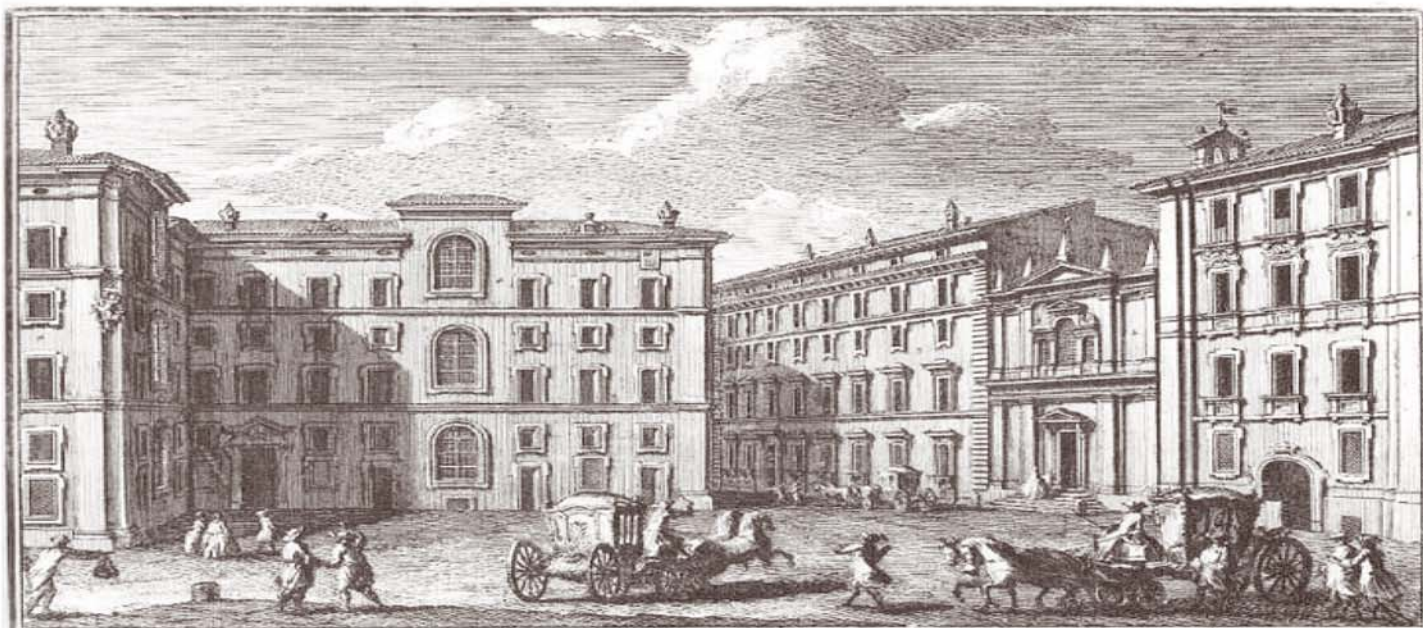




Camera dei deputati
SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO
SERVIZIO STUDI



Senato della Repubblica
SERVIZIO DEL BILANCIO



*Seminario Romano
L. Caracciolo che corrisponde sulla piazza di S. Ignazio a Chiesa di S. Maria e Prospetto del Seminario Romano a Part. del Convento de 19 Donazioni*

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO - FINANZIARIA 2009 – 2013

XVI LEGISLATURA

luglio 2008

N. 1

DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI:

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 066760-2174 – 066760-9455

SERVIZIO STUDI – Dipartimento bilancio e politica economica

Tel. 066760-9932 – 066760-2233

SENATO DELLA REPUBBLICA:

SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 066706-5790

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

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

INDICE

PREMESSA.....	1
----------------------	----------

PARTE I IL QUADRO MACROECONOMICO

▪ 1. Congiuntura internazionale e prospettive.....	5
▪ 2. L'economia italiana nel 2008.....	7
▪ 3. L'economia nel 2009 e negli anni seguenti.....	14
▪ 4. Evoluzione dell'inflazione al consumo	16

PARTE II LA FINANZA PUBBLICA

▪ 1. Il quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2008 e per il quinquennio 2009-2013	21
▪ 2. Gli obiettivi programmatici.....	38
▪ 3. I saldi strutturali.....	47
▪ 4. La spesa per interessi, il fabbisogno del settore pubblico e il debito pubblico.....	56

PARTE III LA MANOVRA CORRETTIVA: IL DL N. 112/2008

▪ 1. Il DL n. 112/2008	67
▪ 2. Le entrate delle Amministrazioni pubbliche	77
▪ 3. Pubblico impiego	81
▪ 4. Riduzioni missioni di spesa.....	83
▪ 5. Spesa previdenziale.....	85
▪ 6. Spesa sanitaria	87

PREMESSA

Il Dpef, introdotto dalla legge n. 362 del 1988¹, è finalizzato ad anteporre la decisione sull'equilibrio finanziario rispetto all'approvazione della legge di bilancio e della legge finanziaria ed ha il compito di definire i caratteri della manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale. Esso si articola in due parti: una di carattere descrittivo-previsionale, ove si esaminano e si valutano gli andamenti reali e gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria ed una seconda di natura prescrittivo-programmatica, in cui si fissano gli obiettivi macroeconomici (reddito, occupazione ecc.) e i saldi di finanza pubblica, in termini di competenza e di cassa, individuando le linee guida per la definizione dei bilanci pubblici e della legge finanziaria, nonché dei provvedimenti collegati alla manovra di bilancio.

I regolamenti parlamentari (art. 125-*bis* Reg. Senato e art. 118-*bis* Reg. Camera) prevedono una speciale procedura per l'esame del Dpef. L'esame in sede referente è svolto dalle Commissioni bilancio alle quali pervengono i pareri delle altre Commissioni. Le Commissioni bilancio presentano una relazione alle Assemblee e il dibattito si conclude con l'approvazione di una risoluzione. L'esame del Dpef presso le Commissioni bilancio si caratterizza per la rilevanza dell'attività conoscitiva svolta per consuetudine congiuntamente dalle due Commissioni.

Il Dpef 2009-2013, trasmesso alla Presidenza dei due rami del Parlamento il 24 giugno 2008, è stato approvato dal Consiglio dei ministri contestualmente al decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", volto a dare attuazione, insieme ad altri tre provvedimenti legislativi, allo stesso Dpef e che, in particolare, indica, all'articolo 1, il livello di indebitamento netto ed il rapporto tra debito pubblico e PIL da conseguire nel triennio. In tal modo il Governo intende dare tempestiva e piena attuazione agli impegni assunti in Europa di giungere al pareggio del bilancio entro il 2011.

Secondo quanto dichiarato dal Governo, il Dpef indica una manovra triennale di stabilizzazione della finanza pubblica "basata sull'integrale convergenza tra parte programmatica e parte attuativa". A tal fine si intende adottare un pacchetto di provvedimenti legislativi che attuino la manovra con riferimento all'intero triennio.

¹ Il contenuto del Dpef è individuato dall'art. 3 della legge n. 362 del 1978, sostituito dall'articolo 3 della legge n. 362 del 1988 e ulteriormente modificato dall'art. 2 della legge n. 208 del 1999.

Gli obiettivi programmatici fissati dal Dpef prevedono un livello dell'indebitamento netto pari al 2,5% del PIL nel 2008, al 2% nel 2009 ed all'1 per cento nel 2010, sino a giungere al pareggio del saldo nel 2011. L'avanzo primario aumenta progressivamente e, partendo dal 2,6 per cento del 2008, si colloca al 3,1 per cento nel 2009, al 4 per cento nel 2010 per giungere al 5 per cento nel 2013.

Il debito pubblico è previsto scendere sotto il 100 per cento del PIL nel 2011, per attestarsi all'90,1 per cento del PIL nel 2013.

L'entità della manovra netta delineata nel Dpef per il triennio, ammonta a circa 0,6 per cento del PIL nel 2009, per poi raggiungere l'1,1 per cento nel 2010 e 1,9 per cento nel 2011.

L'azione correttiva si concentrerà principalmente sulla riduzione della spesa pubblica, in ragione di una media del 3 per cento del totale (1 per cento annuo), con l'intento di assicurare comunque una diminuzione dello 0,5 annuo del saldo strutturale a partire dal 2009. Non saranno invece varate nuove imposte, con l'eccezione di alcune misure di perequazione tributaria, mentre viene confermato l'obiettivo del contrasto all'evasione fiscale, da perseguire anche attraverso il federalismo fiscale.

Il decreto-legge n. 112 ha effetti diretti in termini di miglioramento del saldo primario – secondo quanto si evince nel prospetto riepilogativo allegato alla relazione tecnica, pari a 491 milioni nel 2008, 9.808 milioni nel 2009, 17.040 milioni nel 2010 e 30.602 milioni nel 2011. Al riguardo si segnala come la correzione necessaria in termini di indebitamento netto, alla luce degli obiettivi indicati dal Dpef, risulti pari a 494 milioni nel 2008, 10.081 milioni nel 2009, 18.590 milioni nel 2010 e 32.922 milioni nel 2011. Lo stesso decreto-legge – grazie anche all'effetto di riduzione della spesa per interessi conseguente all'aumento dell'avanzo primario - risulterebbe contribuire in misura integrale alla correzione attesa per il 2008 e il 2009, mentre con riferimento agli esercizi 2010 e 2011 una correzione residua, peraltro di importo limitato, risulterebbe rinviata a successivi provvedimenti.

PARTE I
Il quadro macroeconomico

1. Congiuntura internazionale e prospettive

Il Dpef 2009-2013 si sofferma innanzitutto sul quadro internazionale. Il **rallentamento dell'economia** mondiale registrato nei primi mesi del 2008 ed originato dalla crisi finanziaria manifestatasi nell'estate del 2007 ha interessato in primo luogo gli Stati Uniti ma, nel secondo trimestre e nella seconda parte dell'anno, ha fatto sentire i suoi effetti anche nell'area dell'euro. A livello mondiale, la crescita del PIL sarà pari al 3,9 per cento nel 2008 e nel 2009 (è stata del 5,0 per cento nel 2007) per poi risalire al 4,4 nel 2010. Nel biennio 2008-2009 il commercio mondiale dovrebbe crescere rispettivamente del 6,3 e del 6,6 per cento.

Negli Stati Uniti l'aumento del PIL nel 2008 è stimato pari all'1 per cento e allo 0,9 per cento nel 2009 (2,2 per cento nel 2007), mentre per il 2010 si prevede una crescita del 2,6 per cento. L'economia statunitense si trova, com'è noto, al centro della crisi dei mutui sub-prime (*di qualità scadente ed inglobati in prodotti finanziari complessi e di difficile valutazione*) e degli strumenti finanziari di credito. La restrizione del credito, che dovrebbe protrarsi anche nei prossimi mesi, ha rafforzato il crollo dei prezzi delle abitazioni con conseguente riduzione del reddito disponibile per le famiglie americane.

Nell'**area dell'euro** la crescita sarà pari all'1,7 per cento nel 2008 ed all'1,5 per cento nel 2009 (2,6 per cento nel 2007), per poi collocarsi all'1,8 per cento nel 2010. Nel 2007 la crescita nell'area dell'euro (2,6 per cento) è stata trainata dalla domanda interna e dalle esportazioni nette, anche se i consumi privati hanno evidenziato un rallentamento. La crisi finanziaria, pur facendo sentire i suoi effetti, non ha intaccato i fondamenti dell'economia europea. La Banca centrale europea ha fino ad ora lasciato invariato al 4 per cento il tasso di politica monetaria, limitandosi a segnalare nell'ultima riunione di giugno la possibilità di lievi rialzi. Nel medio termine è quindi attesa una ripresa dell'economia, più accentuata negli Stati Uniti e più limitata invece nell'area dell'euro. L'economia giapponese, che già aveva conosciuto un lieve indebolimento nel 2007 (2,1 per cento la crescita a fronte del 2,4 per cento del 2006), è stimata crescere dell'1,5 per cento nel 2008 e del 1,4 per cento nel 2009.

Continua invece a ritmi sostenuti la crescita dell'economia cinese: 11,9 per cento nel 2007, 10 per cento nel 2008 e 9,5 per cento nel 2009. La domanda interna rimane forte anche se la crisi statunitense ha ridotto il peso delle esportazioni, ora destinate in misura prevalente all'Unione europea. Nel medio termine, accanto ad un'ulteriore flessione delle esportazioni, dovrebbe verificarsi un aumento delle importazioni e sussiste il rischio di pressioni inflazionistiche. Il PIL indiano crescerà nel 2008 del 7,8 per cento

(circa un punto in meno rispetto al 2007) e in misura analoga nell'anno successivo. La flessione è da imputare alla crescita dei tassi di interesse a lungo termine, a maggiori costi di produzione e alla riduzione degli investimenti.

Tabella I.1.1

Quadro macroeconomico internazionale - Crescita percentuale del PIL (in %)								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mondo	5,1	5	3,9	3,9	4,4	4,5	4,5	4,5
Area Euro	2,7	2,6	1,7	1,5	1,8	1,9	1,8	1,8
Stati Uniti	2,9	2,2	1,0	0,9	2,6	2,9	2,9	2,9
Giappone	2,4	2,1	1,5	1,4	1,4	1,1	1,0	1,0

Fonte: DPEF 2009-2013. Elaborazioni su dati IMF, OCSE e UE.

I principali **fattori di rischio** per l'economia mondiale nel medio termine sono ritenuti la crisi dei mercati finanziari, la cui effettiva ampiezza e durata appaiono ancora incerte, i forti rialzi del prezzo del petrolio, delle materie prime e dei prodotti alimentari. Non è in particolare escluso un rallentamento più marcato per gli Stati Uniti, con riflessi sull'economia globale. In ordine alle quotazioni del greggio pesano gli scarsi investimenti strutturali, la forte crescita della domanda che appare un fenomeno duraturo e il permanere di tensioni geo-politiche. Il rialzo dei prezzi dei prodotti alimentari è invece dovuto alla forte domanda delle economie emergenti, alla riduzione delle scorte, alla produzione di biocarburanti, alla restrizione alle esportazioni introdotte da alcuni paesi. Tutto ciò ha generato pressioni inflazionistiche che potrebbero restare elevate più a lungo del previsto.

2. L'economia italiana nel 2008

La crescita italiana ha confermato in questi anni il divario con l'area dell'euro: un punto percentuale sia nel 2006 che nel 2007. Del resto, è dal 2000 che il **divario di crescita** con l'aggregato EU-15 è pari a circa 1 punto percentuale all'anno. Nel 2008, nonostante i risultati superiori alle aspettative registrati nel primo trimestre, la crescita è stimata pari allo 0,5 per cento (conforme alle previsioni della Commissione e dell'OCSE mentre per il FMI la crescita sarà dello 0,3 per cento), a fronte dell'1,7 per cento dell'area dell'euro. I dati relativi al primo trimestre confermano le condizioni di difficoltà della domanda interna, una crescita delle esportazioni (1,4 per cento rispetto al trimestre precedente), la riduzione, per il terzo trimestre consecutivo, dei consumi delle famiglie, una lieve contrazione degli investimenti fissi lordi (- 0,2 per cento rispetto al trimestre precedente). In maggio si è registrato una ripresa del clima di fiducia per l'industria e i servizi e un lieve aumento dell'indice di fiducia dei consumatori.

Tabella I.2.1

Tassi di crescita del PIL - Confronti internazionali									(dati in %)		
Consuntivo									Previsioni		
Commissione UE									Comm. UE	OCSE	FMI
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
Italia	3,6	1,8	0,5	0	1,5	0,6	1,8	1,5	0,5	0,5	0,3
Francia	3,9	1,9	1	1,1	2,5	1,7	2	1,9	1,6	1,8	1,4
Spagna	5	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	3,9	3,8	2,2	1,6	1,8
Germania	3,2	1,2	0	-0,2	1,1	0,8	2,9	2,5	1,8	1,2	1,4
Area euro	3,8	1,9	0,9	0,8	2,1	1,6	2,8	2,6	1,7	1,7	1,75*
Regno unito	3,8	2,4	2,1	2,8	3,3	1,8	2,9	3	1,7	1,8	1,6
UE - 27	3,9	2	1,2	1,3	2,5	1,9	3,1	2,8	2	-	-

* Le previsioni di crescita dell'area dell'euro del FMI sono state aggiornate con la "Dichiarazione conclusiva della Missione FMI sulle politiche per l'Area euro", (28 maggio 2008).

Fonte: Commissione UE : Spring 2008 Economic forecasts (aprile 2008); OCSE: Economic outlook n. 83 - Preliminary Edition (giugno 2008); FMI: World Economic Outlook (aprile 2008).

Nel 2000 il Pil procapite in parità di potere di acquisto italiano si collocava al di sopra della media dei Paesi Ue 15. Nel 2006 l'Italia si trova invece al di sotto della media Ue 15 e anche di quella Ue 25, superata di poco anche dalla Spagna² (Fonte Istat).

² Nel 2006 vantavano un Pil procapite in parità di potere d'acquisto superiore all'Italia anche Lussemburgo, Irlanda, Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Svezia, Belgio, Regno Unito, Finlandia, Germania e Francia.

Il Dpef segnala come a frenare la crescita concorrano, più che le turbolenze finanziarie internazionali, fattori negativi di natura esogena quali i forti rincari del petrolio e delle materie prime non energetiche nonché l'apprezzamento dell'euro rispetto alle principali valute. Elementi questi comuni all'intera area dell'euro ma che colpiscono in misura maggiore l'Italia a motivo della bassa produttività, della scarsa competitività delle imprese e di rilevanti problemi strutturali.

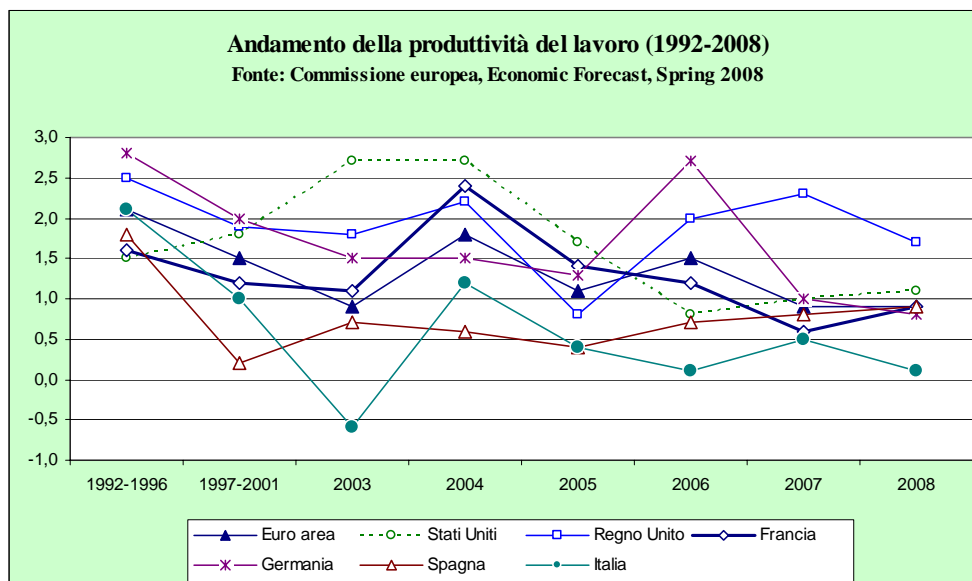
A partire dal 2000 la bassa crescita del Pil italiano è coincisa con un calo della crescita della produttività del lavoro, che misura la quantità di prodotto ottenuta con una unità di lavoro. Negli anni 2000-07 la produttività è cresciuta dello 0,4 per cento a fronte di una media europea dell'1 per cento (Fonte Commissione europea).

Tabella I.2.2

Produttività del lavoro	(dati in %)			
	Crescita annuale		Differenza	
	2000-2007	1990-1999	Assoluta	%
Euro area	1,0	1,7	-0,7	-40,5
Euro 15	1,2	1,8	-0,6	-33,1
Stati Uniti	1,9	1,6	0,4	22,6
Grecia	3,1	1,2	1,9	166,5
Irlanda	2,5	3,4	-0,9	-27,4
Finlandia	2,1	2,5	-0,4	-16,2
Svezia	2,0	2,4	-0,5	-19,4
Danimarca	1,8	2,0	-0,3	-12,8
Regno Unito	1,7	1,9	-0,2	-10,4
Olanda	1,6	1,3	0,2	17,6
Francia	1,5	1,3	0,2	13,3
Austria	1,3	2,1	-0,8	-37,6
Belgio	1,2	1,5	-0,3	-22,6
Germania	1,0	2,5	-1,5	-59,2
Portogallo	0,7	2,2	-1,5	-70,0
Lussemburgo	0,6	1,4	-0,8	-55,3
Spagna	0,5	1,1	-0,6	-58,7
Italia	0,4	1,5	-1,1	-72,9

Fonte: Commissione europea, AMECO 2006

Grafico I.2.1



La bassa produttività è ritenuta una delle principali cause del rallentamento della crescita del Pil. Le azioni necessarie ad incrementare la produttività sono state di recente ricordate dal Governatore della Banca d'Italia: accrescere la produttività dei servizi pubblici aprendoli al mercato, abbattere le rendite improduttive, rafforzare la concorrenza a livello nazionale e locale, investire nell'università e nella scuola, adeguare le infrastrutture, moderare la tassazione e semplificare il quadro legislativo (Considerazioni finali, Assemblea ordinaria dei partecipanti, Roma, 31 maggio 2008).

Nel 2008 i **consumi** privati concorrerebbero alla crescita nella misura dello 0,2 per cento e le esportazioni nette fornirebbero un apporto dello 0,3 per cento. La spesa delle famiglie segnerebbe una forte decelerazione rispetto al 2007 crescendo solo dello 0,3 per cento. Gli **investimenti** in macchinari ed attrezzature mostrano una crescita sensibilmente negativa rallentando ulteriormente rispetto al 2007. Citando un'indagine della Banca d'Italia, si segnala come i programmi di investimento per il 2008 si concentrino nelle imprese di grandi dimensioni. E' prevista anche una decelerazione degli investimenti in costruzione determinata soprattutto da un calo della domanda.

Tutti i Paesi Ue presentano una percentuale di consumi superiore al 70 per cento. L'Italia (80,7 per cento nel 2006) è molto vicina alla media europea. Circa gli investimenti, la quota sul Pil dei partner europei oscilla tra il 17 ed il 34 per cento. La percentuale italiana (21,1% nel 2006) è

anche in questo caso prossima alla media europea (nel 2006, 20,6% la Ue a 25). (Fonte Istat).

Le **esportazioni** sono stimate in rallentamento (2,1%) dopo essere cresciute del 5,0% nel 2007 e del 6,2% nel 2006. Su tale dato pesano il ridimensionamento del commercio mondiale, l'apprezzamento dell'euro ed il rallentamento della domanda interna in Germania. La prevista dinamica delle importazioni (1,1 per cento) risente del rallentamento della domanda interna. Nel 2008 il deficit di parte corrente della bilancia dei pagamenti si attesterebbe sul 2,6 per cento in rapporto al PIL (2,4 per cento nel 2007). Il saldo merci risulterebbe invece in pareggio (0,2 per cento nel 2007). Con riferimento alla composizione del valore aggiunto, è da segnalare la contrazione dell'industria in senso stretto (-0,3 per cento rispetto allo 0,8 per cento del 2007), ed il rallentamento delle costruzioni (0,6 per cento rispetto all'1,6 per cento del 2007) e dei servizi (1,0 per cento rispetto all'1,8 per cento del 2007).

Tabella I.2.3

Conto economico delle risorse e degli impieghi		(variazioni %)	
	Consuntivo	Previsioni	
	2007	2008	
	Istat	RUEF (marzo)	DPEF (giugno 2008)
PIL	1,5	0,6	0,5
Importazioni	4,4	3,0	1,1
Consumi finali nazionali	1,4	0,8	0,4
- spesa delle famiglie residenti	1,4	0,9	0,3
- spesa delle P.A. e I.S.P.	1,3	0,7	0,7
Investimenti fissi lordi	1,2	0,7	0,1
- macchinari, attrezzature, varie	2,2	0,4	-0,5
- costruzioni	-0,3	1,0	0,8
Esportazioni	5,0	2,9	2,1

Nell'ultimo trimestre del 2008 l'**occupazione** è aumentata dello 0,3% rispetto al trimestre precedente. Tale risultato rappresenta in realtà l'esito di tendenze contrastanti: l'occupazione nei servizi ha infatti registrato una crescita più marcata ma nell'industria e nelle costruzioni gli occupati si sono ridotti rispetto al trimestre precedente.

Nel 2008, secondo il Dpef, l'occupazione crescerebbe dello **0,7%**, a fronte di una crescita media dell'1,3% nel 2006-2007.

Il tasso di occupazione (rapporto tra occupati e popolazione di età compresa tra i 15 ed i 64 anni) italiano era nel 2006 uno dei più bassi dell'area OCSE. Poco più del 58% delle persone in età lavorativa aveva un lavoro e soprattutto solo il 46% delle donne, quest'ultimo dato ci colloca al terz'ultimo posto tra i Paesi Ocse seguiti solo da Messico e Turchia (Fonte: OECD Employment Outlook 2007).

Analogamente, il tasso di attività (rapporto tra persone occupate e in cerca di occupazione tra i 15 ed i 64 anni e la popolazione della medesima classe di età) è nettamente più basso della media europea (70,2% a fronte del 62,7% italiano). Nella Ue a 27 l'Italia è seguita solo da Malta e dall'Ungheria (Fonte: OECD Employment Outlook 2007).

Si ricorda, al riguardo, che il Consiglio europeo nella raccomandazione del 14 maggio 2008 (2008/399/CE), adottata nel quadro della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, nell'aggiornare al 2008 gli indirizzi di massima per le politiche economiche e sull'attuazione delle politiche per l'occupazione, ha formulato, nei confronti dell'Italia, per quanto riguarda l'occupazione, i seguenti orientamenti: "Continuare a

potenziare i servizi per l'infanzia e le persone anziane, onde conciliare vita professionale e vita familiare e incentivare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; definire una strategia coerente per l'invecchiamento attivo onde aumentare l'occupazione a livello dei lavoratori più anziani e migliorare l'adeguatezza delle pensioni"

Secondo il Dpef il tasso di **disoccupazione** si attesterebbe nel 2008 al 5,9%, facendo registrare una riduzione dello 0,2% rispetto al 2007.

Il tasso di disoccupazione (rapporto tra persone in cerca di occupazione e persone occupate o in cerca di occupazione) italiano nel 2006 è di circa un punto e mezzo inferiore a quello medio della Ue a 27, il tasso di disoccupazione femminile (8,9%) risulta tuttavia in linea con quello Ue a 27).

Tabella I.2.4

Indicatori del mercato del lavoro		(in %)				
	Disoccupazione		Tasso di occupazione		Tasso di attività	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Italia	7,8	6,9	57,5	58,4	62,4	62,7
Francia	9,9	9,8	62,3	62,3	69,1	69,1
Spagna	9,2	8,6	64,3	65,7	70,8	71,9
Germania	11,3	10,4	65,5	67,2	73,8	75
Regno unito	4,7	5,4	72,6	72,5	76,2	76,7
UE – 15	8,4	8	65,2	66	71,1	71,7
USA	5,1	4,7	71,5	72	75,4	75,5
Giappone	4,6	4,3	69,3	70	72,6	73,1

Fonte: *OECD Employment Outlook 2007*.

Nel 2008 il **costo unitario del lavoro** aumenterebbe del 3,9% per effetto del rinnovo dei contratti pubblici e privati. Tenuto conto anche di una crescita leggermente negativa della produttività (-0,2%), il costo del lavoro aumenterebbe del 4,1% contro l'1,5% del 2007.

L'inflazione interna misurata dal deflatore del PIL crescerebbe del 2,9%.

Il Dpef precisa che le previsioni economiche per il 2008 sono state riviste al ribasso in misura consistente rispetto a quelle formulate nel Dpef dello scorso anno e di un decimo di punto rispetto alla RUEF del marzo scorso. Ciò è avvenuto, si aggiunge, prevalentemente in relazione all'evoluzione dello scenario internazionale alla quale si è accennato.

Il Dpef segnala il permanente **divario di sviluppo** territoriale tra le aree del paese. Nel 2007 la crescita del PIL è stata pari all'1,6% nel Centro-Nord ed allo 0,9% nel Mezzogiorno. In particolare, la crescita è stata dell'1,8% nel Nord-Est, dell'1,7% nel Centro e dell'1,5% nel Nord-Ovest. Nei primi mesi del 2008 la crescita del Mezzogiorno appare penalizzata dalla persistente debolezza della domanda per consumi e dall'incerta evoluzione del settore turistico.

Tabella I.2.5

DPEF: Indicatori dell'occupazione	(variazioni %)	
	2007	2008
Tasso di disoccupazione	6,1	5,9
Crescita dell'occupazione (ULA)	1	0,7
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,7	59,2
Costo del lavoro	1,9	3,9
Costo del lavoro per unità di prodotto (misurato sul PIL)	1,5	4,1
Produttività del lavoro (misurata sul PIL)	0,5	-0,2

3. L'economia nel 2009 e negli anni seguenti

Per quanto riguarda le previsioni relative al 2009, secondo gli andamenti tendenziali, la **crescita del PIL** risulterebbe pari allo 0,9%. Nel quadriennio successivo la crescita si attesterebbe leggermente al di sotto dell'1,5%. I consumi delle famiglie crescerebbero dello 0,9%, riflettendo l'evoluzione positiva del reddito disponibile per effetto della decelerazione dell'inflazione al consumo. Gli investimenti in macchinari ed attrezzature mostrerebbero un incremento pari all'1% per giungere quindi, nel medio periodo, a crescere in media a tassi superiori al 2% annuo. Gli investimenti in costruzioni mostrerebbero un rallentamento in tutto il periodo considerato; nel 2009 le esportazioni crescerebbero del 3,5% (meno del commercio mondiale ma con una tendenza al recupero negli anni successivi) e le importazioni del 3%, manifestando un'elasticità elevata rispetto al PIL.

Tabella I.3.1

Conto risorse e impieghi 2009 e anni successivi	(variazioni %)				
	2009	2010	2011	2012	2013
PIL	0,9	1,2	1,3	1,5	1,5
Importazioni	3,0	3,8	4,4	4,5	4,7
Consumi finali nazionali	0,8	1,1	1,3	1,4	1,5
- Spesa famiglie residenti	0,9	1,2	1,4	1,6	1,7
- Spesa delle P.A. e I.S.P.	0,5	0,7	1,0	1,0	1,0
Investimenti fissi lordi	0,8	1,2	1,5	1,9	2,0
- Macchinari e attrezzature	1,0	1,5	2,0	2,7	2,9
- Costruzioni	0,7	0,8	1,0	1,0	1,0
Esportazioni	3,5	4,1	4,3	4,4	4,5

Al riguardo si evidenzia, che, a differenza dello scorso anno, per quanto riguarda le previsioni per il 2009 e anni successivi viene fornito soltanto il quadro tendenziale e non anche il quadro programmatico.

La crescita del PIL indicata dal Governo per il 2009 risulta sostanzialmente in linea con quanto stimato dall'OCSE a giugno 2008 e dalla Commissione europea (aprile 2008). Risulta invece superiore di 0,6 punti percentuali rispetto alle stime elaborate dal Fondo monetario internazionale nel mese di aprile.

Tabella I.3.2

Prodotto interno lordo 2009: Confronti internazionali				(variazioni %)
	Commissione UE	OCSE	FMI	
Italia	0,8	0,9	0,3	
Francia	1,4	1,5	1,2	
Spagna	1,8	1,1	1,7	
Germania	1,5	0,6	1,0	
Area euro	1,5	1,4	1,25*	
Regno unito	1,6	1,4	1,6	
UE – 27	1,8	-	-	
Usa	0,7	1,1	0,6	
Giappone	1,1	1,5	1,5	

* Le previsioni di crescita dell'area dell'euro del FMI sono state aggiornate con la "Dichiarazione conclusiva della Missione FMI sulle politiche per l'Area euro", (28 maggio 2008).

Fonte: Commissione UE : Spring 2008 Economic forecasts (aprile 2008); OCSE: Economic outlook n. 83 – Preliminary Edition (giugno 2008); FMI: World Economic Outlook (aprile 2008).

Il disavanzo della bilancia commerciale si attesterebbe nel 2009 al 2% rispetto al PIL (-0,6%) per effetto del miglioramento delle ragioni di scambio.

Per quanto riguarda il valore aggiunto si registrerebbe un incremento dello 0,5% del settore dell'industria rispetto al 2008, mentre si manterrebbe in linea con l'anno precedente il tasso di crescita dei servizi e delle costruzioni.

L'occupazione crescerebbe dello 0,5% e negli anni seguenti ad una media dello 0,6-0,7% all'anno.

Il **tasso di disoccupazione** continuerebbe a ridursi passando da 5,8% del 2009 al 5,4% del 2013. Il costo del lavoro per unità di prodotto, in seguito ad una crescita delle retribuzioni nominali inferiore al 2% e ad un graduale recupero di produttività (0,4% nel 2009), crescerebbe dell'1,3% (nel 2008 la crescita stimata è del 4,1%). Tali tendenze garantirebbero anche nel medio periodo una contenuta dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto e dell'inflazione interna.

Tabella I.3.3

DPEF: Indicatori dell'occupazione						(variazioni %)
	2009	2010	2011	2012	2013	
Tasso di disoccupazione (% forza lavoro)	5,8	5,7	5,6	5,5	5,4	
Crescita dell'occupazione (ULA)	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	
Tasso di occupazione (15-64 anni)	59,6	60	60,5	61,2	62	
Costo lavoro	1,7	2,2	2,1	2,1	2,1	
Costo del lavoro per unità di prodotto (misurato sul PIL)	1,3	1,6	1,4	1,2	1,2	
Produttività del lavoro (misurata sul PIL)	0,4	0,6	0,7	0,8	0,9	

4. Evoluzione dell'inflazione al consumo

L'**inflazione** ha registrato una crescita significativa a partire dal secondo semestre del 2007, spingendo l'inflazione all'1,8% (tasso comunque inferiore al 2,1% del 2006), in seguito alle tensioni determinate dall'aumento dei prezzi delle materia prime alimentari ed energetiche. Le altre componenti del paniere dei prezzi al consumo hanno invece evidenziato una crescita moderata pari, in media, all'1,4% nel 2007. L'inflazione acquisita per il 2008 è pari al 3%, sempre a motivo delle tensioni nei settori petrolifero ed alimentare. La novità è rappresentata dal fatto che gli aumenti cominciano ad essere diffusi a tutte le componenti. L'inflazione nel 2008 viene stimata al 3,4%, anche se si prevede un rallentamento delle tensioni nella seconda parte dell'anno, che dovrebbe ridurre l'inflazione in dicembre al 2,9% rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. Il Dpef sottolinea come l'aumento dell'inflazione sia elemento comune a tutti i Paesi dell'area euro. In Italia, rispetto all'area considerata, risultano più dinamici i prezzi dell'abbigliamento, dei mobili e degli altri beni e servizi, mentre dimostrano dinamiche più contenute alimentari, servizi sanitari, istruzione e ristorazione.

Nel 2007 l'Italia ha avuto un tasso di inflazione leggermente inferiore (2,0%) alla media Ue 27 (2,4%), confrontabile con quello di Germania (2,3%) e Regno Unito (2,3%) e di poco superiore a quello della Francia (1,6%).

Tabella I.4.1

Indice dei prezzi al consumo *									
(variazioni %)									
	Consuntivo			Previsioni					
				Commissione UE		OCSE		FMI	
	2005	2006	2007	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Italia	2,2	2,2	2,0	3	2,2	3,6	2,1	2,5	1,9
Francia	1,9	1,9	1,6	3	2	3,5	2,49	2,5	1,7
Spagna	3,4	3,6	2,8	3,8	2,6	4,6	3	4	3
Germania	1,9	1,8	2,3	2,9	1,8	3,3	2,6	2,5	1,6
Area Euro	2,2	2,2	2,1	3,2	2,2	3,4	2,4	2,8	1,9
Regno Unito	2,1	2,3	2,3	2,8	2,2	3	2,5	0,6	1,3
UE – 27	2,3	2,3	2,4	3,6	2,4	-	-	-	-
USA	3,4	3,2	2,9	3,6	1,6	3,9	2,2	3	2
Giappone	-0,3	0,3	0	0,7	0,6	0,9	0,4	0,6	1,3

* Per i paesi della UE: indice armonizzato dei prezzi al consumo (HICP).

Fonte: Commissione UE: *Spring 2008 Economic forecasts* (aprile 2008); OCSE: *Economic outlook n. 83 – Preliminary Edition* (giugno 2008); FMI: *World Economic Outlook* (aprile 2008).

Il Dpef conferma i tassi di **inflazione programmata** contenuti nel precedente Dpef (1,7% nel 2008 e 1,5% annuo dal 2010 al 2013). Al riguardo, si ricorda come gli accordi tra Governo e parti sociali in materia di inflazione programmata contemplino il mancato recupero dell'inflazione dovuta all'aumento degli *input* importati, che determina un impoverimento netto per l'intero Paese³. Si menzionano inoltre i continui richiami della Banca centrale europea a non generare *second-round effects* alimentando la dinamica salariale.

La stabilità dei prezzi è uno degli obiettivi fondamentali del Trattato, che non provvede tuttavia a definirne con esattezza il contenuto. Il Consiglio direttivo della BCE, fin dal 1999, ne ha peraltro fornito la seguente definizione: "Per stabilità dei prezzi si intende un aumento su dodici mesi dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo per l'area dell'euro inferiore al 2 per cento". Nel 2003 il Consiglio ha ulteriormente precisato che, nell'ambito della predetta definizione, si propone di mantenere l'inflazione su livelli inferiori ma prossimi al 2 per cento nel medio periodo. Successivamente tale obiettivo è stato più volte ribadito.

³ Cfr. Dpef, p.33.

PARTE II
La finanza pubblica

1. Il quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2008 e per il quinquennio 2009-2013

Il Dpef 2009-2013 aggiorna le stime tendenziali di finanza pubblica per l'esercizio in corso e per il quinquennio successivo.

Il quadro tendenziale presentato differisce da quello delineato nella Relazione Unificata per l'Economia e la Finanza (RUEF, marzo 2008) per tenere conto delle mutate prospettive della crescita economica, che - riviste al ribasso di 0,1 punti percentuali - determinano un peggioramento del profilo tendenziale dei principali indicatori di finanza pubblica. Le nuove stime incorporano, altresì, gli effetti delle misure adottate recentemente con decretazione d'urgenza⁴, che – pur non incidendo sul valore dei saldi - comportano una ricomposizione delle voci del conto delle Amministrazioni pubbliche.

La tabella II.1.1 riporta le stime tendenziali relative ai principali aggregati del conto delle Amministrazioni pubbliche per gli anni 2008-2010, isolando gli effetti riconducibili alle misure contenute nel decreto-legge n. 93 del 2008, come desumibili dalla relazione tecnica al provvedimento nel testo iniziale (allegato 7)⁵. Le tabelle II.1.2, II.1.3, II.1.4 riportano il quadro tendenziale del conto economico delle Amministrazioni pubbliche per il periodo 2008-2013, esponendo le previsioni rispettivamente in valore assoluto, in percentuale di PIL e in termini di variazioni percentuali sull'anno precedente.

Per l'anno 2008 l'indebitamento netto atteso è pari al 2,5 per cento del PIL. Le previsioni di finanza pubblica riportate nel Dpef dello scorso anno (luglio 2007) indicavano un indebitamento netto programmatico pari al 2,2 per cento, obiettivo confermato nella Nota di aggiornamento al Dpef e nell'aggiornamento del Programma di Stabilità (novembre 2007).

Le stime per il 2008 della RUEF (marzo 2008) indicavano un nuovo livello di indebitamento netto, pari al 2,4 per cento del PIL, con una variazione dello 0,2 per cento, riconducibile all'azione combinata di diversi fattori. Dal lato delle entrate si segnalavano, tra l'altro, minori incassi

⁴ Decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, recante misure urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie. Si ricorda che esso reca, tra le altre cose, l'esclusione dall'ICI degli immobili adibiti ad abitazioni principali (minori entrate per circa 1.700 milioni), la detassazione, in misura sperimentale, delle prestazioni di lavoro straordinario nel settore privato (minori entrate per 640 milioni per il 2008), nonché la riduzione di numerose autorizzazioni di spesa.

⁵ La tabella non espone gli anni successivi al 2010 poiché le valutazioni disponibili degli effetti del decreto-legge n. 93 del 2008 si riferiscono al triennio 2008-2010.

tributari per la revisione al ribasso delle stime di crescita economica (da 1,5 a 0,6 per cento) e per lo slittamento, dal 2007 al 2008, delle minori entrate connesse con la riduzione del cuneo fiscale; minori entrate parzialmente compensate dall'effetto di trascinamento del maggior gettito emerso nel corso del 2007. Dal lato della spesa la RUEF evidenziava, rispetto al quadro di previsione precedente, maggiori spese per la parte capitale e per interessi passivi.

Il valore tendenziale dell'indebitamento netto per il 2008 presentato nel Dpef 2009-2013 è in peggioramento di 0,1 punti percentuali rispetto alle stime della RUEF. Tale modifica sconta il ridimensionamento del gettito tributario (le entrate complessive flettono per un importo pari a 1.133 milioni), connesso alla minore crescita economica prevista per l'anno (dal 0,6 a 0,5 per cento) e della crescita delle spese per interessi passivi, legata ai maggiori tassi di interesse di mercato (495 milioni). Agisce in senso inverso sul saldo la contrazione della spesa corrente al netto degli interessi (145 milioni) e di quella in conto capitale (577 milioni).

Tabella II.1.1

Evoluzione delle previsioni tendenziali 2008 – 2010

milioni di euro

	2008				2009				2010			
	Previsio ni tend. RUEF	Prev. tend. Netto DL 93/2008	Effetti DL 93/2008	Prev. Tend. Dpef (lordo DL 93/2008)	Previsio ni tend. RUEF	Prev. tend. Netto DL 93/2008	Effetti DL 93/2008	Prev. Tend. Dpef (lordo DL 93/2008)	Previsio ni tend. RUEF	Prev. tend. Netto DL 93/2008	Effetti DL 93/2008	Prev. Tend. Dpef (lordo DL 93/2008)
Entrate	746.458	745.325	-2.349	742.976	767.556	762.643	-2.102	760.541	794.837	789.828	-1.663	788.165
Spese corr. netto interessi	639.779	639.634	-489	639.145	650.700	653.404	-205	653.199	671.101	672.028	-1.631	670.397
Spese in c/capitale	66.095	65.518	-1.860	63.658	70.751	69.224	-2.199	67.025	70.303	68.750	-1.916	66.834
Interessi	79.307	79.802	-	79.802	80.981	83.097		83.097	82.489	85.915		85.915
Spese finali	785.181	784.954	-2.349	782.605	802.432	805.725	-2.404	803.321	823.893	826.693	-3.547	823.146
Avanzo Primario	40.584	40.173	0	40.173	46.105	40.015	302	40.317	53.433	49.050	1.884	50.934
Indebitamento Netto	-38.723	-39.629	0	-39.629	-34.876	-43.082	302	-42.780	-29.056	-36.865	1.884	-34.981
<i>Indeb. Netto in percent. P.</i>	<i>-2,43</i>	<i>-2,49</i>	<i>-</i>	<i>-2,49</i>	<i>-2,12</i>	<i>-2,63</i>	<i>0,02</i>	<i>-2,61</i>	<i>-1,71</i>	<i>-2,18</i>	<i>0,11</i>	<i>-2,07</i>

Fonte: elaborazione su dati MEF

Per il quinquennio successivo, le previsioni tendenziali presentate nel Dpef 2009-2013 indicano un andamento decrescente dell'indebitamento netto, con un valore che passa dal 2,6 per cento del 2009 all'1,8 per cento del 2013. Le previsioni presentate nella RUEF di marzo recavano un livello di indebitamento netto più contenuto per ciascun anno del triennio 2009-2011, in media migliore di 0,5 punti percentuali annui.

Il profilo dell'avanzo primario rimane crescente, nonostante anch'esso si collochi su valori inferiori a quelli indicati nella RUEF.

Come per il 2008, il peggioramento delle previsioni relative al periodo 2009-2013 è principalmente legato all'aggiornamento del quadro macroeconomico, derivando da una revisione delle entrate che, al netto degli effetti del decreto-legge n. 93 del 2008, si riducono rispetto al dato della RUEF di 4.900 milioni nel 2009 e di 5.000 milioni nel 2010⁶. Il peggioramento del disavanzo tendenziale deriva, altresì, dalla maggiore spesa per interessi passivi, che vengono rivisti al rialzo nel triennio (per 2.100 milioni nel 2009, per 3.400 milioni nel 2010 e per 3.800 milioni nel 2011). Anche la spesa corrente primaria, al netto del decreto-legge n. 93 del 2008, viene rivista al rialzo, in particolare nel 2009 (2.700 milioni) e in misura più contenuta nel 2010 (900 milioni). Tali effetti sono parzialmente compensati dalla revisione del profilo delle spese in conto capitale che per il 2009 e per il 2010 (sempre al netto degli effetti del citato decreto-legge) ammonta a circa 1.500 milioni per ciascun anno.

Tenendo conto degli effetti del decreto-legge n. 93 del 2008 - che incidono principalmente sulle entrate e sulla spesa in conto capitale - le nuove stime tendenziali delle entrate finali per il triennio 2009-2011 del Dpef rispetto alla RUEF si caratterizzano per una riduzione di 7.000 milioni nel 2009, 6.700 milioni nel 2010 e di 8.800 milioni nel 2011. Per le spese in conto capitale, l'entità dello scostamento rispetto alla RUEF si attesta in 3.700 milioni nel 2009, 3.500 milioni nel 2010 e nel 2011.

⁶ Le valutazioni degli effetti del decreto-legge n.93 del 2008 si riferiscono al triennio 2008-2010 e non risulta quindi possibile isolare, per gli anni successivi al 2010, la revisione delle previsioni tendenziali operata in sede di Dpef rispetto alla RUEF, al netto del decreto-legge. Nell'ipotesi che l'onere a regime delle disposizioni relative all'ICI sia pari a 1.660 milioni, la revisione delle stime di entrata per il 2011 ammonta a circa 10 miliardi di euro.

Tabella II.1.2

Conto tendenziale delle Amministrazioni pubbliche

milioni di euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SPESE						
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	175.103	175.046	178.001	180.977	184.276	187.351
CONSUMI INTERMEDI	127.304	131.485	135.141	140.261	145.800	150.192
PRESTAZIONI SOCIALI	278.340	286.270	296.340	306.910	317.030	329.360
di cui: Pensioni	223.810	232.490	240.880	248.900	257.360	267.150
Altre prestazioni sociali	54.530	53.780	55.460	58.010	59.670	62.210
ALTRE SPESE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	58.398	60.398	60.915	62.090	62.992	63.584
TOTALE SPESE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	639.145	653.199	670.397	690.238	710.098	730.487
INTERESSI PASSIVI	79.802	83.097	85.915	88.656	92.385	95.414
TOTALE SPESE CORRENTI	718.947	736.296	756.312	778.894	802.483	825.901
di cui: Spesa sanitaria	110.626	111.592	116.007	120.656	125.156	129.916
TOTALE SPESE IN C/CAPITALE	63.658	67.025	66.834	67.857	68.290	68.498
di cui: Investimenti fissi lordi	37.482	39.126	39.534	40.166	40.779	41.138
Contributi in c/capitale	23.690	24.818	23.781	24.879	24.570	24.608
Altri trasferimenti	2.486	3.081	3.519	2.812	2.941	2.752
TOTALE SPESE FINALI AL NETTO INTERESSI	702.803	720.224	737.231	758.095	778.388	798.985
TOTALE SPESE FINALI	782.605	803.321	823.146	846.751	870.773	894.399
ENTRATE						
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	465.814	476.703	495.369	511.263	528.236	545.027
di cui: Imposte dirette	242.690	245.537	258.744	268.935	279.584	289.485
Imposte indirette	222.892	230.934	236.393	242.096	248.420	255.310
Imposte in c/capitale	232	232	232	232	232	232
CONTRIBUTI SOCIALI	214.941	221.236	227.765	234.547	240.545	247.400
ALTRE ENTRATE CORRENTI	56.872	57.917	59.319	60.746	62.302	63.745
TOTALE ENTRATE CORRENTI	737.395	755.624	782.221	806.324	830.851	855.940
ENTRATE IN C/CAPITALE NON TRIBUTARIE	5.349	4.685	5.712	5.743	5.286	5.325
TOTALE ENTRATE FINALI	742.976	760.541	788.165	812.299	836.369	861.497
SALDI						
SALDO PRIMARIO	40.173	40.317	50.934	54.204	57.981	62.512
SALDO DI PARTE CORRENTE	18.448	19.328	25.909	27.430	28.368	30.039
INDEBITAMENTO NETTO	-39.629	-42.780	-34.981	-34.452	-34.404	-32.902
PIL NOMINALE	1.588.803	1.637.199	1.689.202	1.742.139	1.799.075	1.858.870

Fonte: Dpef 2009-2013

Tabella II.1.3

Conto tendenziale delle Amministrazioni pubbliche. Valori in percentuale del PIL.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SPESE						
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	11,0	10,7	10,5	10,4	10,2	10,1
CONSUMI INTERMEDI	8,0	8,0	8,0	8,1	8,1	8,1
PRESTAZIONI SOCIALI	17,5	17,5	17,5	17,6	17,6	17,7
di cui: Pensioni	14,1	14,2	14,3	14,3	14,3	14,4
Altre prestazioni sociali	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
ALTRE SPESE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5	3,4
TOTALE SPESE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	40,2	39,9	39,7	39,6	39,5	39,3
INTERESSI PASSIVI	5,0	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1
TOTALE SPESE CORRENTI	45,3	45,0	44,8	44,7	44,6	44,4
di cui: Spesa sanitaria	7,0	6,8	6,9	6,9	7,0	7,0
TOTALE SPESE IN C/CAPITALE	4,0	4,1	4,0	3,9	3,8	3,7
di cui: Investimenti fissi lordi	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2
Contributi in c/capitale	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3
Altri trasferimenti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
TOTALE SPESE FINALI AL NETTO INTERESSI	44,2	44,0	43,6	43,5	43,3	43,0
TOTALE SPESE FINALI	49,3	49,1	48,7	48,6	48,4	48,1
ENTRATE						
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	29,3	29,1	29,3	29,3	29,4	29,3
di cui: Imposte dirette	15,3	15,0	15,3	15,4	15,5	15,6
Imposte indirette	14,0	14,1	14,0	13,9	13,8	13,7
Imposte in c/capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI SOCIALI	13,5	13,5	13,5	13,5	13,4	13,3
ALTRE ENTRATE CORRENTI	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4
TOTALE ENTRATE CORRENTI	46,4	46,2	46,3	46,3	46,2	46,0
ENTRATE IN C/CAPITALE NON TRIBUTARIE	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE FINALI	46,8	46,5	46,7	46,6	46,5	46,3
<i>per memoria pressione fiscale</i>	42,8	42,6	42,8	42,8	42,7	42,6
SALDI						
SALDO PRIMARIO	2,5	2,5	3,0	3,1	3,2	3,4
SALDO DI PARTE CORRENTE	1,2	1,2	1,5	1,6	1,6	1,6
INDEBITAMENTO NETTO	-2,5	-2,6	-2,1	-2,0	-1,9	-1,8

Fonte: Elaborazioni su dati Dpef 2009-2013

Tabella II.1.4

Conto tendenziale delle Amministrazioni pubbliche. Variazione su anno precedente.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SPESE						
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	6,4	0,0	1,7	1,7	1,8	1,7
CONSUMI INTERMEDI	4,8	3,3	2,8	3,8	3,9	3,0
PRESTAZIONI SOCIALI	4,9	2,8	3,5	3,6	3,3	3,9
di cui: Pensioni	4,1	3,9	3,6	3,3	3,4	3,8
Altre prestazioni sociali	8,4	-1,4	3,1	4,6	2,9	4,3
ALTRE SPESE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	2,8	3,4	0,9	1,9	1,5	0,9
TOTALE SPESE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	5,1	2,2	2,6	3,0	2,9	2,9
INTERESSI PASSIVI	4,0	4,1	3,4	3,2	4,2	3,3
TOTALE SPESE CORRENTI	5,0	2,4	2,7	3,0	3,0	2,9
di cui: Spesa sanitaria	8,1	0,9	4,0	4,0	3,7	3,8
TOTALE SPESE IN C/CAPITALE	-7,1	5,3	-0,3	1,5	0,6	0,3
di cui: Investimenti fissi lordi	3,7	4,4	1,0	1,6	1,5	0,9
Contributi in c/capitale	-4,4	4,8	-4,2	4,6	-1,2	0,2
Altri trasferimenti*	-67,2	23,9	14,2	-20,1	4,6	-6,4
TOTALE SPESE FINALI AL NETTO INTERESSI	3,9	2,5	2,4	2,8	2,7	2,6
TOTALE SPESE FINALI	3,9	2,6	2,5	2,9	2,8	2,7
ENTRATE						
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	1,3	2,3	3,9	3,2	3,3	3,2
di cui: Imposte dirette	3,9	1,2	5,4	3,9	4,0	3,5
Imposte indirette	-1,3	3,6	2,4	2,4	2,6	2,8
Imposte in c/capitale	-22,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI SOCIALI	5,0	2,9	3,0	3,0	2,6	2,8
ALTRE ENTRATE CORRENTI	2,9	1,8	2,4	2,4	2,6	2,3
TOTALE ENTRATE CORRENTI	2,5	2,5	3,5	3,1	3,0	3,0
ENTRATE IN C/CAPITALE NON TRIBUTARIE	24,0	-12,4	21,9	0,5	-8,0	0,7
TOTALE ENTRATE FINALI	2,6	2,4	3,6	3,1	3,0	3,0

Fonte: Elaborazioni su dati Dpef 2009-2013

*Il valore del 2007 degli altri trasferimenti in conto capitale, rispetto a cui è calcolata la variazione 2008, include la contabilizzazione dei trasferimenti alle imprese concessionarie della riscossione.

Con riferimento agli andamenti tendenziali del Dpef 2009-2013, si presenta di seguito una analisi sintetica delle principali voci del conto economico.

L'andamento tendenziale dei **redditi da lavoro dipendente** mostra un leggero decremento nel 2009 rispetto al 2008 (-0,3 per cento) e un profilo moderatamente crescente per il quadriennio 2010-2013, pari a circa l'1,7 per cento.

Dal confronto con gli analoghi dati di previsione contenuti nella RUEF, emerge che i valori indicati per il triennio 2009-2011 presentano differenze pari a circa 100 milioni di euro annui.

Secondo quanto indicato nel Dpef 2009-2013, la stima dei valori tendenziali segue il criterio della legislazione vigente e sconta, quale parametro a "valore", la corresponsione di arretrati relativi al biennio contrattuale del pubblico impiego 2006/2007 (per 4 miliardi di euro) e la concessione della indennità di vacanza contrattuale a partire dal 2008⁷; con riferimento al parametro quantitativo, la platea dei dipendenti viene ipotizzata costante nel quinquennio.

Maggiori indicazioni sarebbero utili con riferimento al complesso dei fattori ed istituti che ad operano sulla spesa di personale nel quadro a legislazione vigente.

In particolare, utile sarebbe esporre un quadro più puntuale degli importi e degli esercizi di imputazione degli oneri connessi con i rinnovi contrattuali.

Sembra, inoltre, di particolare interesse l'acquisizione di elementi in merito al contributo che deriva dagli istituti previsti dalla cd. contrattazione di secondo livello, la cui dotazione finanziaria è ormai prevalentemente assorbita dal finanziamento di incrementi salariali stabili (le cd. progressioni "orizzontali" e "verticali" dei dipendenti pubblici) sotto forma di avanzamenti di carriera. Tali fattori costituiscono a tutti gli effetti elementi rientranti nella nozione di "legislazione vigente" e come tali influiscono sulla spesa⁸.

La previsione presentata non sembrerebbe, peraltro, tenere conto del fatto che alcuni fattori di contenimento della spesa, con specifico

⁷ 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 per cento del tasso di inflazione programmata (TIP) dopo i primi tre mesi di vacanza e al 50 per cento del TIP dopo i primi sei mesi di vacanza.

⁸ Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.B. "Previsioni di bilancio per il 2008 e per il triennio 2008/2010", Circolare n. 21 del 5 giugno 2007, pagina 38.

riferimento ai suoi determinanti "quantitativi", dovrebbero invece già operare a legislazione vigente, nel periodo preso in esame (in particolare, i limiti al ripristino del turn over previsti a l.v. per il 2009 e 2010⁹).

Le stime della spesa per **consumi intermedi** sono sostanzialmente in linea con quelle presentate nella RUEF; per il 2008, il Dpef ipotizza una crescita pari a 4,8 punti percentuali rispetto al consuntivo 2007, lievemente inferiore a quella presentata nello scorso marzo.

Per gli anni 2009-2013 la spesa per consumi intermedi è stimata crescere in media di circa il 3,4 per cento annuo (3,3 nel 2009, 2,8 nel 2010 e 3,8 nel 2011, 3,9 nel 2012 e 3,0 nel 2013) mantenendosi stabile in rapporto al PIL (circa l'8 per cento per ciascun anno del quinquennio).

Come indicato nel Dpef 2009-2013, le previsioni sono costruite nell'ipotesi che nel 2009 si abbia un tasso di crescita lievemente al di sopra di quello del PIL nominale e per gli anni successivi con un'elasticità implicita media rispetto al PIL nominale intorno all'1,1 per cento¹⁰.

La previsione di spesa relativa alle **prestazioni previdenziali e assistenziali** sono stati progressivamente rivisti al rialzo, rispetto alle stime del precedente Dpef, prima con la RUEF ed ora con il documento in esame, con corrispondenti riflessi sull'indicizzazione dei trattamenti pensionistici e conseguenti effetti di trascinamento negli anni successivi.

In particolare, il Dpef 2009-2013 prevede una maggiore spesa annua pari a 1,7 miliardi a decorrere dal 2009.

Se la differenza tra RUEF e precedenti previsioni appare riconducibile alle modifiche dei fattori legislativi incidenti sull'ammontare delle spese (sul punto maggiori dettagli nelle parti che seguono, specificamente

⁹ Con riferimento all'ipotesi assunta della invarianza del numero dei dipendenti pubblici nel quinquennio, occorre segnalare che l'articolo 1, comma 103, della legge finanziaria 2005, come modificata dall'articolo 3, comma 105, della legge finanziaria 2008, stabilisce che solo dal 2011 è previsto il pieno ripristino del *turn-over*, ovvero l'effettuazione di assunzioni da parte delle P.A. nei limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente. Con ciò, volendo significare che, almeno per il 2009 e 2010, per le Amministrazioni dello Stato, dovrebbe rispettivamente valere il combinato disposto degli articoli 1, comma 523-526, della legge finanziaria 2007, come modificato dalla legge finanziaria 2008 (ripristino del t.o. nei limiti del 20 per cento delle cessazioni dell'anno precedente), e dell'articolo 3, comma 102 della legge finanziaria 2008 (ripristino del t.o. nei limiti del 60 per cento delle cessazioni dell'anno precedente). Entrambe le discipline sono più restrittive, per cui ne dovrebbero derivare economie di spesa. Allo stesso modo, per quanto specificamente concerne le assunzioni di personale da parte degli enti locali soggetti al Patto di Stabilità, dovrebbero valere i limiti previsti dall'articolo 1, comma 557, della legge finanziaria 2007.

¹⁰ Nel Dpef 2008-2011 la spesa per consumi intermedi era stimata per il 2008 a un tasso di crescita al di sotto di quello del PIL nominale e successivamente con un'elasticità implicita media rispetto al PIL nominale intorno allo 0,7 per cento.

dedicate alla spesa per pensioni e per altre prestazioni sociali), l'ulteriore revisione operata con il Dpef in esame dovrebbe essere riconducibile al differenziale del tasso d'inflazione atteso (misurato dall'indice generale NIC), che era già stimato in accelerazione al 2,6-2,7 per cento dalla RUEF e che il Dpef 2009-2011 cifra, per il 2008, al 3,4 per cento (+ 0,7-0,8 rispetto alla RUEF). Tenuto conto dei criteri di perequazione (che riguardano tutti i trattamenti pensionistici, ma non per il loro intero importo), un punto percentuale di tasso d'inflazione implicherebbe circa 1,5 mld di euro di maggiore spesa, cui si dovrebbe aggiungere la maggiore spesa connessa con la perequazione delle altre prestazioni sociali.

Per quanto attiene alla **spesa pensionistica** il quadro tendenziale per il periodo 2008-2010 è stato costruito sulla base di incrementi annui intorno al 4 per cento, destinati a flettere sotto al 3,5 per cento nel biennio successivo e a tornare verso il 4 per cento nell'ultimo anno considerato (crescita media annua del 3,6 per cento). Secondo quanto indicato nel Dpef 2009-2013, le stime sono effettuate sulla base del numero di pensioni di nuova liquidazione, dei tassi di cessazione attesi e delle regole in vigore per la rivalutazione automatica delle pensioni. Si è tenuto altresì conto delle recenti modifiche dei requisiti per l'accesso al pensionamento¹¹.

Per quanto attiene alle **altre prestazioni sociali**, il Dpef registra un significativo peggioramento delle stime tendenziali rispetto al quadro delineato nel precedente Dpef (per valori pari a circa 3 mld di euro per il 2008 e oscillanti intorno ai 2 mld di euro per ciascuno degli anni seguenti). Parte significativa del peggioramento (più di 700 mln di euro annui) è ascrivibile agli interventi in materia di ammortizzatori sociali e alla revisione dei trattamenti di disoccupazione agricola recati dalla legge di attuazione del "Protocollo Welfare".

¹¹ Rispetto al tendenziale contenuto nel Dpef 2008-2011, le stime attuali scontano un miglioramento di quasi 2 mld di euro per il 2008 e un peggioramento compreso fra 1 e 2,8 mld di euro per ciascun anno successivo. Si consideri che il tendenziale pregresso in questione è, precedente all'approvazione della legge di attuazione del protocollo sul Welfare siglato il 23 luglio 2007. Pertanto il nuovo tendenziale, come del resto asserito nello stesso Dpef, incorpora gli effetti della citata legge, il che spiega in parte il miglioramento del tendenziale per l'anno in corso, atteso che dalla modifica del regime delle "finestre" per il pensionamento e dalla soppressione *una tantum* dell'indicizzazione delle pensioni superiori a 8 volte il trattamento minimo erano stimati risparmi superiori a 400 mln di euro per il 2008. Analogamente, per gli anni successivi, una quota (spesso molto ampia) del gap esistente fra il nuovo e il precedente tendenziale è riconducibile alla modifica dei requisiti di accesso al pensionamento, più favorevoli ai lavoratori, e all'inversione degli effetti (che diventano onerosi per la finanza pubblica) della revisione delle finestre.

In relazione allo scenario di medio-lungo periodo delineato sinteticamente nell'ultimo paragrafo del documento, si sottolinea che il Dpef sconta gli effetti della revisione dei coefficienti di trasformazione (anche se non è noto in quale entità). Dopo una sostanziale stabilità fra il 2010 e il 2023, correlata all'elevamento dei requisiti minimi previsti dalla legge n. 243 del 2004, come modificata dalla legge n. 247 del 2007, e alla progressiva incidenza del sistema di calcolo contributivo nella determinazione delle prestazioni, il rapporto spesa/PIL riprende a crescere a causa del deterioramento del quadro demografico. Tale rapporto dovrebbe raggiungere il valore massimo del 15,3 per cento attorno al 2038, per poi iniziare a decrescere (in virtù del passaggio completo al regime contributivo e della progressiva naturale eliminazione dei *baby boomers*) ed attestarsi infine al 13,9 per cento nel 2050.

I valori indicati eccedono di appena lo 0,1 per cento quelli riportati nell'ultimo rapporto della RGS su "Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e sanitario" (dicembre 2006), che incorporava già la revisione dei coefficienti di trasformazione, ma non le modifiche apportate ai criteri di accesso al pensionamento dalla legge n. 247 del 2007.

Per quanto riguarda la **spesa sanitaria**, il quadro tendenziale registra un incremento significativo nel 2008 (circa 8,1 per cento rispetto al 2007) e una dinamica per gli anni successivi che si attesta in media intorno al 3,3 per cento.

Il Dpef chiarisce che tale tasso di crescita medio del periodo tiene conto delle previsioni concernenti le singole componenti della spesa. In particolare, la spesa per il personale si incrementa mediamente dell'1,3 per cento, quella per acquisti di beni e servizi del 5 per cento e quella per l'acquisto di prestazioni fornite da produttori in regime di mercato del 3,6 per cento. Tali stime scontano gli effetti delle misure di contenimento della spesa varate con le ultime leggi finanziarie e delle manovre contenute nei piani di rientro.

Il Dpef 2009-2013 rivede significativamente - per un importo pari a 2,2 miliardi - la stima per il 2008 rispetto a quella presentata nel Dpef 2008-2011, ultimo documento che presenta le stime tendenziali della spesa sanitaria; seppur in misura più modesta, il Dpef 2009 rivede anche le previsioni per gli anni successivi (836 miliardi nel 2009; 1.053 miliardi nel 2010; 1.541 nel 2010).

Il dato di consuntivo del 2007 e i nuovi dati di previsione tendenziali relativi al 2008 e al 2009 evidenziano una evoluzione anomala della spesa sanitaria rispetto ai valori medi registrati nei precedenti periodi e stimati a

partire dal 2010; il tasso d'incremento è pari allo 0,85 per cento per il 2007, all'8,1 per cento per il 2008 e allo 0,87 per cento per il 2009.

Tenuto conto che la crescita media del triennio 2007-2009 risulta pari a 3,2 per cento, in linea quindi con l'evoluzione storica della spesa, l'anomalia del dato relativo al 2008 sembrerebbe dipendere da slittamenti di imputazioni nell'ambito dei tre esercizi considerati.

Tale elemento sembrerebbe essere confermato da alcune indicazioni contenute nella RUEF¹², dove si sottolinea come l'evoluzione della spesa per il personale, nel 2007, risente dell'assenza del rinnovo dei contratti. Il costo di competenza del biennio contrattuale 2006-2007, pari a circa 1,5 mld di euro, è infatti slittato al 2008, con evidenti ricadute sul tasso di evoluzione della spesa tra i due esercizi. Inoltre, tra il 2007 e il 2008 vi è stata una riallocazione temporale di alcune partite contabili, per circa 700 mln di euro¹³.

Il rapporto della spesa sanitaria rispetto al PIL evidenzia, a partire dalla fine degli anni novanta, un trend crescente, con un valore pari al 5,3 per cento nel 1998 fino ad arrivare al 6,7 per cento nel 2007, che si innalza quasi al 7 per cento nel 2008, per poi ripiegare su valori compresi fra il 6,8 per cento e 7 per cento nel periodo 2009-2013.

Il Dpef aggiorna anche le previsioni relative alla **spesa in conto capitale** rispetto a quelle indicata nella RUEF. Il Documento precisa che le nuove stime sono elaborate tenendo conto delle nuove autorizzazioni di spesa determinate dalle precedenti leggi finanziarie, dello stato di attuazione dei programmi di investimento e dell'entità dei residui passivi.

Rispetto alle precedenti stime, il quadro tendenziale odierno evidenzia uno scostamento negativo per ciascuno degli anni 2008-2011. Le nuove stime di spesa infatti comportano minori spese in conto capitale rispetto alla RUEF pari a circa 2,4 miliardi di euro per il 2008, 3,7 miliardi di euro per il 2009, 3,4 miliardi di euro per il 2010 e 3,5 miliardi di euro per il 2011.

Per il 2008, i fattori che hanno determinato tale revisione al ribasso del dato tendenziale sono interamente ascrivibili (circa 1,8 miliardi di euro) agli effetti del decreto-legge n. 93 del 2008 (decreto ICI)¹⁴. Per il 2009 la

¹² V. RUEF 2008, pagina 70.

¹³ V. RUEF 2008, pagina 70.

¹⁴ Tra le norme che hanno un impatto considerevole sui conti delle Amministrazioni pubbliche in termini di riduzione della spesa in conto capitale si ricorda quella relativa alla soppressione dell'autorizzazione all'INAIL di realizzare l'investimento relativo al Centro polifunzionale della polizia di Stato di Napoli e alla soppressione della possibilità degli enti previdenziali di disporre nuovi investimenti, norme che nel loro complesso comportano una riduzione di spesa

riduzione, è dovuta in parte agli effetti del decreto-legge n. 93 del 2008 (riduzione pari a circa 2,2 miliardi) e in parte - in base a quanto riportato nel Dpef - a una riconsiderazione del grado di utilizzo delle risorse assegnate, rispetto alle ipotesi assunte dalla RUEF. Per il 2010 il peggioramento delle stime è riconducibile per circa 1,9 miliardi di euro al citato decreto-legge, mentre non vengono forniti elementi di spiegazione relativi alle ulteriori componenti di revisione delle stime.

Appare necessario acquisire maggiori informazioni in merito ai fattori di variazione delle stime diversi da quelli collegati agli effetti del decreto-legge 93 del 2008, stante la considerevole revisione al ribasso dell'andamento tendenziale della spesa in conto capitale per tutto il periodo 2008-2013 rispetto a quanto precedentemente indicato nella RUEF.

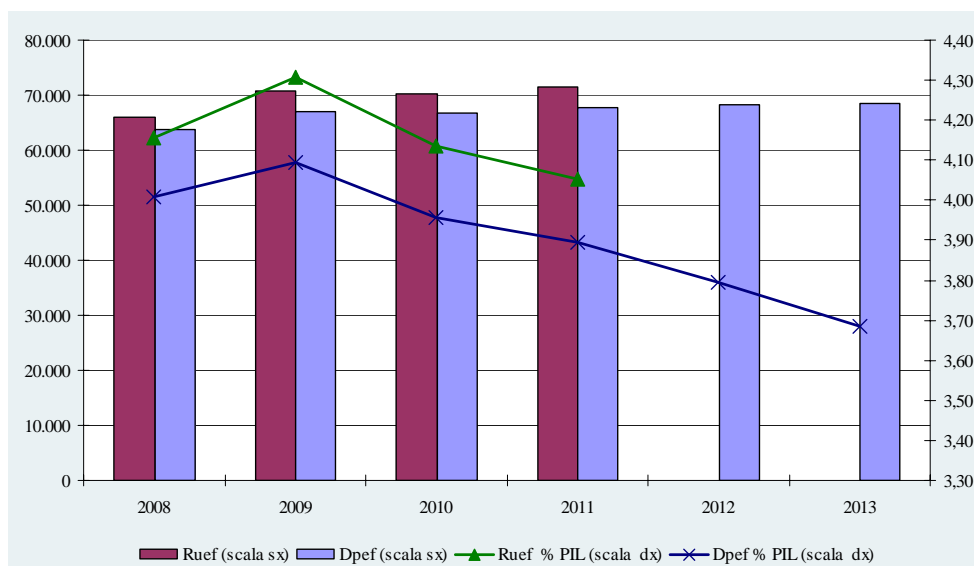
Con riferimento all'andamento della spesa in conto capitale, il grafico II.1.1 evidenzia che le nuove stime riportate nel Dpef presentano un andamento della spesa in percentuale del PIL moderatamente decrescente nel periodo 2008-2013 (passando dal 4,0 per cento nel 2008 al 3,7 in percentuale del PIL previsto per il 2013), con l'unica eccezione del 2009, anno in cui si evidenzia un incremento del rapporto rispetto all'anno precedente (scala di destra).

L'andamento decrescente della spesa sembrerebbe coerente con i criteri previsti dalla legge di contabilità per la costruzione dei quadri tendenziali, risultando connesso con il progressivo esaurirsi delle autorizzazioni previste a legislazione vigente.

in conto capitale di circa 700 milioni di euro per il 2008. Si devono, inoltre, aggiungere gli effetti collegati alla riduzione del fondo per la competitività e lo sviluppo (205 milioni di euro per il 2008), quelli connessi con la riduzione degli stanziamenti per il potenziamento della viabilità della Calabria e della Sicilia (150 milioni di euro per il 2008) e quelli relativi alle riduzioni di spesa del Ministero delle Infrastrutture (550 milioni di euro per il 2008).

Grafico II.1.1

Evoluzione della spesa in conto capitale in milioni di euro (scala dx) e in percentuale del PIL (scala sx)- Ruef vs Dpef



Fonte: elaborazioni su dati Dpef 2009-2013

Occorre, infine, segnalare che sarebbe utile ottenere indicazioni sui valori tendenziali della spesa in conto capitale ripartita per i sottosettori che compongono il comparto delle PA, in modo da poter individuare il contributo fornito da ciascuno dei sottosettori (Ire centrali, Ire locali e Enti di Previdenza). Si ricorda, infatti, che il comparto delle Ire Locali gestisce più del 70 per cento della spesa per investimenti fissi lordi del comparto della PA¹⁵.

Con riferimento alle **entrate complessive** delle Amministrazioni pubbliche, il quadro tendenziale presentato nel Dpef 2009-2013 prevede un aumento per l'anno 2008 del 2,6 per cento rispetto all'anno precedente (pari a 742.976 milioni di euro). In rapporto al PIL esse subiscono un arretramento di 0,4 punti percentuali (46,8 per cento) rispetto al valore registrato nel 2007 (47,2 per cento). Il confronto con le stime di marzo, contenute nella RUEF, evidenzia una diminuzione di 3,5 miliardi pari allo 0,2 per cento del PIL.

Le entrate tributarie ammontano a 465.814 milioni di euro, in aumento rispetto al 2007 dell'1,3 per cento in valore assoluto, ma in diminuzione

¹⁵ Per approfondimenti sull'analisi della spesa per sottosettori si veda il Dossier del Servizio del Bilancio del Senato n. 3 "Conti pubblici contesto di riferimento e andamenti", maggio 2008.

dello 0,6 per cento in rapporto al PIL. Rispetto alle stime della RUEF esse subiscono un arretramento di quasi 5 miliardi di euro (-1,06 per cento).

Tale andamento è spiegato dalla dinamica delle imposte indirette in diminuzione di 6,6 miliardi rispetto alle stime di marzo e di 3 miliardi (-1,3 per cento) rispetto al dato del 2007. Le imposte dirette sono previste in aumento di quasi 9 miliardi (+3,9 per cento) sull'anno precedente e di 1,5 miliardi (+ 0,6 per cento) sul valore della RUEF.

Si ricorda che il quadro tendenziale include l'impatto sui conti del decreto-legge n. 93 del 2008. Al netto di tali effetti, la riduzione delle imposte indirette, rispetto al dato della RUEF, si attesterebbe a 4,9 miliardi, mentre l'aumento delle imposte dirette raggiungerebbe il valore di 2.1 miliardi.

La previsione relativa ai contributi sociali per il 2008 viene rivista in aumento - rispetto alla RUEF - di 0,8 miliardi; confrontata al consuntivo 2007, l'incremento si attesta sui 10 miliardi (+5 per cento). Si ricorda che la RUEF operava una correzione al ribasso di 4,3 miliardi della voce, in seguito ad alcune revisioni operate dall'ISTAT e all'aggiornamento del quadro macro¹⁶.

La pressione fiscale, per effetto della riduzione delle imposte dirette legata al ciclo economico negativo, scende, di 0,5 punti percentuali collocandosi ad un livello del 42,8 per cento.

Per spiegare la dinamica fortemente negativa delle imposte indirette il Dpef si limita a citare l'impatto del rallentamento del gettito Iva.

L'andamento dei consumi nominali, base imponibile di riferimento dell'imposta sul valore aggiunto, peraltro, sembrerebbe supportare solo in parte tale ipotesi. La variazione annua dei consumi nominali assunta nel Dpef, infatti, non si discosta significativamente da quella prevista precedentemente nella RUEF, poiché la contrazione dei consumi reali (minore quantità di beni consumati) viene compensata dall'aumento del deflatore del PIL (prezzi più alti)¹⁷.

¹⁶ La riduzione contenuta nella RUEF è dovuta, in larga parte, alla rivalutazione da parte dell'Istat del coefficiente di svalutazione degli accertamenti dei contributi sociali, che contribuisce per 3,3 miliardi alla riduzione del gettito. Il differenziale (0,95 miliardi) è invece spiegato dalla riduzione delle stime di crescita del PIL.

¹⁷ Il quadro macroeconomico presentato nel Dpef prevede un dimezzamento della crescita dei consumi nominali rispetto a quanto previsto dalla RUEF (0,4 per cento rispetto allo 0,8 per cento). A fronte di questo andamento si riscontra una crescita del deflatore dei consumi che si colloca ad un livello del 3,4 per cento in raffronto al 2,7 stimato nella RUEF (+0.7 per cento).

I dati del Bollettino delle entrate tributarie¹⁸ relativi ai primi tre mesi dell'anno, indicano un incremento del gettito accertato del 3,2 per cento, in linea con quanto previsto per il 2008 dalla RUEF (+3 per cento). Questa tendenza è spiegata soprattutto dall'incremento dell'Iva sulle importazioni (+13,4 per cento), mentre l'Iva sui consumi interni cresce a un ritmo dell'1,4 per cento¹⁹.

La riduzione delle imposte indirette evidenziata nel Dpef potrebbe risentire anche (ancorché tale fatto non venga citato nel Documento) della evoluzione del gettito relativo alle imposte sugli oli minerali e sul gas metano. Questo tipo di imposte, gravando sulle quantità vendute, non sono influenzate dalle variazioni dei prezzi e risentono, quindi, esclusivamente dell'arretramento dei consumi reali. Il Bollettino delle Entrate riscontra una forte riduzione (-40,2 per cento) dell'imposta sul gas metano, il cui peso all'interno del complesso delle imposte sulla produzione è tuttavia limitato; in valore assoluto, il calo su base trimestrale è di 400 milioni.

Le previsioni tendenziali per il 2008 relative alle imposte dirette sembrerebbero non essere influenzate significativamente dagli effetti del peggioramento del ciclo economico. Il Dpef non fornisce indicazioni specifiche al riguardo e la disaggregazione del quadro tendenziale consente un confronto solo parziale con i dati presentati nella RUEF.

Con riferimento all'Ire, il Dpef sottolinea come la dinamica delle retribuzioni, superiore a quella del PIL, provochi un rialzo dell'elasticità dell'imposta e quindi del rapporto imposte dirette su PIL. Ciò incide anche sull'elasticità media delle entrate tributarie, che negli ultimi due documenti ufficiali del governo è stata incrementata dallo 0,95 all'1 per cento del PIL.

Né la RUEF né il Dpef 2009-2013 quantificano espressamente l'incremento delle retribuzioni assunto come base nella previsione. La dinamica dell'Ire nel 2008 potrebbe risultare superiore a quella calcolata nella RUEF, sia per l'aumento delle retribuzioni lorde per unità di lavoro equivalenti (Ula)²⁰ registrato nei primi 3 mesi dell'anno (quantificata

18 Entrate Tributarie Gennaio-Marzo 2008, n. 73 Ministero dell'Economia e delle Finanze, Maggio 2008.

19 Gli ultimi dati Istat sulle vendite al dettaglio evidenziano per il mese di aprile una forte riduzione (-2,4 per cento) dell'indice misurato a prezzi correnti, frutto, in particolar modo, della riduzione delle vendite di prodotti non alimentari, caratterizzati da un'elasticità più elevata, che subiscono una contrazione del 3,8 per cento.

20 L'acronimo Ula indica le Unità di Lavoro equivalenti a tempo pieno. La dinamica delle retribuzioni medie per Ula è influenzata sia dalle variazioni delle diverse componenti della retribuzione di fatto, sia dai cambiamenti della composizione (settoriale, per qualifica, per anzianità ecc.) degli occupati dipendenti delle imprese considerate nella rilevazione. La sola

secondo i dati ISTAT in 5,6 punti percentuali su base tendenziale²¹), sia per l'aumento dell'occupazione (0,2 punti percentuali nel Dpef rispetto alla previsione della RUEF). L'incremento della crescita prevista delle retribuzioni si rifletterebbe anche sul valore dei contributi sociali in aumento rispetto alle stime precedenti.

I dati esposti nel Bollettino delle entrate evidenziano che nei primi tre mesi dell'anno il gettito l'Ire ha fatto registrare un incremento del 10,9 per cento.

Per ciò che concerne il gettito dell'Ires, che potrebbe risultare più esposto al peggioramento del ciclo economico, i primi elementi di analisi significativi si avranno solo con la disponibilità dei dati relativi al versamento del prima rata dell'acconto previsto per la metà di giugno.

Le previsioni della Commissione europea: le entrate

La Commissione Europea²² stima una crescita delle entrate tributarie del 6,5 per cento corrispondente ad un valore di 711,6 miliardi di euro, composto da un aumento delle imposte dirette del 2,5 per cento e un incremento delle imposte indirette del 2,3 per cento.

Lo scenario macroeconomico sul quale si basano le previsioni della Commissione considera una crescita del PIL dello 0,5 per cento e un aumento dei consumi privati reali e nominali rispettivamente dello 0,4 e del 3,4 per cento, valori che non si discostano significativamente da quelli previsti nel Dpef. Il confronto fra i valori assoluti delle entrate del Dpef e quelli della Commissione, resi omogenei includendo nei secondi gli effetti del decreto legge, sono presentati nella tavola che segue.

Nel quinquennio 2009-2013, le stime tendenziali del Dpef 2009-2013 evidenziano una ricomposizione a favore delle imposte dirette (che, in percentuale del PIL, passano dal 15 per cento nel 2009 al 15,9 per cento nel 2013, rispetto alle indirette, che si riducono dal 14 per cento del 2009 al 13,7 per cento nel 2013).

componente legata alle retribuzioni contrattuali ha fatto registrare una crescita del 2,8 per cento nel periodo gennaio maggio 2008.

21 Retribuzioni di fatto e costo del lavoro, Rilevazione OROS, Istat, Giugno 2008.

22 European Commission, General Government Data, 4/2008.

Nel 2009 il totale delle entrate è stimato in 760.541 milioni di euro (46,5 per cento del PIL) con una crescita (2,4 per cento) leggermente inferiore a quella prevista per il 2008 (2,6 per cento). Rispetto alla RUEF è prevista una contrazione di 7 miliardi di euro, causata da un calo di 7,3 miliardi delle entrate tributarie (5,2 miliardi, al netto degli effetti del decreto-legge n. 93 del 2008) e una riduzione di 0,6 miliardi delle imposte in conto capitale non tributarie; si conferma in valore assoluto l'incremento dei contributi sociali osservato nel 2008 (0,8 miliardi).

Le imposte dirette aumentano dell'1,2 per cento rispetto all'anno precedente, ma si riducono di circa 0,3 miliardi se paragonate a quanto previsto dalla RUEF; al netto degli effetti del citato decreto-legge (quantificato nel 2009 in 0,4 miliardi), il gettito delle imposte dirette rimarrebbe stazionario rispetto alle previsioni di marzo.

Le imposte indirette nel 2009 sono previste in aumento del 3,6 per cento sull'anno precedente, con un valore analogo a quello evidenziato nelle precedenti stime. Nel confronto con la RUEF, la loro riduzione ammonta a 7 miliardi di euro (5,3 miliardi senza gli effetti del D.L), con un valore che sembrerebbe corrispondere al trascinarsi della perdita di gettito realizzata nel 2008.

Nel Dpef si prevede che le pressioni inflazionistiche dell'anno in corso vadano ad esaurirsi nel 2009 (il deflatore dei consumi passa dal 3,4 per cento del 2008 al 2,1 per cento del 2009). Non è chiaro come tale ipotesi sia stata scontata nella previsione relativa alle imposte indirette; il mancato verificarsi di questa circostanza potrebbe, peraltro, mutare la stima delle imposte indirette, a seconda che prevalga l'effetto sulle quantità domandate o sui prezzi.

Negli anni successivi il gettito delle imposte dirette torna ad espandersi ad un ritmo superiore alla crescita del PIL nominale, mentre le imposte indirette mostrano tassi di crescita che si stabilizzano intorno ai 2,5 punti percentuali, evidenziando un'elasticità rispetto al PIL inferiore all'unità.

La somma di questi due effetti fa sì che la pressione fiscale rimanga pressoché stabile nell'intero periodo, dal 42,6 per cento nel 2009, per passare al 42,8 nei due anni successivi e tornare sui livelli del 2009 alla fine del quinquennio considerato.

2. Gli obiettivi programmatici

Il quadro programmatico della PA

Con il nuovo quadro programmatico di finanza pubblica, il Governo conferma l'obiettivo, indicato nella RUEF lo scorso marzo, di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2011.

Nel Dpef l'indebitamento netto programmatico cresce rispetto a quanto indicato nella RUEF di 0,2 punti nel 2009 (dall'1,8 al 2 per cento), rimane invariato nel 2010 (-1 per cento), per poi migliorare nel 2011 (dallo 0,2 allo 0,1 per cento).

Cresce, inoltre, dal 2,4 al 2,5 per cento l'obiettivo per il 2008 a causa del peggioramento del quadro tendenziale: la limitata correzione prevista (-494 milioni come differenza tra programmatico e tendenziale, pari allo 0,03 per cento del PIL) non è infatti sufficiente a compensare il peggioramento del deficit rispetto a quanto previsto nella RUEF (0,06 punti, dal 2,43 al 2,49 per cento del PIL).

Rispetto all'andamento tendenziale, che indica per il 2011 un indebitamento pari al 2 per cento del PIL, è fissato un obiettivo programmatico dello 0,1 per cento in termini nominali, con un effetto complessivo di correzione dell'1,9 per cento.

Il carattere strutturale attribuito nel documento in esame alla manovra consentirebbe nel biennio successivo, dati gli andamenti tendenziali attesi (1,9 per cento nel 2012 e 1,8 per cento nel 2013), di annullare il deficit di bilancio e giungere alla fine dell'orizzonte temporale preso in considerazione ad un surplus dello 0,1 per cento.

Il saldo in termini strutturali (corretto per il ciclo e al netto delle misure una tantum), pari -1,7 per cento del PIL nel 2009 (-2,3 per cento nel 2008) diventa positivo nel 2011 (+0,3 per cento), grazie ad una variazione strutturale annua pari allo 0,6 nel primo anno che aumenta, rispettivamente, all'1 e allo 0,9 nel successivo biennio (*cfr infra*).

Tabella II.2.1

Quadro tendenziale e programmatico

(milioni di euro - %PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dpef 2009-2013						
Indebitamento tendenziale l.v.						
<i>in % del PIL</i>	-2,5	-2,6	-2,1	-2,0	-1,9	-1,8
Manovra netta cumulata	494	10.081	18.591	32.922	34.800	35.625
<i>in % del PIL</i>	0,0	0,6	1,1	1,9	1,9	1,9
Indebitamento programmatico						
<i>in % del PIL</i>	-2,5	-2,0	-1,0	-0,1	0,0	0,1
Indebitamento strutturale						
<i>in % del PIL</i>	-2,3	-1,7	-0,6	0,3	0,2	0,2
Debito pubblico						
Tendenziale l.v.	103,9	103,2	101,9	100,4	98,4	96,5
Programmatico	103,9	102,7	100,4	97,2	93,6	90,1
RUEF (marzo 2008)						
Indebitamento tendenziale l.v.						
<i>in % del PIL</i>	-2,4	-2,1	-1,7	-1,4		
Manovra netta cumulata		4.500	11.000	20.500		
<i>in % del PIL</i>		0,3	0,7	1,2		
Indebitamento programmatico						
<i>in % del PIL</i>	-2,4	-1,8	-1,0	-0,2		
Indebitamento strutturale						
<i>in % del PIL</i>	-2,2	-1,5	-0,7	0,0		
Debito pubblico programmatico						
<i>in % del PIL</i>	103,0	101,5	98,7	95,0		
Aggiornamento Programma stabilità (nov. 2007)						
Indebitamento programmatico						
<i>in % del PIL</i>	-2,2	-1,5	-0,7	0,0		
Indebitamento strutturale						
<i>in % del PIL</i>	-2,1	-1,3	-0,6	0,1		
Debito pubblico programmatico						
<i>in % del PIL</i>	103,5	101,5	98,5	95,1		
Fonte: Elaborazioni su dati MEF						

La portata della correzione netta degli andamenti tendenziali necessari al raggiungimento dei saldi programmatici, pari a circa 33 miliardi a fine triennio, di cui 30,8 sul primario, si discosta significativamente da quella indicata nella RUEF (che risultava pari a 20,5 miliardi). La differente misura della correzione deriva dall'esigenza di compensare il peggioramento degli andamenti tendenziali previsto dal Dpef.

Con riferimento alla manovra lorda. La RUEF stimava un ammontare di risorse pari a 30-32 miliardi, di cui 10-12 miliardi necessari a finanziare maggiori spese relative a prassi consolidate.

Il Dpef non indica l'ammontare della manovra lorda, che si desume, in parte, dal DL 112/2008, in misura pari a 34,8 miliardi nel 2011²³. L'ammontare di risorse destinate ad interventi espansivi (4,2 miliardi) risulta infatti più contenuto rispetto a quello prospettato nella RUEF.

La correzione dell'indebitamento netto nel 2009 (0,6 punti pari a 10 miliardi, come emerge dal confronto tra valori tendenziali e programmatici riportati nel Dpef), è il risultato di un miglioramento del saldo primario, pari a 9,8 miliardi (0,6 punti di PIL), e di una limitata riduzione della spesa per interessi (273 milioni, pari allo 0,02 per cento del PIL).

Anche nel biennio successivo, il miglioramento dei conti è ascrivibile in larga misura al saldo primario: nel 2011 a fronte di una riduzione (cumulata) rispetto al tendenziale di 32,9 miliardi (1,9 per cento del PIL), 30,8 miliardi (1,8 per cento) derivano da una diminuzione di spese primarie e/o aumenti di gettito, mentre la spesa per interessi si riduce di 3,9 miliardi (0,1 per cento del PIL).

La riduzione della spesa per interessi va collegata, secondo quanto indicato nel Dpef, alla riduzione del debito conseguente all'aumento dell'avanzo primario (85 miliardi nel triennio) che, nonostante l'aumento atteso dei tassi, consente un minor esborso per interessi.

Tabella II.2.2

Indebitamento netto: differenza programmatico – tendenziale

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Indebitamento netto	-494	-10.081	-18.591	-32.922	-34.800	-35.625
<i>in % del PIL</i>	0,0	-0,6	-1,1	-1,9	-1,9	-1,9
Saldo primario	494	9.808	17.453	30.849	30.849	30.849
<i>in % del PIL</i>	0,0	0,6	1,0	1,8	1,7	1,7
Interessi passivi	0	-273	-1.138	-2.073	-3.951	-4.776
<i>in % del PIL</i>	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3

Fonte: Elaborazioni su dati Dpef

²³ A tale ammontare deve aggiungersi la conseguente riduzione di spesa per interessi cifrabile, per l'esercizio considerato in circa 2,1 miliardi.

L'aumento dell'avanzo primario rispetto all'andamento tendenziale deriva sia da una contrazione delle uscite al netto degli interessi che da un aumento delle entrate.

Tabella II.2.3

Avanzo primario: differenza programmatico – tendenziale (milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Maggiori entrate	2.229	6.864	7.176	7.034	6.924	6.925
Minori spese	-1.734	2.944	10.276	23.815	23.925	23.924
Aumento avanzo primario	495	9.808	17.452	30.849	30.849	30.849

Fonte: Elaborazioni su dati Dpef

La spesa primaria passa, infatti, nel quadro programmatico, dal 44,34 per cento del PIL nel 2008 al 43,81 per cento nel 2009 e al 42,15 per cento nel 2011 (-1,66 per cento nel triennio).

Tabella II.2.4

Uscite al netto degli interessi (milioni di euro - % PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Quadro tendenziale						
Totale uscite primarie	702.803	720.224	737.231	758.095	778.388	798.985
<i>in % del PIL</i>	44,23	43,99	43,64	43,52	43,27	42,98
di cui:						
- correnti	639.145	653.199	670.397	690.238	710.098	730.487
<i>in % del PIL</i>	40,23	39,90	39,69	39,62	39,47	39,30
- in conto capitale	63.658	67.025	66.834	67.857	68.290	68.498
<i>in % del PIL</i>	4,01	4,09	3,96	3,90	3,80	3,68
Quadro programmatico						
Totale uscite primarie	704.537	717.280	726.955	734.280	754.463	775.061
<i>in % del PIL</i>	44,34	43,81	43,04	42,15	41,94	41,70
di cui:						
- correnti	640.724	653.335	665.192	677.578	697.328	717.718
<i>in % del PIL</i>	40,33	39,91	39,38	38,89	38,76	38,61
- in conto capitale	63.813	63.945	61.763	56.702	57.135	57.343
<i>in % del PIL</i>	4,02	3,91	3,66	3,25	3,18	3,08

Fonte: Elaborazioni su dati Dpef

La contrazione - rispetto al tendenziale - delle uscite primarie programmatiche, pari nel periodo 2009-2011 ad oltre 23,8 miliardi, è ascrivibile ad una contrazione significativa delle spese in conto capitale (- 11,2 miliardi) che si riducono del 17,5 per cento rispetto al livello previsto per il 2008. Ad essa si accompagna una flessione di 12,7 miliardi della spesa corrente primaria, in riduzione del 2 per cento rispetto all'importo previsto per l'anno in corso.

Per la spesa in conto capitale, il quadro programmatico accentua, quindi, la diminuzione in valore assoluto già prevista dal tendenziale. La contrazione - che riguarda sia gli investimenti fissi lordi che i contributi agli investimenti - risulta ancora più rilevante se si prendono in considerazione le previsioni di spesa contenute nella RUEF e riviste in ribasso dal quadro a legislazione vigente del Dpef²⁴.

Sulla complessiva evoluzione attesa sembrano incidere le scelte circa il rifinanziamento delle leggi di spesa che, di norma, viene effettuato in sede di legge finanziaria, anche a fronte della rilevante riduzione (circa 2,2 miliardi nel 2009, 3,4 miliardi nel 2010 e 8,3 miliardi nel 2011) delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa degli stati di previsione dei Ministeri disposta dal DL 112/2008²⁵.

Appare, pertanto, opportuno acquisire maggiori elementi informativi sia circa le dotazioni finanziarie (a legislazione vigente pre-D.L. 112) e la capacità di spesa delle leggi di cui è disposta la riduzione con il decreto legge citato, sia, più in generale, circa l'evoluzione attesa della spesa in conto capitale delle Pubbliche amministrazioni, ripartita per livelli di governo, che conduce alla previsione programmatica contenuta nel Dpef.

In particolare, anche alla luce di quanto affermato in premessa dal Documento relativamente agli interventi per lo sviluppo, andrebbe chiarito se la significativa riduzione della spesa in conto capitale si fondi, in parte, sul presupposto di un rilevante coinvolgimento del settore privato nel settore delle infrastrutture.

Per quanto riguarda l'evoluzione programmatica della spesa corrente nel conto della P.A., la riduzione di 12,7 miliardi nel triennio (-0,73 per cento del PIL) rispetto al tendenziale è la risultante di una contrazione dei

²⁴ Dal confronto con la RUEF, nelle previsioni tendenziali contenute nel Dpef emerge una revisione al ribasso delle stime di spesa in conto capitale, pari a 2,4 miliardi nel 2008, 3,7 miliardi nel 2009, 3,4 miliardi nel 2010 e 3,5 miliardi nel 2011.

²⁵ Cfr. Approfondimenti settoriali.

consumi intermedi e delle altre spese correnti, a fronte di un aumento dei redditi da lavoro dipendente e delle pensioni e altre prestazioni sociali.

Sull'evoluzione dei consumi intermedi, che nel quadro programmatico presentano una riduzione media annua dello 0,08 per cento nel triennio a fronte di una crescita del 3,3 per cento del tendenziale, pesa sia il taglio lineare sugli stanziamenti di bilancio dello Stato previsto dal D.L. 112/2008 (-2,6 miliardi nel 2011 in termini di indebitamento netto²⁶) che incide sulla spesa delle amministrazioni centrali, sia almeno parte della flessione richiesta alle amministrazioni locali.

Per queste ultime, l'andamento programmatico di tale categoria di spesa dovrebbe riflettere, tra l'altro, le misure di contenimento della sanità²⁷ e quelle che si renderanno necessarie ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno e al conseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa previsti dalla manovra²⁸ per regioni ed enti locali.

Per quanto concerne i redditi da lavoro dipendente, il quadro programmatico sconta un aumento rispetto al tendenziale, per l'anno 2009, di circa 4,1 miliardi.

La previsione sconta gli effetti del D.L. 112/2008 che reca, in termini di indebitamento netto, una maggiore spesa (al netto degli effetti indotti²⁹) pari a 1,2 miliardi³⁰, corrispondenti in termini di spesa lorda a circa 2,4 miliardi: dovrebbe pertanto essere chiarito a quali misure (o eventi) sia da riconnettere l'ulteriore aggravio di spesa, previsto nel Dpef, pari a circa 1,7 miliardi.

Tra le componenti della spesa figurano le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali riferiti al biennio economico 2008-2009 pari a 2.240 milioni di euro per il rinnovo dei contratti delle Amministrazioni statali³¹. Altre informazioni di fonte governativa consentono di stabilire che il maggior onere già preventivato per la stipula dei rinnovi di tutte le pubbliche amministrazioni³² dovrebbe ammontare a 3,9 miliardi di euro a

²⁶ Per il 2011, la relazione tecnica al D.L. 112/2008 indica in 6,5 miliardi gli stanziamenti per la categoria dei consumi intermedi a legislazione vigente ritenuti "aggredibili", cui viene applicato un taglio lineare del 40,5 per cento.

²⁷ Per la parte concernente sia le prestazioni sociali in natura acquistate da produttori market, vale a dire le spese per la farmaceutica e per le prestazioni erogate in convenzione, sia gli acquisti di beni e servizi relativi alle prestazioni non market, erogate cioè direttamente dalle strutture del Servizio sanitario nazionale.

²⁸ v. articolo 77 del D.L. 112/2008.

²⁹ Gli effetti indotti sono il maggior incasso fiscale e contributivo conseguente ad i maggiori esborsi per retribuzioni. Gli effetti fiscali riducono l'onere lordo considerato.

³⁰ Cfr. *infra* le schede sugli approfondimenti settoriali. La cifra di 1,2 miliardi si ottiene non considerando la spesa per la tessera sanitaria e per il rinnovo contrattuale del personale convenzionato con il SSN.

³¹ Articolo 63, comma 10.

³² Incluse le amministrazioni non statali quali università, enti locali e Servizio sanitario nazionale.

decorrere dal 2009; non risultano stanziati altre somme per il 2008 per il quale sembrerebbe essere corrisposta la sola indennità di vacanza contrattuale. L'incremento riconosciuto a partire dal prossimo anno dovrebbe corrispondere alla somma dei tassi di inflazione programmata per il 2008 e 2009 (rispettivamente pari all'1,7 e all'1,5 per cento), al netto di quanto già stanziato a legislazione vigente per l'erogazione della citata indennità di vacanza contrattuale, già scontata nei tendenziali di spesa; non sono, peraltro forniti puntuali indicazioni in merito nel Dpef.

Parimenti non sono fornite indicazioni sulla crescita programmata della spesa per gli anni 2010 e 2011 pari, rispettivamente, a 3,1 e a 2,0 miliardi, in parte riconducibile comunque alle disposizioni recate dal D.L. 112/2008.

Per quanto riguarda il settore previdenziale, gli interventi di carattere espansivo previsti dal quadro programmatico non modificano il peso dell'aggregato rispetto al PIL, che si mantiene pari al 17,5-17,6 per cento nel triennio.

La variazione della spesa (725 milioni nel 2009, 421 milioni nel 2010 e 418 milioni nel 2011) rispetto al tendenziale è interamente spiegata dalle misure recate dal D.L. 112/2007.

A tale proposito, si segnala che, rispetto a quanto destinato dal decreto-legge al rifinanziamento del Fondo per l'occupazione (700 milioni di euro nel 2009), dovrebbe essere stata computata nell'aggregato in esame solo la quota di 500 milioni di euro, corrispondente a quanto storicamente destinato alle proroghe di ammortizzatori sociali in essere.

Il Dpef, infine, nell'ambito delle uscite correnti al netto degli interessi, dà separata indicazione circa l'evoluzione della spesa sanitaria. Rispetto all'andamento tendenziale, al settore sanitario sono ascritti effetti di maggiore spesa pari a 1.144 milioni di euro nel 2009 e di risparmio per 971 milioni di euro nel 2010 e 1.971 milioni di euro nel 2011. In termini di PIL, l'aumento dello 0,1 per cento nel 2009 è riassorbito completamente nel 2010, realizzando una sostanziale stabilizzazione del rapporto spesa/PIL al 6,8 per cento rispetto al limite del 6,7 per cento circa fissato come obiettivo dal Patto per la salute siglato tra Stato e Regioni nel 2006.

Per il conseguimento di tale obiettivo, il D.L. 112/2008³³ dispone una riduzione di pari ammontare, rispetto alla legislazione vigente, del livello di finanziamento cui concorre lo Stato in via ordinaria, rinviando ad una successiva Intesa tra lo Stato e le regioni l'individuazione di norme di efficientamento del sistema e conseguente contenimento della dinamica dei

³³ Articolo 79.

costi, proprio per evitare il determinarsi di tensioni nei bilanci regionali extrasanitari e il ricorso all'attivazione della leva fiscale³⁴.

Dal lato delle entrate, nel quadro programmatico la pressione fiscale è prevista rimanere stabile intorno al 43 per cento in tutto il periodo considerato, a fronte di un'incidenza pari al 42,85 nel 2008 che si riduce al 42,63 per cento a fine periodo nel quadro tendenziale.

Tabella II.2.5

Pressione tributaria e fiscale		(% PIL)				
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pressione tributaria						
<i>Tendenziale</i>	29,3	29,1	29,3	29,3	29,3	29,3
<i>Programmatico</i>	29,4	29,4	29,6	29,7	29,7	29,6
Pressione fiscale						
<i>Tendenziale</i>	42,8	42,6	42,8	42,8	42,7	42,6
<i>Programmatico</i>	43,0	43,0	43,2	43,2	43,1	43,0

Fonte: Elaborazioni su dati Dpef

Tale evoluzione sconta gli effetti del D.L. 112/2007, che determina una manovra netta sulle entrate pari a 2,2 miliardi nel 2008, 4,9 miliardi nel 2009, 5,3 miliardi nel 2010 e 5,8 miliardi nel 2011³⁵.

Una quota rilevante del maggior gettito (50 milioni per il 2008, 513 milioni per il 2009, 793 milioni per il 2010 e 1.953 milioni per il 2011) è ascrivibile alle disposizioni in materia di lotta all'evasione.

Al riguardo, si evidenzia che la normativa proposta si basa su misure di mero riassetto organizzativo e di ottimizzazione di risorse esistenti, senza un potenziamento delle stesse. Tenuto conto degli ingenti effetti di maggiore entrata ascritti a tali disposizioni, che vanno ad aggiungersi ai rilevanti effetti di gettito già ascritti ad analoghe misure adottate in occasione di precedenti leggi finanziarie, sarebbe opportuno suffragare tali ulteriori incrementi con prudenziali ed oggettivi elementi di valutazione.

³⁴ Il D.L. 93/2008 in corso di conversione ha sospeso (fino alla definizione dei contenuti del nuovo Patto di stabilità interno, in funzione dell'attuazione del federalismo fiscale) il potere delle regioni di deliberare aumenti di tributi, addizionali, aliquote o maggiorazioni di aliquote e tributi erariali. La leva fiscale è attivabile solo in caso di disavanzi accertati dai Tavoli di monitoraggio in sede di verifica annuale, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 174, della legge 311/2004 e dall'art. 1, comma 796, della legge 296/2006.

³⁵ A differenza della rappresentazione delle entrate nel conto della P.A., tali importi, calcolati in termini di indebitamento netto, non comprendono gli effetti indotti.

Il bilancio dello Stato

Per quanto attiene al bilancio dello Stato, il Dpef non presenta il quadro programmatico relativo al triennio cui si riferisce il bilancio pluriennale (2009-2011).

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 2009.

Il saldo netto da finanziare non dovrà superare 16,6 miliardi di euro per il 2009 e 9,1 miliardi di euro per il 2010, mentre per l'anno 2010 tale saldo sarà positivo per 0,7 miliardi di euro.

3. I saldi strutturali

Il Dpef 2009-2013 presenta gli indicatori 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 economico³⁶. Esso aggiorna, altresì, gli obiettivi programmatici dei saldi strutturali per il periodo 2009-2013.

Gli indicatori strutturali consentono di confrontare le indicazioni programmatiche del Dpef 2009-2013 con quanto prescritto dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Con la riforma del Patto, nel 2005, l'enfasi degli esercizi di sorveglianza da parte della Commissione e del Consiglio dell'Unione europea è posta, infatti, sulla correzione strutturale operata annualmente. Il PSC 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.

L'MTO viene definito sulla base del potenziale di crescita dell'economia e del rapporto debito/PIL³⁷. 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 alle condizioni del ciclo economico (*good times, bad times*).

Con riferimento al quadro delle regole fiscali sovra-nazionali, si ricorda che la procedura per deficit eccessivo, aperta nel 2005 nei confronti dell'Italia, è stata formalmente chiusa il 3 giugno di quest'anno dal Consiglio dell'Unione europea, che segue una Raccomandazione della Commissione.³⁸ La Commissione e il Consiglio dell'Unione europea hanno riconosciuto che tra il

³⁶ Il saldo di bilancio corretto per il ciclo e al netto dei provvedimenti *una tantum* misura infatti il saldo delle Amministrazioni pubbliche 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. Per un approfondimento delle analisi legate ai saldi strutturali, si veda il dossier "*Conti pubblici, contesto di riferimento e andamenti. Una sintesi*", Senato della Repubblica, Servizio Bilancio, maggio 2008, n. 3, parte prima, e il dossier "*Analisi degli effetti finanziari delle norme e dei principali andamenti di finanza pubblica*", Camera dei Deputati, Servizio Bilancio dello Stato, maggio 2008, Parte II.

³⁷ Si definisce PIL potenziale il prodotto che si otterrebbe con la piena occupazione di tutti i fattori produttivi, in assenza di spinte inflazionistiche. Non trattandosi di una variabile osservabile, il PIL potenziale deve essere stimato sulla base di altre variabili misurabili, tra cui il PIL effettivo. Tali stime sono soggette ad errori e fortemente dipendenti dalle metodologie utilizzate. Nell'ambito dell'Unione europea, esiste una metodologia condivisa, approvata dall'ECOFIN e utilizzata da tutti gli Stati membri.

³⁸ La procedura era stata avviata perché l'indebitamento netto aveva superato il valore di riferimento del 3 per cento nel 2003 e 2004 (3,5 del PIL) e nel 2005 (4,2 per cento del PIL).

2006 e il 2007 la correzione strutturale è stata pari a tre punti percentuali di PIL (al di sopra dell'1,6 per cento richiesto dal Consiglio), e che l'indebitamento netto è stato riportato al di sotto della soglia del 3 per cento in modo credibile e sostenibile. Per il nostro Paese, chiusa la procedura per deficit eccessivo, rimane l'impegno a raggiungere l'obiettivo di medio termine (il pareggio di bilancio) entro il 2011, con una correzione strutturale annua di almeno lo 0,5 per cento.

La Tabella II.3.1 riporta le variabili macroeconomiche inserite nel Dpef e le analoghe variabili del Programma di Stabilità del novembre 2007. Si nota anzitutto che la crescita potenziale del PIL viene rivista al ribasso rispetto a quanto indicato nell'aggiornamento del Programma di Stabilità del 2007. Le nuove stime di crescita del PIL potenziale riflettono il rallentamento della crescita effettiva del PIL. Il potenziale di crescita è in media pari all'1,18 per cento nel quinquennio 2009-2013, a fronte di una media pari all'1,56 per cento per il quinquennio 2008-2011, ultimo anno di previsione del precedente quadro (Programma di stabilità 2007). Il Governo indica tra le cause dell'abbassamento del potenziale di crescita la riduzione della popolazione in età lavorativa a partire dal 2011.

Tabella II.3.1

Variabili macroeconomiche e saldi strutturali: Dpef 2009-2013, Ruef 2008 e Programma di stabilità 2007

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dpef 2009-2013							
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	1,5	0,5	0,9	1,2	1,3	1,5	1,5
Tasso di crescita del PIL potenziale	1,4	1,0	1,2	1,2	1,3	1,1	1,3
Output gap	0,0	-0,6	-0,8	-0,8	-0,8	-0,4	-0,1
Indebitamento netto	-1,9	-2,5	-2,0	-1,0	-0,1	0,0	0,1
Componente ciclica del saldo di bilancio	0,0	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	-0,1
Misure una tantum	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Avanzo primario corretto per il ciclo	3,1	2,8	3,4	4,4	5,3	5,2	5,1
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	3,3	2,7	3,4	4,4	5,2	5,1	5,0
Indebitamento netto corretto per il ciclo	-1,9	-2,2	-1,6	-0,6	0,3	0,2	0,2
Saldo di bilancio al netto delle una tantum	-1,7	-2,6	-2,0	-1,0	-0,1	0,0	0,1
Indebitamento netto corretto per il ciclo al netto delle una tantum	-1,7	-2,3	-1,7	-0,6	0,3	0,2	0,2
Variazione saldo di bilancio al netto delle una tantum	-1,3	0,9	-0,5	-1,0	-0,9	-0,1	-0,1
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum	-1,2	0,6	-0,6	-1,0	-0,9	0,1	0,0
Ruef marzo 2008 (quadro programmatico)							
Indebitamento netto	-1,9	-2,4	-1,8	-1	-0,2		
Indebitamento netto corretto per il ciclo al netto delle una tantum	-1,6	-2,2	-1,5	-0,7	0,0		
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum	-1,2	0,6	-0,7	-0,7	-0,7		
Programma di stabilità, novembre 2007							
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	1,9	1,5	1,6	1,7	1,8		
Tasso di crescita del PIL potenziale	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7		
Output gap	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3		
Indebitamento netto	-2,4	-2,2	-1,5	-0,7	0,0		
Componente ciclica del saldo di bilancio	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2		
Misure una-tantum	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1		
Avanzo primario corretto per il ciclo	2,7	2,9	3,6	4,4	5,0		
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	2,6	2,8	3,6	4,3	4,9		
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-2,1	-2,0	-1,3	-0,5	0,2		
Saldo di bilancio al netto delle una tantum	-2,5	-2,3	-1,6	-0,8	-0,1		
Indebitamento netto corretto per il ciclo al netto delle una tantum	-2,3	-2,1	-1,3	-0,6	0,1		
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum	-0,5	-0,2	-0,7	-0,8	-0,7		

Fonte: Dpef 2009-2013, Ruef marzo 2008, Programma di stabilità 2007

Con riferimento all'*output gap*, si nota che il Dpef prevede che esso si allarghi nel triennio 2009-2011 rispetto all'anno corrente (-0,8 per cento contro -0,6). Solo nel 2012 l'*output gap* si riduce sensibilmente, per poi approssimarsi allo zero nel 2013.³⁹ Rispetto alle previsioni sull'*output gap* incorporate nel

³⁹ L'*output gap* è definito come la differenza tra il PIL effettivo e quello potenziale, rapportato al PIL potenziale. Esso fornisce indicazioni sulle fluttuazione del ciclo economico. La presenza di un *output gap* negativo significa che l'economia cresce al di sotto del suo potenziale. Un *output gap* negativo ma che si riduce in valore assoluto nel tempo segnala che l'economia si sta

Programma di stabilità 2007, il Dpef sconta il peggioramento del quadro macroeconomico.

Il Dpef conferma l'obiettivo del pareggio del saldo di bilancio strutturale da raggiungere entro il 2011, indicato nei precedenti documenti programmatici (vedi Tabella II.3.1). Il processo di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine indica disavanzi strutturali programmatici in graduale riduzione, pari a -2,3 nel 2008, -1,7 nel 2009, e -0,6 nel 2010. Nel 2011 viene previsto un *surplus* strutturale pari allo 0,3 per cento del PIL. Nel biennio successivo, il saldo rimane positivo, anche se leggermente più basso (0,2 per cento).

Per l'anno corrente l'indebitamento netto corretto per il ciclo, al netto delle *una tantum*, viene rivisto al 2,3 per cento del PIL, con un aumento dello 0,2 per cento rispetto a quanto previsto nel Programma di stabilità 2007 e di 0,1 rispetto a quanto previsto dalla Ruef. Anche per il 2009 si evidenzia un peggioramento dell'indebitamento netto strutturale, che passa dall'1,3 (Programma di stabilità 2007), all'1,5 della Ruef e all'1,7 del Dpef. Per il 2010 l'indebitamento netto strutturale previsto dal Dpef (-0,6) è sostanzialmente in linea con quanto previsto dalla Ruef (-0,7) e dal Programma di stabilità 2007 (-0,6).

Nel quadro presentato la variazione del saldo di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle *una tantum* risulta pari a + 0,6 tra il 2007 ed il 2008 (come previsto dalla Ruef), a -0,6 tra il 2008 ed il 2009, -1,0 nel 2010, -0,9 nel 2011. Con l'eccezione del 2008, l'impegno per una correzione annuale strutturale di almeno 0,5 punti percentuali all'anno viene soddisfatto, fino al raggiungimento dell'obiettivo di medio periodo. Si può notare che rispetto alla Ruef il profilo di aggiustamento delineato dal Dpef preveda interventi correttivi più incisivi nel biennio 2010-2011, con una correzione minore nel 2009 (0,6 contro 0,7). Il Dpef prevede per il triennio 2009-2011 una correzione strutturale complessiva pari a 2,5 punti percentuali di PIL, in aumento rispetto a quanto previsto dalla Ruef (2,1 per cento del PIL) e dal Programma di stabilità 2007 (2,2 per cento).

L'analisi delle variabili strutturali evidenzia che il quadro dei saldi programmatici di finanza pubblica presentato nel Dpef 2009-2013 sconta modifiche non integralmente riconducibili al peggioramento del ciclo. Nell'esaminare gli andamenti programmatici di indebitamento netto (non strutturali) esposti nel Programma di stabilità 2007, nella Ruef di marzo 2008 e nel Dpef 2009-2013, si nota che la revisione degli obiettivi proposta dal documento in esame relativamente al 2008 (pari a 0,3 punti percentuali rispetto al Programma di stabilità e a 0,1 rispetto alla Ruef) si amplia nel

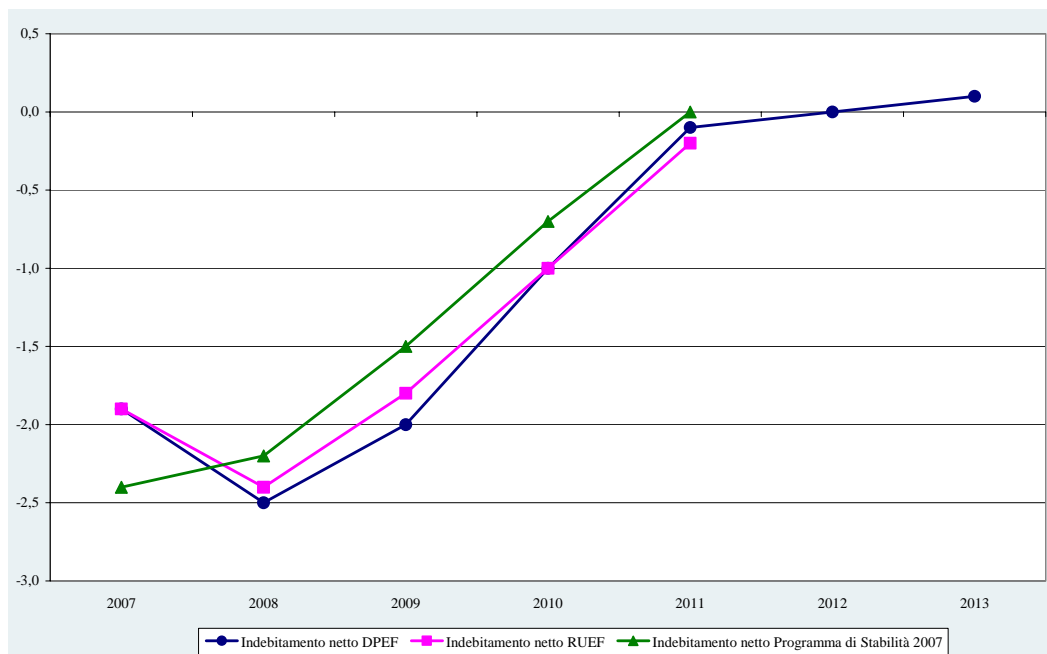
spostando verso la piena occupazione dei fattori produttivi. Così come il PIL potenziale, l'*output gap* non è osservabile, ma deve essere stimato.

2009 (revisione degli obiettivi pari a 0,5 rispetto al Programma di stabilità e 0,2 rispetto alla Ruef), per poi chiudersi sostanzialmente nel 2010 (si veda il Grafico II.3.1).

Il confronto con l'andamento delle analoghe variabili strutturali evidenzia, per gli esercizi 2008 e 2009, la persistenza di un divario tra obiettivi del Dpef in esame e quelli precedentemente indicati (si veda il Grafico II.3.2); quindi il peggioramento del quadro di programmazione emerge anche in termini di obiettivi strutturali. In altre parole, nel 2008 e 2009, l'obiettivo di indebitamento netto (non strutturale) sembrerebbe essere stato rivisto in misura superiore a quella riconducibile alla variazione della componente ciclica del saldo di bilancio (e alle diverse ipotesi relative alle misure una tantum), in tal modo determinando un peggioramento dell'indebitamento netto strutturale.

Grafico II.3.1

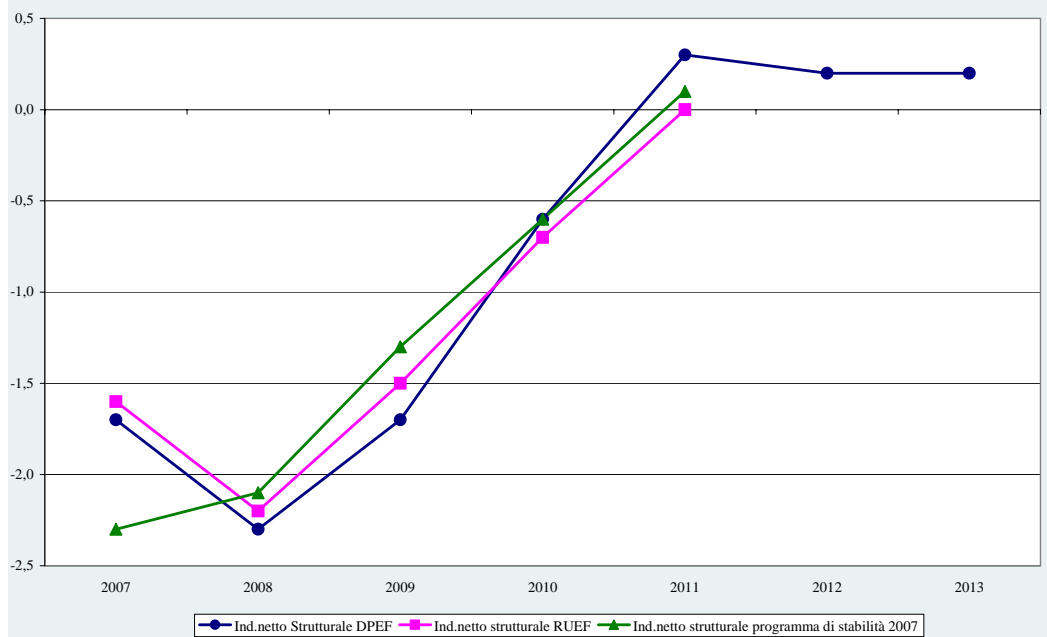
Indebitamento netto, un confronto tra Dpef, Ruef e Programma di stabilità



Fonte: Dpef 2009-2013, Ruef marzo 2008, Programma di stabilità 2007

Grafico II.3.2

Indebitamento netto strutturale, un confronto tra Dpef, Ruef e Programma di stabilità



Fonte: Dpef 2009-2013, Ruef marzo 2008, Programma di stabilità 2007

Un indicatore sintetico sulla direzione della politica fiscale, ossia degli interventi discrezionali di *policy*, è l'avanzo primario corretto per il ciclo e al netto delle *una tantum*. L'avanzo primario, ritornato positivo nel 2006 e pari all'1,7 per cento, nel 2007 è aumentato, passando al 3,3 per cento. Il Dpef prevede una riduzione nell'anno corrente al 2,7 per cento. A partire dal prossimo anno, il processo di consolidamento dell'avanzo primario strutturale prosegue, con valori pari al 3,4 per cento per il 2009, al 4,4 per il 2010, e al 5,2 per il 2011. Per il biennio 2012-2013 è prevista una leggera diminuzione (5,1 e 5,0 rispettivamente).

La *fiscal stance* (ossia la direzione della politica di bilancio rispetto alla posizione dell'economia nel ciclo economico) può essere rappresentata graficamente. Le variabili utilizzate nell'analisi grafica sono riportate nella seguente Tabella II.3.2.

Tabella II.3.2

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Output gap	0,0	-0,6	-0,8	-0,8	-0,8	-0,4	-0,1
Variazione output gap	0,1	-0,6	-0,2	0,0	0,0	0,4	
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	3,3	2,7	3,4	4,4	5,2	5,1	5,0
Variazione avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	0,6	-0,6	0,7	1,0	0,8	-0,1	

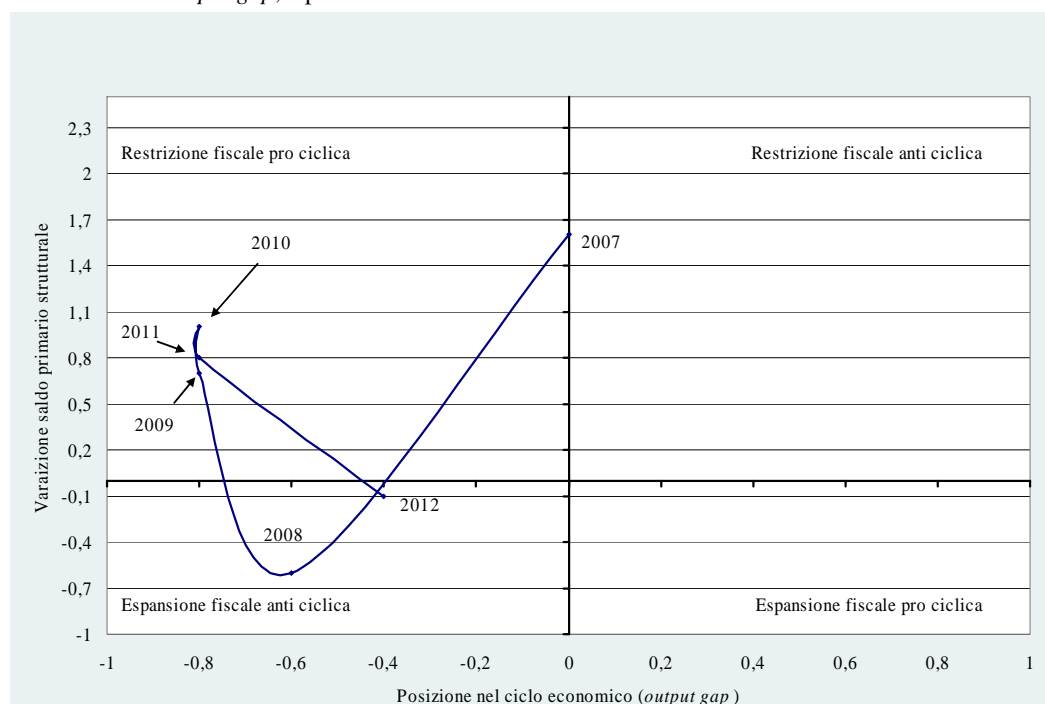
Fonte: Dpef 2009-2013

Il Grafico II.3.3 confronta la variazione dell'avanzo primario strutturale con l'*output gap*. Il Grafico si compone di quattro quadranti. Quello in alto a sinistra contiene i punti che rappresentano situazioni di restrizione fiscale e di ciclo economico negativo. In basso a sinistra, si posizionano le combinazioni di manovre espansive e ciclo economico negativo. I due quadranti a destra, corrispondenti a situazioni economiche favorevoli, illustrano, quello in alto, una politica fiscale restrittiva, quello in basso, una politica fiscale espansiva. La raffigurazione di una politica di bilancio anti-ciclica richiederebbe che la serie dei punti – che rappresentano, per ciascun esercizio, l'*output gap* e la variazione del saldo primario strutturale – si posizionasse nel quadrante in basso a sinistra e in quello in alto a destra.⁴⁰

⁴⁰ In teoria, la politica di bilancio dovrebbe essere anti-ciclica, ossia restrittiva nelle fasi di espansione economica ed espansiva nella fasi di recessione. Nella pratica, negli ultimi anni molti paesi europei, in considerazione del bilancio pubblico in *deficit*, hanno dovuto adottare politiche pro-cicliche, cioè restrittive in fasi recessive, ai fini del rispetto dei parametri previsti dal Trattato di Maastricht. Sulla base del PSC, i paesi dovrebbero mantenere il bilancio pubblico in sostanziale pareggio *over the cycle*, lasciando operare liberamente gli stabilizzatori automatici, ossia meccanismi economici, legati a fattori istituzionali, tendenti a contenere le

Grafico II.3.3

Fiscal stance e *output gap*, Dpef 2009-2013



Fonte: elaborazione su dati Dpef 2009-2013

Passando all'esame della politica di bilancio, così come delineata dal Dpef, si nota che nell'anno corrente, ad una posizione negativa nel ciclo corrisponde un allentamento della politica fiscale (l'avanzo primario strutturale si riduce rispetto al 2007). Pertanto, la politica fiscale è espansiva anti-ciclica. Nel triennio 2009-2011 la politica fiscale diventa invece restrittiva in coerenza con l'obiettivo del pareggio; ancorché pro-ciclica l'avanzo primario strutturale cresce nei tre anni, rispettivamente, dello 0,7 per cento, dell'1 per cento e dello 0,8 per cento. Infine, nel 2012 con un *output gap* che si riduce ma rimane tuttavia negativo, si ha una inversione nella *stance* di politica fiscale, che si sposta nel quadrante espansivo (l'avanzo primario si riduce dal 5,2 al 5,1 per cento), ridiventando così anti-ciclica.

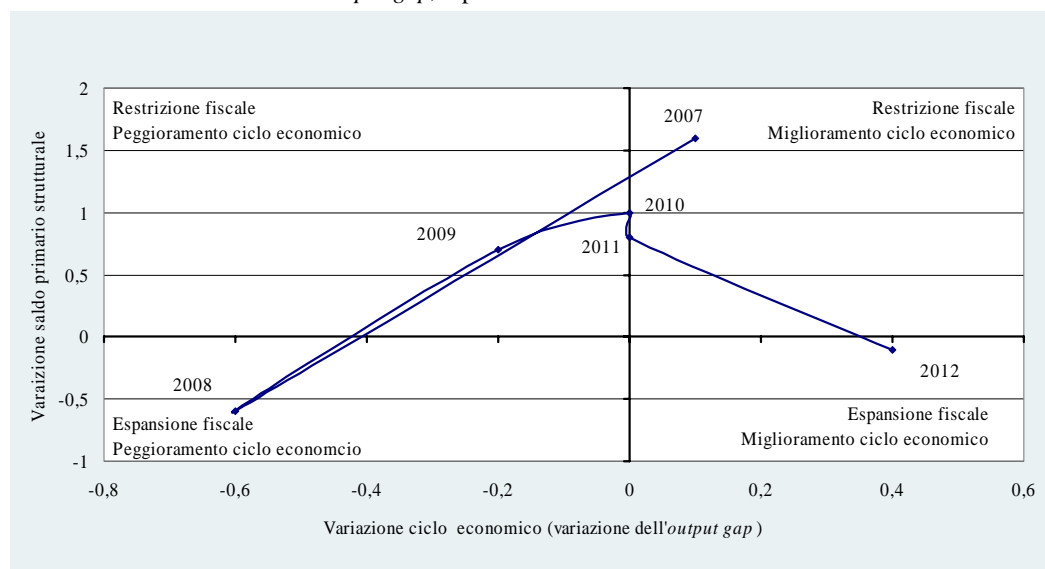
Una valutazione più accurata si ottiene guardando alla combinazione dei punti che mette in relazione il miglioramento (peggioramento) del ciclo

fluttuazioni cicliche. Ciò implica, in termini del Grafico II.3.3, che i paesi dovrebbero trovarsi sull'asse orizzontale (*stance* neutrale). I paesi che non hanno raggiunto il sostanziale pareggio di bilancio dovrebbero invece trovarsi in punti situati nei due quadranti superiori (politiche fiscali restrittive) ai fini del raggiungimento del pareggio.

economico - misurato dalla variazione dell'*output gap* - con la variazione dell'avanzo primario strutturale (si veda il Grafico II.3.4). Questo tipo di analisi ha assunto una valenza sempre più significativa nell'ambito della revisione del Patto di Stabilità e Crescita avvenuta nel 2005, che - rispetto all'impostazione originale del Patto - pone più attenzione alla dinamica del ciclo economico.

Grafico II.3.4

Fiscal stance e variazione dell'*output gap*, Dpef 2009-2013



Fonte: elaborazione su dati Dpef 2009-2013

Nel Grafico si nota l'espansione fiscale nel 2008 in fase di peggioramento del ciclo. La politica fiscale diventa restrittiva nel 2009 con l'aumento dell'avanzo primario strutturale (necessario ai fini del raggiungimento del MTO), in presenza di una variazione dell'*output gap* pari a -0,2 per cento del PIL. Nel 2010 e nel 2011 l'*output gap* non muta rispetto al 2009, pertanto le combinazioni dei punti si trovano sull'asse delle ordinate. La direzione della politica fiscale si mantiene restrittiva nel primo anno e in leggero allentamento nel secondo (l'avanzo primario strutturale nel 2011 aumenta ancora, ma in misura minore rispetto all'esercizio precedente). Infine nel 2012 il ciclo economico migliora (tendenza alla riduzione dell'*output gap*, che rimane però negativo) e si ha una leggera espansione fiscale (l'avanzo primario strutturale si riduce di 0,1 punti percentuali).

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

La spesa per interessi

La spesa per interessi delle amministrazioni pubbliche ammonta nella previsione tendenziale del Dpef 2009-2013 a 79.802 milioni di euro per il 2008 (il 5 per cento del Pil) con un incremento rispetto al 2007 del 4 per cento. Negli anni successivi, la spesa per il servizio del debito continuerebbe ad aumentare ad un tasso medio annuo del 3,6 per cento raggiungendo nel 2013 i 95 miliardi di euro e una quota sul Pil pari al 5,1 per cento, stabile rispetto al dato previsto già per il 2009.

Rispetto al 2007 la spesa per interessi dovrebbe essere, nell'anno in corso, più elevata di circa 3 miliardi di euro con una variazione, tuttavia, in decisa decelerazione rispetto a quella osservata nell'ultimo anno di consuntivo (12,4 per cento nel 2007).

Rispetto alle previsioni del precedente Dpef 2008-2011, la nuova stima per il 2008 è più elevata di 1,7 miliardi di euro e di circa 500 milioni più alta di quella della RUEF 2008. In confronto a quest'ultima, la differenza aumenta a circa 2 miliardi nel 2009 e raggiunge i 3,8 miliardi di euro nel 2013 soprattutto, secondo quanto si indica nel Dpef, in relazione ai più elevati tassi di interesse registrati sui mercati internazionali e alla struttura per scadenze dei tassi di mercato osservata a fine maggio. Un ulteriore effetto incrementale sarebbe inoltre esercitato dal più elevato livello di inflazione attesa, che influenza il costo delle emissioni di titoli reali.

Tabella II.4.1

Spesa per interessi passivi tendenziali (in milioni di euro)

	2007		2008		2009		2010		2011	
	RUEF	DPEF	RUEF	DPEF	RUEF	DPEF	RUEF	DPEF	RUEF	DPEF
Interessi passivi	76.726	79.307	79.802	80.901	83.097	82.489	85.915	84.803	88.656	
<i>in % del PIL</i>	<i>5,0</i>	<i>5,0</i>	<i>5,0</i>	<i>4,9</i>	<i>5,1</i>	<i>4,9</i>	<i>5,1</i>	<i>4,8</i>	<i>5,1</i>	
PIL Nominale	1.535.541	1.590.366	1.588.803	1.642.717	1.637.199	1.700.769	1.689.202	1.761.518	1.742.139	

Fonte: Elaborazioni su dati MEF

Nello scenario programmatico, la dinamica della spesa per interessi risulta meno sostenuta e il tasso di incremento medio annuo per il periodo 2009-2013 scende al 2,6 per cento, circa un punto in meno rispetto alla previsione tendenziale.

In valore assoluto, lo scostamento è pari a 270 milioni di euro nel 2009, ma la differenza aumenta progressivamente negli anni successivi e risulta

pari a 4,8 miliardi di euro nell'ultimo anno di previsione. Concorre a determinare tale evoluzione il miglioramento indotto sull'avanzo primario dalla manovra di finanza pubblica disposta contestualmente al Dpef 2009-2013.

Tabella II.4.2

Spesa per interessi passivi programmatici (in milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Interessi passivi	76.726	79.802	82.824	84.777	86.583	88.434	90.638
<i>in % del PIL</i>	5,0	5,0	5,1	5,0	5,0	4,9	4,9
PIL Nominale	1.535.541	1.588.803	1.637.199	1.689.202	1.742.139	1.799.075	1.858.870

Fonte: Elaborazioni su dati MEF

Si osservi che la previsione programmatica della spesa per interessi illustrata nel Dpef implica un costo medio del debito anch'esso crescente. La tavola seguente illustra questa ricostruzione. Posto infatti una evoluzione del debito programmatico che passa dal 103,9 per cento del 2008 al 90,1 per cento nel 2013, affinché la spesa per interessi risulti pari a quanto illustrato nel Dpef, sarebbe necessario un costo medio del debito che aumenta dal 4,8 per cento nel 2008 al 5,3 per cento nel 2013.

Tabella II.4.3

Costo medio del debito

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Debito programmatico (% PIL)	103,9	102,7	100,4	97,2	93,6	90,1
Interessi passivi programmatico (mln di euro)	79.802	82.824	84.777	86.583	88.434	90.638
Interessi passivi programmatico (% PIL)	5,0	5,1	5,0	5,0	4,9	4,9
Costo medio del debito (1)	4,8	4,9	4,9	5,0	5,2	5,3

Fonte: Elaborazioni su dati MEF

(1) Il costo medio del debito è calcolato come il rapporto tra la spesa per interessi passivi dell'anno (t) e la media del debito degli anni (t) e (t-1)

Il fabbisogno del settore pubblico e del settore statale

Le stime tendenziali e programmatiche del fabbisogno del settore statale e del settore pubblico sono illustrate nel Dpef 2009-2013.

In percentuale del Pil, entrambi gli aggregati dovrebbero osservare nel periodo di previsione un deciso miglioramento dopo il picco negativo del 2008, anno in cui, peraltro, la nuova previsione risulta più elevata di quella della precedente RUEF per tre decimi del Pil. Il miglioramento, già previsto

nello scenario tendenziale sarebbe ulteriormente accentuato dagli effetti della manovra disposta contemporaneamente al Dpef e dovrebbe raggiungere a fine periodo l'1,8 per cento del prodotto.

L'evoluzione del fabbisogno può essere confrontata con quella dell'indebitamento netto: il primo concorre infatti in misura prioritaria alla variazione del debito, mentre il secondo sintetizza la dimensione e la direzione della politica fiscale adottata dal governo.

Tra i due saldi sussistono alcune differenze che dipendono sia dal modo in cui le voci sono contabilizzate, sia dalla tipologia stesse delle voci che sono considerate nei due saldi e che non sempre coincidono: il fabbisogno considera dunque le poste di bilancio secondo un criterio di cassa mentre nell'indebitamento sono valutate con il criterio della competenza; nel fabbisogno sono considerate le partite finanziarie che risultano invece escluse dal saldo economico; ulteriori elementi di differenziazione, infine, derivano dalla riclassificazione da posta economica a finanziaria e viceversa⁴¹. Di queste differenze occorre tenere conto nel valutare lo scarto tra i due saldi.

Tabella II.4.4

Fabbisogno del settore statale e del settore pubblico

(% PIL)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Settore statale</i>							
- Tendenziale	-1,9	-3,0	-1,8	-1,3	-1,0	-0,7	-0,7
- Programmatico	-1,9	-2,9	-1,3	-0,4	0,7	1,0	1,1
- Progr. - Tendenz.	0,0	0,1	0,5	0,9	1,7	1,7	1,8
<i>Settore pubblico</i>							
- Tendenziale	-2,3	-2,8	-2,1	-1,7	-1,4	-1,0	-1,0
- Programmatico	-2,3	-2,8	-1,6	-0,8	0,4	0,7	0,7
- Progr. - Tendenz.	0,0	0,0	0,5	0,9	1,8	1,7	1,7

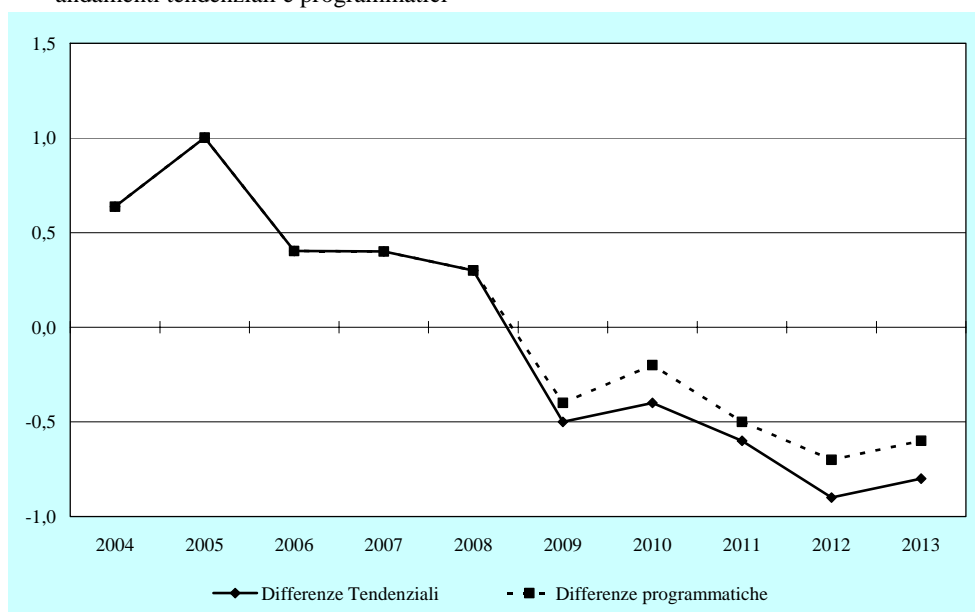
Fonte: Elaborazioni su dati MEF

⁴¹ La prima parte, da posta economica a finanziaria, comprende le operazioni che nel fabbisogno costituiscono entrate/uscite di tipo non finanziario ma nel calcolo dell'indebitamento non vengono considerate essendo, secondo il Sec95, variazioni di attività finanziarie. La seconda parte da posta finanziaria a economica riguarda poste che nel fabbisogno sono classificate come finanziarie mentre hanno rilevanza nel calcolo dell'indebitamento come voce economica. Prendendo ad esempio gli apporti di capitale al gruppo Ferrovie dello Stato si osserva come, in presenza di perdite di esercizio per il gruppo, tali conferimenti di capitale vadano considerati come trasferimenti di capitale a imprese, e quindi come voce economica, e non come partite finanziarie come invece avviene per il fabbisogno.

Nel grafico che segue si illustrano le differenze che si osservano tra l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e il saldo di cassa del settore pubblico. Come emerge dalla figura, secondo le previsioni del Dpef, a differenza di quanto registrato negli ultimi esercizi, il fabbisogno del settore pubblico dovrebbe risultare, a partire dal 2009, migliore dell'indebitamento netto con uno scostamento che si andrebbe, peraltro, ampliando nel corso del periodo di previsione. Nel 2013, infatti, il fabbisogno del settore pubblico nella previsione programmatica sarebbe pari a 0,7 punti di Pil a fronte di un indebitamento pari a un decimo di punto. Si osservi inoltre che questa differenza risulta più elevata nello scenario programmatico rispetto a quello a legislazione vigente. La distanza tra le due curve coincide peraltro con l'effetto netto del decreto legge presentato contestualmente al Dpef sul fabbisogno dello Stato.

Grafico II.4.1

Differenza indebitamento netto PA e fabbisogno del settore pubblico (in % del Pil): andamenti tendenziali e programmatici



Occorrerebbe acquisire indicazioni dal Governo sui fattori che consentirebbero al fabbisogno di collocarsi su valori inferiori a quelli dell'indebitamento, in misura, peraltro crescente, nel periodo considerato.

Il debito pubblico

Nel 2007, il debito pubblico è stato pari al 104 per cento del prodotto. Il dato, pur segnando una riduzione rispetto al valore del 2006, segnala ancora un netto distacco dello stock di debito dell'Italia rispetto alla media europea da cui si scosta di circa 40 punti percentuali.

Il Dpef 2009-2013 fornisce le aggiorna le previsioni tendenziali illustrate nella RUEF 2008 dello scorso marzo e indica le stime programmatiche circa l'evoluzione del debito. Rispetto alle prime, incorpora gli effetti del nuovo scenario macroeconomico e dei provvedimenti di legge adottati nel corso della nuova legislatura, con riferimento alle seconde, incorpora gli effetti del decreto legge disposto contestualmente allo stesso Dpef.

Il quadro tendenziale

Nello scenario a legislazione vigente, il debito pubblico è previsto scendere progressivamente dal 104 per cento del 2007 al 96,5 per cento del 2013. La variazione dovrebbe essere modesta nel 2008 (0,1 punti del Pil) per poi crescere progressivamente nel corso del periodo di previsione fino ai due punti percentuali annui nel biennio 2012-2013. Nella tavola che segue, si illustrano i fattori che dovrebbero consentire il percorso indicato nello scenario di previsione. Come emerge dai dati riportati nella tabella, un contributo positivo è fornito dall'evoluzione del saldo primario che assicura, tra il 2008 e il 2013, una riduzione media annua di circa 3 punti percentuali, circa il doppio di quanto registrato nel quinquennio 2003-2007. Un apporto positivo si otterrebbe anche dalla evoluzione del Pil, che assicurerebbe nello stesso periodo una riduzione annua di 3,2 punti (era stato 3,5 il contributo medio annuo negli anni 2003-2007). Un contributo rilevante, tuttavia, viene anche dalla voce residuale che racchiude lo scostamento tra il valore del fabbisogno e del saldo primario, l'effetto del cambio sul debito detenuto in valuta estera, gli scarti di emissione, gli introiti delle privatizzazioni e le attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia. Questa voce, che agisce in tutto il periodo a riduzione del debito, assume una rilevanza particolare nell'ultimo biennio di previsione quando vale in media 0,7 punti del Pil.

Tabella II.4.5

Tendenziale Dpef 2009-2013 (in % del Pil)

	Debito	Variazione del debito	Saldo primario	Onere medio del debito	Tasso crescita Pil nominale	Residuo
2007	104,0	-2,5	-3,1	4,8	-3,8	-0,5
2008	103,9	-0,1	-2,5	4,8	-3,5	1,1
2009	103,2	-0,7	-2,5	4,9	-3,0	-0,1
2010	101,9	-1,3	-3,0	5,0	-3,2	-0,1
2011	100,4	-1,5	-3,1	5,0	-3,1	-0,3
2012	98,4	-2,0	-3,2	5,2	-3,3	-0,7
2013	96,5	-1,9	-3,4	5,3	-3,3	-0,5
TOT 2008-2011		-3,6	-11,1	19,7	-12,8	0,6
TOT 2008-2013		-7,5	-17,7	30,2	-19,4	-0,5

Fonte: Elaborazioni su dati MEF

La previsione del Dpef aggiorna quella illustrata lo scorso marzo nella RUEF 2008. La nuova stima è meno favorevole della precedente, nella quale si scontava una riduzione del debito tra gli anni 2008 e 2011 pari complessivamente a 6,8 punti del Pil. Allo scopo di offrire un termine di paragone con la stima contenuta nel Dpef, nella tavola seguente si illustrano, secondo la metodologia già adottata per la tabella precedente, i fattori che avrebbero consentito di raggiungere tale risultato.

Tabella II.4.6

Tendenziale RUEF 2008 (in % del Pil)

	Debito	Variazione del debito	Saldo primario	Onere medio del debito	Tasso crescita Pil nominale	Residuo
2007	104,0	-2,5	-3,1	4,8	-3,8	-0,5
2008	103,0	-1,0	-2,6	4,8	-3,6	0,3
2009	101,8	-1,2	-2,8	4,8	-3,3	0,1
2010	99,6	-2,2	-3,1	4,8	-3,5	-0,3
2011	97,1	-2,5	-3,4	4,9	-3,6	-0,5
TOT 2008-2011		-6,9	-11,9	19,3	-14,0	-0,4
DPEF - RUEF		3,3	0,7	0,4	1,1	1,0

Fonte: Elaborazioni su dati MEF

Rispetto alla previsione della RUEF il debito sconta una variazione meno sostenuta già a partire dal 2008, quando la riduzione attesa passa dal punto percentuale stimato nel precedente documento ad un decimo di punto secondo quanto indicato nel Dpef. La differenza è meno evidente nel 2009, quando ammonta a mezzo punto percentuale, mentre torna a crescere a circa un punto di Pil negli ultimi due anni del periodo di stima. Dall'analisi delle componenti risulta evidente che, nel 2008, sarebbe il termine residuale a spiegare quasi per intero (circa il 90 per cento) la differenza tra le due previsioni. Negli anni successivi assume un ruolo più rilevante la prevista riduzione del saldo primario rispetto a quanto stimato nella RUEF che vale circa tre decimi di minore riduzione sia nel 2009, sia nel 2011. A questo si somma inoltre la minore crescita del Pil nominale che spiega, in media annua, il 44 per cento della minore riduzione del debito. Complessivamente,

nel periodo 2008-2011, la variazione del debito risulta inferiore a quella prevista dalla RUEF di 3,3 punti percentuali. Di questo scarto, circa il 20 per cento è spiegato dalla minore consistenza del saldo primario, il 10 per cento dall'aumento del costo medio del debito, quasi il 35 per cento è ascrivibile alla minore crescita del Pil e, infine, un ulteriore 30 per cento è spiegato dalla componente residuale. In assenza di quest'ultima variazione, la minore riduzione del debito ammonterebbe dunque a 2,3 punti percentuali.

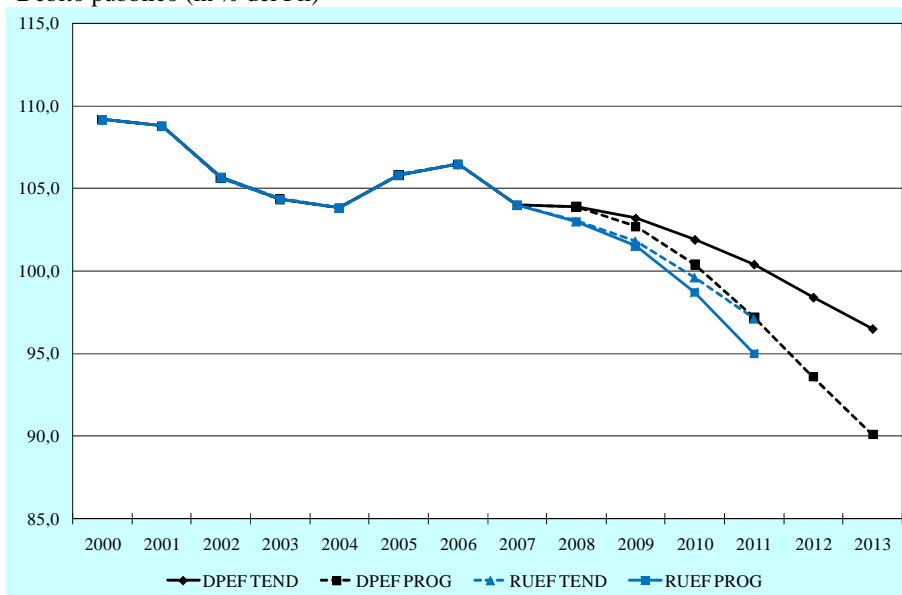
Sarebbe opportuno che si fornissero maggiori informazioni circa le motivazioni che spiegano la revisione delle dimensioni della componente residuale essendo a questo imputabile oltre il 30 per cento della minore riduzione del debito.

Il quadro programmatico

L'evoluzione programmatica del debito sconta gli effetti correttivi della manovra di finanza pubblica disposta congiuntamente al Dpef 2009-2013. Rispetto al tendenziale, la riduzione attesa è dunque più marcata e prevede, nel 2013, il raggiungimento della soglia del 90 per cento del Pil. La variazione è più accentuata negli ultimi anni del periodo di previsione, quando più incisivi diventano anche gli effetti della manovra correttiva. Sostanzialmente invariato è invece il percorso di riduzione atteso rispetto a quanto previsto nella previsione tendenziale della RUEF 2008, mentre meno ambizioso appare il percorso rispetto al quadro programmatico indicato nello stesso documento (grafico seguente).

Grafico II.4.2

Debito pubblico (in % del Pil)



La composizione della riduzione prevista nello scenario programmatico è illustrato nella tavola seguente.

Tabella II.4.7

Programmatico Dpef 2009-2013 (in % Pil)

	Debito	Variazione del debito	Saldo primario	Onere medio del debito	Tasso crescita Pil nominale	Residuo
2007	104,0	-2,5	-3,1	4,8	-3,8	-0,5
2008	103,9	-0,1	-2,6	4,8	-3,5	1,1
2009	102,7	-1,2	-3,1	4,9	-3,0	0,0
2010	100,4	-2,3	-4,0	4,9	-3,2	0,0
2011	97,2	-3,2	-4,9	5,0	-3,1	-0,2
2012	93,6	-3,6	-4,9	5,2	-3,3	-0,5
2013	90,1	-3,5	-5,0	5,3	-3,3	-0,5
TOT 2008-2011		-6,8	-14,6	19,7	-12,8	0,9
TOT 2008-2013		-13,9	-24,5	30,2	-19,4	-0,1

Fonte: Elaborazioni su dati MEF

Complessivamente, nel periodo 2009-2013, la riduzione attesa ammonta a circa 14 punti del Pil. Il contributo del saldo primario è pari nello stesso periodo a 24,5 punti percentuali, circa 7 punti in più di quanto previsto nello scenario a legislazione vigente, mentre invariato rispetto al tendenziale sarebbe sia l'effetto della variazione del Pil, sia l'effetto del costo per il servizio del debito. Una lieve riduzione (0,4 punti di Pil negli anni 2008-2013) si prevede invece per il contributo fornito dalla componente residuale, da cui si desume che gli introiti legati al piano di privatizzazioni

illustrato nel testo del Dpef non sarebbero compresi nella previsione programmatica.

Sarebbe opportuno che si fornisse conferma dell'ipotesi che gli introiti delle privatizzazioni non risultano compresi nella previsione programmatica. In particolare sarebbe il caso di chiarire se tali risorse non siano state iscritte per motivi prudenziali. Sarebbe inoltre opportuno che si chiarissero le motivazioni in base alle quali la componente residuale dovrebbe risultare inferiore alla previsione tendenziale.

PARTE III
La manovra correttiva: il DL n. 112/2008

1. Il DL n. 112/2008

Contestualmente alla presentazione del Dpef il Governo ha emanato il DL 112/2008 che si prefigge, assieme ad altri provvedimenti legislativi in corso di adozione, di anticipare a prima dell'estate la manovra finanziaria, nelle sue linee essenziali. Tali interventi, secondo quanto affermato nel documento di programmazione, consentono l'integrale convergenza tra parte programmatica e parte attuativa, superando la tradizionale ottica annuale della manovra finanziaria, che viene invece ad articolarsi su un piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica.

Nella tabella seguente si riepilogano gli effetti del DL 112/2008 quantificati nel prospetto riepilogativo allegato al provvedimento⁴².

Tabella III.1.1

(milioni di euro)

	Indebitamento netto PA			
	2008	2009	2010	2011
Reperimento delle risorse (manovra lorda)	2.366	15.117	21.210	34.770
Maggiori entrate	2.346	5.505	5.452	5.773
Minori spese	20	9.613	15.759	28.997
<i>di cui: parte corrente</i>	<i>20</i>	<i>7.403</i>	<i>12.333</i>	<i>20.663</i>
<i>conto capitale</i>		<i>2.210</i>	<i>3.426</i>	<i>8.334</i>
Utilizzo delle risorse	2.366	15.117	21.210	34.770
Misure espansive	1.875	5.309	4.171	4.168
Minori entrate	118	545	134	97
Maggiori spese	1.758	4.764	4.037	4.071
<i>di cui: parte corrente</i>	<i>1.678</i>	<i>4.634</i>	<i>3.882</i>	<i>3.892</i>
<i>conto capitale</i>	<i>80</i>	<i>130</i>	<i>155</i>	<i>179</i>
Correzione indebitamento netto (manovra netta)	491	9.808	17.040	30.602
manovra netta sulle entrate	2.228	4.960	5.318	5.676
manovra netta sulle spese	-1.738	4.849	11.722	24.926
<i>di cui: parte corrente</i>	<i>-1.658</i>	<i>2.769</i>	<i>8.451</i>	<i>16.771</i>
<i>conto capitale</i>	<i>-80</i>	<i>2.080</i>	<i>3.271</i>	<i>8.155</i>

Con riferimento alla manovra lorda si evidenzia che il provvedimento reperisce risorse di importo crescente, a partire da 2,4 mld nel 2008 fino ad arrivare a quasi 35 mld nel 2011 e destina tali risorse in parte al finanziamento di misure di carattere espansivo e in parte al miglioramento

⁴² Per una esaustiva ricognizione degli effetti, anche ai fini degli altri saldi di finanza pubblica, si rinvia al dossier di verifica predisposto dal Servizio bilancio dello Stato sul citato provvedimento (n. 7 – 1° luglio 2008).

del deficit. Nella tabella seguente viene fornita la composizione percentuale della destinazione delle risorse fra le due suddette finalità:

Tabella III.1.2

(Valori percentuali)

	Indebitamento netto PA			
	2008	2009	2010	2011
Totale risorse (manovra lorda)	100	100	100	100
Utilizzo per misure espansive	79	35	20	12
Correzione deficit (manovra netta)	21	65	80	88

La quota delle risorse destinata ad ottenere la correzione del deficit assume un profilo crescente, passando da circa un quinto delle risorse reperite nell'esercizio in corso a oltre quattro quinti nel 2011.

Con riferimento alla quota destinata al finanziamento di misure espansive il Dpef, a differenza di quello adottato nello scorso esercizio, non evidenzia la necessità per il futuro di reperire ulteriori risorse volte a finanziare interventi relativi ad eventuali prassi consolidate o ad impegni assunti, già prevedibili a legislazione vigente.

Al riguardo, alla luce dell'esiguità delle risorse destinate a regime al finanziamento di misure di sviluppo, andrebbe chiarito se l'ammontare della manovra lorda triennale, delineata con il DL 112/08, esaurisca le esigenze di finanziamento di interventi espansivi ritenuti necessari nel periodo considerato, o se invece tale manovra copra un arco triennale esclusivamente ai fini della realizzazione dell'obiettivo di correzione dei saldi, mantenendo un'ottica annuale con riferimento al reperimento di risorse. Restano ad esempio da reperire le risorse necessarie per finanziare i rinnovi contrattuali del biennio 2010-2011 o per alimentare gli stanziamenti di spesa in conto capitale.

Con riferimento alla manovra netta, ovvero alla correzione operata sul deficit, si ricorda in primo luogo che i valori risultanti dal prospetto riepilogativo allegato al DL 112, forniscono un'indicazione dell'apporto della manovra al miglioramento del saldo primario, mentre per avere un quadro complessivo del concorso della manovra al miglioramento del deficit (indebitamento netto) occorre aggiungere, all'effetto prodotto sul saldo primario, il conseguente effetto di riduzione della spesa per interessi. Il Dpef non fornisce un'indicazione esplicita di tale componente, che risulta pertanto desumibile solo con un certo grado di approssimazione.

Nelle tabelle seguenti si riporta una ricostruzione, operata a titolo meramente indicativo, della correzione necessaria a raggiungere gli obiettivi di deficit delineati nel quadro programmatico, di quella operate dal DL 112/2008 sul saldo primario e della

conseguente riduzione della spesa per interessi⁴³, Quest'ultima componente deve ritenersi meramente orientativa di un ordine di grandezza.

Tabella III.1.3

	<i>(milioni di euro)</i>			
	2008	2009	2010	2011
Indebitamento netto tendenziale	-39.629	-42.780	-34.981	-34.452
Indebitamento netto programmatico	-39.135	-32.699	-16.391	-1.530
Correzione necessaria	494	10.081	18.590	32.922
Correzione operata dal DL 112/08 sull'avanzo primario	491	9.808	17.040	30.602
Riduzione indotta dal DL 112/08 sulla spesa per interessi	7	256	917	2.152
Correzione operata dal DL 112/08 sull'indebitamento netto	498	10.064	17.957	32.755
Correzione residua da operare	-4	17	633	167

	<i>(% del Pil)</i>			
	2008	2009	2010	2011
Indebitamento netto tendenziale	-2,49	-2,61	-2,07	-1,98
Indebitamento netto programmatico	-2,46	-2,00	-0,97	-0,09
Correzione necessaria	0,03	0,62	1,10	1,89
Correzione operata dal DL 112/08 sull'avanzo primario	0,03	0,60	1,01	1,76
Riduzione indotta dal DL 112/08 sulla spesa per interessi	0,00	0,02	0,05	0,12
Correzione operata dal DL 112/08 sull'indebitamento netto	0,03	0,61	1,06	1,88
Correzione residua da operare	0,00	0,00	0,04	0,01

Fonte: elaborazione su dati del Dpef e del prospetto riepilogativo allegato al DL 112/2008.

Al fine di una più puntuale ricostruzione del concorso della manovra attuata con il DL 112/1008 al conseguimento degli obiettivi di deficit fissati con il Dpef, andrebbe fornita un'indicazione quantitativa della riduzione della spesa per interessi indotta dalla correzione operata dal citato provvedimento sul fabbisogno di cassa. Sulla base della ricostruzione sopra operata sembrerebbe che la manovra attuata esaurisca la correzione necessaria sia per l'esercizio in corso che per il 2009, mentre per gli esercizi successivi una correzione residua, peraltro di importo assai modesto, risulterebbe rinviata ad altri provvedimenti.

⁴³ La stima è stata operata applicando un tasso del 5% (cfr. in proposito il grafico relativo alla curva dei rendimenti dei titoli di stato, riportato nella figura III.6 del DPEF, Doc. LVII, n. 1, pg. 52) alla correzione cumulata del saldo del fabbisogno operata dal DL, integrata dall'effetto cumulato di riduzione degli interessi (assumendo l'ipotesi di formazione lineare del fabbisogno).

Con riferimento alla composizione della manovra netta sul saldo primario, di seguito si riporta la ripartizione percentuale della correzione operata sul lato dell'entrata e quello della spesa, come risultante dal prospetto riepilogativo allegato al DL 12/2008:

Tabella III.1.4

	<i>(Valori percentuali)</i>			
	2008 ⁴⁴	2009	2010	2011
Composizione percent. della correzione sull'indebitamento netto	100	100	100	100
manovra netta sulle entrate	454	51	31	19
manovra netta sulle spese	-354	49	69	81
<i>di cui: parte corrente</i>	-338	28	50	55
<i>conto capitale</i>	-16	21	19	27

Come si vede dalla tabella, la correzione operata per l'esercizio in corso si basa esclusivamente sul ricorso a maggiori entrate nette, mentre sul lato della spesa la manovra assume carattere espansivo, principalmente con riferimento alla parte corrente. Per il 2009 la quota di correzione risulta ripartita in misura sostanzialmente paritaria su interventi sul lato dell'entrata e della spesa. A decorrere dal 2010 la correzione affidata al lato della spesa risulta maggioritaria, rappresentando circa i due terzi della manovra operata nel 2010 e i quattro quinti di quella operata nel 2011.

Più significativa risulta la valutazione dell'incidenza della correzione operata nei diversi aggregati rispetto alla consistenza dell'aggregato stesso:

Tabella III.1.5

Incidenza della manovra netta rispetto ai valori tendenziali degli aggregati di entrata e di spesa

	<i>(Valori percentuali)</i>			
	2008	2009	2010	2011
manovra netta sulle entrate	0,30	0,65	0,67	0,70
manovra netta sulle spese primarie	-0,25	0,67	1,59	3,29
<i>di cui: parte corrente</i>	-0,25	0,42	1,26	2,43
<i>conto capitale</i>	-0,24	3,10	4,89	12,02

La tabella mostra che la manovra, mentre comporta un aumento di entrate nette che non raggiunge, nell'arco di tempo considerato, un punto

⁴⁴ Con riferimento all'esercizio 2008 l'indicazione della composizione percentuale della manovra netta fra entrate e spese potrebbe risultare di non immediata lettura e necessita pertanto di un chiarimento), la manovra reperisce risorse sul lato delle entrate (maggiori entrate meno minori entrate) in misura pari a 2,2 mld: tale ammontare è destinato per meno di un quarto a correzione dei saldi, mentre per i tre quarti ad aumenti di spesa. Per tale ragione, posto pari a 100 la correzione effettuata sui saldi (manovra netta), la correzione operata sul lato dell'entrata risulta pari ad oltre il quadruplo (454%), mentre quella operata sul della spesa (di segno negativo in quanto la spesa viene aumentata e non ridotta) risulta pari a circa il triplo (-354%)

percentuale rispetto all'intero ammontare delle entrate finali tendenziali, dal lato della spesa determina una riduzione netta pari ad oltre 3 punti percentuali entro il 2011. Tale riduzione risulta, peraltro, affidata all'eliminazione di una quota della spesa in conto capitale prevista a legislazione vigente superiore al 12 per cento.

In merito ai profili critici relativi alla sostenibilità di tale ingente riduzione della spesa in conto capitale si rinvia a quanto osservato nel paragrafo relativo al quadro programmatico.

Sempre in merito alla composizione della manovra netta fra entrate, spese correnti e spese in conto capitale, si sottolinea che tale ripartizione deriva in larga misura da un'attribuzione di carattere convenzionale degli effetti derivanti da alcune misure.

Si fa riferimento, in particolare, ai rilevanti risparmi attesi dalla futura definizione del patto di stabilità interno: vista l'autonomia di bilancio delle amministrazioni locali destinatarie delle disposizioni in questione, è da ritenersi che le stesse provvederanno ad allocare i risparmi su più poste di bilancio⁴⁵. In tal caso, una quota significativa dei risparmi attualmente classificati fra voci di parte corrente nel prospetto riepilogativo andrebbe invece imputata ad aumento delle entrate e alla riduzione della spesa in conto capitale. Ne risulterebbe conseguentemente variata, in misura significativa, la composizione complessiva degli interventi correttivi disposti.

Al riguardo, si segnala che lo stesso Dpef sembra adottare un criterio di attribuzione dei risparmi attesi dalla manovra difforme rispetto a quello risultante dal citato prospetto riepilogativo allegato al DL 112/2008: confrontando valori tendenziali e programmatici si ravvisa infatti una maggiore correzione sulle voci di entrata e di spesa in conto capitale e una minore correzione della spesa corrente, rispetto ai valori desumibili dal prospetto riepilogativo degli effetti del DL 112/2008. Sul punto appare opportuno un chiarimento da parte del Governo.

Le misure con effetti temporanei

La manovra oggetto del D.L. 112/2008 si caratterizza, oltre che per una correzione tale da consentire un sostanziale raggiungimento degli obiettivi programmatici indicati nel Dpef per l'intero triennio 2009-2011, anche per il carattere strutturale delle misure proposte, salvo alcune specifiche disposizioni.

⁴⁵ Salvo naturalmente che la disciplina di attuazione delle disposizioni in questione non preveda specifici vincoli volti a obbligare le amministrazioni interessate a conseguire i risparmi attese a valere sul contenimento delle sole spese correnti.

Nel comparto delle entrate si evidenziano tre misure con effetti temporanei. Si tratta, in particolare:

- dell'introduzione di un acconto sul valore delle aliquote di prodotto della coltivazione di idrocarburi⁴⁶, che produce nel primo anno un effetto di maggior gettito pari a 200 milioni;

- della modifica dei criteri di valutazione delle rimanenze delle imprese operanti nei settori petrolifero e del gas⁴⁷, da cui deriva un maggior gettito complessivo per imposta sostitutiva per un importo complessivo di 712 milioni, ripartito in tre rate annuali;

- dell'incremento delle percentuali di acconto dell'imposta di bollo e dell'imposta sulle assicurazioni⁴⁸, con effetti di maggior gettito scontati fino al 2010: dal 2011, infatti, la misura entra a regime con effetti pari a zero.

Come si ricava dalla tabella, l'effetto di correzione dei saldi imputabile alle misure in esame risulta piuttosto limitato.

Tabella III.1.5

Entrate con effetti temporanei

(milioni di euro)

	Indebitamento netto PA			
	2008	2009	2010	2011
Totale maggiori entrate	2.346	5.505	5.452	5.773
<i>(in % di PIL)</i>	<i>0,15%</i>	<i>0,34%</i>	<i>0,32%</i>	<i>0,33%</i>
Misure con effetti temporanei	570	879	718	0
<i>(in % di PIL)</i>	<i>0,04%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,04%</i>	<i>0,00%</i>
- acconto aliquote di prodotto della coltivazione di idrocarburi	200	0	0	0
- rimanenze delle imprese operanti nei settori petrolifero e del gas	237	244	252	0
- acconti imposta di bollo e imposta sulle assicurazioni	133	635	466	0
Maggiori entrate al netto delle misure con effetti temporanei	1.776	4.626	4.734	5.773
<i>(in % di PIL)</i>	<i>0,11%</i>	<i>0,28%</i>	<i>0,28%</i>	<i>0,33%</i>

Sotto il profilo della spesa, vale ricordare la disposizione⁴⁹ relativa al piano di riordino del patrimonio immobiliare di regioni ed enti locali, diretto all'individuazione, da parte di ciascun ente, dei beni immobili non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione.

Al riguardo, si osserva che tale disposizione - cui non sono ascritti effetti finanziari dal prospetto riepilogativo allegato - appare suscettibile di contribuire al rispetto degli obiettivi del nuovo patto di stabilità interno, fissati dall'articolo 77 del decreto, i cui effetti concorrono alla manovra

⁴⁶ Articolo 81, commi 8-15.

⁴⁷ Articolo 81, commi 19-25.

⁴⁸ Articolo 82, commi 9-10.

⁴⁹ Articolo 58.

correttiva. Ciò fa sì che una quota dei risparmi attesi dal patto potrebbe avere carattere di una tantum⁵⁰.

Nel complesso andrebbe chiarito come le suddette misure, sia dal lato dell'entrata che da quello della spesa, concorrano al conseguimento dell'obiettivo di saldo strutturale (al netto delle una tantum), tenuto conto che una quota dei predetti risparmi appare sicuramente imputabile a misure di carattere temporaneo.

Andrebbe inoltre verificata la compatibilità dei predetti effetti con l'indicazione contenuta nel Dpef che, in corrispondenza delle misure una tantum, reca un importo sostanzialmente nullo.

Principali settori di intervento.

Nella tabella seguente viene presentata una aggregazione della manovra per settori di intervento, al fine di rendere maggiormente visibili i settori dai quali si attingono risorse e quelli cui tali risorse sono destinate.

⁵⁰ Tale circostanza non sembra peraltro presa in considerazione dal Dpef, che prevede che, a decorrere dal 2009, agli obiettivi di saldo non concorrano effetti di natura *una tantum*.

Tabella III.1.6

(dati in milioni di euro)

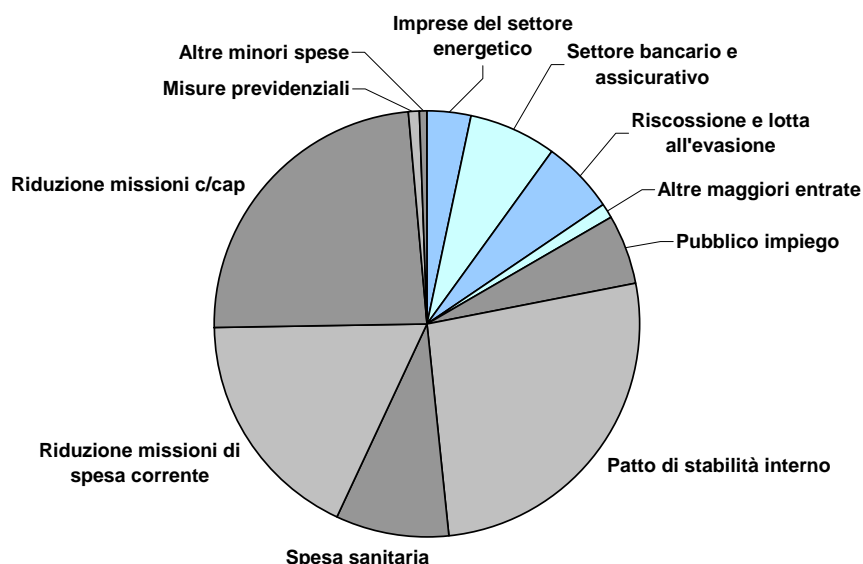
REPERIMENTO DELLE RISORSE (MANOVRA LORDA)	Indebitamento netto PA				IMPIEGO RISORSE PER MISURE ESPANSIVE	Indebitamento netto PA				CORREZIONE DEI SALDI (MANOVRA NETTA)	Indebitamento netto PA			
	2008	2009	2010	2011		2008	2009	2010	2011		2008	2009	2010	2011
MAGGIORI ENTRATE	2.346	5.505	5.452	5.773	MINORI ENTRATE	118	545	134	97	SULLE ENTRATE	2.228	4.960	5.318	5.676
Imprese operanti nel settore energetico	437	2.282	1.441	1.189	F. proroga agevolazioni fiscali	0	500	0	0					
Settore bancario e assicurativo	1.783	2.368	2.908	2.297	Altro	118	45	134	97					
Riscossione e lotta all'evasione	50	513	793	1.953										
Altro	76	342	310	334										
MINORI SPESE	20	9.613	15.759	28.997	MAGGIORI SPESE	1.758	4.764	4.037	4.071	SULLE SPESE	-1.738	4.849	11.722	24.926
Correnti	20	7.403	12.333	20.663	Correnti	1.603	4.634	3.882	3.892	Correnti	-1.583	2.769	8.451	16.771
Pubblico impiego	20	768	1.280	1.830	Pubblico impiego	0	2.169	2.054	2.054					
Patto di stabilità interno		3.150	5.200	9.200	Misure in favore di enti o società di proprietà pubblica	610	450	450	450					
Spesa sanitaria		0	2.000	3.000	Misure di carattere sociale	200	500	0	0					
Riduzioni missioni di spesa corrente		2.939	3.362	6.168	Interventi per Roma capitale	500	500	500	500					
Misure previdenziali	0	185	204	232	Misure previdenziali	0	910	625	650					
Altro	0	361	287	233	Altro	293	105	253	238					
Conto capitale	2.210	3.426	3.426	8.334	Conto capitale	155	130	155	179	Conto capitale	-155	2.080	3.271	8.155
Riduzioni missioni c/cap		2.210	3.426	8.334	Trasporto Pubblico Locale	80	100	110	120					
					Altro	75	30	45	59					
TOTALE RISORSE REPERITE	2.366	15.117	21.210	34.770	TOTALE MISURE ESPANSIVE	1.875	5.309	4.171	4.168	TOTALE CORREZIONE DEI SALDI	491	9.808	17.040	30.602

Per rendere visibile anche graficamente la struttura della manovra nella sua composizione a regime, i grafici seguenti raffigureranno le grandezze sopra riportate con riferimento all'esercizio 2011.

Nel primo grafico, che descrive la composizione della manovra lorda, sono evidenziate in tonalità di azzurro le risorse reperite sul lato dell'entrata e in tonalità di grigio quelle derivanti da minori spese:

Grafico III.1.1

Composizione della manovra lorda per il 2011



Il grafico evidenzia che la quota delle risorse reperite a regime sul lato delle maggiori entrate, pari a meno di un quarto del totale, deriva essenzialmente da misure riguardanti tre comparti: le imprese del settore energetico, quelle del settore bancario e assicurativo e gli strumenti di lotta all'evasione.

Con riferimento alle risorse reperite sul lato delle minori spese, superiore ai tre quarti del totale, si evidenzia che esse derivano essenzialmente da tre tipologie di misure: le disposizioni riguardanti il patto di stabilità interno (art. 77), quelle relative al settore della sanità (art. 79) e quelle derivanti dalla riduzione delle risorse destinate a missioni di spesa corrente e in conto capitale (articolo 60). Minoritaria risulta invece il contributo derivante dal contenimento della spesa per il personale della pubblica amministrazione.

In merito ai profili critici inerenti la conseguibilità di tali risorse si rinvia a quanto osservato nel paragrafo relativo al quadro programmatico e nella successiva sezione dedicata alle schede settoriali, nonché, più in

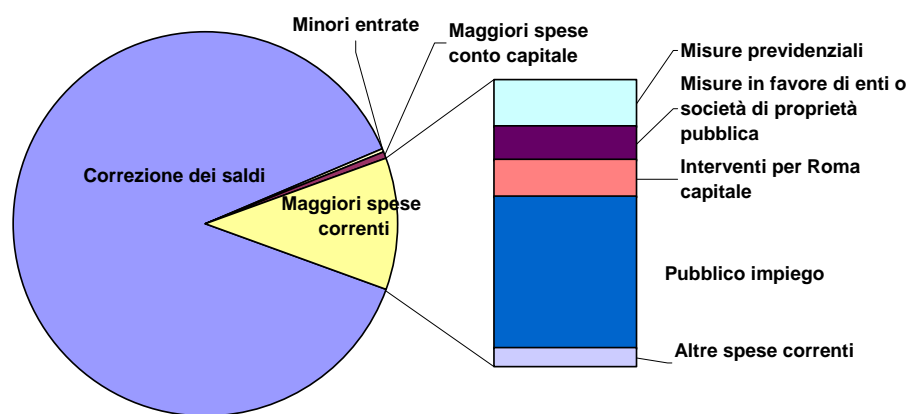
dettaglio, al dossier di verifica predisposto sulle singole disposizioni della manovra.

Si sottolinea in questa sede che una larga quota della manovra poggia su misure la cui efficacia si basa su modalità attualmente non ancora definite, se non nei loro profili finanziari. In particolare, l'effettività dei risultati attesi dipenderà dalle modalità con cui ad esse verrà data attuazione, sia mediante successivi provvedimenti o accordi (patto di stabilità interno e Intesa Stato-Regioni per la sanità), sia mediante l'effettiva capacità, da parte delle amministrazioni, di operare le rimodulazioni della spesa disposte dall'articolo 60, sia mediante la riorganizzazione del comparto dell'amministrazione finanziaria deputato al conseguimento di risultati crescenti in termini di lotta all'evasione.

Nel secondo grafico viene rappresentata la composizione degli impieghi previsti delle risorse reperite a regime.

Grafico III.1.2

Composizione degli impieghi per il 2011



Il grafico evidenzia che la quota di risorse non destinata alla correzione dei saldi, pari al 12% delle risorse reperite, è essenzialmente assorbita da misure di aumento della spesa corrente ed in particolare dalla necessità di rifinanziamento dei contratti di pubblico impiego relativi al biennio 2008-2009.

2. Le entrate delle Amministrazioni pubbliche

Tabella III.2.1

Entrate

(milioni di euro)

	Indebitamento netto PA			
	2008	2009	2010	2011
Maggiori entrate	2.346	5.505	5.452	5.773
Ulteriore aliquota di prodotto della coltivazione (a. 81, c. 1-7)	0	300	300	300
Acconto aliquote di prodotto della coltivazione di idrocarburi (a. 81, c. 8-15)	200	0	0	0
Addizionale Ires settore energetico (a. 81, c. 16-18)	0	1.698	849	849
Rimanenze delle imprese operanti nei settori petrolifero e del gas (a. 81, c. 19-25)	237	244	252	0
Conferimento concessionari coltivazione idrocarburi (a. 81, c. 26-28)	0	40	40	40
Deducibilità degli interessi passivi per le banche ed assicurazioni (a. 82, c. 1-5)	871	871	1.634	1.436
Deducibilità della variazione della riserva sinistri (a. 82, c. 6-8)	193	186	179	173
Acconti Imposta di bollo e imposta sulle assicurazioni (a. 82, c. 9-10)	133	635	466	0
Svalutazione dei crediti e accantonamenti per rischi su crediti (a. 82, c. 11-13)	582	611	643	678
Imposta di registro contratti di locazione immobiliare (a. 82, c. 14-15)	4	10	10	10
Regime IVA gruppi bancari e assicurativi (a.82, c. 16)	0	55	-24	0
Fondi Immobiliari (a. 82, c. 17-22)	33	55	18	39
Stock options (a. 82, c. 23-24)	3	8	8	8
Cooperative - interessi corrisposti dalle cooperative ai soci (a. 82, c. 25-26)	22	22	22	22
Cooperative – esenzione ridotta degli utili netti annuali (a. 82, c. 27)	18	23	23	23
Sviluppo attività di controllo (a. 83, c. 3)	0	0	0	610
Contrasto alla frodi in materia di imposta sul valore aggiunto (a. 83, c. 5-7)	0	110	220	440
Piano Straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico (a.83, c. 8-15)	0	170	290	520
Contrasto all'evasione fiscale derivante dalle estero-residenze fittizie (a. 83, c. 16-17)	0	50	100	200
Semplificazione nella gestione dei rapporti tributari (a. 83, c. 18)	0	83	83	83
Riscossione: Soppressione delle garanzie per rateazione (a. 83, c. 23)	50	100	100	100
Abolizione divieto di cumulo pensione-lavoro (a. 19, c.1-3)	-	100	100	100
Disposizioni in materia contributiva (a. 20, c. 1-3)	0	58	60	62
Disposizioni in materia contributiva (a. 20, c. 4-6)	-	75	78	80
Minori entrate	-118	-545	-134	-97
Regime IVA gruppi bancari e assicurativi (a. 82, c. 16)	-117	0	0	0
Fondo proroga agevolazioni fiscali (a. 63, c. 8)	-	-500	-	-
Disposizioni in materia contributiva (a. 20, c. 1-3)	0	0	-26	-16
Disposizioni in materia contributiva (a. 20, c. 4-6)	-	0	-33	-18
Contratti occasionali di tipo accessorio (a. 22, c.1-4)	-1	-2	-2	-2
Start up - Minore tassazione plusvalenze cessione partecipazioni (a. 3, c.1)	0	-43	-73	-61
Manovra netta sulle entrate	2.228	4.960	5.318	5.676

I dati presentati nella tabella sono desunti dalla relazione tecnica e dal prospetto riepilogativo allegati al D.L. n. 112 del 2008.

Si evidenzia che, tra le misure cui conseguono effetti di maggiore entrata, tre hanno carattere temporaneo. Ci si riferisce, in particolare “all’acconto sul valore delle aliquote di prodotto della coltivazione di idrocarburi” (a. 81, c. 8-15), per un importo pari a 200 milioni per il solo 2008, alla “valutazione delle rimanenze delle imprese operanti nei settori petrolifero e del gas” (a. 81, c. 19-25), per un importo pari a 237 milioni per il 2008, 244 milioni per il 2009 e 252 milioni per il 2010 ed agli “acconti di imposta di bollo e imposta sulle assicurazioni” (a. 82, c. 9-10), per un importo pari a 133 milioni per il 2008, 635 milioni per il 2009 e 466 milioni per il 2010.

La quota preponderante degli interventi di maggiore entrata è rappresentata dalle disposizioni relative al **settore energetico**, alla rimodulazione della base imponibile di **banche ed assicurazioni**, nonché dalle misure in materia di **lotta all’evasione** e riscossione da ruoli.

Le misure di gettito relative **al settore energetico** prevedono:

- a carico dei concessionari delle coltivazioni di idrocarburi, il prelievo di un’ulteriore aliquota di prodotto a favore dello Stato, condizionato all’evoluzione delle quotazioni dei prezzi delle fonti energetiche primarie, nonché un incremento dell’1 per cento del prelievo ordinario. E’, inoltre, previsto, per i medesimi titolari delle concessioni, il versamento in acconto nell’anno precedente di quanto dovuto a titolo di prelievo ordinario delle aliquote di prodotto⁵¹;
- per le imprese operanti nei settori della produzione, raffinazione, commercializzazione di prodotti petroliferi, l’obbligo di valutare le rimanenze finali ai fini fiscali in base al criterio della media ponderata o in base al criterio Fifo. Sui maggiori valori è dovuta un’imposta sostitutiva del 16 per cento;
- per le imprese di cui al punto precedente e per quelle operanti nel settore della produzione e commercializzazione di energia elettrica, l’applicazione di un’addizionale IRES del 5,5 per cento.

Per il profilo della quantificazione si segnala, in particolare quanto segue:

- *la stima degli effetti di incremento delle aliquote di prelievo sulle produzioni nazionali di idrocarburi potrebbero risultare*

⁵¹ Il maggior gettito derivante da tale disposizione per il 2008 (articolo 81, comma 8), valutato in 200 milioni, è destinato ad alimentare il Fondo di solidarietà per i cittadini meno abbienti (comma 29 del medesimo articolo 81).

ridimensionate in relazione alla probabile deducibilità a fini fiscali di tali prelievi;

- *la misura in materia di rivalutazione delle rimanenze, prevedendo il riconoscimento fiscale dei maggiori valori assoggettati ad imposta sostitutiva, appare suscettibile di determinare minori entrate negli esercizi successivi, peraltro non considerate nella quantificazione. Inoltre, in relazione all'applicazione del nuovo criterio di valutazione delle rimanenze ed alle modalità di versamento dell'imposta sostitutiva, si ritiene che le maggiori entrate ascritte a tale misura, che hanno valenza triennale, possano realizzarsi solo a decorrere dal 2009, anziché dal 2008 come affermato nella relazione tecnica allegata al provvedimento;*
- *la stima degli effetti sui saldi dell'introduzione dell'addizionale IRES, che assicura la quota più cospicua del maggior gettito a carico del settore, non appare corredata di elementi utili ai fini di una puntuale verifica.*

Le misure di prelievo a carico di **banche ed assicurazioni** concernono una minore deducibilità degli interessi passivi ai fini IRES ed IRAP, nonché graduali incrementi triennali delle aliquote di acconto dell'imposta di bollo assoluta in modo virtuale e dell'imposta sulle assicurazioni. Inoltre, per le assicurazioni, è prevista una minore deducibilità della variazione della riserva sinistri, mentre per le banche una minore deducibilità delle svalutazioni dei crediti.

Per il profilo della quantificazione, gli effetti di gettito connessi a tali misure potrebbero presentare elementi di sovrastima in connessione agli alti tassi di redditività ascritti nelle stime ai settori bancario ed assicurativo.

Con riferimento alle disposizioni in materia di **lotta all'evasione** e riscossione da ruoli (articolo 83), la normativa proposta risulta indirizzata, da un lato, all'ottimizzazione dell'impiego delle risorse impiegate nelle varie amministrazioni operanti nella lotta all'evasione, al fine di incrementare la capacità operativa nei settori di prevenzione e repressione dell'evasione fiscale, dall'altro, alla semplificazione di determinati istituti, al fine di garantire un miglioramento qualitativo dell'attività di controllo.

Al riguardo si evidenzia che la normativa proposta si basa su misure di mero riassetto organizzativo e di ottimizzazione di risorse esistenti, senza un potenziamento delle stesse. Tenuto conto degli ingenti effetti di maggiore entrata⁵² ascritti a tali disposizioni che vanno ad aggiungersi ai rilevanti effetti di gettito già ascritti ad analoghe misure adottate in occasione di precedenti leggi finanziarie, sarebbe opportuno suffragare tali ulteriori incrementi da prudenziali ed oggettivi elementi di valutazione. Tuttavia dall'esame delle singole disposizioni si rileva che le quantificazioni operate in sede di relazione tecnica appaiono caratterizzate dall'utilizzo di ipotesi fortemente aleatorie, peraltro verificabili solo a consuntivo.

Tra le misure di minore entrata si segnala la previsione di un fondo, dotato di 500 milioni per l'anno 2009, finalizzato al finanziamento delle misure di proroga di agevolazioni fiscali riconosciute a legislazione vigente, da attuarsi con successivi appositi provvedimenti legislativi.

Per il profilo della quantificazione, la misura non appare presentare elementi di criticità, atteso il vincolo di rinvio a successivi interventi legislativi, nell'ambito dei quali potrà evincersi l'ambito applicativo delle misure, l'entità dei relativi oneri e la capienza residua del fondo.

⁵² L'effetto complessivo di incremento di gettito delle misure richiamate sull'indebitamento netto risulta pari a 50 milioni per il 2008, 513 milioni per il 2009, 793 milioni per il 2010 e 1.953 milioni per il 2011.

3. Pubblico impiego

Tabella III.3.1

Pubblico impiego

(milioni di euro)

	Indebitamento netto PA			
	2008	2009	2010	2011
Minori spese correnti	20	768	1.280	1.830
Riduzione personale scuola - art 64, commi 1-8	-	232	839	1.291
Risorse aggiuntive contratto scuola - art 64, commi 9	-	0	-209	-338
Professionalizzazione forze armate - art 65	-	26	155	155
Blocco del turn over - art 66, commi 2-5, 7 e 9	-	15	74	209
Fondo assunzioni in deroga - art 66, commi 6 e 8	-	13	51	76
Assunzioni Università - art 66, comma 13	-	33	97	161
Contrattazione integrativa - art 67, commi 1-3	19	265	53	53
Contrattazione integrativa Ministeri - art 67, comma 5	-	97	97	97
Soppressione organismi collegiali - art 68, commi 1-4	0	21	21	21
Strutture ad alta specializzazione - art 68, commi 5-7	1	2	2	2
Progressione economica triennale - art 69	-	30	60	60
Trattamenti per causa di servizio - art 70	-	9	9	9
Assenze per malattia e astensione - art 71	-	19	19	19
Riduzione dirigenti - art 74	-	6	12	15
Maggiori spese correnti	0	- 2.169	- 2.054	- 2.054
Rinnovi contrattuali - art 63, comma 10	0	- 1.985	- 1.985	- 1.985
Tessera sanitaria e contratto convenzionati SSN - art. 79	-	-184	-69	-69
Manovra netta sul pubblico impiego	20	- 1.401	-774	-224
Segno meno = peggioramento				

La tabella espone gli effetti finanziari connessi con le disposizioni recate dal D.L. 112/2008 come quantificati dal Governo nel prospetto riepilogativo allegato al decreto stesso.

Il Governo, con riferimento al saldo di indebitamento netto, ha quantificato l'effetto netto delle disposizioni. In pratica quanto speso o risparmiato per redditi da lavoro dipendente è stato ridotto per tenere conto, rispettivamente, dei maggiori o minori incassi a titolo di imposte sui redditi e contributi previdenziali (cosiddetti effetti indotti). L'effetto netto

corrisponde a circa il 50 per cento del risparmio lordo determinato dalle norme.

Le misure di maggior rilievo concernenti il pubblico impiego, contenute nel D.L. 112/2008, riguardano fundamentalmente:

- la riduzione del personale del comparto scuola per un numero complessivo di circa 110.000 unità a regime, ossia a partire dall'anno scolastico 2011-2012.

Il Documento di programmazione economica e finanziaria collega le misure di risparmio previste per il settore della scuola all'attuazione di un processo di razionalizzazione del personale della scuola pubblica anche attraverso la riduzione del *gap* del rapporto medio alunni/docente rispetto ad altri paesi.

La relazione tecnica al D.L. n. 112/2008 afferma che le riduzioni del personale docente e non docente del comparto scuola, nella misura prevista dal decreto legge medesimo, aumenterebbero il rapporto suddetto da una misura pari a 8,94, stimata per l'anno scolastico 2008/2009, alla misura di 9,94, prevista per l'anno scolastico 2011/2012.

La minore spesa, sempre a regime, ammonterà a circa 1,3 miliardi di euro cui vanno sottratte le risorse aggiuntive da destinare al contratto del comparto pari a 338 milioni per il 2011. Dette somme, tuttavia, saranno impiegate per la finalità prevista solo a condizione che siano effettivamente conseguite le riduzioni di personale preventivate;

- lo stanziamento delle risorse per i rinnovi contrattuali. Il decreto non esplicita l'incremento stipendiale disposto in relazione allo stanziamento effettuato. Il maggior onere a regime, pari a circa 2 miliardi di euro, sembrerebbe includere le somme destinate ai rinnovi poste a carico dei bilanci delle Amministrazioni non statali (università, enti locali e Servizio sanitario nazionale);
- la limitazione delle assunzioni nella pubblica amministrazione disposta in modo più rigoroso fino all'anno 2011 (20 per cento delle cessazioni verificatesi l'anno precedente). Per il 2012 il *turn over* è previsto nella misura di una assunzione ogni due cessazioni avvenute nell'anno precedente. A partire dal 2013 il rapporto assunti/cessati si eleva ad 1. Le disposizioni sulla limitazioni delle assunzioni si applicano anche al comparto dell'università. L'effetto complessivo delle citate disposizioni e di quelle relative alla riduzione degli stanziamenti per la professionalizzazione delle Forze armate ammonta a circa 600 milioni di euro per il 2011.

4. Riduzioni missioni di spesa

Tabella III.4.1

Riduzioni missioni di spesa

(milioni di euro)

	Indebitamento netto PA			
	2008	2009	2010	2011
Minori spese correnti				
Art.60, co.1	-	2.939	3.362	6.168
Minori spese conto capitale				
Art.60, co.1	-	2.210	3.426	8.334
Manovra netta	-	5.149	6.788	14.502

La tabella espone gli effetti finanziari connessi con le disposizioni recate dal D.L 112/2008 come quantificati dal Governo nel prospetto riepilogativo allegato al decreto stesso.

La norma dispone la riduzione delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa dei Ministeri iscritte nel bilancio a legislazione vigente 2009-2011 per gli importi indicati nell'elenco 1 allegato al decreto, con separata indicazione delle componenti relative alla quota predeterminata per legge. Dal taglio sono escluse le spese obbligatorie ed altre fattispecie espressamente indicate⁵³.

Peraltro tale informazione non è corredata da un elenco delle leggi interessate recante, per ciascuna legge, gli stanziamenti previsti a legislazione vigente (pre-decreto), i relativi impegni e pagamenti, e l'importo della riduzione, elementi questi necessari per una compiuta valutazione delle riduzioni disposte.

Ai fini della quantificazione dell'ammontare complessivo della riduzione si è, in primo luogo, proceduto a ridefinire gli stanziamenti sulla base delle previsioni più aggiornate,⁵⁴ al netto degli importi accantonati ai sensi del comma 507 della legge. 296/2006. Sono state quindi individuate l'insieme delle spese predeterminate per legge e del fabbisogno complessivo, al netto della quota vincolata e/o connesse alle fattispecie escluse dalla riduzione.

In considerazione dell'entità della manovra in termini di indebitamento netto, è stato applicato un taglio lineare, rispettivamente, pari al 21,9 per cento per l'anno 2009, al 22,9 per cento per l'anno 2010 e al 40,5 per cento per l'anno 2011.

⁵³ Articolo 60, comma 2.

⁵⁴ Dovrebbe, al riguardo, essere chiarito se gli stanziamenti che concorrono a definire la spesa riducibile già scontino gli effetti previsti sia dal DL 93/2008 che dal DL 112/2008: in caso contrario, infatti, la riduzione sarebbe ancora più accentuata.

Gli stanziamenti di bilancio interessati dalla manovra di riduzione (la c.d. “massa aggredibile”) corrispondono sia per composizione che per importo (circa 37 miliardi annui in termini di SNF) agli stanziamenti su cui è intervenuto, nel triennio 2007-2009, il comma 507 della legge finanziaria per il 2007.

A fronte, peraltro, di accantonamenti ex comma 507 compresi tra il 12 e il 14 per cento degli stanziamenti ritenuti comprimibili, il taglio lineare disposto dal D.L. 112/2008 comporta un’incidenza del 21,9 per cento nel primo anno, che aumenta ad oltre il 40 per cento nel 2011.

Non sono al riguardo forniti elementi sufficienti che consentano di valutare se la flessibilizzazione, in sede di predisposizione e di gestione del bilancio, consenta alle Amministrazione di attenuare l’impatto riduttivo della norma attraverso una razionalizzazione dei programmi di spesa.

Tale informazione appare necessaria anche in considerazione del fatto che gli stanziamenti, già oggetto di riduzione negli esercizi precedenti, sono stati successivamente parzialmente reintegrati in corso d’anno proprio per far fronte a difficoltà di gestione della spesa e di realizzazione degli interventi cui erano finalizzati.

5. Spesa previdenziale

Tabella III.5.1

Spesa per pensioni

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011
Spesa tendenziale	223.810	232.490	240.880	248.900
% del PIL	14,1%	14,2%	14,3%	14,3%
spesa programmatica	223.810	232.795	241.236	249.248
% del PIL	14,1%	14,2%	14,3%	14,3%
Differenza	-	305	356	348

Fonte: Elaborazioni su dati Dpef

Spesa per altre prestazioni non pensionistiche

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011
Spesa tendenziale	54.530	53.780	55.460	58.010
% del PIL	3,4%	3,3%	3,3%	3,3%
spesa programmatica	54.530	54.200	55.525	58.080
% del PIL	3,4%	3,3%	3,3%	3,3%
Differenza	-	420	65	70

Fonte: Elaborazioni su dati Dpef

Totale aggregato

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011
Spesa tendenziale	278.340	286.270	296.340	306.910
% del PIL	17,5%	17,5%	17,5%	17,6%
spesa programmatica	278.340	286.995	296.761	307.328
% del PIL	17,5%	17,5%	17,6%	17,6%
Differenza	-	725	421	418

Fonte: Elaborazioni su dati Dpef

Come risulta dalle tabelle, gli interventi di maggiore spesa in materia previdenziale non modificano il peso dell'aggregato rispetto al PIL, che si mantiene pari al 17,5-17,6 per cento nel periodo in esame.

Per quanto riguarda l'aumento in valore assoluto della spesa, il D.L. 112/2008 ha introdotto i seguenti interventi:

(milioni di euro)

	Indebitamento netto PA		
	2009	2010	2011
pensioni			
cumulo (art. 19)	-390	-390	-390
assegni sociali (art. 20, comma 10)	5	24	52
variazioni anagrafiche (art. 20, comma 12-14)	80	80	80
pensionamento dipendenti pubblici (art. 72)		-70	-90
totale maggiore spesa	-305	-356	-348
altre prestazioni			
invalidità civile (art. 80)	100	100	100
rifinanziamento fondo occupazione	-500		
prestazioni per malattia(art. 20, commi 1-2)	-10	-10	-10
estensione disoccupazione (art. 20, commi 4-6)	-10	-15	-20
buonuscita (art. 72)		-140	-140
totale maggiore spesa	-420	-65	-70

Segno meno = peggioramento

Il rifinanziamento del Fondo per l'occupazione, disposto dal decreto-legge per un ammontare complessivo di 700 milioni di euro nel 2009, potrebbe essere destinato a finalità previdenziali non pensionistiche per una quota pari a 500 milioni di euro. Tale ammontare corrisponde alle risorse che storicamente sono state destinate alla proroga di ammortizzatori sociali⁵⁵.

Sulla correttezza della ricostruzione di tale ripartizione è opportuno acquisire l'avviso del Governo.

⁵⁵ Si segnala che normalmente tale tipo di intervento è disposto dalla legge finanziaria.

6. Spesa sanitaria

Tabella III.6.1

Spesa sanitaria corrente

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011
Spesa tendenziale				
valori assoluti	110.626	111.592	116.007	120.656
<i>% del PIL</i>	7,0%	6,8%	6,9%	6,9%
Spesa programmatica				
valori assoluti	110.626	112.736	115.036	118.685
<i>% del PIL</i>	7,0%	6,9%	6,8%	6,8%
Differenza				
valori assoluti	-	1.144	-971	-1.971
<i>differenza in % del PIL</i>	-	0,1%	-0,1%	-0,1%

Fonte: Elaborazioni su dati Dpef

Come risulta dalla tabella, rispetto all'andamento tendenziale, al settore sanitario sono ascritti effetti di maggiore spesa pari a 1.144 milioni di euro nel 2009 e di risparmio per 971 milioni di euro nel 2010 e 1.971 milioni di euro nel 2011. In termini di PIL, l'aumento dello 0,1 per cento nel 2009 è riassorbito nel 2010, realizzando una sostanziale stabilizzazione del rapporto spesa/PIL intorno al 6,8 per cento rispetto al limite del 6,7 per cento circa fissato come obiettivo dal Patto per la salute siglato tra Stato e Regioni nel 2006.

La differenza tra spesa tendenziale e spesa programmatica dovrebbe corrispondere alla somma algebrica dei risparmi per la riduzione del finanziamento del SSN⁵⁶ (2.000 milioni nel 2010 e 3.000 milioni nel 2011), della maggiore spesa per il rinnovo delle convenzioni⁵⁷ (184 milioni nel 2009 e 69 milioni a decorrere dal 2010), nonché della maggiore spesa per il rinnovo dei contratti dei dipendenti del SSN.

L'articolo 63, comma 10, del D.L. n. 112/2008 destina 2.240 milioni di euro dal 2009 alla copertura dei rinnovi contrattuali delle Amministrazioni statali. E' consuetudine che, parallelamente, l'onere per i rinnovi contrattuali delle Amministrazioni non statali sia posto a carico dei bilanci delle amministrazioni stesse. Ciò premesso, rilevato che il decreto-legge non reca alcuna disposizione esplicita volta a richiamare tale consuetudine,

⁵⁶ Articolo 79, comma 1, del D.L. n. 112/2008.

⁵⁷ Articolo 79, comma 2, del D.L. n. 112/2008.

è riscontrabile, dall'esame del prospetto riepilogativo degli effetti del provvedimento, la contabilizzazione di detto onere ai fini dei saldi di fabbisogno e di indebitamento⁵⁸.

Sul punto appare opportuno acquisire una conferma da parte del Governo.

Come già accennato, per il conseguimento degli obiettivi programmatici, l'articolo 79 del D.L. 112/2008, modificando di fatto quanto previsto nel Patto per la salute e recepito dalla legge finanziaria 2007⁵⁹, ha disposto, per il 2010 e il 2011, una riduzione dello stanziamento previsto per il SSN a cui concorre lo Stato rispetto a quanto previsto a legislazione vigente. Il nuovo livello del finanziamento a carico dello Stato è quello risultante dalla tabella che segue:

	<i>(milioni di euro)</i>		
	2009	2010	2011
Spesa programmatica	110.626	112.736	115.036
Finanziamento a cui concorre lo Stato	102.683	103.945	106.265

Fonte: Elaborazioni su dati Dpef

La differenza rispetto alla spesa programmatica (pari a 7.943 milioni di euro nel 2009, 8.791 milioni nel 2010 e 8.771 milioni nel 2011) è a carico delle regioni che, come si legge anche nella relazione di accompagnamento al decreto-legge n. 112/2008, provvedono con le maggiori entrate proprie del settore sanitario, le partecipazioni delle regioni a statuto speciale e le coperture di bilancio, ivi comprese quelle derivanti dall'attivazione della leva fiscale.

Se, tuttavia, si tiene presente che la spesa tendenziale già sconta la piena realizzazione delle manovre di contenimento attuate dalle regioni sottoposte ai piani di rientro nonché la piena efficacia della manovra prevista dalla legge finanziaria 2007 (ticket e interventi per il contenimento della spesa farmaceutica), le regioni, per il conseguimento degli obiettivi programmati, dovrebbero adottare ulteriori misure di contenimento della spesa sanitaria ovvero coperture con risorse di bilancio extrasanitarie⁶⁰.

⁵⁸ In base ad una ricostruzione del Servizio Bilancio della Camera, la spesa per i comparti dell'università, degli enti locali e del SSN è stimabile in circa 1,7 miliardi dal 2009, al lordo degli oneri riflessi (Cfr. il Dossier n. 7/XVI legislatura).

⁵⁹ Il livello di finanziamento in esame, a decorrere dal 2008, sulla base del Patto, avrebbe dovuto essere determinato tenendo conto del tasso di crescita del PIL nominale programmato.

⁶⁰ Cfr. la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 112/2008 (A.C. 1386).

A tale ultimo proposito, il D.L. n. 112/2008 rinvia ad una successiva Intesa tra lo Stato e le regioni l'individuazione di norme di efficientamento del sistema e conseguente contenimento della dinamica dei costi, proprio per evitare il determinarsi di tensioni nei bilanci regionali extrasanitari e il ricorso all'attivazione della leva fiscale. Al riguardo, si segnala che l'articolo 1, comma 7, del D.L. n. 93/2008, in corso di conversione, ha disposto la sospensione del potere delle Regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad esse attribuiti con legge dello Stato, fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno.

Il D.L. 112/2008, infine, incrementa il finanziamento a carico dello Stato di ulteriori 184 milioni per il 2009 e 69 milioni a decorrere dal 2010 per il rinnovo dei contratti relativi al biennio 2006-2007 del personale convenzionato con il SSN, nonché per l'attuazione del progetto Tessera sanitaria e per il collegamento telematico in rete dei medici e la ricetta elettronica

Il Dpef precisa che l'azione correttiva della spesa prevede l'avvio di un progetto di digitalizzazione che, attraverso la realizzazione del fascicolo sanitario elettronico del cittadino, mira a potenziare il monitoraggio della spesa pubblica e a misurare l'appropriatezza delle cure prescritte. E' da presumere, tuttavia, che, quand'anche tale misura venisse introdotta nel corso dell'esercizio 2009, i primi significativi risultati di contenimento della spesa sanitaria non sarebbero né immediati né significativi, pur tenendo conto che il provvedimento si innesterebbe su un processo di digitalizzazione già avviato con l'introduzione della Tessera sanitaria.

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