

ragione dei progressi registrati nel conseguimento dei *target* stabiliti per 11 indicatori relativi ai 4 ambiti rilevanti. Una prima quota di premialità verrà attribuita in occasione della valutazione intermedia dei risultati conseguiti.

TAVOLA 12: FONDI STRUTTURALI - PAGAMENTI PER PRIORITÀ NEL PERIODO 2000-2008

Priorità nazionali (2008-2010)	Spesa cumulata al 31/12/2008		Spesa anno 2008	
	in milioni di euro	In % sul totale	in milioni di euro	In % sul totale
Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese	1.147	2,8	147	3,2
Incentivare la ricerca e l'innovazione	2.936	7,2	307	6,6
Istruzione e formazione per rafforzare il capitale umano	5.754	14,2	770	16,7
Adeguare le infrastrutture materiali e immateriali	10.690	26,4	1.155	25,0
Tutelare l'ambiente	12.854	31,7	1.656	35,9
Politiche per l'occupazione e l'inclusione	7.152	17,6	583	12,6
Totale priorità di Lisbona	40.533	100,0	4.618	100,0
Totale Fondi Strutturali 2000-2008	58.371		6.688	

Fonte: "Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione - Programma Nazionale di Riforma 2008-2010", stato di attuazione al 2009 e risposta alla crisi economica - 28 ottobre 2009.

VI.3 LE REGOLE DI BILANCIO

Il Patto di stabilità interno costituisce la regola cardine dell'assetto istituzionale di *fiscal governance* italiano. Ad esso si affiancano ulteriori regole fiscali a garanzia della disciplina di bilancio¹³ volte a conseguire una corretta programmazione della spesa pubblica sanitaria e a controllare la crescita della spesa farmaceutica.

Il Patto di stabilità interno¹⁴ determina le modalità attraverso cui gli enti locali e le regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, definendo i vincoli specifici che gli enti sono tenuti a rispettare, congiuntamente a obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e a un sistema sanzionatorio in caso di inadempienza. Esso si affianca al più generale principio di carattere permanente, concettualmente vicino a una '*golden rule*', richiamato nell'articolo 119 della Costituzione, che consente alle amministrazioni locali il ricorso all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento degli investimenti¹⁵.

¹³ In accordo con la definizione accreditata in sede europea, le regole fiscali nazionali sono norme permanenti espresse attraverso indicatori sintetici di *performance fiscale*. Le stesse puntano al raggiungimento di specifici obiettivi definiti in termini di saldi di bilancio, di spese ed entrate pubbliche, o delle loro maggiori componenti, nonché relativi al debito pubblico.

¹⁴ Il Patto è stato introdotto dall'art. 28 del collegato alla Legge finanziaria per il 1999.

¹⁵ Il principio del rispetto del pareggio di bilancio corrente per gli enti locali è stato costituzionalizzato con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001.

Il Patto prevede una regola definita in termini di saldo di bilancio per i comuni e le provincie con una popolazione superiore a 5.000 abitanti, e un vincolo alla crescita nominale della spesa finale per le Regioni. La spesa considerata è quella complessiva, corrente e in conto capitale, al netto delle spese per concessioni di crediti e della spesa sanitaria¹⁶. La rinegoziazione del Patto, attuata con la manovra finanziaria per il 2009-2011¹⁷, sospendendo l'autonomia impositiva degli enti locali, ha comportato di fatto nel triennio l'esistenza di una regola implicita sulla spesa finale anche per comuni e province.

Dopo il rafforzamento degli strumenti di *enforcement* e l'introduzione di meccanismi di premialità nel 2008, l'acuirsi della crisi economica e il verificarsi di eventi eccezionali hanno reso necessaria l'introduzione di diverse deroghe al Patto nell'anno in corso.

Nel luglio 2009, il Governo nell'ambito della manovra finanziaria per il triennio 2010-2012, ha previsto l'esclusione dei pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 dicembre 2009 da comuni e provincie ai fini del calcolo dell'obiettivo espresso in termini di saldo di bilancio, con lo scopo di facilitare la realizzazione di investimenti pubblici e supportare l'attività economica a livello territoriale. Tale deroga è accordata, tuttavia, per un ammontare non superiore al 4 per cento dei residui passivi in conto capitale registrati in sede di chiusura di bilancio 2007 ed è condizionata all'adempimento del Patto di stabilità interno nel 2008¹⁸.

La Legge finanziaria per il 2010¹⁹, a complemento della revisione operata con la presentazione anticipata della manovra, ha prorogato al 2010, nel limite complessivo di 150 milioni di euro, l'esclusione delle spese degli enti locali in investimenti per la tutela della sicurezza pubblica e degli interventi temporanei e straordinari di carattere sociale diretti ad alleviare gli effetti negativi del sisma in Abruzzo avvenuto in aprile, già prevista per l'anno 2009²⁰.

Nell'anno in corso sono state previste, infine, deroghe all'applicazione di sanzioni in caso di mancato rispetto del Patto se dovuto a interventi in conto capitale cofinanziati dall'Unione Europea.

Le deroghe descritte, temporanee per loro natura, non indeboliscono la struttura del Patto che è, invece, destinata a rafforzarsi per via dell'entrata in vigore dal 2010 di un nuovo meccanismo di controllo della crescita nominale del debito pubblico per gli enti locali, di particolare importanza per il processo di consolidamento e riduzione del

¹⁶ Dal 2008 gli obiettivi di enti locali e Regioni sono calcolati in termini di competenza mista. Secondo tale criterio, introdotto con la Legge finanziaria per il 2008, il saldo finanziario è determinato dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di debiti.

¹⁷ L. n. 133/2008, artt. 77 bis e ter, di conversione del D.L. n. 112/2008.

¹⁸ L. n. 102/2009 di conversione del D.L. n. 78/2009, art. 9 bis.

¹⁹ L. n. 191/2009

²⁰ Tale deroga è stata introdotta con la L. n. 33/2009, art. 7 quater, di conversione del D.L. n. 5/2009 recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi.

rapporto debito pubblico su PIL. In linea con quanto indicato già nella manovra finanziaria per il triennio 2009-2011²¹, i comuni²² e le province potranno aumentare la consistenza del proprio debito in misura non superiore a una data percentuale determinata annualmente, sulla base di una proiezione triennale e separatamente tra comuni e province, coerente con gli obiettivi programmatici indicati nei documenti di programmazione economico-finanziaria. Tale percentuale è definita come rapporto tra la consistenza complessiva del debito dell'ente locale e il totale delle entrate correnti proprie, al netto dei trasferimenti statali e regionali. Essa esprime pertanto una misura di solvibilità dell'ente in termini di capacità di rimborso dell'intero stock di debito. In mancanza di rispetto del vincolo, è prevista una sanzione consistente nella riduzione dell'1,0 per cento della soglia precedentemente determinata con decreto.

Oltre il Patto di Stabilità interno, tra le regole a carico delle Regioni si annovera il Patto per la Salute' volto a conseguire una corretta programmazione della spesa sanitaria pubblica, esclusa dalla disciplina del Patto di stabilità interno.

Il Patto per la Salute determina l'ammontare delle risorse da destinare al Servizio Sanitario Nazionale ed è finalizzato a migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni garantendo l'unitarietà del sistema. In linea con la riforma federalista della sanità pubblica, il Patto ha confermato il passaggio graduale verso un modello di 'governo condiviso' tra amministrazione centrale e locale.

In attuazione del Patto per il triennio 2010-2012²³ con la Legge Finanziaria per il 2010, sono state garantite adeguate risorse finanziarie rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA), da erogarsi in condizioni di efficienza e appropriatezza da parte delle regioni. Da un lato si prevede, infatti, il potenziamento dei trasferimenti statali per diverse finalità²⁴. Dall'altro, viene richiesta una maggiore responsabilità alle Regioni, le quali sono chiamate a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica adottando, tra l'altro, misure di razionalizzazione della rete ospedaliera e di contenimento delle spese del personale²⁵.

La presenza di eventuali *deficit* registrati in sede di verifica annuale comporterà non solo l'attivazione di meccanismi automatici già previsti in passato diretti alla copertura del *deficit*, quali l'innalzamento delle addizionali IRE e delle aliquote IRAP, ma anche il blocco

²¹ L. n. 133/2008, art. 77-bis, commi 10, 11 e 29, di conversione del D.L. n. 112/2008.

²² Le disposizioni sul debito si applicano anche ai comuni non soggetti al Patto, ossia quelli con popolazione inferiore o pari a 5000 abitanti.

²³ Il Patto è stato sottoscritto nella Conferenza Stato Regioni del 3 dicembre.

²⁴ Tra queste si evidenziano: l'incremento del Fondo sanitario nazionale necessario per assicurare i rinnovi contrattuali, la riattivazione dei finanziamenti per gli investimenti in edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico, l'integrazione del Fondo per la non autosufficienza e del Fondo nazionale per le politiche sociali.

²⁵ Lo standard dei posti letto ospedalieri è ridotto dal 4,5 al 4 per mille abitanti. Le spese per il personale, al netto dei rinnovi contrattuali, in ciascuno degli anni 2010-2012 non dovranno superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento.

automatico del *turnover* del personale e il divieto di effettuare spese non obbligatorie. La Legge finanziaria ha inoltre fissato il livello del 5 per cento, calcolato rispetto alle entrate complessive del sistema sanitario regionale, quale *standard* dimensionale di squilibrio economico il cui raggiungimento o superamento comporta la presentazione di un Piano di rientro triennale da parte della Regione. Tale obbligo sorge anche in presenza di *deficit* inferiori al limite stabilito in caso di mancanza di risorse fiscali o di bilancio sufficienti a coprire il disavanzo.

Per quanto riguarda la spesa farmaceutica sono stati riconsiderati i tetti previsti dalla normativa vigente rispetto alla spesa sanitaria pubblica²⁶. Nel luglio 2009, con il decreto legge di anticipo della manovra finanziaria per il triennio 2009-2012, il tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale a livello nazionale e regionale²⁷ 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. È rimasto immutato al 2,4 per cento il tetto previsto per la spesa farmaceutica ospedaliera a livello di ogni singola Regione.

VI.4 LA RIFORMA DELLA LEGGE DI CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA

La legge di contabilità e finanza pubblica²⁸, in vigore dal 1° gennaio 2010, nasce dalla necessità di adeguare le regole che presiedono al governo della finanza pubblica e alla gestione del bilancio alle esigenze poste dall'evoluzione del sistema economico, dall'adesione dell'Italia all'Unione monetaria e dal nuovo assetto istituzionale tra Stato ed Enti decentrati.

La nuova legge disciplina in modo organico il quadro di riferimento delle regole di contabilità e di finanza pubblica per tutti i soggetti che costituiscono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche secondo i criteri di contabilità nazionale, presupposto essenziale per conseguire un effettivo governo unitario della finanza pubblica. Si allarga così il perimetro di riferimento della legge ora abrogata²⁹ e si prevede un quadro normativo unico e coerente per tutti i soggetti che compongono tale aggregato.

Per realizzare questo, si stabilisce l'armonizzazione dei sistemi contabili, degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche - raccordabili con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura sui disavanzi eccessivi - e dei relativi termini di presentazione e approvazione, nonché l'istituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze di una banca dati unitaria di tutta la P.A. La banca dati raccoglierà i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi e quelli relativi

²⁶ Tali vincoli sono stati introdotti con la L. n. 405/2001 di conversione del D.L. n. 347/2001, che diede forza all'Accordo Stato-Regioni del 2001.

²⁷ La spesa è comprensiva della quota di compartecipazione a carico degli assistiti (*ticket*).

²⁸ L. n. 196/2009.

²⁹ L. n. 468/1978.

alle operazioni gestionali in modo da assicurare un più efficace e tempestivo monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, dare attuazione al federalismo fiscale, nonché predisporre la base informativa di riferimento per l'avvio dell'attività di analisi e valutazione della spesa.

Il ciclo della programmazione economico-finanziaria e di bilancio viene ridisegnato nelle sue fasi temporali e nei suoi documenti tipici, prevedendo un maggiore coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella definizione e condivisione degli obiettivi di bilancio e delle connesse responsabilità. Nel nuovo schema, il ciclo della programmazione prende avvio con la Decisione di finanza pubblica (che sostituisce il DPEF), da presentarsi al Parlamento per le relative deliberazioni entro il 15 settembre. Lo slittamento dei termini di presentazione del documento programmatico (dal 30 giugno) consente di disporre di un quadro macroeconomico e di finanza pubblica più aggiornato. Al fine di assicurare il necessario coordinamento con tutti i livelli di governo, la definizione del documento di programmazione inizia il 15 luglio con l'invio alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e alle Camere delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di bilancio.

La programmazione è orientata al medio termine, attraverso una effettiva pianificazione triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse e una maggiore attenzione alle grandezze strutturali del bilancio. Infine, è previsto che le previsioni a legislazione vigente siano affiancate da una indicazione delle risorse finanziarie necessarie a confermare gli impegni e gli interventi di politica economica e di bilancio che si ritiene dovranno essere comunque confermati anche negli anni successivi (politiche invariate).

Gli interventi necessari a conseguire per ciascun anno del triennio gli obiettivi prefissati sono disposti con la manovra di finanza pubblica, composta, a sua volta, dalla legge di stabilità (che sostituisce la Legge finanziaria) e dalla legge di bilancio.

Il rafforzamento del metodo della programmazione è applicato anche al bilancio dello Stato. La formulazione delle proposte da parte delle singole amministrazioni centrali dovrà infatti essere riferita all'intero triennio di programmazione, anziché, come avviene ora, solo al primo esercizio del periodo di previsione.

Il ciclo si conclude con la Relazione sull'economia e la finanza pubblica che nel mese di aprile espone il consuntivo e aggiorna le previsioni economiche e di finanza pubblica.

Per garantire maggiori informazioni nei confronti del Parlamento, sono migliorati i contenuti informativi dei documenti di finanza pubblica attraverso l'articolazione delle previsioni di entrata e di spesa per sottosectori, la redazione di note esplicative delle metodologie di costruzione dei tendenziali e il monitoraggio dell'efficacia delle manovre di finanza pubblica.

Con riferimento alla struttura del bilancio dello Stato, la riforma istituzionalizza la classificazione funzionale delle spese per missioni e programmi, introdotta a partire dal 2008. In coerenza con il nuovo schema e al fine di rendere più trasparente e significativo il

collegamento tra il ruolo di indirizzo del Parlamento e la funzione allocativa del bilancio, è previsto, per la spesa, l'innalzamento dell'unità di voto a livello dei programmi. L'affidamento della realizzazione di ciascun programma ad un unico responsabile consentirà di aumentare la responsabilità delle strutture amministrative e l'efficacia del coordinamento delle attività dirette a realizzare il programma stesso. Maggiore evidenza è data anche al raccordo tra la rappresentazione per missioni e programmi e la classificazione funzionale COFOG. Il contenuto informativo del bilancio si arricchisce ancora con la previsione di una dettagliata nota integrativa e di una scheda illustrativa del contenuto di ciascun programma.

La ridefinizione dell'area rimodulabile del bilancio — riferita alle spese di 'adeguamento al fabbisogno' e ai 'fattori legislativi' — insieme all'innalzamento dell'unità di voto parlamentare conferisce un maggior grado di flessibilità al bilancio.

La disciplina del bilancio sarà completata con l'attuazione di due deleghe. La prima riguarda la struttura del bilancio, ed è diretta, tra l'altro, ad operare la razionalizzazione del numero e della struttura delle missioni e dei programmi, l'introduzione delle azioni quali unità elementari del bilancio, nonché l'affiancamento a fini conoscitivi della contabilità economico-patrimoniale al bilancio finanziario. La seconda prevede il passaggio dall'attuale redazione del bilancio di previsione in termini di competenza giuridica e di cassa, ad una di sola cassa, previo un periodo di sperimentazione di due anni.

Un ulteriore obiettivo della riforma è il rafforzamento dei meccanismi e degli strumenti preposti al controllo della spesa, nonché all'incremento dell'efficienza dell'azione pubblica. Ai fini del potenziamento degli strumenti di controllo della finanza pubblica è resa istituzionale la copertura finanziaria su tutti i saldi (saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, fabbisogno e indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni) di ciascuna iniziativa legislativa che reca nuovi o maggiori oneri, rendendo coerente l'attuazione dell'obbligo costituzionale di copertura con i criteri e i parametri adottati in sede comunitaria.

Un maggior orientamento alla misurazione e alla valutazione dei risultati viene perseguito attraverso la previsione, per le amministrazioni centrali dello Stato, di un programma di analisi e valutazione della spesa da realizzarsi in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso la costituzione di appositi nuclei di analisi e valutazione. Tali gruppi dovranno verificare l'articolazione dei programmi, formulare proposte per la razionalizzazione delle leggi di spesa e per la definizione di metodologie per la quantificazione dei fabbisogni effettivi e degli indicatori di risultato da associare alle previsioni di bilancio. Essi dovranno infine verificare l'efficacia delle misure disposte con la Legge di stabilità.

VI.5 ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA

La necessità di ricondurre il livello e la dinamica della spesa su sentieri sostenibili ha portato a esaminarne le principali caratteristiche al fine di individuare percorsi di maggiore efficienza e efficacia, attraverso un'attività sistematica di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. Tale attività è stata resa permanente a partire dal 2008³⁰. Rispetto a un controllo della spesa di tipo giuridico-contabile, basato su vincoli *ex ante* relativi all'autorizzazione alla spesa e su verifiche *ex-post* del rispetto formale delle procedure, l'analisi della spesa si propone di ricorrere a strumenti di valutazione economica dei risultati della spesa, di esaminare le leve e le procedure che la determinano e di individuare aree di inefficienza e inefficacia, indicando margini di possibile riallocazione.

Le misure di contenimento della spesa degli ultimi anni, operate in larga misura attraverso vincoli agli impegni e ai pagamenti o attraverso la riduzione delle dotazioni di bilancio dei Ministeri, hanno infatti conseguito solo parzialmente i risultati attesi. Il controllo della spesa pubblica, per essere efficace e duraturo, deve agire sui meccanismi che la generano e i processi che la regolano e deve incidere sui comportamenti degli attori coinvolti nella gestione delle risorse pubbliche. A tal fine è necessaria un'approfondita conoscenza dell'intero processo di realizzazione della spesa, dei rapporti tra centro e periferia, del modo di operare delle amministrazioni e degli enti coinvolti.

In tale ottica il programma di lavoro svolto nel corso del 2009 si è concentrato sull'analisi del bilancio dello Stato e delle relative procedure di spesa. I risultati sono esposti nel Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2009³¹. Focalizzando l'attenzione sulla formazione e gestione del bilancio dello Stato, il Rapporto ha un carattere preliminare e propedeutico allo svolgimento di una più completa e sistematica attività di valutazione della spesa dei Ministeri.

Questo approccio ha consentito di evidenziare e qualificare, anche da un punto di vista quantitativo, fattori che ostacolano l'ottimale allocazione e l'efficiente gestione delle risorse pubbliche. In particolare sono stati rilevati fenomeni comuni alle diverse Amministrazioni - anche se con caratteristiche proprie connesse alle attività svolte - quali: la non piena trasparenza di alcune informazioni di bilancio e la difficoltà di confrontare

³⁰ Legge finanziaria del 2007, articolo 1, commi 474-481 e Legge finanziaria del 2008, articolo 3 comma 67.

³¹ Il Rapporto e una sua sintesi sono disponibili sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato all'indirizzo <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/Servizio-s/Studi-per-1/Rapporto-s/index.asp>. I principali ambiti di analisi su cui verte il rapporto sono: le informazioni direttamente desumibili dal bilancio dello Stato e il loro grado di utilizzabilità ai fini dell'analisi e valutazione della spesa; la misurazione dei risultati dell'attività delle Amministrazioni centrali secondo le informazioni riportate nelle ‘Note preliminari’ che accompagnano il bilancio dello Stato; le risorse, le finalità della spesa, la struttura organizzativa nonché alcuni primi approfondimenti relativi a talune tipologie di spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato. Il Rapporto è accompagnato da un'Appendice statistica che riporta, in serie storica dal 2003 al 2009, dati analitici sul bilancio dello Stato per amministrazione, missione e programma e categoria economica. Le tavole sono diffuse sul sito in formato elaborabile.

l'effettivo utilizzo della spesa in relazione a quanto autorizzato con il bilancio di previsione; il grado di rigidità del bilancio, sia nella fase della formazione che della gestione; la complessità di alcune procedure che influenzano la tempistica con cui si rendono disponibili le risorse per le amministrazioni e il loro conseguente utilizzo che contribuisce all'accumulo di residui passivi; il ricorso a forme di 'decentralismo' della spesa che, nate come strumento di flessibilità, comportano difficoltà nel monitoraggio e nella valutazione dell'impiego delle risorse. Una disamina delle classificazioni che caratterizzano il bilancio ha inoltre permesso di verificare la possibilità di ulteriori affinamenti per una migliore rappresentazione della spesa, tramite le Missioni e i Programmi, affinché vengano messe in luce le finalità previste piuttosto che le strutture preposte alla gestione.

Dal lavoro di analisi e valutazione della spesa sono stati individuati margini di razionalizzazione e di miglioramento che in alcuni casi hanno consentito la riprogrammazione di risorse già nel corso del 2009 (come è avvenuto, ad esempio, per le revoche della legge 488 del 1992 e per l'utilizzo dei mutui concessi ma non ancora erogati dallo Stato e dalla Cassa depositi e prestiti). Inoltre, alcune considerazioni emerse dalle analisi hanno contribuito alla formulazione di specifiche proposte nell'ambito della definizione della legge di riforma della contabilità e finanza pubblica quali, ad esempio, la delega per l'accorpamento dei fondi di riserva, il graduale superamento delle contabilità speciali (fatti salvi alcuni casi specifici) e l'ampliamento dell'area di flessibilità del bilancio.

Il grado di rigidità del bilancio, caratterizzato per il 93 per cento di spese considerate predeterminate³², indebolisce infatti la sua funzione allocativa in fase di formazione e la sua efficienza operativa in fase di gestione. Come evidenziato nel Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2009, il carattere di predeterminazione della spesa deriva dalla presenza delle cosiddette 'spese obbligatorie', identificate nel bilancio tramite l'elenco n. 1 allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (e a cui è possibile far fronte anche ricorrendo allo specifico fondo di riserva), e dal tipo di vincolo legislativo (oneri inderogabili, fattori legislativi e fabbisogno) posto su ciascun capitolo di spesa dalla norma di autorizzazione³³.

Nella fase della formazione del bilancio, la quota di spesa predeterminata per legge (oneri inderogabili e fattori legislativi), tenuto conto del meccanismo della legislazione

³² Il dato si riferisce alla spesa finale del bilancio, escludendo pertanto gli oneri per il rimborso delle passività finanziarie, che sono per definizione obbligatori e inderogabili. Qualora fossero inclusi, il grado di predeterminazione del bilancio salirebbe al 95 per cento.

³³ La natura dell'autorizzazione di spesa può essere di tre tipi: gli 'oneri inderogabili' a cui corrispondono spese da assolvere in base a particolari meccanismi o parametri stabiliti dalla legge che ne regolano autonomamente l'evoluzione (come i diritti soggettivi stabiliti per norma) o in quanto derivano da obbligazioni contrattuali (come quelle relative ai contratti collettivi nazionali di lavoro); i 'fattori legislativi' che rappresentano le risorse iscritte in bilancio sulla base di uno specifico dispositivo legislativo che ne fissa la durata e l'importo per ciascun esercizio; e il 'fabbisogno' (FB) che raggruppa le rimanenti spese, destinate per lo più a coprire le esigenze del funzionamento delle amministrazioni.

vigente sulla base del quale si definisce il bilancio di previsione, vincola in larga parte le previsioni iniziali del bilancio e offre scarso margine alle amministrazioni per eventuali riallocazioni. In corso di esecuzione del bilancio, il carattere di obbligatorietà della spesa conferisce alle amministrazioni la maggiore o minore possibilità di variare le dotazioni di competenza con atti amministrativi interni o decreti di variazione di bilancio.

Al fine di ampliare i margini di flessibilità del bilancio è stato individuato, in via sperimentale nel 2009 e nuovamente nel 2010³⁴, un sottoinsieme di spese considerate ‘rimodulabili’, ossia spese per le quali l’amministrazione ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione³⁵. Nell’ambito di questo nuovo aggregato viene concessa la facoltà alle amministrazioni di riallocare le risorse anche tra Programmi, purché all’interno di ciascuna Missione del proprio stato di previsione³⁶. L’area rimodulabile del bilancio è stata istituzionalizzata e ulteriormente ampliata dalla riforma della legge di contabilità e finanza pubblica sia estendendo la tipologia di spese considerate rimodulabili (all’intero aggregato dei fattori legislativi che erano precedentemente, in parte, esclusi), sia elevando l’unità di voto parlamentare a livello di Programma (rappresentativo di un insieme di risorse ben più ampio di quello dei precedenti macroaggregati).

Per quanto attiene all’analisi della spesa delle singole Amministrazioni, gli approfondimenti effettuati nel corso dell’anno hanno riguardato in particolare le modalità di gestione della spesa settoriale, mettendo in evidenza quelle legate all’esistenza di diffuse reti periferiche delle Amministrazioni o al fatto che le Amministrazioni svolgono prevalentemente attività di trasferimento ad altri soggetti delegati alla spesa piuttosto che di erogazione diretta di servizi collettivi (nei quali ha rilevanza la forte componente legata alla localizzazione territoriale del servizio stesso) o di servizi individuali (per i quali la componente legata alla spesa di personale riveste spesso un ruolo fondamentale).

L’esperienza di analisi della spesa finora acquisita segnala, tuttavia, che per arrivare a una vera e propria valutazione dell’efficienza e dell’efficacia dei singoli programmi non si può prescindere dalla misurazione, seppur nei limiti posti dalla natura peculiare dell’attività svolta dall’operatore pubblico, dei risultati effettivamente conseguiti a fronte degli obiettivi prefissati e delle risorse utilizzate. L’individuazione di sistemi e metodi per la definizione degli obiettivi e la verifica degli indicatori di *performance* da associare alle politiche pubbliche fornisce lo strumento per favorire il confronto tra i risultati ottenuti e gli obiettivi

³⁴ D.L. n. 112/2008, articolo 60, comma 6.

³⁵ Rientrano in tale categoria anche le spese autorizzate da disposizioni legislative che definiscono l’importo complessivo delle risorse, ma non ne individuano i parametri e i criteri di utilizzo (dunque prevalentemente quelle classificate come fabbisogno e fattore legislativo).

³⁶ Le rimodulazioni tra spese di funzionamento ed interventi sono consentite entro il limite del 10 per cento delle risorse stanziate per gli interventi stessi. Possono essere rimodulate tra i Programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna Missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito. È inoltre precluso l’utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

programmati. Allo stato attuale emerge uno scarso orientamento al risultato da parte delle amministrazioni, anche nell'ambito degli strumenti che accompagnano il bilancio dello Stato come le cosiddette ‘Note preliminari’, che necessitano di un deciso miglioramento nei contenuti³⁷.

Per il futuro, la riforma della contabilità e finanza pubblica attribuisce un ruolo centrale all’attività di analisi della spesa³⁸.

³⁷ Su questo tema, si è svolto un confronto con le amministrazioni e con esperti internazionali nell’ambito del Workshop organizzato dalla Ragioneria generale dello Stato su ‘Misurazione della performance e qualità della spesa pubblica’ e tenutosi il 20- 21 aprile 2009 (cfr. <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizi-s/Workshop-e/index.asp>).

³⁸ L. n. 196/2009, articoli 39-41-49.

VII. SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

Il fenomeno del progressivo invecchiamento della popolazione che, oltre l'Italia, interessa tutti i paesi dell'Unione Europea, è destinato ad accentuarsi negli anni a venire. Nei prossimi decenni, fattori quali i bassi tassi di fecondità e il prolungarsi delle aspettative di vita modificheranno in maniera radicale la struttura per età della popolazione europea. Tali dinamiche produrranno conseguenze non irrilevanti sulla finanza pubblica e sull'assetto socio-economico, tra cui una pesante contrazione della popolazione in età lavorativa solo parzialmente controbilanciata dall'aumento atteso dei flussi migratori.

In tale contesto, l'Italia risulta tra i paesi con il più elevato tasso di invecchiamento della popolazione, con un saggio di crescita dell'indice di dipendenza degli anziani dalla popolazione attiva destinato ad aumentare di oltre 30 punti percentuali¹ nei prossimi cinque decenni.

Tuttavia, nonostante l'accelerazione nelle dinamiche demografiche, a cui si sommano le non marginali conseguenze sulle prospettive di crescita di medio periodo dovute all'attuale crisi economica, l'impatto dell'invecchiamento della popolazione su alcune componenti di spesa pubblica, direttamente o indirettamente legate agli sviluppi demografici, risulta essere, per l'Italia, sotto controllo. Grazie alle riforme implementate nell'ultimo ventennio, l'insieme delle spese legate all'invecchiamento della popolazione presenta infatti, nel caso dell'Italia, una dinamica evolutiva tra le più contenute dell'Unione Europea.

Questi risultati emergono sulla scorta degli andamenti demografici e delle ipotesi macroeconomiche concordate a livello europeo, nonché dalle dinamiche delle spese *age-related* pubblicate nel Rapporto sull'Invecchiamento 2009 (*2009 Ageing Report*) curato congiuntamente dalla Commissione Europea e dall'*Economic and Policy Committee-Ageing Working Group (EPC-AWG)*. Inoltre, il *Sustainability Report* della Commissione Europea², pubblicato a ottobre del 2009, ha confermato che, in un contesto di crisi economica e nell'ipotesi di politiche invariate, l'evoluzione di lungo periodo delle componenti di spesa legate all'invecchiamento non è prevista condurre nei prossimi 50 anni a una dinamica esplosiva del debito pubblico italiano.

¹ In base alle previsioni dello scenario centrale elaborato da Eurostat nel 2007, l'indice di dipendenza degli anziani dagli attivi nella fascia di età 20-64 anni, che era pari al 31,7 nel 2005, tra i più elevati dell'UE-27, raggiunge il 64,5 nel 2060.

² European Commission, 2009, *2009 Ageing Report, European Economy*, vol. 2.

³ European Commission, 2009, *Sustainability Report 2009, European Economy*, vol. 9.

Nel corso degli ultimi anni, e in particolare nell'attuale situazione di crisi economica, la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche ha assunto un ruolo di assoluto rilievo quale strumento di sorveglianza multilaterale, non solamente nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita dell'Unione Europea.

In Europa, a seguito dell'impatto della crisi e del marcato aumento del debito pubblico dovuto all'adozione, nel corso del 2008 e del 2009, di misure di stimolo fiscale e di supporto al sistema finanziario, la sostenibilità delle finanze pubbliche appare oggi a rischio in molti paesi. In tale contesto e in vista della predisposizione, da parte dei singoli governi europei, di *exit strategies* credibili per le finanze pubbliche, assume una particolare importanza misurare sotto quali condizioni demografiche e ipotesi macroeconomiche il debito pubblico possa tornare o rimanere su un sentiero sostenibile nel lungo periodo. A questo riguardo, il presente capitolo presenta una serie di simulazioni sulla dinamica del debito dell'Italia, basate su ipotesi alternative circa l'evoluzione delle principali variabili macroeconomiche e dei livelli iniziali dell'avanzo primario rispetto a valori dello scenario di riferimento.

VII.1 L'IMPATTO DELL'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE SULLE SPESE PUBBLICHE

In questa sezione, si riportano le proiezioni della spesa pubblica per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione in rapporto al PIL, nonché il dettaglio delle ipotesi demografiche e macroeconomiche di riferimento (Tavola 13) sottostanti l'esercizio per il periodo 2005-2060. Le proiezioni recepiscono le ipotesi demografiche e macroeconomiche dello scenario *baseline*, concordate in seno a *EPC-AWG*, per la stima delle componenti della spesa *age-related* contenute nell'*Ageing Report*, pubblicato ad aprile dello scorso anno⁴.

⁴ Le proiezioni sono effettuate utilizzando i modelli di previsione di medio-lungo periodo del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. La proiezione delle spese *age-related* riportata nell'*Ageing Report* del 2009 rappresenta il terzo esercizio di proiezione e segue quello effettuato nel 2006.

Le ipotesi demografiche si riferiscono alla previsione centrale EUROSTAT con base 2007⁵, mentre il quadro macroeconomico di medio-lungo periodo incorpora le ipotesi di base concordate in seno ad *EPC-AWG*⁶ con l'introduzioni di alcune importanti modifiche. Oltre all'aggiornamento dei dati iniziali relativi al 2008 e al 2009 e ad alcuni aggiustamenti necessari a garantire la coerenza di tali dati con i valori strutturali delle variabili di scenario, il quadro macroeconomico recepisce anche gli effetti sui tassi di attività indotti dalle modifiche normative sui requisiti di accesso al pensionamento di vecchiaia delle donne nel pubblico impiego⁷ e gli effetti di medio periodo indotti dalla crisi finanziaria.

Coerentemente con il quadro macroeconomico descritto nel Capitolo II, il tasso di crescita del PIL è rispettivamente pari a -1,0 per cento nel 2008 e a -4,8 per cento nel 2009. Per effetto della crisi, il tasso di disoccupazione è aumentato negli anni 2008 e 2009 ed è previsto raggiungere il suo valore massimo di 8,4 cento nel 2010.

Inoltre, in linea con uno scenario che includa gli effetti della crisi, la dinamica della produttività del lavoro è stata rivista al ribasso in modo tale da garantire, nel periodo 2008-2020 un tasso di crescita del PIL reale più basso, in media, di circa 0,5 punti percentuali rispetto al tasso medio assunto nello scenario originario (pre-crisi) definito in ambito *EPC-AWG*⁸. Si ipotizza, inoltre, che nell'arco temporale dei successivi 10-15 anni, si assista ad un graduale riallineamento nei livelli occupazionali e rispetto ai tassi di variazione della produttività del lavoro a quelli previsti nello scenario *baseline* *EPC-AWG*.

⁵ Per l'Italia, lo scenario base approvato dai referenti degli istituti nazionali di statistica dei paesi membri e dai delegati dell'*EPC-AWG* prevede: (i) un flusso netto annuo di immigrati pari in media a 226 mila unità, con un profilo inizialmente crescente e successivamente decrescente; (ii) un incremento della speranza di vita fra il 2008 ed il 2060 di 6,9 anni per i maschi e di 5,8 anni per le donne; (iii) un tasso di fecondità totale al 2060 pari all'1,56 con un incremento di 0,16 punti percentuali rispetto al livello iniziale pari a circa 1,4.

⁶ Nello scenario base si prevede un tasso di crescita medio annuo della produttività reale crescente nella prima parte del periodo di previsione e convergente all'1,7 per cento a partire dal 2025. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, si prevede che il tasso di occupazione nella fascia di età 15-64 cresca dal 58,7 per cento del 2008 al 63,9 per cento del 2060, sostanzialmente per effetto dell'aumento del tasso di attività femminile. Il risultante tasso di crescita del PIL reale risulta pari all'1,48 per cento medio annuo nel periodo 2010-2060.

⁷ L. n. 102/2009 (che ha convertito, con modificazioni, il D.L. n. 78/2009) in attuazione della Sentenza della Corte di giustizia europea in materia. Inoltre, rispetto allo scenario *EPC-AWG* originario, la previsione dei tassi di attività è stata leggermente rivista per tener conto, in maniera puntuale, degli effetti di innalzamento dei requisiti minimi per il pensionamento anticipato previsti a normativa vigente (L. n. 243/2004 e L. n. 247/2007). Nel suddetto scenario, infatti, tali effetti erano inglobati in modo 'approssimativo' sotto il profilo della distribuzione temporale, per età e sesso (Ministero dell'economia e delle finanze- RGS '*EPC-AWG pension projections – Italy's fiche*' 2009, paragrafo 3.4)

⁸ Nel periodo 2010-2020, il tasso di crescita medio della produttività risulta pari a circa 1,3 per cento, sostanzialmente in linea con la dinamica ipotizzata, per lo stesso arco temporale, nello scenario *EPC-AWG* originario.

Tale scarto risulta appena inferiore a quello che scaturisce dalle ipotesi sottostanti la definizione del *lost decade scenario*⁹.

Le previsioni della spesa *age-related* riportate nella Tavola 13 sono aggiornate con il quadro normativo in vigore a dicembre 2009. Esse scontano gli effetti derivanti dalla legge finanziaria dello scorso anno¹⁰, gli effetti delle misure contenute negli intereventi anticrisi¹¹ nonché, in coerenza con il nuovo Patto per la salute per gli anni 2010-2012, gli effetti della legge finanziaria per il 2010.

In particolare, la previsione della spesa pensionistica incorpora gli effetti finanziari derivanti dall'elevamento graduale a 65 anni dell'età pensionabile di vecchiaia delle donne nel settore pubblico, in attuazione della Sentenza della Corte di giustizia europea¹². La previsione della spesa sanitaria, effettuata sulla base della metodologia del *reference scenario* che recepisce, oltre agli effetti derivanti dall'invecchiamento demografico, anche le conseguenze indotte da ulteriori fattori esplicativi, sconta gli effetti di risparmio previsti dalla manovra del 2008, già inglobati nelle previsioni contenute nel Programma di stabilità dello scorso anno¹³. Inoltre, include i maggiori oneri derivanti dall'estensione della copertura del Sistema Sanitario Nazionale (SSN) a favore degli immigrati soggetti a regolarizzazione¹⁴ e tiene conto degli effetti¹⁵ della sottoscrizione del Patto sulla salute 2010-2012, recepiti dalla Legge finanziaria del 2010. La previsione degli ammortizzatori

⁹ La procedura di definizione dello scenario *EPC-AWG baseline*, descritto nell'*Ageing Report*, si è conclusa a giugno-luglio del 2008 e, pertanto, non tiene conto degli effetti sulla crescita economica indotti dalla crisi finanziaria. Lo stesso rapporto, tuttavia, effettua una valutazione approssimativa dell'impatto che la crisi potrebbe avere in termini di previsione del rapporto spesa/PIL nell'ipotesi di uno *shock temporaneo (lost decade scenario)*, di uno *shock permanente (permanent shock scenario)* e di un recupero dei livelli di occupazione e produttività, rispetto allo scenario *baseline* originario a partire dal 2021 (*rebound scenario*). Nonostante gli elevati margini di incertezza sugli effetti economici della crisi finanziaria, il *lost decade scenario* sembra costituire l'ipotesi di correzione dello scenario *baseline* meno 'invasiva' rispetto alle dinamiche strutturali concordate in *EPC-AWG*. In merito si veda: European Commission, 2009, 2009 *Ageing Report, European Economy*, vol. 2.

¹⁰ D.L. n. 112/2008, convertito in L. n. 133/2008.

¹¹ D.L. n. 185/2008, convertito in L. n. 2/2009 e D.L. 78/2009, convertito con modificazioni in L. n. 102/2009.

¹² Misura prevista dalla L. n. 102/2009.

¹³ Si veda il D.L. n. 112/2008, convertito in L. n. 133/2008. I risparmi in spesa sanitaria previsti dal decreto legge ammontano a 2.000 milioni di euro nel 2010 ed a 3.000 milioni a partire dal 2011. Le previsioni sono state elaborate nel presupposto che i suddetti interventi di contenimento si manifestino interamente ed esclusivamente sul versante della spesa, in quanto le regioni potrebbero intervenire anche mediante altre misure, ad esempio con coperture di bilancio estranee al settore sanitario.

¹⁴ La misura prevista dal decreto legge n. 78/2009, innalza, in misura corrispondente, il finanziamento del SSN al fine di dare copertura agli oneri derivanti dalla regolarizzazione degli extracomunitari prevista dall'art. 1-ter del medesimo decreto. Gli oneri derivanti da questo intervento ammontano a 67 milioni di euro nel 2009 e 200 milioni di euro a partire dal 2010.

¹⁵ Tale misura assume un incremento del finanziamento al SSN pari a 584 milioni di euro nel 2010 e 419 milioni di euro nel 2011, rideterminando corrispondentemente la manovra prevista dalla Legge finanziaria dello scorso anno (D.L. n. 112/2008).

sociali sconta sia gli effetti derivanti dal rifinanziamento del fondo per l'occupazione¹⁶ sia quelli dovuti al potenziamento e all'estensione di strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o disoccupazione (cosiddetti ammortizzatori sociali in deroga¹⁷) prevista, a legislazione vigente, solo fino al 2011. Infine, la previsione delle spese per l'istruzione incorpora gli effetti del contenimento della spesa derivante dal processo di razionalizzazione del personale della scuola pubblica che dovrebbe comportare una riduzione del *gap* nel rapporto medio alunni/docenti rispetto agli altri paesi. Tali effetti sono stati già inglobati nelle previsioni del Programma di stabilità dello scorso anno¹⁸.

Complessivamente, nel periodo 2005-2060, la spesa *age-related* in rapporto al PIL dovrebbe aumentare di 2,5 punti percentuali (Tavola 13). Tuttavia, la maggior parte dell'aumento è concentrata nel biennio 2008-2009 ed è principalmente imputabile alla contrazione del prodotto interno lordo dovuta alla crisi. Negli anni successivi al 2010, la spesa *age-related* si riduce lievemente per poi aumentare di nuovo a partire dal 2020 fino al 2040-2045, in corrispondenza del pensionamento della generazione del cosiddetto *baby boom*, fino a sfiorare il 30 per cento del PIL negli anni intorno al 2045. Infine, verso la fine dell'orizzonte di previsione, la spesa *age-related* si riduce significativamente fino a convergere, in rapporto al PIL, a livelli poco superiori rispetto a quelli sperimentati nel 2010.

¹⁶ Il rifinanziamento del fondo per l'occupazione è previsto dal D.L. n. 185/2008.

¹⁷ Un primo rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga è previsto dal D.L. n. 112/2008. Inoltre, in attuazione dell'articolo 18 del D.L. n. 185/2008, ulteriori rifinanziamenti per ammortizzatori sociali in deroga sono stati deliberati dall'accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 in cui si è deciso di destinare, per il biennio 2009-2010, una corrispondente quota dei fondi FAS.

¹⁸ In particolare, l'intervento prevede: i) un aumento graduale, nel triennio 2009-2011, di 1 punto percentuale del rapporto alunni/docenti, finalizzato a ridurre il divario del suddetto rapporto rispetto agli standard europei; ii) una revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario in modo da conseguire, nel triennio 2009-2011, una riduzione complessiva del 17 per cento rispetto alla consistenza determinata per l'anno scolastico 2007/2008; iii) che le economie di spesa, conseguenti al processo di razionalizzazione di cui ai punti precedenti, vengano destinate nella misura del 30 per cento ad incrementare le risorse contrattuali stanziate per le iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola, a decorrere dal 2010. Gli effetti complessivi di contenimento della spesa sono stimati in circa 460 milioni di euro nel 2009, 1.240 milioni nel 2010, 1.875 milioni nel 2011 e 2.230 milioni a partire dal 2012.

TAVOLA 13: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI, SANITA, ASSISTENZA AGLI ANZIANI, ISTRUZIONE E INDENNITA DI DISOCCUPAZIONE (2005-2060)¹

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
in % PIL												
Spesa Totale (2)	48,2	51,4	48,3	47,5	47,0	47,2	47,5	48,0	48,1	47,4	46,8	46,0
di cui: Spesa age-related	26,1	28,3	27,6	27,5	27,7	28,4	29,1	29,7	29,9	29,4	29,1	28,6
Spesa pensionistica	14,0	15,2	14,8	14,7	14,8	15,3	15,7	16,0	15,7	14,9	14,3	13,8
di cui: Pensioni di vecchiaia e anzianità	13,4	14,7	14,4	14,2	14,4	14,9	15,3	15,7	15,4	14,6	14,0	13,5
di cui: Altre pensioni (invalidità e superstiti)	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Spesa sanitaria (3)	6,7	7,4	7,4	7,6	7,8	8,0	8,3	8,5	8,7	8,9	9,0	8,9
Spesa per assistenza agli anziani	0,8	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7
Spesa per istruzione (4)	4,2	4,2	3,9	3,7	3,6	3,5	3,5	3,6	3,7	3,7	3,8	3,8
Spesa per indennità di disoccupazione	0,4	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Spesa per interessi	4,5	4,9	5,2	4,5	3,8	3,3	2,9	2,7	2,6	2,5	2,2	1,8
Entrate Totali (2)(5)	43,8	46,5	46,8	46,8	46,8	46,7	46,7	46,7	46,7	46,7	46,7	46,7
di cui: Redditi proprietari	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
IPOTESI												
Tasso di crescita della produttività del lavoro	0,5	1,1	1,3	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Tasso di crescita del PIL reale	0,7	1,1	2,5	2,0	1,7	1,3	1,1	1,0	1,2	1,4	1,2	1,3
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	79,2	78,6	80,8	81,8	82,3	82,5	83,1	83,7	83,8	84,0	83,6	83,4
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	53,6	55,3	58,3	60,2	60,9	61,2	61,4	61,5	61,7	62,0	61,5	61,5
Tasso di partecipazione totale (20-64)	66,4	66,9	69,6	71,0	71,7	71,9	72,4	72,8	73,0	73,3	72,8	72,7
Tasso di disoccupazione	7,7	8,4	7,0	5,9	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Popolazione con 65 e oltre/totale popolazione (6)	19,5	20,3	21,7	22,7	24,0	26,2	28,6	30,8	32,2	32,6	32,7	32,7
Indice di dipendenza degli anziani (65 e oltre/[20-64]) (6)	31,7	33,5	36,2	38,3	41,1	45,9	52,1	58,4	62,6	64,2	64,5	64,5

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

2) 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 siano interamente realizzati attraverso un taglio sulla spesa.

3) Inclusiva della spesa sanitaria pubblica per assistenza agli anziani.

4) Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione continua) e la scuola dell'infanzia (*pre-primary*).

5) Inclusivo dei redditi proprietari.

6) Fonte: Eurostat, scenario centrale, base 2007.

La spesa per pensioni in rapporto al PIL, dopo un fase iniziale di leggera decrescita, assume un profilo crescente a partire dal 2024 fino a raggiungere, nel 2041, il livello massimo del 16,0 per cento e un valore finale, nel 2060, pari al 13,8 per cento (Figura 4). Rispetto alla previsione contenuta nel precedente Aggiornamento del Programma di Stabilità, il rapporto si colloca a un livello superiore per tutto il periodo di previsione, esclusivamente a causa di una minore crescita del PIL concentrata nel biennio 2008-2009. La differenza, tuttavia, è decrescente passando da 0,6 punti percentuali nel periodo iniziale a 0,35 punti percentuali nel punto di picco per ridursi al di sotto di 0,2 punti percentuali alla fine del periodo di previsione. Ciò consegue al fatto che una parte dell'effetto sul rapporto spesa/PIL causato dalla contrazione della crescita economica degli anni iniziali, viene gradualmente compensata, nel medio-lungo periodo, da una riduzione della spesa, in corrispondenza della minore dinamica della produttività e da un'accelerazione della