

Complessivamente, la differenza tra le stime sull'indebitamento netto per il 2009 presentate in questo Aggiornamento e quelle indicate nel precedente Aggiornamento è pari a 1,6 punti percentuali (Tavola 3). Il maggiore disavanzo è da attribuirsi principalmente, data la caduta del PIL, alla conseguente maggiore incidenza percentuale della spesa complessiva sul PIL stesso rispetto alla precedente previsione (1,2 punti percentuali), abbinata al minor peso delle entrate totali (-0,4 punti percentuali). All'interno della spesa corrente, l'accresciuta incidenza dei trasferimenti sociali in denaro (0,4 punti percentuali) e dei redditi da lavoro dipendente (0,1 punti percentuali) è stata controbilanciata dalla minore incidenza degli interessi passivi (-0,2 per cento). L'incidenza degli investimenti fissi lordi è aumentata di 0,3 punti percentuali. Nell'ambito delle entrate correnti il maggior peso delle altre entrate correnti (0,1 punti percentuali) ha coperto solo in piccola parte la riduzione delle imposte indirette (-0,3 punti percentuali), delle imposte dirette (-0,2 punti percentuali), e dei contributi sociali (-0,3 punti percentuali). La crescita economica per il 2009 risulta inferiore di 2,8 punti rispetto a quanto previsto nel precedente Aggiornamento (-4,8 per cento contro -2,0 per cento).

Rispetto ai risultati conseguiti nel 2008, l'indebitamento netto nominale del 2009 aumenta di 2,6 punti percentuali di PIL, passando dal 2,7 al 5,3 per cento⁴.

TAVOLA 3: DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITÀ

	2008	2009	2010	2011
TASSO DI CRESCITA DEL PIL				
Programma di Stabilità 2008	-0,6	-2,0	0,3	1,0
Programma di Stabilità 2009	-1,0	-4,8	1,1	2,0
Differenza	-0,4	-2,8	0,8	1,0
INDEBITAMENTO NETTO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2008	-2,6	-3,7	-3,3	-2,9
Programma di Stabilità 2009	-2,7	-5,3	-5,0	-3,9
Differenza	-0,1	-1,6	-1,7	-1,0
DEBITO PUBBLICO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2008	105,9	110,5	112,0	111,6
Programma di Stabilità 2009	105,8	115,1	116,9	116,5
Differenza	-0,1	4,6	5,3	4,9

⁴ Il risultato del 2008 è stato marginalmente rivisto dal 2,6 (indicato nel precedente Aggiornamento) al 2,7 per cento del PIL a seguito di una previsione di discesa del PIL più elevata rispetto alla precedente stima (da -0,6 a -1,0 per cento). Il risultato ha risentito inoltre degli interventi a sostegno dell'economia reale, quali la riduzione delle percentuali di acconto IRES e IRAP e le altre misure di sostegno ai redditi più bassi.

In particolare, le entrate totali in rapporto al PIL sono stimate in aumento di 0,4 punti percentuali rispetto al 2008, specialmente per effetto del maggiore gettito derivante dai contributi sociali e dalle altre entrate correnti (pari rispettivamente a 0,2 e 0,1 punti percentuali) a cui ha corrisposto, per effetto della crisi, un ribasso del gettito tributario, principalmente concentrato sulle imposte indirette (-0,3 punti percentuali).

L'incidenza della spesa complessiva è attesa aumentare di 2,9 punti percentuali di PIL rispetto al 2008, a seguito dell'incremento in rapporto al PIL delle principali componenti di spesa corrente, in particolare per trasferimenti sociali in denaro (1,3 punti percentuali)⁵ e per redditi da lavoro dipendente (0,5 punti percentuali), e della spesa per investimenti fissi lordi (0,4 punti percentuali). L'incidenza della spesa primaria sul PIL risulta in crescita di 3,3 punti percentuali, mentre quella della spesa per interessi passa dal 5,1 al 4,8 per cento. Il saldo primario si riduce di 2,9 punti percentuali (da 2,4 per cento a -0,5 per cento).

Per il 2010, l'indebitamento netto nominale delle Amministrazioni pubbliche viene stimato pari al 5,0 per cento del PIL, in aumento di 1,7 punti rispetto a quanto indicato nel precedente Aggiornamento, mentre il saldo primario è atteso approssimarsi al pareggio (-0,1 per cento). La stima tiene conto della revisione delle prospettive di crescita per il biennio 2009-2010 ed è in linea con la strategia di rientro concordata in sede europea, che prevede un percorso di risanamento improntato al principio di gradualità.

Per il biennio successivo 2011-2012, le stime di finanza pubblica riflettono l'andamento previsto del ciclo economico e le misure di risanamento che il Governo si impegna ad adottare. Alla fine del periodo l'indebitamento netto è atteso collocarsi al 2,7 per cento del PIL per effetto di una correzione aggiuntiva sul primario stimata pari a circa 0,4 punti percentuali nel 2011 e a circa 0,8 punti percentuali nel 2012. L'avanzo primario coerente con i valori obiettivo è stimato in aumento dall'1,3 per cento del 2011 al 2,7 per cento del 2012.

Come premesso, i principali effetti di miglioramento tanto sul lato delle entrate (minore evasione) quanto sul lato delle spese (costi standard) sono attesi dall'attuazione del federalismo fiscale.

⁵ La spesa per prestazioni sociali in denaro è attesa in crescita del 4,8 per cento rispetto all'anno 2008 per effetto dell'incremento della spesa pensionistica (+4,2 per cento) e dell'aumento della spesa per altre prestazioni sociali in denaro (+7,2 per cento), che tiene conto del rifinanziamento delle proroghe per ammortizzatori sociali in deroga.

TAVOLA 4: EVOLUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE¹⁾

	2008		2009	2010	2011	2012
	livello (2)	in % PIL		in % PIL		
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione						
1. Amministrazioni pubbliche	-42.979	-2,7	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7
aggiustamento annuale (3)				0,0	0,4	0,8
2. Amministrazioni centrali	-41.848	-2,7	-4,7	-4,7	-4,1	-3,7
3. Stato	-42.320	-2,7	-4,8	-4,7	-4,1	-3,7
4. Amministrazioni locali	-3.490	-0,2	-0,6	-0,4	-0,4	-0,4
5. Enti previdenziali	2.359	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Amministrazioni Pubbliche						
6. Totale entrate	723.742	46,0	46,4	45,9	45,5	45,6
7. Totale spese	766.721	48,8	51,7	50,9	49,9	49,5
8. Indebitamento netto	-42.979	-2,7	-5,3	-5,0	-4,3	-3,9
9. Spesa per interessi	80.891	5,1	4,8	4,9	5,2	5,5
10. Avanzo primario	37.912	2,4	-0,5	-0,1	0,9	1,5
11. Misure <i>una tantum</i> (4)	3.288	0,2	0,6	0,1	0,0	0,0
Componenti del lato delle entrate						
12. Totale entrate tributarie	457.424	29,1	29,0	28,7	28,3	28,4
12a. Imposte indirette	215.519	13,7	13,4	13,4	13,2	13,0
12b. Imposte dirette	241.427	15,4	15,3	15,3	15,1	15,4
12c. Imposte in c/capitale	478	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
13. Contributi sociali	214.718	13,7	13,9	13,8	13,8	13,7
14. Redditi da proprietà	9.273	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
15. Altre entrate	42.327	2,7	3,0	2,8	2,8	2,8
16. Totale entrate	723.742	46,0	46,4	45,9	45,5	45,6
<i>p.m. Pressione fiscale</i>		<i>42,8</i>	<i>42,9</i>	<i>42,5</i>	<i>42,1</i>	<i>42,1</i>
Componenti del lato della spesa						
17. Red. lavoro dip + Consumi intermedi	256.574	16,3	17,2	16,9	16,3	15,9
17a. Redditi da lavoro dipendente	171.160	10,9	11,4	11,2	10,9	10,6
17b. Consumi intermedi	85.414	5,4	5,7	5,6	5,4	5,3
18. Totale trasferimenti sociali	321.036	20,4	21,9	21,8	21,6	21,5
18a. Trasferimenti sociali in natura	43.028	2,7	3,0	2,9	2,9	2,9
18b. Prestazioni sociali non in natura	278.008	17,7	19,0	18,9	18,8	18,6
19. Interessi passivi	80.891	5,1	4,8	4,9	5,2	5,5
20. Contributi alla produzione	14.237	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
21. Investimenti fissi lordi	34.973	2,2	2,7	2,2	2,0	2,1
22. Altre spese	59.010	3,8	4,3	4,2	3,9	3,7
23. Totale spese	766.721	48,8	51,7	50,9	49,9	49,5
<i>p.m. Consumi pubblici</i>	<i>318.112</i>	<i>20,2</i>	<i>21,4</i>	<i>21,0</i>	<i>20,4</i>	<i>19,9</i>

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono causare differenze tra la somma delle varie voci di spesa e di entrata e, rispettivamente, il totale delle spese e il totale delle entrate.

2) Valori in milioni.

3) L'aggiustamento annuale è calcolato sul primario. La correzione cumulata è stimata pari a circa 1,2 per cento nel 2012.

4) Il segno positivo indica misure *una tantum* a riduzione del deficit.

Nota: la prima riga della tavola espone i valori programmatici, i restanti valori espongono gli andamenti a legislazione vigente.

III.2 IL SALDO DI BILANCIO CORRETTO PER IL CICLO

Per valutare in modo adeguato i risultati e gli obiettivi di finanza pubblica contenuti nel presente Aggiornamento del Programma di Stabilità, è necessario tener conto degli effetti del ciclo economico. Per il periodo 2008-2012, l'andamento del tasso di crescita del PIL a prezzi costanti e delle principali variabili di finanza pubblica viene messo a confronto con la dinamica del tasso di crescita del PIL potenziale e dei saldi di bilancio corretti per il ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*. La correzione per il ciclo degli indicatori di bilancio è stata effettuata applicando la metodologia approvata dal Consiglio ECOFIN per la derivazione del PIL potenziale e dell'*output gap*⁶. Pur essendo il risultato di una metodologia largamente collaudata e concordata a livello europeo, è opportuno sottolineare come l'attuale fase congiunturale renda particolarmente incerte le stime del tasso di crescita potenziale dell'economia. Pertanto, anche gli aggregati di finanza pubblica corretti per l'impatto ciclico devono essere considerati con molta cautela.

I dati riportati dalla Tavola 5 mostrano come la crisi finanziaria abbia avuto pesanti ripercussioni sull'economia italiana. Nel corso del 2009, il tasso di crescita del PIL ha subito una significativa contrazione (-4,8 per cento) che si è andata a sommare a quella già sperimentata nel 2008 (-1,0 per cento). La caduta nella crescita del PIL si è riflessa sul tasso di crescita potenziale che si è praticamente dimezzato tra il 2008 e il 2009, riducendosi di 0,3 punti percentuali. Conseguentemente, l'*output gap*, che misura lo scostamento del livello del prodotto corrente rispetto al livello del potenziale (in rapporto a quest'ultimo), è calato fortemente passando da circa 0,8 per cento raggiunto nel 2008 ad un valore di -4,5 per cento nel 2009. Tale stima è più ampia, in valore assoluto, del valore dell'*output gap* rappresentativo, stimato dalla Commissione nell'ambito della procedura per la determinazione dei *minimum benchmarks*⁷.

Il marcato peggioramento delle condizioni congiunturali ha pesato sulla dinamica del saldo di bilancio dello Stato. Nel 2009, l'indebitamento netto ha mostrato una dinamica nettamente meno negativa di altri paesi europei, ma nonostante ciò è pressoché raddoppiato rispetto al dato del 2008, attestandosi al 5,3 per cento del PIL. In specie, il deterioramento delle finanze pubbliche è evidente nell'operare degli stabilizzatori automatici in funzione anticiclica. Difatti, nel corso degli ultimi due anni, la componente ciclica del bilancio pubblico, che approssima la variazione automatica delle entrate fiscali e

⁶ La metodologia per la derivazione del prodotto potenziale e degli *output gap* si basa sulla stima di una funzione di produzione. Per ulteriori informazioni si veda: Denis, C., Grenouilleau, D., Mc Morrow, K., and W. Röger (2006); 'Calculating potential growth rates and output gaps – A revised production function approach'; *European Economy, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs; Economic Paper No.247*.

⁷ L'*output gap* rappresentativo (ROG), è quello che prevarrebbe nel 95 per cento delle probabilità, in presenza di condizioni cicliche 'normali'. Per l'Italia il valore del ROG, stimato dalla Commissione europea è pari al -3,1 per cento. Per ulteriori approfondimenti si veda: *European Commission 2007, Public Finance in EMU 2007, European Economy, No. 3*.

delle spese per ammortizzatori sociali dovuta alle fluttuazioni cicliche dell'economia⁸ è passata rispettivamente dallo 0,4 per cento del 2008 a -2,3 per cento del PIL del 2009.

Per converso, il saldo di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*, o *deficit* strutturale, che esprime la situazione delle finanze pubbliche al netto degli effetti ciclici temporanei⁹, tra il 2008 e il 2009 è rimasto praticamente stabile, variando in negativo di soli 0,2 punti percentuali.

La graduale ripresa dell'economia prevista per il 2010 dovrebbe riportare il tasso di crescita del PIL in territorio positivo (1,1 per cento) e favorire una lieve risalita nel tasso di crescita del prodotto potenziale rispetto al valore del 2009. L'*output gap* continuerebbe ad attestarsi intorno ad un livello ampiamente negativo (-4,0 per cento), ma inferiore in confronto al dato dell'anno precedente. Per effetto della maggiore crescita del PIL e delle misure di risanamento adottate dal Governo, l'indebitamento netto dovrebbe migliorare di 0,3 punti percentuali, raggiungendo il -5,0 per cento del PIL. Pertanto, nel 2010, in linea con le raccomandazioni emesse dal Consiglio ECOFIN nell'ambito della procedura per deficit eccessivo aperta nei confronti dell'Italia, il saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure *una tantum* si ridurrebbe di 0,5 punti percentuali.

Negli anni 2011 e 2012, il prodotto interno lordo, pur crescendo ad un tasso annuale del 2,0 per cento, rimarrebbe in livelli comunque al di sotto del potenziale e l'*output gap* continuerebbe a estendersi in territorio negativo fino a fine periodo (-1,5 per cento nel 2012) segnalando eccesso di capacità produttiva non utilizzata. Questo andamento si rifletterebbe anche sulla componente ciclica del saldo di bilancio che si attesterebbe nel 2012 intorno a -0,7 per cento del PIL. Tuttavia, nel periodo 2011-2012, il saldo di bilancio (indebitamento netto) corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum* dovrebbe continuare a ridursi di oltre un punto percentuale rispetto al valore del 2010 raggiungendo il 2,0 per cento nel 2012. In entrambi gli anni, l'aggiustamento strutturale risulterebbe pari allo 0,6 per cento del PIL, in linea con quanto concordato in sede europea.

In questo contesto, rimane confermato l'impegno al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (MTO) che consiste nel pareggio di bilancio in termini strutturali¹⁰.

⁸ La componente ciclica del bilancio pubblico viene calcolata come prodotto tra l'*output gap* e l'elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica. Tale valore viene determinato in sede europea ed è pari, per l'Italia, a 0,5.

⁹ Il saldo di bilancio strutturale costituisce un indicatore sintetico di riferimento per il Patto di Stabilità e Crescita al fine di valutare la condizione del bilancio pubblico al netto degli effetti dell'andamento del ciclo economico e dell'impatto di misure fiscali con effetti temporanei.

¹⁰ Con riferimento alla nuova metodologia per il calcolo dei *Medium Term Objectives* (MTO) including *implicit liabilities* concordata in sede europea, l'Italia opta per il parametro del grado di *front loading* del costo dell'invecchiamento pari al 33 per cento.

TAVOLA 5: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO¹ (in percentuale del PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	-1,0	-4,8	1,1	2,0	2,0
Indebitamento netto	-2,7	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7
Interessi passivi	5,1	4,8	4,9	5,2	5,4
Tasso di crescita del PIL potenziale	0,7	0,4	0,5	0,6	0,7
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:					
<i>Lavoro</i>	0,4	0,4	0,3	0,3	0,1
<i>Capitale</i>	0,5	0,2	0,2	0,3	0,3
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,3
<i>Output gap</i>	0,8	-4,5	-4,0	-2,7	-1,5
Componente ciclica del saldo di bilancio	0,4	-2,3	-2,0	-1,4	-0,7
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-3,1	-3,0	-3,0	-2,6	-2,0
Avanzo primario corretto per il ciclo	2,0	1,8	1,9	2,6	3,5
Misure <i>una tantum</i>	0,2	0,6	0,1	0,0	0,0
Saldo di bilancio al netto delle <i>una tantum</i>	-2,9	-5,8	-5,1	-3,9	-2,7
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	-3,3	-3,6	-3,1	-2,5	-2,0
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	1,8	1,2	1,8	2,7	3,5
Variazione saldo di bilancio al netto delle <i>una tantum</i>	1,3	2,9	-0,8	-1,2	-1,2
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	0,4	0,2	-0,5	-0,6	-0,6

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

Nota: le differenze nel tasso di crescita del PIL potenziale, nell'*output gap* e nei saldi strutturali rispetto ai dati della Commissione presentati nelle *Autumn forecasts* 2009 sono dovuti prevalentemente al diverso orizzonte temporale e alle diverse ipotesi di base.

III.3 IL DEBITO PUBBLICO

Nel 2008 il rapporto debito/PIL è aumentato di 2,3 punti percentuali rispetto al 2007, passando dal 103,5 al 105,8 per cento, mentre nelle previsioni dell'Aggiornamento del Programma di Stabilità 2008 si prevedeva un aumento di 1,8 punti percentuali, con un incremento dal 104,1 al 105,9 per cento. La differenza, pari a 0,5 punti percentuali del PIL, va principalmente imputata a una revisione al rialzo del valore del PIL per l'anno 2007¹¹ di circa 0,6 punti percentuali rispetto alla previsione contenuta nell'Aggiornamento 2008, ed una lieve diminuzione del debito per il 2008¹², pari a circa 0,1 punti percentuali, rispetto alla stima prodotta l'anno scorso.

Per quanto riguarda il 2009, si stima che il rapporto debito/PIL si attesti al 115,1 per cento, in rialzo rispetto alla precedente previsione di circa 4,6 punti percentuali. Ciò si deve a una pluralità di fattori: innanzitutto una diminuzione prevista per il PIL nominale che incide sulla variazione del rapporto per circa 2,2 punti percentuali; inoltre le ultime stime del fabbisogno per il 2009 risultano essere largamente superiori a quelle dell'ultimo Aggiornamento e tali da incidere sul livello del debito per circa 2,1 punti percentuali di PIL. Infine, la residua differenza, di circa 0,3 punti percentuali del PIL, è attribuibile

¹¹ ISTAT, Dati di contabilità nazionale SEC95 - 2 marzo 2009.

¹² Banca d'Italia, Finanza Pubblica - Bollettino Statistico - gennaio 2010.

principalmente alla variazione positiva del conto disponibilità, che contribuisce per 0,7 punti percentuali del PIL. Tale aumento è stato in parte controbilanciato da una riduzione di altre componenti, quali l'*uplift* dei titoli indicizzati all'inflazione e degli scarti di emissione, che riducono complessivamente il rapporto di circa 0,2 punti percentuali del PIL, e da una diminuzione di circa lo 0,2 per cento a causa del minor livello del debito di fine 2007.

Per gli anni successivi, le stime del PIL nominale, rispetto all'Aggiornamento del Programma di Stabilità 2008, sono state riviste al ribasso per gli anni 2010 e 2011, mentre sono state sostanzialmente confermate per l'anno 2012; di pari passo le stime del fabbisogno del settore pubblico sono state riviste al rialzo per gli anni 2010 e 2011 e al ribasso rispetto alla precedente previsione nel 2012. Tali elementi giustificano una previsione, su valori più elevati, del rapporto debito/PIL su tutto il periodo rispetto all'Aggiornamento precedente. Rispetto alla nuova stima, il rapporto debito/PIL sconta ancora per l'anno 2010 un incremento per poi portarsi su livelli inferiori con una dinamica di rientro più accentuata a partire dal 2012. Si stima che il rapporto debito/PIL si attesti a 116,5 per cento a fine 2011 e a 114,6 per cento a fine 2012. La dinamica descritta è il risultato della crescita economica stimata per gli anni 2010 e 2011 e dell'evoluzione attesa dei saldi di finanza pubblica.

TAVOLA 6: DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO¹ (in percentuale del PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012
Debito Pubblico					
Livello	105,8	115,1	116,9	116,5	114,6
Variazioni	2,3	9,3	1,8	-0,4	-1,9
<i>Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico (in percentuale del PIL)</i>					
Avanzo Primario (Competenza Economica)	-2,4	0,5	0,1	-1,3	-2,7
Effetto Snow-ball	3,3	7,5	2,0	1,0	1,1
di cui: Interessi (Competenza Economica)	5,1	4,8	4,9	5,2	5,4
Aggiustamento Stock - Flussi	1,4	1,3	-0,3	-0,1	-0,3
di cui: Differenza tra Cassa e Competenza	0,2	0,0	-0,6	-0,5	-0,6
Accumulazione Netta di Asset Finanziari	0,3	0,5	0,2	0,2	0,2
di cui: Introiti da Privatizzazioni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Effetti di valutazione del Debito	0,3	0,0	0,2	0,2	0,2
Altro (2)	0,6	0,8	-0,2	0,0	-0,1
p. m. Tasso di interesse implicito sul Debito	5,1	4,4	4,3	4,6	4,8

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze fra i valori presentati in tabella.

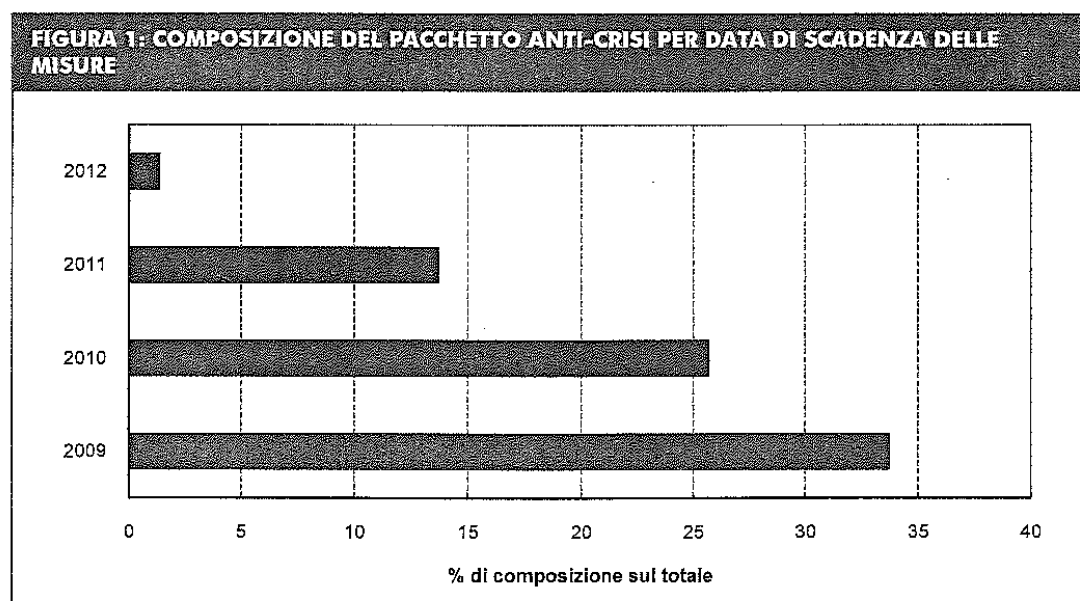
2) La voce Altro, residuale rispetto alle precedenti, comprende: variazioni dei depositi attivi del MEF presso la Banca d'Italia e discrepanze statistiche.

IV. PROCEDURA PER DISAVANZO ECCESSIVO

IV.1 LA STRATEGIA DI USCITA DALLA CRISI

L'avvio della procedura per disavanzo eccessivo nei confronti della maggior parte dei Paesi membri rende necessario un approccio coordinato nella predisposizione di strategie di uscita dalla situazione di *deficit* eccessivo, mirato anche a ridare stabilità al settore finanziario, ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche e ad accrescere l'*output* potenziale. Il Consiglio ECOFIN dell'1-2 ottobre 2009 ha confermato questi orientamenti. Le strategie d'uscita dovranno essere calibrate in base alla situazione specifica di ciascuno Stato membro, nell'ambito delle regole del Patto di Stabilità e Crescita e in accordo con le raccomandazioni della procedura *EDP*.

Durante la crisi economico-finanziaria, il Governo italiano ha agito tempestivamente, seppure in una logica di prudenza fiscale, sia nella fase acuta, sia successivamente con l'emergere dei primi segnali di stabilizzazione e poi di ripresa dell'economia. La strategia di bilancio adottata dal Governo è stata concentrata sul rigore di bilancio, limitando il più possibile gli interventi discrezionali, e convogliando una significativa parte delle risorse pubbliche verso gli ammortizzatori sociali. In tale orientamento, nel corso del biennio 2008-2009, il Governo ha adottato misure temporanee di sostegno, disegnate in modo da essere efficaci sull'economia reale pur essendo *budget-neutral*.



Nel prossimo triennio, le misure straordinarie a sostegno del reddito e dell'occupazione andranno comunque gradualmente ad esaurirsi.

Una sintetica ricognizione del pacchetto di stimolo fiscale sulla base della data di scadenza delle singole misure mostra che circa il 60 per cento delle risorse lorde stanziato a fini anticrisi esaurisce i propri effetti finanziari entro il 2010. Il profilo temporale delle misure è tale che, entro il 2012, circa il 75 per cento del pacchetto viene a scadenza (Figura 1). La rimanente parte delle misure (per un ammontare pari ad un quarto del totale) è di natura strutturale, e include quelle derivanti dal PNR 2008, le riduzioni fiscali per le imprese e i ricercatori e gli interventi su alcuni fondi pluriennali di spesa.

Confermando l'impostazione prudente fin qui adottata, il Governo italiano si appresta a rifinanziare alcune misure anti-crisi, segnatamente gli incentivi all'acquisto di automobili a bassa emissione, seppur in misura inferiore rispetto allo scorso anno, in ragione dei segnali di miglioramento della situazione economica. Con la Legge finanziaria per il 2010, sono state inoltre previste risorse aggiuntive per finanziare gli ammortizzatori in deroga e nuove forme di sostegno all'occupazione nel corso del biennio 2010-2011.

IV.2 IL CONSOLIDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

Nel mese di dicembre, a seguito dell'apertura della procedura per disavanzo eccessivo, il Consiglio ECOFIN ha richiesto all'Italia di riportare il disavanzo al di sotto del limite del 3,0 per cento del PIL entro il 2012, di attuare il programma di risanamento finanziario, avviato con la manovra finanziaria per il 2009-2011 e confermato nel DPEF 2010-2013, di garantire uno sforzo di bilancio medio pari almeno a 0,5 punti percentuali del PIL nel periodo 2010-2012.

In risposta alle raccomandazioni del Consiglio, il Governo conferma i suoi obiettivi di consolidamento: l'indebitamento netto, in termini di saldo nominale, ritorna al di sotto del valore di riferimento entro l'orizzonte temporale considerato dal Programma.

Viene altresì confermato l'impegno al raggiungimento dell'obiettivo di pareggio di bilancio di medio termine (MTO). In termini strutturali, il percorso di risanamento riprende a partire dal 2010: nell'anno in corso, il saldo di bilancio, corretto per il ciclo al netto delle misure *una tantum*, si riduce di 0,5 punti percentuali, mentre negli anni 2011-2012 l'aggiustamento strutturale ammonta a circa 0,6 punti percentuali per anno, in linea con quanto concordato in sede europea.

La fragilità della ripresa e l'incertezza perdurante sulle prospettive economiche richiedono, tuttavia, un approccio cauto nel disegnare le misure correttive di finanza pubblica. Il Governo italiano adotterà adeguate misure nei prossimi mesi, calibrandole attentamente rispetto all'evoluzione del quadro macroeconomico. Il Governo, condividendo i timori delle istituzioni finanziarie internazionali, tra cui il Fondo Monetario, intende infatti evitare il rischio di soffocare la ripresa economica in atto.

Ciò nonostante, il Governo rimane fermamente impegnato a proseguire il percorso di consolidamento dei conti pubblici avviato già con la manovra per il 2009, che introdusse un solido piano triennale di rientro dal disavanzo, incentrato su interventi dal lato della spesa. Le misure di contenimento della spesa pubblica riguardavano, principalmente, il personale delle Amministrazioni pubbliche e le spese per consumi intermedi, con effetti non solo nel 2009, ma anche nel 2010 e nel biennio successivo.

In particolare con il decreto legge n.112 del 2008¹, che per la prima volta realizzava già nell'estate 2008 la manovra per il triennio successivo, veniva previsto per il 2009 il contenimento del *turnover* al 10 per cento delle cessazioni verificatesi nel corso del 2008. Per il biennio 2010-2011, lo stesso decreto legge disponeva il contenimento del *turnover* al 20 per cento delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente. Infine, un'ulteriore limitazione è stata disposta per il 2012, anno in cui la riduzione del *turnover* è stata fissata al 50 per cento delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente. Inoltre, al fine di garantire carattere strutturale alla riduzione della spesa, il decreto stabiliva che dall'anno 2013 le Amministrazioni possano procedere ad assunzioni nei limiti delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente. Accanto all'introduzione di un limite più stringente alle nuove assunzioni, sono state disposte la soppressione della sanatoria per i lavoratori precari nella Pubblica Amministrazione prevista nelle precedenti finanziarie, nonché una generale razionalizzazione del personale della scuola pubblica. L'insieme delle misure, come mostrato dal conto delle Amministrazioni pubbliche a legislazione vigente, produrrà maggiori effetti a partire dal 2010, anno in cui si attende una riduzione di circa 0,2 punti di PIL della spesa per redditi da lavoro dipendente rispetto al 2009. Tale spesa è prevista ridursi ulteriormente nel biennio 2011-2012 di 0,3 punti percentuali di PIL, fino a raggiungere il 10,6 per cento del PIL.

Lo stesso decreto legge n.112 del 2008 prevedeva la rideterminazione degli stanziamenti di spesa delle missioni per ciascun Ministero, ad esclusione delle spese obbligatorie e degli oneri inderogabili, da cui discendono significative economie. Tale rideterminazione comporta una riduzione trasversale di voci di spesa secondo una percentuale lineare pari a circa il 21,9 per cento per l'anno 2009, il 22,9 per cento per l'anno 2010 e il 40,5 per cento per l'anno 2011. Nel triennio 2009-2011 sono attesi risparmi di spesa corrente per complessivi 13 miliardi, di cui circa 3 miliardi nel 2009. Tali economie ammontano a circa 0,2 punti percentuali di PIL, rispettivamente nel 2009 e 2010, e circa 0,4 punti percentuali di PIL nel 2011. Coerentemente con tali previsioni, il conto della Pubblica Amministrazione mostra la maggiore riduzione nel 2011 per le voci relative a Consumi intermedi e Altre spese, quest'ultima comprensiva dei trasferimenti in conto corrente e capitale alle Amministrazioni locali. La riduzione delle missioni di spesa in conto capitale condurrà a risparmi altrettanto significativi, pari a circa 14 miliardi nel

¹ D.L. n. 112/2008, convertito con L. n.133/2008.

triennio. In analogia a quanto stimato per le spese correnti, il maggior impatto è atteso nel biennio 2010-2011 con una riduzione della spesa in conto capitale pari a circa 0,2 e 0,5 punti percentuali di PIL rispettivamente nei due anni. Nel complesso la rimodulazione delle dotazioni finanziarie comporterà una riduzione della spesa finale delle Amministrazioni pubbliche di 0,4 e 0,9 punti percentuali di PIL nei prossimi due anni.

La manovra finanziaria per il 2010, anch'essa anticipata all'estate con l'approvazione del decreto legge n.78 del 2009² e completata con la Legge finanziaria presentata nel mese di settembre e ora approvata³, è stata improntata ad un regime di rigore e di forte attenzione al rispetto dei vincoli di bilancio, predisponendo le condizioni per l'attuazione di più organiche riforme strutturali.

La manovra, caratterizzata da una molteplicità di interventi, prosegue nell'azione di contenimento e razionalizzazione della spesa (si veda paragrafo VI.1).

In particolare è proseguita l'azione di razionalizzazione della spesa per consumi intermedi in un'ottica di lungo periodo, con particolare riferimento alla spesa farmaceutica. Secondo quanto disposto dal decreto legge n. 78 del 2009, il tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale a livello nazionale e regionale⁴ è stato ridotto dal 14,0 al 13,3 per cento, in virtù dell'ordinaria attività dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) di riduzione dei prezzi dei farmaci generici. E' rimasto immutato al 2,4 per cento il tetto previsto per la spesa farmaceutica ospedaliera a livello di ogni singola Regione (si veda il paragrafo VI.3). Ad ulteriore presidio del rispetto degli obiettivi di risparmio prefissati, il decreto ha disposto l'entrata in funzione del meccanismo del ripiano a carico delle aziende farmaceutiche, dei grossisti e dei farmacisti, qualora il tetto di spesa farmaceutica territoriale venisse superato.

La Finanziaria per il 2010 identifica inoltre il federalismo fiscale come ulteriore volano di razionalizzazione della spesa, prevedendo l'avvio di uno snellimento degli apparati burocratici locali⁵ e l'attuazione del decentramento funzionale per talune regioni e province autonome. I risparmi di spesa corrente attesi nel triennio 2010-2012 ammontano a circa 1,9 miliardi.

La Legge finanziaria prevede, inoltre, un rafforzamento del ruolo dell'Agenzia del Demanio con riferimento all'attività di programmazione triennale e di monitoraggio degli spazi da utilizzare per gli uffici pubblici, al fine di verificare la corrispondenza dei fabbisogni delle singole amministrazioni centrali con gli obbiettivi di contenimento della spesa pubblica (si veda il paragrafo VI.1). Nello specifico l'Agenzia verificherà l'esistenza

² Convertito nella L. n. 102/2009.

³ L. n. 191/2009.

⁴ La spesa è comprensiva della quota di compartecipazione a carico degli assistiti (*ticket*).

⁵ La decorrenza della norma, prevista dalla Legge Finanziaria dal 2010, è stata rinviata al 2011 con il D.L. "Interventi urgenti concernenti Enti locali e Regioni" approvato nel Consiglio dei Ministri del 13 gennaio, di prossima pubblicazione. Il decreto non altera gli equilibri di finanza pubblica.

di immobili da assegnare in uso fra quelli di proprietà dello Stato e, in caso di necessità, definirà la congruità del canone degli immobili di proprietà di terzi, la stipula e il rinnovo dei contratti di locazione. L'accentramento di queste funzioni in un unico ente, accanto al contestuale processo di valorizzazione del patrimonio degli enti pubblici da attuarsi anche attraverso la ripresa delle dismissioni demaniali, permetterà un utilizzo più razionale degli spazi pubblici e migliori condizioni contrattuali, per complessivi risparmi di spesa per circa 700 milioni nel triennio 2010-2012. Di tali risparmi, circa 250 milioni sono attesi nel 2010, circa 400 nel 2011 e la parte residua nel 2012.

Le recenti innovazioni introdotte in tema di pensioni, relative all'elevamento graduale a 65 anni dell'età pensionabile delle donne nel settore pubblico⁶, integrano il quadro di misure strutturali di politica fiscale sin ora delineato, fornendo un significativo contributo per la sostenibilità delle finanze pubbliche (si veda il paragrafo VI.1 e il capitolo VII).

Ulteriori misure di controllo della spesa sono correlate all'attuazione del Piano Industriale per la Pubblica Amministrazione. Tale Piano prevede interventi su due fronti: il primo, legislativo, per ottimizzare la produttività del lavoro attraverso una riforma del pubblico impiego; il secondo, prevalentemente di tipo amministrativo, per razionalizzare l'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e per accelerare l'innovazione tecnologica⁷. Nell'ottobre del 2009 il decreto legislativo n.150 ha realizzato la riforma del pubblico impiego⁸ mirata a modernizzare la Pubblica Amministrazione, accrescendo l'efficienza e la produttività del settore pubblico e per tale via contribuire al rilancio della crescita dell'economia. Stime preliminari circa gli effetti del Piano Industriale nel suo complesso, basate sull'ipotesi di un aumento della produttività totale dei fattori del settore pubblico compresa tra il 10 e 20 per cento nel quinquennio 2010-2014, hanno mostrato che la crescita potenziale del Paese aumenterebbe in media tra lo 0,5 e l'1,0 per cento all'anno⁹.

Oltre ad incidere sul lato delle spese, il Governo ha operato anche sul fronte delle entrate concentrando la propria azione sul contrasto all'evasione fiscale, anche ai fini di una maggiore equità.

Con il decreto legge n. 185 del 2008¹⁰, sono state introdotte misure di potenziamento della disciplina della riscossione e degli accertamenti. Successivamente,

⁶ D.L. n. 78/2009, convertito con L. n. 102/2009.

⁷ In proposito si veda l'apposito riquadro contenuto nel paragrafo V.3 dell'Aggiornamento del Programma di Stabilità 2008.

⁸ D.Lgs. n. 150/2009, di attuazione della L. n. 15/2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Amministrazioni pubbliche, è entrato in vigore il 15 novembre 2009.

⁹ Si veda il Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2010-13, paragrafo IV.I.

¹⁰ Convertito nella L. n. 2/2009.

nell'ambito della manovra finanziaria per il 2010, con il decreto legge n.78 del 2009, sono state previste misure di contrasto al fenomeno dei cosiddetti 'paradisi fiscali' e agli arbitraggi fiscali internazionali tramite le *Controlled Foreign Company* (CFC). Le nuove norme danno attuazione alle intese raggiunte tra gli Stati aderenti all'OCSE in materia di emersione di attività economiche e finanziarie detenute in paesi aventi regimi fiscali privilegiati, il cui scopo prevalente è quello di migliorare l'attuale livello di trasparenza fiscale e di scambio di informazioni, incrementando la cooperazione amministrativa tra gli Stati.

L'azione intrapresa di contrasto alle forme di evasione tributaria ha già prodotto risultati positivi nel 2009. Si sottolinea in questa sede il buon andamento degli incassi da ruoli relativi ad attività di accertamento e controllo, che continuano a sostenere le entrate tributarie; nel periodo gennaio-ottobre 2009, il gettito derivante da ruoli è cresciuto del 19,6 per cento rispetto allo stesso periodo del 2008.

Accanto alle nuove rigorosissime norme di contrasto all'evasione fiscale internazionale e ai paradisi fiscali, al fine accrescere la trasparenza nel rapporto tra fisco e contribuenti, in sede di conversione dello stesso decreto legge n.78 è stata prevista, con il cosiddetto 'scudo fiscale', la possibilità di regolarizzare le attività finanziarie detenute illegalmente all'estero attraverso il versamento di un'imposta straordinaria del 5 per cento sui rendimenti presunti, calcolati sulla base di un tasso del 2 per cento annuo per i cinque anni precedenti al 2009¹¹.

Nell'ottica del consolidamento della finanza pubblica, un elemento decisivo è costituito dalla riforma della Legge di contabilità e finanza pubblica, approvata in via definitiva dal Parlamento nel dicembre 2009¹². La riforma comporta una modifica del ciclo di bilancio e degli strumenti di programmazione, accrescendo il coinvolgimento delle amministrazioni subnazionali nella fissazione degli obiettivi di bilancio e delle connesse responsabilità. Tali miglioramenti nella *governance* di bilancio contribuiranno a rafforzare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica a medio termine, grazie anche al potenziamento del controllo sulla spesa.

Tra i principali elementi della riforma, si ricordano in questa sede: l'armonizzazione degli schemi e dei sistemi di bilancio delle Amministrazioni pubbliche, in coerenza sia con gli schemi adottati in ambito europeo ai fini della procedura per disavanzi eccessivi, sia con la classificazione COFOG; l'istituzione di una banca dati unitaria sulle informazioni di bilancio e gestionali di tutti i soggetti appartenenti al perimetro delle Amministrazioni pubbliche; il miglioramento del contenuto informativo del bilancio dello Stato, in cui, tra

¹¹ Il periodo di validità dello 'scudo fiscale' è stato delimitato dal 15 settembre al 15 dicembre 2009 con la L. n. 141/2009, successivamente i termini di adesione allo scudo sono stati prorogati con il D.L. n.194/2009 che ha previsto due scadenze con due aliquote diverse: i) 6 per cento per le operazioni di rimpatrio o di regolarizzazione perfezionate entro il 28 febbraio 2010; ii) 7 per cento per le operazioni di rimpatrio o di regolarizzazione perfezionate dal 1° marzo 2010 al 30 aprile 2010.

¹² L. n. 196/2009.

l'altro, diventa permanente la classificazione per missioni e programmi¹³; l'istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, al fine di potenziare il controllo sulla spesa, migliorandone al contempo la qualità (per un esame più approfondito della riforma, si veda il paragrafo VI.4).

¹³ Prima della riforma, la classificazione per missioni e programmi del bilancio dello Stato aveva carattere sperimentale. Si noti che i programmi diventano, in forza della Legge di contabilità, le nuove unità di voto parlamentare, rafforzando il potere di indirizzo del Parlamento sull'uso delle risorse pubbliche.

V. ANALISI DI SENSITIVITÀ

V.1 SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA ECONOMICA

Per il periodo 2009-2012, la sensitività della finanza pubblica italiana alla crescita economica è valutata simulando il comportamento dell'indebitamento netto e del debito pubblico rispetto a due scenari macroeconomici alternativi nei quali, coerentemente con l'evoluzione di alcune variabili economiche internazionali, la crescita del PIL reale, a partire dal 2010, è ogni anno superiore o inferiore di 0,5 punti percentuali rispetto alle previsioni dello scenario di riferimento¹.

Le diverse dinamiche di crescita del PIL degli scenari alternativi modificano l'andamento del prodotto potenziale e, di conseguenza, anche l'*output gap*. Pertanto, l'avanzo primario si aggiusta sia nella sua componente strutturale sia in quella ciclica. La componente strutturale viene ricavata come differenza tra le entrate e le spese strutturali risultanti nei singoli scenari di simulazione². La componente ciclica è calcolata moltiplicando l'*output gap* degli scenari alternativi per l'elasticità del saldo dei conti pubblici al PIL³. Il nuovo profilo dell'avanzo primario altera l'evoluzione del debito e quindi la spesa per interessi. Per la stima del debito pubblico si assume che lo *stock-flow adjustment* e il tasso di interesse implicito nei due scenari alternativi rimangano identici allo scenario di base (Capitolo 3, Tavola 6).

Nello scenario pessimistico, l'indebitamento netto in rapporto al PIL del 2010 non dovrebbe modificarsi significativamente rispetto al livello del quadro di riferimento (-5,0 per cento del PIL). Negli anni successivi, l'indebitamento continuerebbe a ridursi ma ad un ritmo più lento, attestandosi nel 2012 al -3,4 per cento del PIL a fronte dell'obiettivo del -2,7 per cento programmato dal Governo. Nello scenario di maggiore crescita, l'indebitamento netto si attesterebbe a -4,4 per cento del PIL nel 2010 e convergerebbe a -1,8 per cento nel 2012.

¹ Lo scenario ottimistico (pessimistico) ipotizza un quadro internazionale più (meno) favorevole rispetto a quello di riferimento e, tra le altre cose, sconta una ripresa più (meno) rapida degli Stati Uniti e dell'area euro. L'impatto sull'economia italiana si traduce in una evoluzione più (meno) favorevole delle esportazioni con effetti di *feedback* su investimenti produttivi e mercato del lavoro.

² Le entrate e le spese strutturali negli scenari alternativi vengono ricavate applicando un parametro di correzione alla corrispondente variabile del quadro di riferimento. Pertanto, per ottenere le entrate strutturali dello scenario di più alta crescita, si provvede in primo luogo a moltiplicare le entrate strutturali (in rapporto al PIL) dello scenario di riferimento per un indice che esprime il rapporto tra il livello del PIL nominale *baseline* e quello dello scenario alternativo. Successivamente, si moltiplica il tutto per il prodotto tra la semielasticità delle entrate e la discrepanza relativa tra il PIL potenziale dello scenario alternativo e quello dello scenario base.

³ Secondo la metodologia concordata in sede europea tale elasticità è pari a 0,5.

TAVOLA 7: SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA¹ (valori percentuali)

		2009	2010	2011	2012
Tasso di crescita del PIL nominale	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-2,5	3,1	4,5	4,5
	Scenario di base	-2,5	2,6	3,8	3,9
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-2,5	2,1	3,2	3,4
Tasso di crescita del PIL reale	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-4,8	1,6	2,5	2,5
	Scenario di base	-4,8	1,1	2,0	2,0
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-4,8	0,6	1,5	1,5
Tasso di crescita del PIL potenziale	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	0,5	0,6	0,8	0,9
	Scenario di base	0,4	0,5	0,6	0,7
	<i>Scenario di minore crescita</i>	0,3	0,3	0,5	0,5
Output gap	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-4,9	-4,1	-2,5	-1,0
	Scenario di base	-4,5	-4,0	-2,7	-1,5
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-4,1	-3,8	-2,9	-1,9
Indebitamento netto	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-5,3	-4,4	-3,2	-1,8
	Scenario di base	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-5,3	-5,0	-4,3	-3,4
Indebitamento netto corretto per il ciclo	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-3,0	-2,3	-1,9	-1,3
	Scenario di base	-3,0	-3,0	-2,6	-2,0
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-3,0	-3,0	-2,9	-2,5
Avanzo primario	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-0,5	0,5	1,9	3,5
	Scenario di base	-0,5	-0,1	1,3	2,7
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-0,5	-0,1	0,9	2,1
Avanzo primario corretto per il ciclo	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	2,4	2,5	3,2	4,0
	Scenario di base	1,8	1,9	2,6	3,5
	<i>Scenario di minore crescita</i>	1,9	1,8	2,4	3,1
Debito pubblico	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	115,1	115,7	113,9	110,5
	Scenario di base	115,1	116,9	116,5	114,6
	<i>Scenario di minore crescita</i>	115,1	117,4	118,0	117,3

1) L'arrotondamento alla prima cifra decimale può causare la mancata coerenza tra le variabili.

Nota: i saldi strutturali degli scenari alternativi sono stati calcolati utilizzando le elasticità delle entrate (pari a 1,2) e delle spese (pari a -0,04) rispetto alla crescita economica e non l'usuale parametro che esprime la sensibilità dell'indebitamento netto alla crescita (pari a 0,5). Inoltre, per semplici finalità tecniche, si ipotizza che l'ammontare degli interventi futuri di finanza pubblica, pari a circa 0,4 per cento del PIL nel 2011 e circa 0,8 per cento del PIL nel 2012 sia interamente realizzato attraverso tagli sulla spesa.

Quanto al rapporto debito/PIL, nello scenario di maggiore crescita questo passerebbe dal 115,1 del 2009 al 115,7 del 2010 per poi ridursi più speditamente rispetto alla dinamica dello scenario di riferimento, sino al 110,5 per cento del PIL nel 2012. Al contrario, nello scenario di minor crescita, il profilo del rapporto debito/PIL risulterebbe crescente nel 2010 e nel 2011 mentre, nel 2012, comincerebbe a ridursi lievemente raggiungendo il livello di 117,3 per cento del PIL. A fine periodo, il debito pubblico risulterebbe meno di 3 punti percentuali al di sopra del dato dello scenario di base.