il valore della spesa in conto capitale stimata dal DPEF per gli anni 2008 e 2009 risulta notevolmente inferiore rispetto al dato del marzo scorso.

In particolare, mentre per l'anno 2007 la previsione formulata dal documento in esame risulta inferiore per 284 mln. di euro rispetto a quanto previsto dalla RUEF, per il 2008 lo scostamento al ribasso è pari a 2,735 mld di euro per arrivare, relativamente all'esercizio 2009, ad uno scostamento di 4,055 mld di euro.

In linea generale il Documento, nel dare conto delle nuove previsioni formulate rispetto a marzo 2007, accenna ad un quadro di finanza pubblica leggermente più favorevole di quello indicato nella RUEF a seguito delle indicazioni provenienti dal nuovo quadro macroeconomico e dai dati aggiornati sulle entrate e sulle spese.

Per quanto riguarda in maniera specifica l'andamento delle spese in conto capitale, il Documento si limita ad affermare, peraltro soltanto per l'anno 2008, che vengono previste minori spese in conto capitale per circa 2,7 mld di euro per la riconsiderazione delle stime assunte per la RUEF.

Al riguardo alla luce del notevole scostamento delle nuove stime rispetto a quelle presentate nella RUEF, appare opportuno acquisire maggiori informazioni sui fattori che hanno determinato tale revisione al ribasso del dato tendenziale, soprattutto per quanto concerne gli esercizi 2008 (che presenta una riduzione del 4,06%) e 2009 (riduzione del 5,63%). Per quanto riguarda in particolare il 2009 la differenza in valore assoluto tra le due stime è di circa 4 mld, con un'incidenza rispetto al PIL pari a quasi 3 decimi di punto.

Relativamente al dato previsionale riportato dal DPEF per gli anni 2007-2011, la spesa in conto capitale espressa in percentuale del PIL presenta un andamento moderatamente decrescente, passando nell'arco del quinquennio dal 4,15% del 2007 al 3,82% del 2011. In questa tendenza decrescente piuttosto regolare fa invece eccezione l'esercizio 2009, per il quale il Documento prevede un incremento di tale componente di spesa non solo in termini assoluti ma anche in rapporto al PIL.

Il Documento specifica che la spesa in conto capitale è stata stimata in relazione alle autorizzazioni di spesa determinate dalle precedenti "finanziarie", al loro stato di attuazione e all'entità dei residui.

Ora, se da un lato l'andamento decrescente della spesa in conto capitale sul PIL risulterebbe coerente con il criterio di costruzione delle previsioni a legislazione vigente per effetto del graduale esaurimento delle autorizzazioni legislative di spesa, rimane da spiegare il valore in controtendenza che tale componente di spesa presenta per l'anno 2009.

Al riguardo sembra necessario, al di là del citato fattore di natura tecnica, acquisire maggiori chiarimenti sui criteri di stima utilizzati, per spiegare le ragioni dell'ipotizzato andamento tendenzialmente decrescente e degli elementi che sono all'origine del dato in controtendenza previsto per l'esercizio 2009.

Tenuto conto, inoltre, che gli stanziamenti di spesa relativi ai contributi pluriennali possono essere incorporati nei quadri di previsione tendenziali secondo modalità diverse - che riflettono le ipotesi corrispondenti alle modalità di attivazione del contributo stesso - sarebbe opportuno acquisire indicazioni sulle ipotesi adottate in sede di costruzione dei tendenziali, nonché sul volume delle autorizzazioni già attivate a fronte di quelle autorizzate.

Il documento presentato quest'anno all'esame del Parlamento riporta un quadro di finanza pubblica integrato con gli effetti del provvedimento in materia di spesa che il Governo ha adottato contestualmente al DPEF, con effetti sul 2007 per un ammontare pari allo 0,4% del PIL ed allo 0,1 per cento per quelli successivi.

Si riportano qui di seguito, a fini di raffronto, le previsioni relative alle spese in conto capitale al lordo ed al netto degli effetti del provvedimento varato insieme al DPEF.

SPESE IN CONTO CAPITALE
(in milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
DPEF	63.988	64.674	68.015	67.773	68.249
DPEF integrato	65.667	64.754	68.105	67.773	68.249
Differenza	1.679	80	90	0	0

Appare evidente come il provvedimento espliciti i suoi effetti quasi esclusivamente nell'esercizio in corso, con una maggior spesa di oltre 1,6 mld di euro (corrispondente ad un incremento del 2,6%). Al riguardo lo stesso Documento elenca, tra gli interventi di sviluppo a carattere non

permanente contenuti nel decreto-legge, iniziative nei settori delle infrastrutture ferroviarie, stradali, autostradali.

Nel DPEF è riportata l'incidenza sulle spese in conto capitale degli incassi previsti a titolo di dismissioni immobiliari. In particolare, viene riportata una previsione di incasso di 1,18 mld di euro per il 2007 e di 1 mld di euro per ciascuno degli anni 2008-2011.

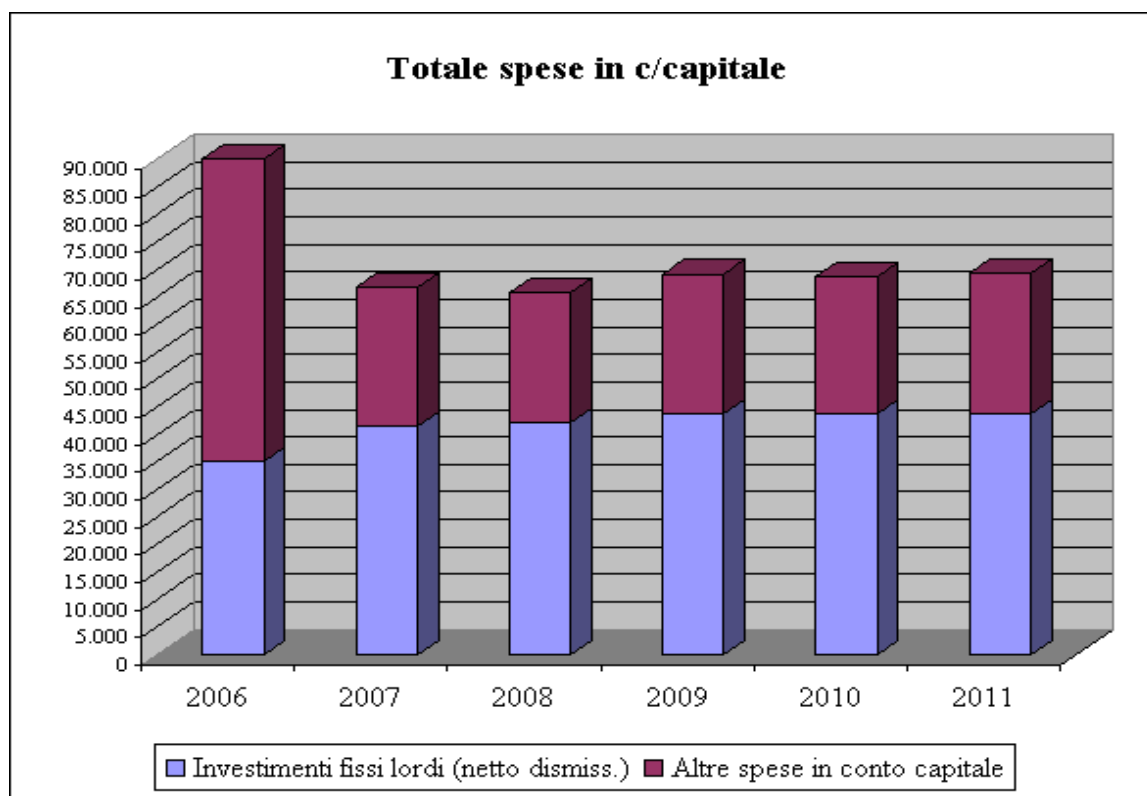
Peraltro, su questo punto nella seconda parte del Documento il Governo ricorda che sta proseguendo il programma di dismissioni⁸³: in particolare sarebbe in fase di consegna all'Agenzia per il demanio un primo blocco di immobili individuati con il decreto del 28 febbraio 2007, mentre si starebbe procedendo alla stesura di un secondo elenco possibilmente nei termini indicati dalla legge (31 luglio per l'emissione del decreto - 31 dicembre per la consegna del relativo elenco all'Agenzia).

A differenza dello scorso anno, sempre in riferimento al dato tendenziale il DPEF 2008-2011 evidenzia le diverse componenti della categoria di spesa (distinguendo tra spesa per investimenti al netto delle dismissioni ed altre spese in conto capitale); al tempo stesso, provvede a disaggregare il dato per sottosettori della contabilità nazionale (distinguendo tra amministrazione centrale – a sua volta suddivisa tra bilancio dello Stato ed altri enti -, amministrazioni locali ed enti di previdenza).

CONTO ECONOMICO DELLA P.A. 2006-2011 - SPESE IN C/CAPITALE
(in milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Investimenti fissi lordi (netto dismissioni)	35.236	41.486	42.256	43.790	43.834	43.797
Altre spese in conto capitale	55.131	25.361	23.498	25.315	24.939	25.452
Totale spese in c/capitale (netto dismissioni)	90.367	66.847	65.754	69.105	68.773	69.249

⁸³ In proposito, cfr. quanto riportato a pag. 103 del DPEF.



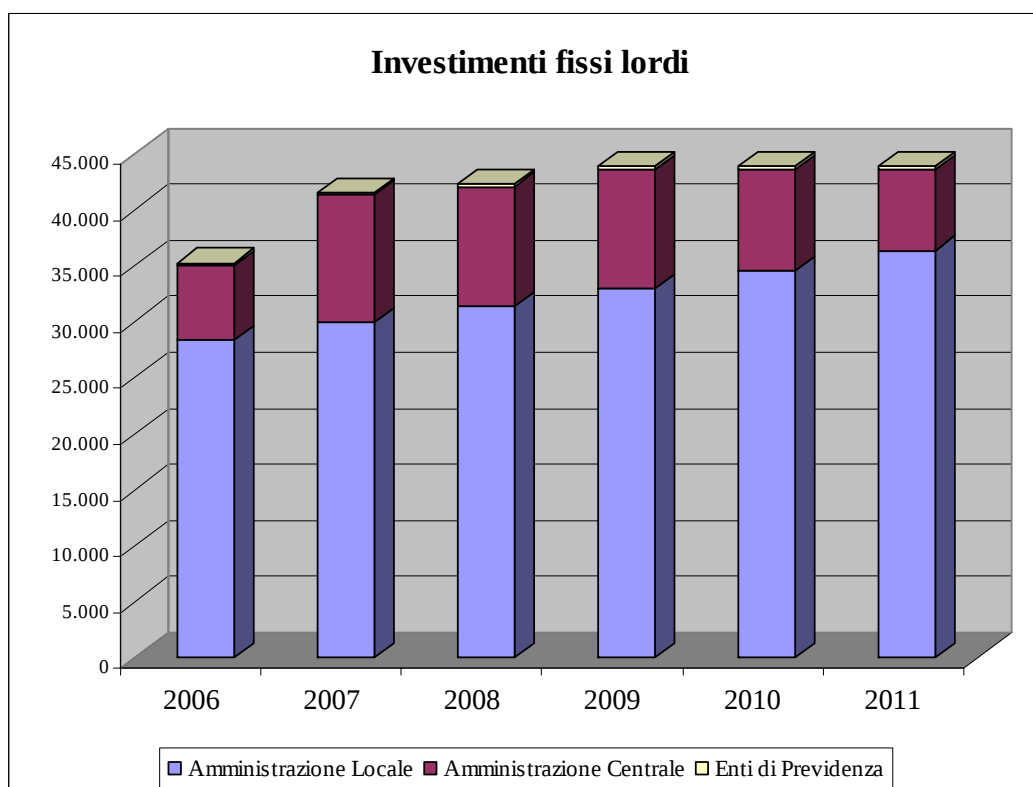
Oltre al dato “anomalo” particolarmente elevato registrato a consuntivo per l’anno 2006, già prima evidenziato, il grafico sopra riportato evidenzia come nella composizione delle spese in conto capitale al netto delle dismissioni immobiliari la componente degli investimenti fissi lordi costituisca da sola quasi i due terzi dell’intera voce di spesa (andando dal 62% del 2007 al 64% del 2008).

All’interno della componente degli investimenti fissi lordi, la ripartizione di tale voce tra amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza evidenzia poi come, a fronte di una spesa delle amministrazioni locali in lenta e costante crescita dal 2007 al 2011, tanto in valore assoluto che in rapporto al PIL⁸⁴, la spesa delle amministrazioni centrali risulti in costante diminuzione, passando dallo 0,73 % del PIL del 2007 allo 0,40 % del PIL nel 2011.

⁸⁴ Per una analisi più dettagliata della spesa delle amministrazioni locali nel DPEF si rinvia ad altra parte del presente *dossier*.

CONTO ECONOMICO DELLA P.A. 2006-2011 - INVESTIMENTI FISSI LORDI
(in milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Amministrazione Centrale	6.638	11.317	10.692	10.605	9.003	7.177
Amministrazione Locale	28.387	29.944	31.326	32.937	34.571	36.349
Enti di Previdenza	211	225	238	248	260	271
Totale investimenti fissi lordi (netto dismissioni)	35.236	41.486	42.256	43.790	43.834	43.797



Per effetto di tali diversi andamenti delle due componenti di spesa (e come si evince dal grafico sopra riportato), l'incidenza della spesa per investimenti fissi lordi delle amministrazioni centrali sul totale tende progressivamente a diminuire, passando dal 27,2% del 2007, al 25,3% del 2008, al 24,2% del 2009, al 20,5% del 2010 ed al 16,3% del 2011.

Si segnala altresì il consistente aumento degli investimenti fissi lordi delle amministrazioni centrali registrato tra il 2006 e il 2007, pari al 70%.

Al riguardo andrebbero forniti maggiori chiarimenti sulle determinanti di tale variazione, tenuto peraltro conto che potrebbero essere in parte

riconducibili ai maggiori stanziamenti disposti dalla legge finanziaria 2007.

Relativamente alle altre spese in conto capitale le previsioni riportate nel DPEF evidenziano una evoluzione meno regolare, soprattutto per effetto della componente amministrazioni centrali che manifesta, nel valore assoluto, un andamento altalenante nel periodo preso in esame. La stessa componente di spesa, espressa in rapporto al PIL, presenta peraltro minore variabilità (se si eccettua il valore relativo all'anno 2009 che, come già evidenziato *supra* con riferimento al dato tendenziale complessivo, appare in crescita rispetto ad un dato di *trend* decrescente)⁸⁵.

Passando ad analizzare il dato relativo agli obiettivi programmatici, il DPEF indica una piccola riduzione dell'incidenza della spesa in conto capitale sul PIL, che passerebbe dal 4,2% del periodo 2000-2006 al 4,1 per cento tanto per il periodo 2007-2009 che per il periodo 2010-2011.

Riguardo infine alla composizione territoriale della spesa in conto capitale, il DPEF evidenzia come la quota destinata al Mezzogiorno sia rimasta sostanzialmente stazionaria negli ultimi anni, assestandosi in media intorno al 37,5% del totale nel periodo 2000-2006. Gli obiettivi programmatici indicati nel DPEF scontano pertanto un aumento dell'incidenza della spesa destinata al Mezzogiorno, che passerebbe al 37,9% nel 2007-2009 per crescere ulteriormente sino al 41,4% nel 2010-2011, cui corrisponderebbe una speculare riduzione dell'incidenza della spesa prevista per il centro-nord.

⁸⁵ Il corrispondente dato relativo alle amministrazioni locali presenta invece una sostanziale stabilità, oscillando tra lo 0,69 e lo 0,70% del PIL lungo l'arco del quinquennio 2007-2011.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it