

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. LVII
n. 1-bis

NOTA DI AGGIORNAMENTO AL DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2009-2013

(Articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni)

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri
(BERLUSCONI)

e dal Ministro dell'economia e delle finanze
(TREMONTI)

—————
Comunicata alla Presidenza in data 26 settembre 2008
—————

QUADRO MACROECONOMICO

Nel corso del 2008, la congiuntura internazionale si è deteriorata per l'accentuarsi della crisi finanziaria, per l'incremento del prezzo delle materie prime, per le nuove tensioni inflazionistiche.

Per l'area dell'euro ha inciso anche l'apprezzamento del cambio nei confronti del dollaro, culminato nel massimo storico toccato nel luglio scorso (1,59).

Tra gli aspetti positivi del contesto attuale, si può comunque notare la buona capacità di reazione dimostrata dalle economie emergenti, che hanno mantenuto prospettive di espansione sostanzialmente invariate rispetto all'estate scorsa. Dalla fine dell'estate sembra essersi inoltre interrotta la fase di apprezzamento dell'euro sui mercati valutari. I prezzi delle *commodity* hanno mostrato una profonda correzione.

L'elemento di maggiore incertezza è costituito dalla crisi finanziaria mondiale. A un anno dalla loro prima esplosione, le turbolenze non si sono ancora ridotte e, sui mercati azionari e del credito, i comparti più direttamente esposti alla crisi hanno subito perdite significative. A settembre, si è manifestato un nuovo acuirsi della crisi, con il coinvolgimento di alcune grandi istituzioni finanziarie e con il rischio di una restrizione del credito nei prossimi mesi.

Negli Stati Uniti, la crescita economica registrata nella prima parte dell'anno è stata superiore alle attese, anche per effetto delle misure di politica economica adottate dalle autorità. Tuttavia, gli investimenti in costruzioni sono in contrazione da dieci trimestri consecutivi e i prezzi delle case hanno mostrato riduzioni marcate.

L'area dell'euro, dopo una crescita oltre le previsioni nel primo trimestre, ha sperimentato nel secondo trimestre una contrazione del PIL rispetto al periodo precedente. Tutte le componenti della domanda aggregata sono state in flessione.

L'economia italiana ha mostrato una prestazione debole già nel primo semestre 2008, per l'operare di fattori negativi quali (i) il rincaro dei beni energetici e alimentari, che ha inciso sui consumi delle famiglie, (ii) l'apprezzamento dell'euro, che ha indebolito la domanda estera e (iii) una correzione superiore alle attese, nel settore delle costruzioni.

Questi elementi inducono a un ritocco verso il basso delle stime di crescita rispetto al DPEF 2009-2013 sia per il 2008 che per il 2009 di 0,4 punti percentuali. La crescita prevista si colloca ora rispettivamente allo 0,1 e allo 0,5 per cento. Anche il profilo atteso nel biennio 2010-2011 risulta più debole: il PIL è previsto espandersi mediamente all'1,0 per cento dall'1,2 per cento nel DPEF, mentre a fine periodo si ricolloca sui valori precedentemente stimati (1,5 per cento). In generale, la congiuntura economica rimane caratterizzata da un elevato grado di incertezza.

Il quadro macroeconomico dal 2008 al 2013 è illustrato in dettaglio nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 2009.

QUADRO DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2008-2013

Con la presente Nota il Governo aggiorna il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche per il periodo 2008-2013.

Le differenze, relativamente contenute, rispetto alle stime indicate nel DPEF derivano principalmente dai seguenti fattori:

- un indebolimento delle prospettive di crescita dell'economia italiana;
- una più puntuale ripartizione della manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2011 tra le categorie economiche di entrata e spesa del conto delle Amministrazioni Pubbliche;
- le modifiche alla manovra introdotte in sede di conversione dei provvedimenti attuativi;
- l'aggiornamento del conto delle Pubbliche Amministrazioni per il 2008 in base all'attività di monitoraggio;
- le variazioni dei interesse derivanti dalle turbolenze sui mercati finanziari.

Per il 2008 l'indebitamento netto viene riconfermato al 2,5 per cento del PIL. Il saldo sconta una ricomposizione del conto che lascia sostanzialmente invariato il livello in termini nominali. Dal lato delle entrate, gli effetti della minore crescita sul gettito tributario sono in parte compensati da un aumento dei contributi sociali a seguito di una dinamica più positiva dei redditi da lavoro dipendente in alcuni comparti del settore privato. Per quanto concerne le spese, l'aumento degli oneri per interessi è compensato da economie nella spesa.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 1: CONTO DELLA P.A. A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni e in percentuale del PIL)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	164.645	174.494	177.790	179.500	181.433	184.065	187.057
Consumi intermedi	121.460	128.048	128.493	129.672	130.531	135.643	140.354
Prestazioni sociali	265.284	278.340	287.450	298.370	308.940	318.950	331.280
di cui: Pensioni	214.991	223.810	233.240	242.780	250.790	259.280	269.070
Altre prestazioni sociali	50.293	54.530	54.210	55.590	58.150	59.670	62.210
Altre spese correnti al netto di interessi	56.817	59.277	60.185	59.769	59.719	60.346	60.963
Totale spese correnti al netto interessi	608.206	640.159	653.918	667.311	680.623	699.004	719.654
<i>(in % di PIL)</i>	<i>39,6</i>	<i>40,1</i>	<i>39,9</i>	<i>39,5</i>	<i>39,1</i>	<i>38,8</i>	<i>38,6</i>
Interessi passivi	76.726	81.133	83.732	85.355	86.667	88.094	89.589
<i>(in % di PIL)</i>	<i>5,0</i>	<i>5,1</i>	<i>5,1</i>	<i>5,1</i>	<i>5,0</i>	<i>4,9</i>	<i>4,8</i>
Totale spese correnti	684.932	721.292	737.650	752.666	767.290	787.098	809.243
di cui: Spesa sanitaria	102.290	110.478	113.284	115.436	119.085	123.185	127.945
Totale spese in conto capitale	68.493	62.881	64.306	61.944	55.725	56.588	57.218
di cui: Investimenti fissi lordi	36.134	37.690	37.672	37.244	36.568	37.399	37.943
Contributi in conto capitale	24.769	22.952	23.549	21.177	16.343	16.244	16.515
Altri trasferimenti	7.590	2.239	3.085	3.523	2.814	2.945	2.760
Totale spese finali al netto di interessi	676.699	703.040	718.224	729.255	736.348	755.592	776.872
Totale spese finali	753.425	784.173	801.956	814.610	823.015	843.686	866.461
ENTRATE							
Totale entrate tributarie	459.888	466.557	481.101	499.083	513.921	530.826	548.503
di cui: Imposte dirette	233.660	246.957	253.697	266.411	276.635	287.441	298.114
Imposte indirette	225.928	219.368	227.172	232.440	237.054	243.153	250.157
Imposte in c/capitale	300	232	232	232	232	232	232
Contributi sociali	204.772	215.438	223.874	230.180	236.410	242.201	249.107
di cui: Contributi effettivi	200.911	211.468	219.799	226.034	232.185	237.900	244.727
Contributi figurativi	3.861	3.970	4.075	4.146	4.225	4.301	4.380
Altre entrate correnti	55.272	57.118	58.202	59.548	61.124	63.024	64.348
Totale entrate correnti	719.632	738.881	762.945	788.579	811.223	835.819	861.726
Entrate in c/capitale non tributarie	4.314	5.357	4.709	5.738	5.775	5.324	5.365
Totale entrate finali	724.246	744.470	767.886	794.549	817.230	841.375	867.323
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	<i>43,3</i>	<i>42,8</i>	<i>43,0</i>	<i>43,2</i>	<i>43,1</i>	<i>42,9</i>	<i>42,8</i>
SALDI							
Saldo primario	47.547	41.430	49.662	65.294	80.882	85.783	90.451
<i>(in % di PIL)</i>	<i>3,1</i>	<i>2,6</i>	<i>3,0</i>	<i>3,9</i>	<i>4,6</i>	<i>4,8</i>	<i>4,9</i>
Saldo di parte corrente	34.700	17.589	25.295	35.913	43.933	48.721	52.483
<i>(in % di PIL)</i>	<i>2,3</i>	<i>1,1</i>	<i>1,5</i>	<i>2,1</i>	<i>2,5</i>	<i>2,7</i>	<i>2,8</i>
Indebitamento netto	-29.179	-39.703	-34.070	-20.061	-5.785	-2.311	862
<i>(in % di PIL)</i>	<i>-1,9</i>	<i>-2,5</i>	<i>-2,1</i>	<i>-1,2</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>
PIL nominale	1.535.541	1.594.560	1.640.242	1.687.885	1.741.254	1.800.558	1.863.041

Nota: I dati di finanza pubblica non considerano la riclassificazione di Equitalia ancora in via di definizione.

Per gli anni successivi, l'effetto complessivo dei fattori di variazione richiamati determina un peggioramento dell'avanzo primario di 0,1 punti percentuali del PIL per il periodo 2009-2013, ad esclusione del 2011 quando il peggioramento risulta pari a 0,3 punti.

L'indebitamento peggiora di 0,1 punti percentuali del PIL nel 2009, 0,2 punti nel 2010 e 2011, e 0,1 punti negli ultimi due anni considerati per effetto del diverso profilo della spesa per interessi.

Il debito in rapporto al PIL è previsto ridursi gradualmente, attestandosi sotto il 100 per cento nel 2011, come indicato nel DPEF, fino a raggiungere il 91,9 per cento nel 2013.

TAVOLA 2: QUADRO SINTETICO AGGIORNATO¹ DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
INDEBITAMENTO NETTO	(Agg.DPEF)	-2,5	-2,1	-1,2	-0,3	-0,1	0,0
	(DPEF 2009-2013)	-2,5	-2,0	-1,0	-0,1	0,0	0,1
INTERESSI	(Agg.DPEF)	5,1	5,1	5,1	5,0	4,9	4,8
	(DPEF 2009-2013)	5,0	5,1	5,0	5,0	4,9	4,9
SALDO CORRENTE NETTO INTERESSI	(Agg.DPEF)	6,2	6,6	7,2	7,5	7,6	7,6
	(DPEF 2009-2013)	6,2	6,7	7,4	7,8	7,8	7,8
SALDO PRIMARIO	(Agg.DPEF)	2,6	3,0	3,9	4,6	4,8	4,9
	(DPEF 2009-2013)	2,6	3,1	4,0	4,9	4,9	5,0
INDEBITAMENTO NETTO CORRETTO (2)	(Agg.DPEF)	-2,5	-1,8	-0,7	0,2	0,2	0,2
	(DPEF 2009-2013)	-2,3	-1,7	-0,6	0,3	0,2	0,2
DEBITO	(Agg.DPEF)	103,7	102,9	101,3	98,4	95,1	91,9
	(DPEF 2009-2013)	103,9	102,7	100,4	97,2	93,6	90,1
FABBISOGNO SETTORE STATALE	(Agg.DPEF)	-2,9	-1,4	-0,6	0,5	0,8	0,9
	(DPEF 2009-2013)	-2,9	-1,3	-0,4	0,7	1,0	1,1
FABBISOGNO SETTORE PUBBLICO	(Agg.DPEF)	-2,9	-1,8	-1,0	0,1	0,4	0,5
	(DPEF 2009-2013)	-2,8	-1,6	-0,8	0,4	0,7	0,7

1) I dati non considerano la riclassificazione di Equitalia ancora in via di definizione.
2) Per il ciclo e al netto delle una-tantum.

In termini strutturali, per il 2008 il saldo di bilancio peggiora di 0,2 punti percentuali rispetto al DPEF per effetto del minor *output gap* e delle maggiori misure *una tantum*. Il percorso di risanamento riprende dal 2009, in linea con le regole europee circa l'aggiustamento strutturale annuo. Dopo il temporaneo peggioramento del 2008, il *deficit* strutturale corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum* risulta in progressivo ridimensionamento. Nel quadriennio 2008-2011, la correzione complessiva ammonta a oltre due punti percentuali assicurando la convergenza verso l'obiettivo di medio termine del bilancio in pareggio.

TAVOLA 3: VARIAZIONE DELL'INDEBITAMENTO CORRETTO PER IL CICLO E MISURE UNA TANTUM

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

Nota: La popolazione in età lavorativa per gli anni 2010-2013 è stata calcolata sulla base dei dati della Commissione Europea per il 2009 e applicando da tale anno il tasso di crescita calcolato sulla base delle proiezioni demografiche dell'ISTAT (2007-2051). La caduta della crescita del prodotto potenziale che si registra tra il 2010 e il 2012 è dovuta alla tendenza fortemente decrescente della popolazione in età lavorativa che riduce il contributo del lavoro alla crescita del reddito. La riduzione della popolazione in età lavorativa discende dalle previsioni demografiche ISTAT attualmente disponibili.

I dati di finanza pubblica non considerano la riclassificazione di Equitalia ancora in via di definizione.

DECISIONE DI BILANCIO: GLI STRUMENTI

A completamento della manovra di bilancio 2009-2011 varata nel luglio scorso, il Governo collega alla decisione di bilancio i seguenti disegni di legge:

i) Progetto di legge: 1441-bis (Fase iter Camera: 1^ lettura)

Disposizioni per lo sviluppo economico, la riforma del processo civile, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria' (testo risultante dallo stralcio degli articoli 3, da 5 a 13, da 15 a 18, 22, 31, 70 e dallo stralcio degli articoli 23, 24, 32, da 37 a 39 e da 65 a 67 del disegno di legge 1441, deliberato dall'Assemblea il 5 agosto 2008) (1441-bis);

ii) Progetto di legge: 1441-ter (Fase iter Camera: 1^ lettura)

Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia' (già articoli 3, da 5 a 13, da 15 a 18, 22, 31 e 70 del disegno di legge 1441, stralciati con deliberazione dell'Assemblea il 5 agosto 2008) (1441-ter);

iii) Progetto di legge: 1441-quater (Fase iter Camera: 1^ lettura)

Delega al Governo in materia di lavori usuranti e di riorganizzazione di enti, misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro' (articoli 23, 24, 32, da 37 a 39, da 65 a 67 del disegno di legge 1441, stralciati con deliberazione dell'Assemblea il 5 agosto 2008) (1441-quater).

iv) Progetto di legge A.S. 847 – Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico (Fase iter Senato: 1^ lettura);

v) Progetto di legge – Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (Fase iter: approvato dal Consiglio dei Ministri in via preliminare l'11 settembre 2008, con modifiche).

BILANCIO PROGRAMMATICO DELLO STATO

Con la presente Nota si provvede anche ad aggiornare il livello del saldo netto da finanziare per l'anno 2009 rispetto a quello indicato nel Documento di Programmazione presentato alle Camere nel giugno 2008.

Il predetto Documento stimava il livello del saldo netto da finanziare programmatico per l'anno 2009 in 16,6 miliardi.

Tale stima era formulata sulla base degli elementi al momento disponibili riguardanti il bilancio dello Stato a legislazione vigente che sostanzialmente si basavano sulla proiezione per gli anni 2009 e seguenti del bilancio triennale 2008-2010.

Sulla scorta dei dati del bilancio a legislazione vigente 2009, il predetto livello di saldo è stato rideterminato in 33,6 miliardi.

Tale livello è conseguenza della rideterminazione di alcune poste di bilancio relative ai trasferimenti alle Amministrazioni Pubbliche (circa 14 miliardi), tra i quali gli enti di previdenza e gli enti territoriali, e alle poste correttive e compensative delle entrate (circa 4 miliardi). Si tratta per la grandissima parte di regolazioni contabili che non hanno alcuna influenza sul livello di indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni.

L'emergere di tali nuove esigenze ha determinato una revisione al rialzo del saldo netto da finanziare programmatico.

Una revisione al rialzo di tale portata è già intervenuta nel settembre 2002 e nel settembre 2007, in sede di Nota di Aggiornamento del DPEF 2003-2006 e del DPEF 2008-2011.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 4: BILANCIO PROGRAMMATICO DELLO STATO 2009-2011 (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA, in miliardi)

	Consuntivo 2007	LB 2008	LB 2008 Assestato	2009	2010	2011	Tassi di variazione medi
Entrate Tributarie	426,6	426,5	423,2	432,7	448,7	462,6	3,4
<i>In % sul PIL</i>	27,8	26,7	26,5	26,4	26,6	26,6	
Altre Entrate	52,0	31,9	34,2	30,2	28,3	28,7	-2,4
<i>In % sul PIL</i>	3,4	2,0	2,1	1,8	1,7	1,6	
ENTRATE FINALI	478,6	458,4	457,4	462,9	477,0	491,3	3,0
<i>In % sul PIL</i>	31,2	28,7	28,7	28,2	28,3	28,2	
Spese correnti netto interessi	347,8	352,8	365,8	368,4	366,3	364,6	-0,5
<i>In % sul PIL</i>	22,7	22,1	22,9	22,5	21,7	20,9	
Interessi	68,2	78,5	85,4	81,3	83,0	85,0	2,3
<i>In % sul PIL</i>	4,4	4,9	5,4	5,0	4,9	4,9	
Spese in conto capitale	50,2	60,4	62,4	46,8	44,2	44,8	-2,1
<i>In % sul PIL</i>	3,3	3,8	3,9	2,9	2,6	2,6	
SPESE FINALI	466,2	491,7	513,6	496,5	493,5	494,4	-0,2
<i>In % sul PIL</i>	30,4	30,8	32,2	30,3	29,2	28,4	
RISPARMIO PUBBLICO	60,0	24,8	2,8	11,9	26,7	40,7	
<i>In % sul PIL</i>	3,9	1,6	0,2	0,7	1,6	2,3	
SALDO NETTO DA FINANZIARE	12,4	-33,3	-56,2	-33,6	-16,5	-3,1	
<i>In % sul PIL</i>	0,8	-2,1	-3,5	-2,0	-1,0	-0,2	
AVANZO PRIMARIO	80,6	45,2	29,2	47,7	66,5	81,9	
<i>In % sul PIL</i>	5,2	2,8	1,8	2,9	3,9	4,7	
SALDO DI BILANCIO ESCLUSE LE PARTITE FINANZIARIE	11,0	-32,9	-55,7	-33,3	-16,4	-3,0	
<i>In % sul PIL</i>	0,7	-2,1	-3,5	-2,0	-1,0	-0,2	
PIL ai prezzi di mercato	1.535,5	1.594,6	1.594,6	1.640,2	1.687,9	1.741,3	

