

reddito nazionale distribuibile e il livello della produzione. Il PIL presenta solidi punti di forza: è di calcolo più immediato e risponde a numerosissime applicazioni dal punto di vista macroeconomico, sia per politiche monetarie che fiscali. Ad esempio, fornisce accurate misure della produttività, dell'output-gap, del gettito fiscale e dell'inflazione. Inoltre, l'uso dei dati contenuti nei sistemi di contabilità nazionale ha consentito, nel tempo, la messa a punto di vari aggiustamenti al PIL. Ad esempio, al fine di individuare il massimo consumo che una nazione può sostenere senza compromettere quello futuro, viene calcolato il Prodotto Interno Netto sottraendo al PIL il valore degli investimenti in capitale produttivo effettuato non per incrementare lo stock di capitale investito, ma per ripristinare il deprezzamento. Altri aggiustamenti sono stati proposti in contabilità nazionale per tenere conto dell'inflazione, sia il PIL che il PIN sono calcolati anche a prezzi costanti, e del livello relativo dei prezzi tra paesi, il PIL è stimato anche a parità di potere di acquisto.

Nonostante questi aggiustamenti, il PIL e i sistemi standard di contabilità nazionale non prevedono interventi analoghi per una serie di aspetti che possono essere raggruppati in tre macro-aree: benessere economico (tempo libero, attività di non-mercato, ricchezza, disoccupazione etc.), condizioni di vita (l'ambiente, la salute, l'educazione, l'ineguaglianza, etc.) e felicità (attività in famiglia e con gli amici, soddisfazioni personali e sul mondo del lavoro, etc.). Una delle critiche più rilevanti mosse al PIL è il modo in cui viene contabilizzato l'ambiente e, in particolare, la riduzione dello stock di capitale naturale, il deterioramento delle risorse naturali e l'inquinamento. Ad esempio, l'estrazione di una risorsa naturale genera un incremento del PIL che non viene bilanciata da una analoga riduzione dello stock di capitale, oppure, sono contabilizzati come incrementi le spese difensive effettuate per compensare un danno ambientale prodotto dall'inquinamento. Gli investimenti in capitale umano, siano essi destinati all'educazione o alla salute, sono considerati come consumo e non come investimento.

Negli ultimi anni sono stati profusi notevoli sforzi per lo sviluppo di appropriati indicatori ed indici sintetici volti a monitorare aspetti che non sono presi in considerazione dal PIL con risultati non conclusivi, poiché ancora soggetti a miglioramenti e non esenti da critiche. I numerosi tentativi di andare "oltre il PIL" si differenziano sostanzialmente in base agli obiettivi e alle assunzioni teoriche che vengono poste alla base delle varie proposte di riforma. Infatti, a seconda del tipo di approccio teorico e di cosa si vuole misurare - lo sviluppo sostenibile, il progresso o il benessere - si avranno differenti indicatori o indici. I limiti del PIL hanno spinto alla ricerca di nuove misure che si basano essenzialmente su tre tipologie differenti di intervento:

- migliorare il PIL correggendo alcuni aspetti della contabilità nazionale esistente (ad esempio: Net Economic Welfare, Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW), Genuine Progress Indicator (GPI), Green GDP, Adjusted net savings (ANS);
- sostituire il PIL creando nuovi indicatori o indici con assunzioni innovative (ad esempio: Human Development Index (HDI), Ecological Footprint (EF), Environmental Sustainability Index (ESI), Happy Planet Index (HPI);
- integrare il PIL affiancando alla contabilità nazionale nuove informazioni siano esse sociali o ambientali (ad esempio: System of Economic Environmental Accounts (SEEA) NAMEA, Environmental Accounts (EA), Sustainable Development Indicators (SDIs).

In questa sede, tra i vari indicatori sintetici a disposizione, sono stati presi in considerazione quattro indicatori che fanno parte delle prime due tipologie di miglioramento: HDI, ESI, ANS e EF. Questi indici si concentrano su diversi aspetti e dimensioni dello sviluppo, alcuni si focalizzano principalmente su aspetti socio-economici altri, invece, sono più centrati su aspetti ambientali. In

particolare, gli ultimi tre fanno parte del nutrito gruppo di indicatori di sviluppo sostenibile. La scelta di questi quattro indicatori trova giustificazione nel fatto che essi: sono definiti o adottati da autorevoli istituzioni internazionali; sono calcolati usando dati affidabili, con una ampia copertura geografica.

Lo HDI è basato su un'idea di Amartya Sen ed è stato messo a punto nel 1990 da Mahbbub ul Haq e Richard Jolly. L'obiettivo dell'indice, in seguito adottato dall'UNEP (United Nations Environment Programme), è quello di monitorare lo sviluppo sociale ed economico di una nazione. L'HDI è formato da tre indicatori: l'aspettativa di vita alla nascita (LEI), il grado di educazione (EI) e il PIL pro-capite a parità di potere d'acquisto. I tre indicatori sono aggregati assegnando a ciascuno di essi lo stesso peso, quest'ultima è, però, una delle principali critiche mosse all'indice, oltre alla difficoltà di estrapolare, dai risultati conseguiti dai vari Paesi, misure di policy specifiche per ciascuna nazione.

L'ESI è il frutto di una collaborazione tra il Global Leaders for Tomorrow Environment Task Force e le Università di Yale e della Columbia. L'ESI come l'HDI è un indice composito formato da 21 indicatori che ha l'obiettivo di misurare la performance dei Paesi nei tre pilastri di cui si compone lo sviluppo sostenibile: l'economia, l'ambiente e la società. I 21 indicatori sono raggruppabili in cinque macro aree: i sistemi ambientali; la riduzione delle pressioni sull'ambiente, la riduzione della vulnerabilità umana, la capacità sociale ed istituzionale, la governance globale. Come nel caso dello HDI tutti gli indicatori hanno uguale peso. Inoltre, la scelta degli indicatori che formano l'ESI è oggetto di critiche a causa della discrezionalità nella selezione.

L'ANS, anche conosciuto come Genuine Savings, è un indicatore di sostenibilità sviluppato e adottato dalla Banca Mondiale sulla base dei concetti di contabilità nazionale verde. L'ANS misura il reale tasso di risparmio di una economia dopo avere calcolato l'investimento in capitale umano, il deprezzamento delle risorse naturali e i danni causati dall'inquinamento. L'ANS viene calcolato sulla base della contabilità nazionale standard modificando il Risparmio interno lordo mediante quattro passaggi. Vengono a tal fine dedotti: il deprezzamento del capitale fisico, in modo da ottenere il Risparmio interno netto; il deprezzamento di alcune tipologie di capitale naturale e i danni prodotti da alcuni tipi di inquinamento, infine, sono sommate le spese correnti in educazione che nelle statistiche standard sono considerate come consumo. Una delle principali critiche a questo indicatore è riconducibile all'assunzione che il tasso di sostituzione tra i differenti tipi di capitale sia pari all'unità, ovvero che è sempre possibile sostituire capitale naturale o umano con capitale fisico prodotto dall'uomo. Tale sostituibilità, in realtà, non è sempre possibile, come nel caso di alcune forme di capitale naturale necessarie al sostentamento della vita sul pianeta.

L'EF è stata definita nel 1994 per valutare la relazione tra consumo, crescita e pressione sulle risorse naturali. Dal 2000 è uno degli indici utilizzato dal WWF per il Living Planet Report ed è promosso in molti documenti della Commissione Europea. L'impronta ecologica di una determinata popolazione corrisponde all'area biologicamente produttiva, sia terrestre che marina, necessaria a produrre le risorse consumate e ad assorbire i rifiuti generati. L'EF utilizza un numerario fisico e non monetario trasformando i consumi in area biologicamente produttiva. Inoltre, l'EF di una determinata popolazione può essere confrontata con la capacità di produzione e di assorbimento dell'area in cui essa è insediata. In questo modo si può valutare se il sentiero di consumo intrapreso è coerente con il flusso di servizi forniti dagli asset naturali a disposizione. Tra le varie critiche rivolte all'EF due hanno particolare rilievo: l'EF non considera eventuali shock tecnologici positivi che potrebbero essere in grado di superare i limiti biologici attuali; esso adotta un approccio pregiudizievole nei confronti del commercio internazionale. Infatti, comparare l'EF con la

capacità biologica disponibile all'interno di un paese afferma implicitamente la desiderabilità dell'auto-sufficienza o dell'autarchia.

Una integrazione alle tradizionali statistiche basata su queste nuove misure che vanno oltre il PIL verrà proposta in futuro nei documenti ufficiali di programmazione.

3. FINANZA PUBBLICA

3.1 AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

3.1.1 Risultati per il 2009

Secondo i dati diffusi dall'ISTAT con il comunicato stampa del 1° marzo, nel 2009 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è ammontato a 80,8 miliardi, pari al 5,3 per cento del PIL. La stima, indicata nella RUEF 2009, è stata rivista al rialzo con il DPEF 2010-2013 a seguito del perdurare della crisi economica che si è riflessa negativamente sulle prospettive di crescita e ha comportato il varo di un pacchetto di misure anticrisi, peraltro neutrale in termini di impatto sui saldi di bilancio, diretto a sostenere i consumi e a rilanciare lo sviluppo. Successivamente, l'indebitamento netto stimato è stato confermato a settembre nella Nota di Aggiornamento 2010-2013 e a gennaio con la presentazione del Programma di Stabilità per il 2009.

Il risultato atteso dell'indebitamento in termini nominali viene sostanzialmente confermato dal dato diffuso con il comunicato di marzo, con un lieve ritocco al rialzo di 0,3 miliardi, per l'effetto congiunto di minori entrate totali per 2,5 miliardi e di una minore spesa complessiva per 2,2 miliardi. Il rapporto *deficit*/PIL è rimasto invariato nonostante la revisione al ribasso di 0,5 punti percentuali delle stime di crescita del PIL nominale (-3,0 per cento il dato di consuntivo rispetto al 2008). La spesa per interessi rilevata a consuntivo si è collocata al 4,7 per cento del PIL. Il disavanzo primario registra una crescita di 2,1 miliardi collocandosi a -0,6 per cento in rapporto al PIL, con un peggioramento di un decimo di punto rispetto alla precedente stima.

L'analisi di dettaglio segnala una ricomposizione degli aggregati di entrata e di spesa rispetto alle precedenti stime come effetto di dinamiche differenziate delle maggiori componenti¹.

La minore spesa complessiva è da attribuire principalmente al calo della spesa in conto capitale di 3,7 miliardi, che ha più che compensato il contestuale incremento della spesa corrente di 1,5 miliardi. La minore spesa in conto capitale è da ascrivere al ribasso degli investimenti fissi lordi (-3,6 miliardi) e dei contributi in conto capitale (-2,5 miliardi) ai quali si è contrapposto un incremento più contenuto degli altri trasferimenti (+2,5 miliardi). La crescita della spesa corrente deriva soprattutto dal rialzo dei consumi intermedi (+4,0 miliardi) e delle altre spese correnti (+2,9 miliardi), che è stato parzialmente controbilanciato dal calo della spesa per redditi da lavoro dipendente (-3,6 miliardi) e per interessi passivi (-1,8 miliardi).

¹ Per omogeneità i risultati sono confrontati con le previsioni riportate nella Nota per gli anni 2010-2012 e non con le stime contenute nel conto economico delle Amministrazioni Pubbliche incluso nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità per il 2009. La differenza, neutrale in termini di saldo di bilancio, ammonta a circa 0,5 punti di PIL sul totale delle entrate e delle spese e riguarda alcune voci delle altre entrate correnti e delle altre spese correnti. La discrepanza discende dall'applicazione delle regole contabili stabilite dal Regolamento n. 1500/2000 in base alle quali sono state escluse alcune voci (es. risultato netto di gestione, *swap* di interesse, ammortamenti, ricavi da vendite beni e servizi) invece presenti nei conti nazionali.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 3.1: CONTO ECONOMICO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE – SCOSTAMENTO CON PREVISIONI (milioni di euro)

	2009			2010			2011			2012		
	NOTA 2010-2012	RUEF	DIFF.	NOTA 2010-2012	RUEF	DIFF.	NOTA 2010-2012	RUEF	DIFF.	NOTA 2010-2012	RUEF	DIFF.
SPESE												
Redditi da lavoro dip.	175.225	171.578	-3.647	176.445	175.524	-921	177.705	176.013	-1.692	180.082	177.459	-2.623
Consumi intermedi	133.173	137.199	4.026	133.924	138.855	4.931	135.095	140.313	5.218	138.161	144.437	6.276
Prestazioni sociali	291.280	291.335	55	297.900	298.030	130	306.330	306.330	0	315.990	315.990	0
Altre sp. correnti al netto di int.	58.830	61.684	2.854	62.450	62.379	-71	60.714	61.815	1.101	60.350	61.395	1.045
Totale sp. correnti al netto di int.	658.508	661.796	3.288	670.719	674.788	4.069	679.844	684.471	4.627	694.583	699.281	4.698
(in % di PIL)	43,0	43,5	0,6	42,7	43,4	0,8	41,7	42,6	1,0	41,0	41,9	0,9
Interessi passivi	73.101	71.288	-1.813	76.317	71.363	-4.954	84.981	78.834	-6.147	92.725	87.053	-5.672
(in % di PIL)	4,8	4,7	-0,1	4,9	4,6	-0,3	5,2	4,9	-0,3	5,5	5,2	-0,3
Totale spese correnti	731.609	733.084	1.475	747.036	746.151	-885	764.825	763.305	-1.520	787.308	786.334	-974
Totale spese in conto capitale	69.446	65.770	-3.676	61.800	59.577	-2.223	57.353	57.128	-225	60.409	57.273	-3.136
di cui:												
Investimenti fissi lordi	40.635	37.040	-3.595	35.129	33.247	-1.882	32.302	32.894	592	36.029	32.627	-3.402
Contributi in c/capitale	26.988	24.445	-2.543	24.175	24.016	-159	23.122	22.161	-961	22.956	22.460	-496
Altri trasferimenti	1.823	4.285	2.462	2.496	2.314	-182	1.929	2.073	144	1.424	2.186	762
Totale spese fin. al netto di int.	727.954	727.566	-388	732.519	734.365	1.846	737.197	741.599	4.402	754.992	756.554	1.562
Totale spese finali	801.055	798.854	-2.201	808.836	805.728	-3.108	822.178	820.433	-1.745	847.717	843.607	-4.110
ENTRATE												
Totale entrate tributarie	444.125	441.858	-2.267	451.300	446.981	-4.319	462.534	455.993	-6.541	482.004	473.996	-8.008
di cui:												
Imposte dirette	233.975	222.655	-11.320	240.475	233.511	-6.964	246.572	236.845	-9.727	260.446	246.687	-13.759
Imposte indirette	205.856	206.956	1.100	210.347	211.827	1.480	215.484	218.412	2.928	221.080	226.656	5.576
Imposte in c/capitale	4.294	12.247	7.953	478	1.643	1.165	478	736	258	478	653	175
Contributi sociali	213.210	215.003	1.793	216.880	217.954	1.074	224.908	224.238	-670	232.032	231.588	-444
di cui:												
Contributi effettivi	209.300	210.917	1.617	212.911	213.803	892	220.875	220.019	-856	227.932	227.302	-630
Contributi figurativi	3.910	4.086	176	3.969	4.151	182	4.033	4.219	186	4.100	4.286	186
Altre entrate correnti	56.967	57.341	374	57.430	57.472	42	58.140	58.500	360	60.684	59.954	-730
Totale entrate correnti	710.008	701.955	-8.053	725.132	720.764	-4.368	745.104	737.995	-7.109	774.242	764.885	-9.357
Entrate in c/capitale non tributarie	6.216	3.852	-2.364	5.280	5.205	-75	5.920	5.924	4	6.157	5.337	-820
Totale entrate finali	720.518	718.054	-2.464	730.890	727.612	-3.278	751.502	744.655	-6.847	780.877	771.475	-9.402
p.m. Pressione fiscale	42,9	43,2	0,3	42,5	42,8	0,3	42,1	42,4	0,2	42,1	42,3	0,1
SALDI												
Saldo primario	-7.436	-9.512	-2.076	-1.629	-6.753	-5.124	14.305	-3.056	-11.249	25.885	14.921	-10.964
(in % di PIL)	-0,5	-0,6	-0,1	-0,1	-0,4	-0,3	0,9	-0,2	-0,7	1,5	0,9	-0,6
Saldo di parte corrente	-21.601	-31.129	-9.528	-21.904	-25.387	-3.483	-19.721	-25.310	-5.589	-13.066	-21.449	-8.383
(in % di PIL)	-1,4	-2,0	-0,6	-1,4	-1,6	-0,2	-1,2	-1,6	-0,4	-0,8	-1,3	-0,5
Indebitamento netto	-80.537	-80.800	-263	-77.946	-78.116	-170	-70.676	-75.778	-5.102	-66.840	-72.132	-5.292
(in % di PIL)	-5,3	-5,3	-0,1	-5,0	-5,0	-0,1	-4,3	-4,7	-0,4	-3,9	-4,3	-0,4
PIL nominale	1.533.156	1.520.870	-12.286	1.572.388	1.554.347	-18.041	1.631.554	1.606.014	-25.540	1.694.382	1.669.371	-25.011

Le minori entrate totali sono da imputare essenzialmente alla flessione delle entrate tributarie (-2,3 miliardi) derivata dalla diminuzione delle imposte dirette (-11,3 miliardi) non compensata per intero dall'aumento delle altre componenti, nell'ordine: imposte in conto capitale (+8,0 miliardi), contributi sociali (+1,8 miliardi) e imposte indirette (+1,1 miliardi). Le differenze registrate nel comparto delle entrate tributarie sono dovute principalmente alla diversa contabilizzazione del gettito derivante dal riallineamento dei valori di bilancio ai principi IAS (circa 6,6 miliardi). Tali introiti, registrati inizialmente fra le imposte dirette, sono stati considerati imposte *una tantum* e come tali contabilizzati a consuntivo come entrate in conto capitale. In assenza di tale riclassificazione il minor gettito da imposte dirette si ridurrebbe sensibilmente.

Rispetto al risultato conseguito nel 2008, l'indebitamento netto aumenta di 2,6 punti percentuali, a riflesso del progressivo deterioramento dello scenario macroeconomico a partire dalla seconda metà del 2008.

Il saldo di bilancio ha beneficiato dell'aumento delle misure *una tantum* a riduzione del *deficit*, pari nel 2009 allo 0,6 per cento del PIL². Per effetto dell'andamento negativo dell'*output gap* (-4,3 per cento) connesso alla contrazione economica, l'impatto della componente ciclica ha determinato un peggioramento più contenuto del saldo di bilancio strutturale 2009 rispetto a quello effettivo, da -3,4 a -3,8 per cento del PIL (cfr. Riquadro Profilo dell'indebitamento strutturale).

Si è pertanto prodotto un disavanzo primario (-0,6 per cento del PIL), con un peggioramento pari a circa 3,1 punti percentuali rispetto al livello del 2008 (2,5 per cento). Il saldo delle partite correnti si colloca su un valore negativo pari a -2,0 per cento del PIL per l'effetto combinato della flessione delle entrate correnti (circa 26,4 miliardi) e della crescita delle spese correnti (circa 16,8 miliardi).

Nel 2009 la spesa complessiva è risultata pari al 52,5 per cento del PIL, in aumento di 3,1 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Sul risultato ha influito principalmente la crescita della spesa in conto capitale (12,7 per cento), la cui incidenza sul totale della spesa è passata dal 7,5 all'8,2 per cento anche per effetto del riacquisto da parte degli enti di previdenza di immobili in precedenza oggetto di operazioni di cessione mediante cartolarizzazione.

Nell'insieme risultano in crescita tutte le componenti di spesa in conto capitale. Gli investimenti fissi lordi sono aumentati del 7,0 per cento, i contributi agli investimenti del 10,3 per cento, mentre le altre uscite in conto capitale, il cui importo è più che raddoppiato, scontano in larga parte il rimborso straordinario alle imprese dei maggiori versamenti IRPEF e IRES derivanti dalla deducibilità del 10 per cento dell'IRAP riconosciuta forfettariamente sugli interessi e sul costo del personale per i periodi di imposta precedenti al 2008³.

La spesa corrente è cresciuta in valore assoluto del 2,3 per cento, collocandosi al 48,2 per cento del PIL contro il 45,7 per cento del 2008. La spesa corrente primaria è aumentata a sua volta del 4,2 per cento toccando il 43,5 per cento del PIL (in aumento di 3,0 punti percentuali rispetto all'anno precedente). L'onere degli interessi sul PIL si è ridotto di 0,5 punti percentuali (-9,9 miliardi), passando dal 5,2 del 2008 al 4,7 per cento del 2009. La dinamica rilevata conferma la tendenza al contenimento della spesa per interessi registrato negli ultimi anni, anche grazie al calo generalizzato dei tassi a breve termine.

Le componenti della spesa corrente che evidenziano il maggiore incremento rispetto al 2008 sono i consumi intermedi (6,3 per cento) e le prestazioni sociali in denaro (5,1 per cento).

La crescita della spesa per consumi intermedi è dovuta in larga parte alle maggiori consegne del Ministero della Difesa, passate da 3,8 a 6,4 miliardi. Tale spesa ha inoltre risentito dell'aumento dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati

² Le entrate *una tantum* derivano essenzialmente dal riallineamento dei valori di bilancio ai principi IAS (6,6 miliardi) e dagli introiti legati al c.d. 'scudo fiscale', ossia al rimpatrio e alla regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (5,0 miliardi) – cfr. Tav. 3.1.

³ Cfr. D.L. n.185/2008 art. 6.

dovuto al dilatarsi degli *spread* fra tasso di riferimento e tassi di interesse praticati sui prestiti concessi dal sistema creditizio alle Amministrazioni pubbliche.

TAVOLA 3.2: CONTO ECONOMICO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (rapporti al PIL)

	CONSUNTIVO					Stime RUEF	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SPESE							
Redditi da lavoro dip.	11,0	10,6	10,8	11,3	11,3	11,0	10,6
<i>retribuzioni lorde</i>	7,8	7,5	7,7	8,0	8,0	7,7	7,4
<i>contributi sociali datore di lavoro</i>	3,2	3,1	3,1	3,3	3,3	3,3	3,2
Consumi intermedi	8,0	7,9	8,2	9,0	8,9	8,7	8,7
Prestazioni sociali	17,0	17,1	17,7	19,2	19,2	19,1	18,9
<i>pensioni</i>	13,9	13,9	14,2	15,3	15,4	15,4	15,3
<i>altre prestazioni sociali</i>	3,1	3,2	3,5	3,9	3,8	3,7	3,6
Contributi alla produzione	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
Imposte dirette e indirette	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Trasferimenti a U.E.: quarta risorsa	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Altre sp. correnti al netto di int.	0,8	0,9	1,0	1,1	1,0	0,9	0,8
Totale sp. correnti al netto int.	39,5	39,3	40,5	43,5	43,4	42,6	41,9
Interessi passivi	4,6	5,0	5,2	4,7	4,6	4,9	5,2
Totale spese correnti	44,2	44,3	45,7	48,2	48,0	47,5	47,1
<i>p.m. Spesa sanitaria</i>	6,8	6,6	6,9	7,3	7,4	7,3	7,2
Totale spese in conto capitale	5,0	4,0	3,7	4,3	3,8	3,6	3,4
di cui:	2,3	2,3	2,2	2,4	2,1	2,0	2,0
Investimenti fissi lordi	1,5	1,6	1,4	1,6	1,5	1,4	1,3
Contributi in c/capitale	1,2	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
Altri trasferimenti							
Totale spese fin. al netto di int.	44,6	43,4	44,2	47,8	47,2	46,2	45,3
Totale spese finali	49,2	48,4	49,4	52,5	51,8	51,1	50,5
ENTRATE							
Totale entrate tributarie	29,2	29,8	29,1	29,1	28,8	28,4	28,4
di cui:							
Imposte dirette	14,4	15,1	15,3	14,6	15,0	14,7	14,8
Imposte indirette	14,8	14,7	13,8	13,6	13,6	13,6	13,6
Imposte in c/capitale	0,0	0,0	0,0	0,8	0,1	0,0	0,0
Contributi sociali	12,8	13,3	13,8	14,1	14,0	14,0	13,9
di cui:							
Contributi effettivi	12,5	13,0	13,5	13,9	13,8	13,7	13,6
Contributi figurativi	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Altre entrate correnti	3,6	3,5	3,6	3,8	3,7	3,6	3,6
Totale entrate correnti	45,6	46,6	46,5	46,2	46,4	46,0	45,8
Entrate in conto capitale non trib.	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4
Totale entrate finali	45,8	46,9	46,7	47,2	46,8	46,4	46,2
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	42,0	43,1	42,9	43,2	42,8	42,4	42,3
SALDI							
Saldo primario	1,3	3,5	2,5	-0,6	-0,4	0,2	0,9
Saldo di parte corrente	1,4	2,3	0,8	-2,0	-1,6	-1,6	-1,3
Indebitamento netto	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3	-5,0	-4,7	-4,3
PIL nominale	1.485.377	1.546.177	1.567.851	1.520.870	1.554.347	1.606.014	1.669.371

All'interno delle prestazioni sociali in denaro la spesa pensionistica evidenzia un incremento del 4,2 per cento, dovuto all'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2009 (pari al 3,4 per cento), al saldo tra le nuove pensioni liquidate e le pensioni eliminate, nonché alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e ad arretrati liquidati. Per l'operare del meccanismo delle c.d. 'finestre' che ha innalzato i requisiti di accesso al pensionamento anticipato nel 2008 rispetto al 2007, si è prodotto un contenimento della dinamica della spesa pensionistica, prescindendo dal livello di indicizzazione ai prezzi concesso nel 2009. Ciò ha comportato un incremento al netto dell'indicizzazione ai prezzi pari a 0,8 punti percentuali. La spesa per le altre prestazioni sociali in denaro ha registrato

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

un incremento dell'8,5 per cento in seguito al significativo incremento della spesa per ammortizzatori sociali (passata dai 6.383 milioni del 2008 a 9.963 milioni nel 2009 per effetto di incrementi particolarmente rilevanti per gli ammortizzatori sociali ordinari e per uno sviluppo rispetto all'anno 2008 per i c.d. ammortizzatori in deroga), all'erogazione del *bonus* straordinario per famiglie, lavoratori e pensionati, all'incremento della spesa per rendite infortunistiche (condizionato dalla corresponsione dal 1° gennaio 2009 della rivalutazione delle rendite con riconoscimento dei relativi arretrati di spettanza per l'anno 2008), a fronte di incrementi inferiori delle altre componenti di spesa e, in particolare, del contenimento della spesa per la voce liquidazioni di fine rapporto per effetto delle minori liquidazioni di buonuscita nel pubblico impiego.

TAVOLA 3.3: CONTO ECONOMICO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (milioni di euro)

	CONSUNTIVO				Stime RUEF		
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SPESE							
Redditi da lavoro dip.	163.220	163.989	169.813	171.578	175.524	176.013	177.459
<i>retribuzioni lorde</i>	116.280	116.595	120.703	121.605	123.934	123.622	124.188
<i>contributi sociali datore di lavoro</i>	46.940	47.394	49.110	49.973	51.590	52.391	53.271
Consumi intermedi	119.003	122.876	129.009	137.199	138.855	140.313	144.437
Prestazioni sociali	252.178	264.387	277.263	291.335	298.030	306.330	315.990
<i>pensioni</i>	206.274	214.230	222.854	232.323	238.670	247.040	255.300
<i>altre prestazioni sociali</i>	45.904	50.157	54.409	59.012	59.360	59.290	60.690
Contributi alla produzione	13.070	14.872	15.053	15.103	14.880	14.890	14.392
Imposte dirette e indirette	16.970	17.983	18.099	18.715	19.078	19.385	19.780
Trasferimenti a U.E: quarta risorsa	10.477	10.146	10.701	11.628	12.909	13.209	13.509
Altre sp. correnti al netto di int.	12.393	13.712	15.169	16.238	15.512	14.331	13.714
Totale sp. correnti al netto di int.	587.311	607.965	635.107	661.796	674.788	684.471	699.281
Interessi passivi	68.578	77.126	81.161	71.288	71.363	78.834	87.053
Totale spese correnti	655.889	685.091	716.268	733.084	746.151	763.305	786.334
<i>p.m. Spesa sanitaria</i>	101.379	101.743	108.486	110.588	114.707	117.134	120.786
Totale spese in conto capitale	74.511	62.516	58.368	65.770	59.577	57.128	57.273
di cui:							
Investimenti fissi lordi	34.786	35.796	34.602	37.040	33.247	32.894	32.627
Contributi in c/capitale	22.471	25.133	22.154	24.445	24.016	22.161	22.460
Altri trasferimenti	17.254	1.587	1.612	4.285	2.314	2.073	2.186
Totale spese fin. al netto di int.	661.822	670.481	693.475	727.566	734.365	741.599	756.554
Totale spese finali	730.400	747.607	774.636	798.854	805.728	820.433	843.607
ENTRATE							
Totale entrate tributarie	434.405	460.574	456.237	441.858	446.981	455.993	473.996
di cui:							
Imposte dirette	213.867	233.170	239.740	222.655	233.511	236.845	246.687
Imposte indirette	220.313	227.103	216.009	206.956	211.827	218.412	226.656
Imposte in c/capitale	225	301	488	12.247	1.643	736	653
Contributi sociali	189.691	205.259	215.911	215.003	217.954	224.238	231.588
di cui:							
Contributi effettivi	186.072	201.339	212.031	210.917	213.803	220.019	227.302
Contributi figurativi	3.619	3.920	3.880	4.086	4.151	4.219	4.286
Altre entrate correnti	52.743	54.350	56.695	57.341	57.472	58.500	59.954
Totale entrate correnti	676.614	719.882	728.355	701.955	720.764	737.995	764.885
Entrate in conto capitale non trib.	4.158	4.233	3.218	3.852	5.205	5.924	5.937
Totale entrate finali	680.997	724.416	732.061	718.054	727.612	744.655	771.475
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	42,0	43,1	42,9	43,2	42,8	42,4	42,3
SALDI							
Saldo primario	19.175	53.935	38.586	-9.512	-6.753	3.056	14.921
Saldo di parte corrente	20.725	34.791	12.087	-31.129	-25.387	-25.310	-21.449
Indebitamento netto	-49.403	-23.191	-42.575	-80.800	-78.116	-75.778	-72.132
<i>(in % di PIL)</i>	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3	-5,0	-4,7	-4,3
<i>Debito (in % di PIL)</i>	106,5	103,5	106,1	115,8	118,4	119,5	119,6
PIL nominale	1.485.377	1.546.177	1.567.851	1.520.870	1.554.347	1.606.014	1.669.371

TAVOLA 3.4: CONTO ECONOMICO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (variazioni percentuali)

	CONSUNTIVO				Stime RUEF	
	07/06	08/07	09/08	10/09	11/10	12/11
SPESE						
Redditi da lavoro dip.	0,5	3,6	1,0	2,3	0,3	0,8
<i>retribuzioni lorde</i>	0,3	3,5	0,7	1,9	-0,3	0,5
<i>contributi sociali datore di lavoro</i>	1,0	3,6	1,8	3,2	1,6	1,7
Consumi intermedi	3,3	5,0	6,3	1,2	1,1	2,9
Prestazioni sociali	4,8	4,9	5,1	2,3	2,8	3,2
<i>pensioni</i>	3,9	4,0	4,2	2,7	3,5	3,3
<i>altre prestazioni sociali</i>	9,3	8,5	8,5	0,6	-0,1	2,4
Contributi alla produzione	13,8	1,2	0,3	-1,5	0,1	-3,3
Imposte dirette e indirette	6,0	0,6	3,4	1,9	1,6	2,0
Trasferimenti a U.E: quarta risorsa	-3,2	5,5	8,7	11,0	2,3	2,3
Altre sp. correnti al netto di int.	10,6	10,6	7,0	-4,5	-7,6	-4,3
Totale sp. correnti al netto di int.	3,5	4,5	4,2	2,0	1,4	2,2
Interessi passivi	12,5	5,2	-12,2	0,1	10,5	10,4
Totale spese correnti	4,5	4,6	2,3	1,8	2,3	3,0
<i>p.m. Spesa sanitaria</i>	0,4	6,6	1,9	3,7	2,1	3,1
Totale spese in conto capitale	-16,1	-6,6	12,7	-9,4	-4,1	0,3
di cui: Investimenti fissi lordi	2,9	-3,3	7,0	-10,2	-1,1	-0,8
Contributi in c/capitale	11,8	-11,9	10,3	-1,8	-7,7	1,3
Altri trasferimenti	-90,8	1,6	165,8	-46,0	-10,4	5,5
Totale spese fin. al netto di int.	1,3	3,4	4,9	0,9	1,0	2,0
Totale spese finali	2,4	3,6	3,1	0,9	1,8	2,8
ENTRATE						
Totale entrate tributarie	6,0	-0,9	-3,2	1,2	2,0	3,9
di cui: Imposte dirette	9,0	2,8	-7,1	4,9	1,4	4,2
Imposte indirette	3,1	-4,9	-4,2	2,4	3,1	3,8
Imposte in c/capitale	33,8	62,1	2.409,6	-86,6	-55,2	-11,3
Contributi sociali	8,2	5,2	-0,4	1,4	2,9	3,3
di cui: Contributi effettivi	8,2	5,3	-0,5	1,4	2,9	3,3
Contributi figurativi	8,3	-1,0	5,3	1,6	1,6	1,6
Altre entrate correnti	3,0	4,3	1,1	0,2	1,8	2,5
Totale entrate correnti	6,4	1,2	-3,6	2,7	2,4	3,6
Entrate in conto capitale non trib.	1,8	-24,0	19,7	35,1	13,8	0,2
Totale entrate finali	6,4	1,1	-1,9	1,3	2,3	3,6

La spesa sanitaria è risultata pari a 110,6 miliardi, pari a un aumento dell'1,9 per cento rispetto al 2008. Tale evoluzione riflette dinamiche differenziate delle singole componenti. La spesa per il personale si è ridotta del 2,0 per cento, dopo la crescita sostenuta del 2008, sulla quale avevano inciso gli effetti connessi ai rinnovi contrattuali del comparto, comprensivi della maggior parte degli arretrati. Al netto degli oneri per arretrati, la spesa per il personale del 2009 registra una crescita pari al 2,4 per cento rispetto al 2008⁴. La minore dinamica riscontrata rispetto agli anni passati è il risultato di una maggiore disciplina delle Regioni in conseguenza dell'insieme degli strumenti di *governance* derivanti dai diversi Accordi Stato-Regioni intervenuti nell'ultimo periodo, finalizzati a garantire la copertura integrale degli oneri connessi ai rinnovi contrattuali. In virtù dell'obbligo per le Regioni di accantonare sui propri bilanci risorse adeguate alla copertura integrale degli oneri connessi al rinnovo del CCNL del personale dipendente

⁴ In proposito deve rilevarsi che il dato della spesa per il personale dell'anno 2008 registra gli oneri per il rinnovo del CCNL dell'intero personale del SSN (comparto e dirigenza), biennio economico 2006-2007, con il pagamento di oneri per arretrati per complessivi 1.724 milioni. Sull'anno 2009, invece, insistono gli oneri arretrati del rinnovo del CCNL del personale del comparto relativo al solo anno 2008.

del SSN quale presupposto per l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato⁵, si è registrata una maggiore congruità nella valutazione del costo effettivo dei rinnovi del CCNL e una significativa riduzione del fenomeno delle sopravvenienze passive di rilevante entità negli esercizi finanziari successivi a quello di sottoscrizione del contratto. All'interno della spesa sanitaria i consumi intermedi sono cresciuti del 5,4 per cento rispetto al 2008 per effetto sia della dinamica della farmaceutica ospedaliera (cresciuta del 9,8 per cento) sia delle diverse modalità di erogazione di talune prestazioni sanitarie in precedenza erogate in regime di convenzione, tramite società *in house* appositamente costituite con il conseguente spostamento dei costi dall'acquisto di prestazioni all'acquisto di servizi. Le prestazioni acquistate da produttori *market* sono aumentate del 3,7 per cento, a sintesi di una riduzione della spesa per l'assistenza farmaceutica dell'1,9 per cento, di un incremento della spesa per la medicina di base del 14,8 per cento, originato dagli oneri arretrati (anni 2006, 2007 e 2008) legati al rinnovo delle convenzioni per la medicina di base⁶. Infine la spesa per le altre prestazioni (ospedaliere, specialistiche, riabilitative, integrative, altra assistenza) ha registrato un incremento del 3,5 per cento. Il contenimento della dinamica è anche da ascrivere a un processo in atto all'interno dei Sistemi Sanitari Regionali volto a trasferire gli oneri relativi a prestazioni in natura socio-assistenziali al di fuori del perimetro della spesa sanitaria, finanziandole a valere sul Fondo per la Non Autosufficienza.

I redditi da lavoro dipendente sono aumentati dell'1,0 per cento, in misura minore rispetto alla dinamica rilevata nel 2008 (+3,6 per cento). Il contenimento della dinamica retributiva dipende da diversi fattori. Innanzitutto, nel corso del 2009 si sono rinnovati prevalentemente contratti relativi al biennio economico 2008-2009, che hanno comportato minori esborsi per arretrati⁷ nonché incrementi a regime inferiori rispetto a quelli previsti, per esempio, per il biennio economico 2006-2007⁸. Inoltre, nell'anno 2009 si registrano i primi effetti degli interventi contenitivi della spesa per il personale pubblico, in particolare quelli derivanti dalle misure di razionalizzazione del comparto Scuola⁹. Appaiono in crescita sia le retribuzioni lorde (0,7 per cento) che i contributi sociali a carico del datore di lavoro (1,8 per cento). L'incidenza dei redditi da lavoro dipendente sul PIL risulta in aumento di 0,5 punti percentuali (dal 10,8 all'11,3 per cento), per l'effetto prevalente della flessione del PIL nominale nel 2009.

Nel 2009 le entrate totali sono risultate pari al 47,2 per cento del PIL, in aumento di 0,5 punti percentuali rispetto al 2008. In valore assoluto le entrate totali sono tuttavia diminuite dell'1,9 per cento contro la crescita dell'1,1 per cento rilevata nel 2008. Le entrate correnti nominali hanno registrato un calo più consistente rispetto alle entrate complessive (-3,6 per cento), che ha comportato anche una riduzione dell'incidenza sul PIL di 0,3 punti percentuali (dal 46,5 al 46,2 per cento).

⁵ Cfr. L. n.311/2004 art.1, comma 173 e successive modificazioni e integrazioni.

⁶ Al netto degli oneri per arretrati, la crescita dell'aggregato è pari al 5,5 per cento.

⁷ In proposito, si rammenta che il D.L. n. 185/2008 ha disposto, per il personale delle amministrazioni dello Stato, l'erogazione con lo stipendio del mese di dicembre 2008 dell'indennità di vacanza contrattuale riferita al primo anno del biennio economico 2008-2009.

⁸ L'incremento retributivo a regime avente carattere di generalità per il biennio economico 2008-2009 è pari al 3,2 per cento, a fronte del 4,9 per cento del biennio 2006-2007.

⁹ D.L. n. 112/2008, convertito in L. n. 133/2008.

La maggiore tenuta delle entrate totali rispetto alle entrate correnti è da attribuire all'aumento di introiti di carattere straordinario che hanno accresciuto il peso delle entrate in conto capitale in rapporto al PIL di 0,9 punti percentuali (da 0,2 a 1,1 per cento). Le imposte in conto capitale hanno beneficiato dei prelievi operati in base al c.d. scudo fiscale per la regolarizzazione o rimpatrio di attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero da soggetti residenti, pari a circa 5 miliardi¹⁰. Nella stessa categoria sono inclusi i versamenti *una tantum* (pari a oltre 6 miliardi) dell'imposta sostitutiva di tributi che hanno interessato alcuni settori dell'economia, in particolare quello bancario¹¹.

Le entrate correnti hanno risentito soprattutto del calo delle imposte dirette del 7,1 rispetto all'anno precedente. Tale riduzione dipende in gran parte dalla richiamata riclassificazione dell'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi derivanti dall'adeguamento dei valori di bilancio alle regole contabili IAS tra le imposte in conto capitale. In assenza di tale riclassificazione, la riduzione delle imposte dirette si attesterebbe a -4,4 per cento. Il risultato dell'anno sconta peraltro il rinvio al 2010 del pagamento del 20 per cento dell'acconto delle imposte sui redditi. In senso contrario ha inciso l'aumento di gettito derivante dal potenziamento dell'attività di accertamento e riscossione dell'amministrazione finanziaria (cfr. Riquadro Risultati alla lotta all'evasione).

Anche le imposte indirette hanno registrato un andamento in discesa (-4,2 per cento in valore assoluto), confermando la tendenza al ribasso già evidenziatasi nel 2008 (-4,9 per cento). In misura inferiore sono diminuiti i contributi sociali (-0,4 per cento) grazie alla complessiva tenuta delle retribuzioni lorde dovuta alla lieve crescita dell'importo medio pro-capite che ha parzialmente compensato la flessione dell'occupazione.

La pressione fiscale è una grandezza basata su un rapporto. In specie, su un rapporto tra totale delle entrate fiscali e prodotto interno lordo. Se il denominatore scende (e il PIL è sceso), il rapporto si modifica in aumento. Le entrate sono diminuite con velocità minore rispetto alla contrazione del PIL e, tra l'altro, sono state arricchite dalla dinamica positiva di due voci di entrata volontarie: le entrate da *voluntary disclosure* sui capitali rimpatriati e quelle da giochi. In aggiunta sono fortemente aumentate le entrate da contrasto all'evasione fiscale. Ne deriva che al netto di questi effetti la pressione fiscale, formalmente al 43,2 per cento del PIL, è in realtà scesa dal 42,8 per cento del 2008 al 42,4 per cento del 2009.

¹⁰ Cfr. L. n. 102/2009.

¹¹ Cfr. D.L. n. 185/2008 art. 15 concernente il riallineamento e la rivalutazione volontaria di valori contabili.

RISULTATI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE

Il livello delle riscossioni realizzato nel 2009 è risultato superiore rispetto a quanto registrato nel 2008, che già rappresentava un primato rispetto agli anni precedenti. Il positivo andamento costituisce il riflesso dell'efficienza dell'apparato organizzativo dei controlli dimostrata negli ultimi anni dall'Amministrazione finanziaria e dell'efficacia delle politiche e delle strategie di contrasto all'evasione fiscale adottate a partire dal 2008 con l'adozione di successivi provvedimenti normativi¹².

Nel biennio 2008-2009 si è registrato un tendenziale consolidamento delle entrate derivanti dalle attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, sia per effetto delle misure previste dai citati provvedimenti, sia grazie all'efficace azione volta al miglioramento della capacità dissuasiva basata su due punti fondamentali: l'individuazione di diverse macro-tipologie di contribuenti e l'adozione di differenziate metodologie di intervento. Le linee operative attivate dall'Agenzia delle entrate (tutoraggio, utilizzo mirato degli studi di settore, accertamento sintetico), combinate a più incisive sinergie operative con altri attori della fiscalità sia a livello nazionale che internazionale, si sono rivelate efficaci perché mirate e calibrate non solo alle caratteristiche e peculiarità del contribuente ma anche alla realtà economica e territoriale in cui esso opera.

Nel 2009 le riscossioni complessive derivanti dall'attività di accertamento, di controllo formale¹³ e di liquidazione automatizzata delle dichiarazioni¹⁴ – con riferimento alle sole entrate erariali – sono state pari a 7,043 miliardi, con un incremento del 19,8 per cento rispetto all'anno precedente.

¹² Con il D.L. n. 112/2008, convertito dalla L. n. 133/2008 e con il D.L. n. 185/2008, cvt. dalla L. n. 2/2009, viene dato nuovo impulso all'utilizzo dello strumento dell'accertamento sintetico nei confronti delle persone fisiche (art. 83, commi 8-11, D.L. n. 112/2008); potenziata l'attività di cooperazione e di scambio di dati fra l'Agenzia delle Entrate, l'INPS e i comuni; attuate misure volte a contrastare il fenomeno dello spostamento fittizio all'estero della residenza da parte di persone fisiche (art. 83, commi 16-17, D.L. n. 112/2008); previsto un maggior coordinamento tra Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane e Guardia di Finanza, in materia di contrasto alle frodi IVA (art. 83, commi 5-7, D.L. n. 112/2008); allargata la platea degli istituti deflativi con l'adesione diretta al processo verbale di constatazione relativo alle violazioni in materia di imposte sui redditi e di imposta sul valore aggiunto (art. 83, comma 18, D.L. n. 133/2008). Oltre alla possibilità di aderire ai contenuti dell'invito a comparire mediante comunicazione al competente ufficio e versamento delle somme dovute entro il quindicesimo giorno antecedente la data di comparizione (art. 27, commi 1-4 della L. n. 2/2009); prolungamento del termine per il recupero di crediti inesistenti o indebitamente portati in compensazione, (art. 27, commi 16-21, D.L. n. 112/2008). In materia di controlli viene disposta (art. 27, commi 9-15, della L. n. 2/2009) l'obbligatorietà dei controlli sulle dichiarazioni dei redditi e IVA delle imprese di più rilevante dimensione (imprese con volume d'affari o ricavi non inferiori a 300 milioni (nel 2011 tale importo scenderà a 100 milioni). L'art. 30 della stessa legge stabilisce inoltre che l'applicabilità del regime fiscale agevolato in favore degli enti di tipo associativo (non imponibilità di corrispettivi, quote e contributi associativi) è subordinata alla trasmissione all'Agenzia delle Entrate per via telematica di dati e notizie rilevanti a fini fiscali.

L'art. 7 del D.L. n. 5/2009, cvt. dalla L. n. 33/2009, prevede una intensificazione dei controlli e più incisive misure sanzionatorie. In particolare l'Agenzia delle Entrate destinerà ulteriori risorse a specifici controlli volti al contrasto dell'utilizzo di crediti inesistenti mediante compensazioni. Con lo stesso decreto legge vengono previste disposizioni antielusive su proventi derivanti da contratti finanziari, al fine di contrastare l'utilizzo di pratiche elusive dirette all'esclusione dei dividendi da imposizioni.

Il D.L. n. 78/2009, cvt. dalla L. n. 102/2009, ha posto in essere ulteriori provvedimenti in tema di contrasto all'evasione. L'art. 10 in tema di compensazioni di crediti IVA inesistenti, stabilisce che, al fine di contrastare abusi, l'utilizzo in compensazione dei crediti IVA superiori a 10.000 euro sia subordinato alla preventiva presentazione della dichiarazione o dell'istanza dal quale lo stesso risulta. Le dichiarazioni che evidenziano un credito IVA superiore a 15.000 euro devono essere, ai fini dell'utilizzo in compensazione, corredate dell'attestato di conformità, di cui all'articolo 35, comma 1, lettera a), del D. Lgs. n. 241/1997.

¹³ Art. 36-ter D.P.R. 600/73.

¹⁴ Art. 36-bis D.P.R. 600/73 e art. 54-bis D.P.R. 633/72.

Le entrate tributarie hanno registrato un deciso incremento di oltre il 28 per cento, passando dai 4,11 miliardi del 2008 ai 5,27 miliardi del 2009. Tale ultimo importo, in dettaglio, è all'incirca composto per metà da riscossioni a mezzo ruolo e per metà da incassi derivanti dall'applicazione dei cosiddetti istituti deflativi del contenzioso: accertamento con adesione, acquiescenza e conciliazione giudiziale.

Si segnala, in particolare, proprio la forte accelerazione delle riscossioni derivanti dagli istituti deflativi del contenzioso, che hanno fatto registrare un incremento del 60 per cento rispetto al 2008. La forte crescita dell'utilizzo di tali strumenti costituisce un segnale fortemente positivo in quanto da un lato comporta la diminuzione della conflittualità nei rapporti con i contribuenti e, dall'altro, favorisce l'immediata riscossione delle somme dovute.

Le entrate extra-tributarie, invece, sono risultate in linea con il risultato dell'anno precedente con un leggero incremento dello 0,2 per cento.

I risultati conseguiti (entrate tributarie ed extra-tributarie) sono da ritenersi molto positivi, soprattutto in considerazione del fatto che i dati relativi alle riscossioni mediante ruoli sono influenzati dalle nuove disposizioni sulle rateazioni, che hanno prodotto e produrranno effetti di cassa negli esercizi successivi.

Bilancio dello Stato (in milioni di euro ove non diversamente specificato)

	2008	2009	Var. %
Entrate Tributarie	4.111	5.270	28,2
- Ruoli	2.462	2.631	6,9
- Istituti deflativi del contenzioso	1.649	2.639	60,0
Entrate Extratributarie	1.769	1.773	0,2
TOTALE	5.880	7.043	19,8

EVOLUZIONE DELLE STIME DEI PRINCIPALI AGGREGATI DI FINANZA PUBBLICA NEL 2009

La previsione dei saldi di finanza pubblica ha risentito di una maggiore aleatorietà rispetto al passato per gli effetti indotti dallo sfavorevole scenario macroeconomico. Le revisioni operate a più riprese nel corso del 2009 riflettono l'evolversi delle prospettive di crescita dell'economia italiana nel contesto di forte incertezza della congiuntura internazionale e includono gli effetti delle misure anticrisi adottate dal Governo¹⁵ compatibilmente con l'impegno a preservare l'impatto negativo degli interventi sui conti pubblici.

In aprile nella Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica per il 2009 l'indebitamento netto per il 2009 veniva stimato in rialzo dal 3,7 al 4,6 per cento del PIL per effetto di una ulteriore contrazione del PIL in termini reali di 2,2 punti percentuali (da -2,0 per cento a -4,2 per cento) e di nuovi interventi settoriali e di stimolo dei consumi a sostegno dell'economia¹⁶.

Nel mese di giugno, con il DPEF per gli anni 2010-2013, la stima dell'indebitamento netto veniva aggiornata al rialzo al 5,3 per cento del PIL per tener conto della revisione degli andamenti tendenziali dei saldi di finanza pubblica conseguente anche alla persistenza della recessione economica. La previsione includeva inoltre l'impatto del provvedimento di assestamento di bilancio che recava un peggioramento del saldo netto da finanziarie per circa 37 miliardi, attribuibile principalmente a una rettifica delle previsioni iniziali sulle entrate. La nuova stima incorporava inoltre gli effetti delle ulteriori misure anticrisi varate mese di giugno e degli interventi urgenti a favore delle zone colpite da eventi sismici.

In base ai profili evolutivi dei flussi attesi di spesa e di entrata, la stima dell'indebitamento netto veniva confermata nel mese di settembre con la Relazione Previsionale e Programmatica e la Nota di Aggiornamento al DPEF 2010-2013, sia pure in presenza di una ricomposizione all'interno dei macroaggregati del conto che non incideva sui saldi complessivi.

Nel mese di gennaio, in occasione della presentazione del Programma di Stabilità, veniva effettuato un nuovo aggiornamento degli andamenti dei conti pubblici che portava alla revisione di alcune voci di entrata e di spesa corrente senza modificare il valore dell'indebitamento netto in rapporto al PIL. In particolare, sul lato delle spese si registrava una riduzione dell'onere per interessi di 0,1 punti percentuali rispetto alla stima di settembre, mentre sul lato delle entrate il minore ammontare delle imposte dirette era sostanzialmente compensato dalle maggiori entrate in conto capitale derivate dagli introiti legati alla regolarizzazione e rimpatrio dei capitali detenuti all'estero (c.d. 'scudo fiscale').

L'incertezza circa i tempi e la robustezza della ripresa economica ha condotto a rinviare agli anni successivi il conseguimento degli obiettivi di bilancio programmati. In linea con una logica di prudenza, il Governo ha concordato in sede europea una strategia di rientro improntata al principio di gradualità a partire dal 2010 che prevede misure di sostegno calibrate in coerenza con l'evoluzione del quadro macroeconomico. Resta fermo l'impegno del Governo a proseguire di pari passo con il consolidarsi della ripresa il percorso di risanamento avviato con la manovra finanziaria per il 2009 e articolato in un piano triennale di rientro dal disavanzo.

¹⁵ D.L. n. 185/2008 cvt. nella L. n. 2/2009; D.L. n. 5/2009 cvt. nella L. n. 33/2009; D.L. n. 78/2009 cvt. nella L. n. 102/2009; Accordo Stato-Regioni sottoscritto il 13 febbraio 2009.

¹⁶ La previsione teneva conto infine dell'impegno del Governo di accelerare i pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione.

TAVOLA 3.5: CONTO ECONOMICO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE – EVOLUZIONE DELLE PREVISIONI

CONTO P.A.	RUEF 2009				DPEF 2010-2013				RPP 2010				Nota 2010-2012			
	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
TOTALE SPESE	49,3	52,2	51,8	51,4	52,9	52,0	51,3	51,0	52,4	51,5	50,7	50,3	52,2	51,4	50,4	50,0
Spese correnti	45,6	48,0	48,0	47,9	48,4	48,1	47,7	47,5	47,9	47,6	47,1	46,8	47,7	47,5	46,9	46,5
Redditi da lavoro dipendente	10,9	11,4	11,3	11,0	11,5	11,3	11,0	10,7	11,4	11,2	10,9	10,7	11,4	11,2	10,9	10,6
Consumi intermedi	8,2	8,6	8,6	8,5	8,7	8,6	8,4	8,3	8,7	8,5	8,3	8,3	8,7	8,5	8,3	8,2
Prestazioni sociali	17,7	19,1	19,2	19,2	19,1	19,2	19,1	19,0	19,0	18,9	18,9	18,7	19,0	18,9	18,8	18,6
Interessi passivi	5,2	5,0	5,2	5,5	5,0	5,1	5,5	5,9	4,8	4,9	5,3	5,5	4,8	4,9	5,2	5,5
Altre spese correnti	2,4	3,9	3,8	3,7	4,0	3,8	3,7	3,6	3,9	3,9	3,7	3,6	3,8	4,0	3,7	3,6
Spesa in conto capitale	3,8	4,2	3,7	3,5	4,5	3,9	3,5	3,5	4,5	3,9	3,5	3,5	4,5	3,9	3,5	3,6
TOTALE ENTRATE	46,7	47,6	47,2	47,0	47,5	47,1	46,9	46,9	47,1	46,6	46,3	46,4	47,0	46,5	46,1	46,1
Entrate correnti	46,4	47,1	46,8	46,6	47,1	46,7	46,5	46,5	46,7	46,2	46,0	46,0	46,3	46,1	45,7	45,7
Entrate tributarie	29,1	29,3	29,0	28,9	29,3	28,9	28,9	29,0	29,0	28,6	28,5	28,6	29,0	28,7	28,3	28,4
Contributi sociali	13,7	14,2	14,2	14,1	14,1	14,1	14,0	13,9	14,0	13,9	13,9	13,8	13,9	13,8	13,8	13,7
Entrate in c/capitale non tributarie	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
Saldo primario	2,5	0,4	0,6	1,1	-0,4	0,2	1,1	1,7	-0,5	0,0	0,9	1,6	-0,5	-0,1	0,9	1,5
Indebitamento netto	2,7	4,6	4,6	4,3	5,3	5,0	4,4	4,1	5,3	5,0	4,3	3,9	5,3	5,0	4,3	3,9
Pressione fiscale	42,8	43,5	43,2	43,0	43,4	43,0	42,8	42,9	43,0	42,5	42,4	42,4	42,9	42,5	42,1	42,1

Fonte: Per il 2008 vedi ISTAT, Comunicato del 2 marzo 2009¹, Conti economici nazionali - Anni 2005-2008.
 Ministero Economia e Finanze, Relazione Unificata sull'Economia e sulla Finanza pubblica (RUEF) per il 2009, Marzo 2009.
 Ministero Economia e Finanze, Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) per gli anni 2010-2013, Giugno 2009.
 Ministero Economia e Finanze, Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) - L'economia italiana nel 2010, Settembre 2009.
 Ministero Economia e Finanze, Nota 2010-2012, Gennaio 2010.

1) I dati del conto della P.A. sono tratti dal comunicato ISTAT del 2 marzo 2009. Non sono stati inseriti i dati del più recente comunicato del 1 marzo 2010 in quanto i documenti del Ministero dell'Economia presentati (RUEF, DPEF, RPP e Nota per gli anni 2010-2012) sono stati elaborati a partire dai dati diffusi per il 2008 dall'ISTAT. Per il debito pubblico si è utilizzato il dato reso noto dalla Banca d'Italia nel marzo 2009.

3.1.2 Tendenze per il 2010 e anni successivi

Il quadro di finanza pubblica per il 2010, in presenza di una lieve revisione delle prospettive di crescita reale dell'economia italiana dall'1,1 per cento del gennaio scorso all'attuale 1,0 per cento, conferma il livello di indebitamento netto al 5,0 per cento del PIL.

Per il 2011 le nuove proiezioni riflettono una revisione al ribasso delle prospettive di crescita lievemente più accentuata, pari a 0,5 punti percentuali, all'1,5 per cento (2,0 per cento nel 2012). Il livello dell'indebitamento netto a legislazione vigente è atteso collocarsi al 4,7 per cento del PIL nel 2011 e al 4,3 per cento nel 2012, risultando superiore rispetto alle precedenti stime per circa 0,4 punti percentuali in media all'anno nel periodo 2011-12.

Per l'anno in corso, le nuove previsioni, pur in presenza di un rapporto indebitamento netto in rapporto al PIL invariato rispetto alle stime precedenti, evidenziano una ricomposizione degli aggregati di entrata e di spesa che sconta prevalentemente gli effetti di trascinamento dei risultati acquisiti nel 2009.

Dal lato delle entrate si evidenzia un minor gettito tributario rispetto alla precedente stima di settembre (-4,3 miliardi), dovuto alla diminuzione delle imposte dirette (-6,9 miliardi) parzialmente compensato dall'aumento delle imposte indirette (+1,5 miliardi) e di quelle in conto capitale (+1,2 miliardi), nonché un aumento dei contributi sociali (+1,0 miliardi) (cfr. Tavola 3.1 del paragrafo 3.1.1).

Anche la spesa complessiva risulta inferiore rispetto alla precedente stima (-3,1 miliardi). L'evoluzione più contenuta di tale aggregato è da attribuire al calo della spesa per interessi (-5,0 miliardi) e di quella in conto capitale (-2,2 miliardi), mentre la spesa corrente primaria evidenzia un aumento (+4,0 miliardi).

Rispetto ai risultati conseguiti nel 2009, le nuove stime per il 2010 evidenziano un tasso di crescita delle spese inferiore rispetto a quello delle entrate, rispettivamente pari allo 0,9 e all'1,3 per cento. L'evoluzione della spesa tiene conto del non replicarsi di alcuni oneri *una tantum* che si sono concentrati nel 2009. Parimenti, la dinamica contenuta delle entrate riflette il venir meno, nell'anno in corso, delle imposte di natura straordinaria contabilizzate nelle entrate in conto capitale (scudo fiscale e riallineamento dei valori di bilancio ai principi IAS)¹⁷. Tuttavia, le entrate tributarie sono stimate in aumento dell'1,2 per cento (a sintesi di una previsione di crescita delle imposte dirette del 4,9 per cento e di quelle indirette del 2,4 per cento e di una marcata contrazione delle imposte in conto capitale) e quelle contributive dell'1,4 per cento.

La pressione fiscale è prevista diminuire al 42,8 per cento, riportandosi su un livello inferiore a quello del 2008.

Le spese correnti al netto degli interessi sono stimate in aumento del 2,0 per cento, (in netto rallentamento dopo il 4,2 per cento del 2009), quelle in conto capitale in riduzione del 9,4 per cento (anche per effetto del non replicarsi di alcune spese che hanno inciso sul 2009). In rapporto al PIL, le spese correnti al netto degli interessi passano dal 43,5 al 43,4 per cento e quelle in conto capitale dal 4,3 al 3,8 per cento; la spesa per interessi scende, invece, dal 4,7 al 4,6 per cento (in relazione ad una revisione delle previsioni in linea con l'andamento dei tassi di mercato).

Nell'ambito delle spese correnti al netto degli interessi i redditi da lavoro dipendente sono stimati incrementarsi del 2,3 per cento. La crescita prevista consegue in parte allo slittamento al 2010 di alcuni rinnovi contrattuali, con un impatto in termini di arretrati valutato in circa 1.500 milioni, e in parte alla corresponsione della indennità di vacanza contrattuale per circa 650 milioni. Risulta in aumento anche la contribuzione aggiuntiva¹⁸ correlata alla crescita delle retribuzioni lorde dei dipendenti pubblici.

¹⁷ In proposito cfr. paragrafo 3.1.1 nota 2.

¹⁸ In base alla L. n. 335/1995 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) che ha istituito, dal 1° gennaio 1996, presso l'INPDAP la gestione separata dei trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato e al personale i cui trattamenti pensionistici sono a carico del bilancio dello Stato (CTPS) 'le Amministrazioni statali sono tenute al versamento di una contribuzione, rapportata alla base imponibile'. La L. n. 662/1996 (art. 3 c. 215) ha precisato che, a decorrere dal 1° gennaio 1996, oltre la contribuzione ordinaria, le Amministrazioni statali devono versare un'aliquota contributiva di finanziamento aggiuntiva determinata, insieme ai criteri e modalità di versamento, con decreto interministeriale (ex Lavoro ed ex Tesoro).