

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XXVII

n. 20

PROGRAMMA DI STABILITÀ DELL'ITALIA

AGGIORNAMENTO 2009

**Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
(BERLUSCONI)**

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

Trasmesso alla Presidenza il 28 gennaio 2010

PAGINA BIANCA

INDICE

I. – Introduzione	Pag.	5
II. – Quadro macroeconomico	»	8
II.1 – Lo scenario internazionale	»	8
II.2 – Le prospettive per l'economia italiana	»	9
III. – Indebitamento netto e debito pubblico	»	16
III.1 – L'indebitamento netto della pubblica amministrazione	»	16
III.2 – Il saldo di bilancio corretto per il ciclo	»	20
III.3 – Il debito pubblico	»	22
IV. – Procedura per disavanzo eccessivo	»	24
IV.1 – La strategia di uscita dalla crisi	»	24
IV.2 – Il consolidamento della finanza pubblica ..	»	25
V. – Analisi di sensitività	»	31
V.1 – Sensitività alla crescita economica	»	31
V.2 – Sensitività ai tassi di interesse	»	34
VI. – Qualità delle finanze pubbliche	»	37
VI.1 – La politica di bilancio per il 2010-2012	»	38
VI.2 – Le misure strutturali comprese nel PNR 2009-2011	»	44
VI.3 – Le regole di bilancio	»	49
VI.4 – La riforma della legge di contabilità e finanza pubblica	»	52
VI.5 – Analisi e valutazione della spesa pubblica .	»	55
VII. – Sostenibilità delle finanze pubbliche	»	59
VII.1 – L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulle spese pubbliche	»	60
VII.2 – La sostenibilità del debito	»	66

VII.3 – L’analisi di sensitività della dinamica del debito nel lungo periodo rispetto alle ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica	Pag.	70
VII.4 – L’impatto sulla sostenibilità degli interventi di riforma del sistema pensionistico adottati negli ultimi anni	»	73

I. INTRODUZIONE

Nel corso del 2009 sono emersi segnali di ripresa dell'economia mondiale: il recupero dell'attività si è evidenziato dapprima nelle economie asiatiche emergenti, per poi estendersi ai paesi più industrializzati.

Il miglioramento delle condizioni economiche ha consentito rispetto alle stime presentate in settembre nella Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) una revisione del quadro macroeconomico per l'Italia.

Il Governo italiano ha agito tempestivamente, seppure in una logica di prudenza fiscale, sia nella fase acuta della crisi, sia successivamente, con l'emergere dei primi segnali di stabilizzazione e poi di ripresa dell'attività economica.

L'elevata incertezza delle prospettive economiche e finanziarie ha suggerito di varare una manovra basata sulla cautela per evitare che l'assunzione di misure con impatto eccessivo sull'evoluzione della finanza pubblica nel prossimo triennio ed oltre potesse, attraverso una reazione negativa dei mercati finanziari o degli agenti economici, frenare gli impulsi alla crescita.

La strategia di bilancio si è concentrata nell'opera di riallocazione delle risorse verso provvedimenti con più alto impatto positivo possibile sull'economia nel breve periodo per contrastare gli effetti socio-economici della crisi, in attesa di un più netto consolidarsi della ripresa economica. In continuità con quanto è avvenuto lo scorso anno, la manovra di bilancio per il triennio 2010-2012 è stata avviata, con un organico provvedimento normativo presentato contestualmente al DPEF e approvato prima dell'estate. La Legge finanziaria per il 2010 presentata a fine settembre e ora approvata completa il contenuto della manovra di finanza pubblica. Entrambi i provvedimenti, disponendo di misure congegnate per avere un impatto fiscale quanto più possibile neutrale, sono mirate a limitare il deterioramento dei rapporti di disavanzo e debito su PIL e più in generale della sostenibilità finanziaria.

L'avvio della procedura per disavanzo eccessivo (*EDP*) 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 nel lungo periodo e ad accrescere il prodotto potenziale. 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*. A dicembre 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, e di garantire uno sforzo di bilancio medio pari almeno a 0,5 punti percentuali di PIL nel periodo 2010-2012.

In risposta a tali raccomandazioni il Governo italiano 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 al netto delle condizioni cicliche e delle misure *una tantum* nel 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 ammonta a circa 0,6 punti percentuali per anno, in linea con quanto concordato in sede europea.

Il presente Aggiornamento del Programma di Stabilità¹ riflette le nuove previsioni macroeconomiche, ne illustra i riflessi sui saldi di finanza pubblica e sulla strategia di bilancio per il conseguimento degli obiettivi finanziari².

In ottemperanza a quanto richiesto in sede europea, il documento contiene un capitolo specifico che fornisce una cognizione delle misure già avviate con la manovra per il 2009, con la quale si introduce un solido piano triennale di rientro dal disavanzo incentrato su interventi dal lato della spesa, e degli ulteriori interventi adottati con la manovra finanziaria del 2010, che garantiscono la prosecuzione dell'azione di risanamento. Il paragrafo indica gli orientamenti di fondo cui si ispireranno le ulteriori misure che il Governo si impegna ad assumere, quando le condizioni cicliche lo permetteranno, in linea con le raccomandazioni del Consiglio.

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 2009. La riforma rafforzerà il governo unitario della finanza pubblica, facilitando il monitoraggio dei conti pubblici. La norma migliora, inoltre, il controllo sulla spesa pubblica.

¹ L'Aggiornamento del Programma di Stabilità viene redatto in ottemperanza al Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n.1466/97, tenendo conto delle modifiche introdotte dal Regolamento n.1055/2005 del 27 giugno 2005 e delle linee guida per l'applicazione del nuovo Patto di Stabilità e Crescita.

² Più in dettaglio, il presente Aggiornamento si basa in larga parte sulla Nota di Aggiornamento per gli anni 2010-2012 presentata al Parlamento il 28 gennaio 2010, sulla Legge n.102/2009 di conversione del Decreto Legge n.78/2009, presentato nel mese di giugno 2009, sulla Legge Finanziaria per il 2010, presentata nel mese di settembre e attualmente approvata (Legge n.191/2009). Il documento tiene conto delle misure, di natura ordinamentale, contenute negli ulteriori provvedimenti collegati alla decisione di bilancio: (i) un disegno di legge delega finalizzato all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e al riassetto normativo in materia di lavori usuranti, già indicato lo scorso anno e non ancora definitivamente approvato; (ii) due proposte di legge recanti disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali e di semplificazione dei rapporti delle Amministrazioni pubbliche con i cittadini e le imprese, entrambi esaminati e approvati dal Consiglio dei Ministri nel novembre 2009.

I maggiori effetti positivi saranno prodotti con l'attuazione del federalismo fiscale su cui il Governo ha il potere di procedere, tanto dal lato della spesa (applicazione di costi standard) quanto dal lato delle entrate (contrastò all'evasione fiscale attraverso la partecipazione-cointeressenza dei governi locali).

Il documento presenta le proiezioni del debito pubblico in rapporto al PIL per i prossimi anni. L'orizzonte temporale di previsione per l'analisi della sostenibilità di lungo periodo è stato esteso, al pari dell'Aggiornamento dello scorso anno, fino al 2060. Le ipotesi demografiche si riferiscono alla nuova previsione centrale EUROSTAT con base 2007, mentre il quadro macroeconomico incorpora gli effetti della crisi (*lost decade scenario*) convergendo alle ipotesi concordate in seno all'*EPC-Ageing Working Group (EPC-AWG)* solo nel medio periodo. In questo contesto, al fine di valutare gli effetti di ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica alternative sulla dinamica di lungo periodo del debito pubblico, il capitolo sull'analisi di sostenibilità contiene una serie di simulazioni più ampia rispetto al passato. I risultati mostrano che, sulla base degli obiettivi di finanza pubblica contenuti nel presente Aggiornamento del Programma di Stabilità, il debito pubblico italiano, anche scontando gli effetti della crisi, rimane nel lungo periodo largamente sostenibile all'interno degli scenari analizzati.

Infine, viene presentato un capitolo dedicato alla qualità delle finanze pubbliche che riporta, tra l'altro: i) il quadro normativo delineato dalla legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica; ii) una descrizione dell'attività sistematica di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato; iii) una ricognizione delle regole fiscali e delle istituzioni che presidiano alla conduzione delle politiche di bilancio. Questo capitolo contiene anche una sezione specifica relativa alle misure strutturali descritte nel Programma Nazionale delle Riforme 2009-2011 (PNR), in linea con quanto richiesto nel Codice di condotta.

In analogia a quanto è avvenuto per la prima volta lo scorso anno, l'Aggiornamento del Programma di stabilità viene preceduto dalla presentazione al Parlamento di una adeguata informativa in considerazione del mutato contesto macroeconomico che trova riflesso, sia pure limitato e prevalentemente in termini di ricomposizione, sul quadro di finanza pubblica.

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 LO SCENARIO INTERNAZIONALE

Nel corso del 2009 sono emersi segnali di ripresa dell'economia mondiale, significativamente indebolita dagli effetti della crisi finanziaria iniziata nel 2007. Il recupero dell'attività si è evidenziato dapprima nelle economie asiatiche emergenti, per poi estendersi anche ai paesi più industrializzati.

Per l'anno in corso, lo scenario di previsione prospetta una ripresa dell'economia globale del 3,1 per cento, dopo la contrazione dell'1,3 per cento stimata per il 2009. Nel 2010 anche il commercio mondiale è previsto ritornare in espansione al tasso del 3,5 per cento, dopo la sensibile riduzione stimata per lo scorso anno (12,5 per cento).

Gli indicatori più recenti segnalano un generale miglioramento del clima di fiducia, con prospettive positive per il prossimo semestre. Restano tuttavia presenti fattori di vulnerabilità per la ripresa.

L'inversione di tendenza dei prezzi delle materie prime rispetto ai picchi raggiunti nell'estate del 2008 ha fortemente ridotto le pressioni inflative presenti in ambito internazionale; in diverse aree industrializzate l'inflazione al consumo si è collocata in territorio negativo nel corso dell'estate 2009. Con l'emergere dei segnali di ripresa economica, le quotazioni del greggio sono tornate a crescere, collocandosi attorno ai 75 dollari al barile nel mese di dicembre (*Brent*); le quotazioni sono tuttavia inferiori di circa la metà rispetto al picco storico registrato a luglio 2008. Dall'inizio del 2009, i prezzi dei metalli e dei beni alimentari hanno manifestato una tendenza al rialzo, pur rimanendo ben al di sotto dei massimi del 2008.

Per fronteggiare la crisi, i Governi e le Banche Centrali dei maggiori paesi hanno rafforzato il grado di coordinamento internazionale. In ambito europeo, è stato definito un quadro comune di intervento unitamente alle iniziative di sostegno a livello nazionale. Le autorità di politica economica hanno approvato importanti misure fiscali e provvedimenti straordinari per la ricapitalizzazione delle banche, per l'estensione della garanzia sui depositi e per favorire l'equilibrio nei mercati finanziari. Piani per la realizzazione di opere pubbliche sono stati approvati in alcuni paesi.

Pur in presenza di un rafforzamento dei segnali di uscita dalla crisi, permane l'incertezza sulla effettiva forza della ripresa economica, la quale è ancora prevalentemente sostenuta dalla ricostituzione delle scorte e dalle misure di stimolo monetario e fiscale adottate, misure che per loro natura sono a carattere temporaneo.

Sui mercati azionari internazionali si è registrato un significativo recupero nel 2009; la volatilità si è considerevolmente ridotta rispetto ai massimi della seconda metà del 2008. Nel 2009 le autorità monetarie degli Stati Uniti, del Giappone e dell'area dell'euro hanno adottato politiche eccezionalmente espansive. La Riserva Federale ha lasciato al minimo

storico il tasso sui *Fed funds* in un intervallo di riferimento tra lo 0-0,25 per cento e ha utilizzato ampiamente strumenti non convenzionali per sostenere l'economia e il funzionamento dei mercati finanziari. La Banca del Giappone ha mantenuto il tasso di riferimento allo 0,1 per cento e ha fatto ricorso a misure temporanee per contrastare il persistere di un processo deflazionario e l'instabilità nel mercato dei cambi, fonte di preoccupazione per gli operatori economici nazionali. La Banca Centrale Europea ha ridotto il tasso di *policy* all'1,0 per cento e, come le altre banche centrali, ha adottato misure straordinarie per garantire liquidità al sistema bancario, al fine di assicurare il finanziamento delle imprese e delle famiglie.

Negli ultimi mesi, i principali organismi internazionali hanno rivisto al rialzo le stime sulla crescita economica globale.

II.2 LE PROSPETTIVE PER L'ECONOMIA ITALIANA

Nei mesi estivi la ripresa si è diffusa ai principali paesi industrializzati; anche l'economia italiana ha registrato un significativo recupero nell'attività produttiva.

Nel terzo trimestre, il PIL italiano è tornato a crescere (0,6 per cento rispetto al trimestre precedente) dopo cinque trimestri consecutivi di contrazione. Il risultato conseguito è stato uno dei più positivi all'interno dell'area dell'euro. Nel complesso il PIL dell'area è aumentato dello 0,4 per cento rispetto al trimestre precedente. In Germania la crescita è stata più marcata (0,7 per cento); in Francia dello 0,3 per cento.

In Italia, gli investimenti hanno mostrato segni di ripresa (0,3 per cento rispetto al trimestre precedente), soprattutto per effetto dell'accumulazione di capitale nel settore dei macchinari. Indicazioni favorevoli provengono anche dalle esportazioni. I consumi, già lievemente in ripresa nel secondo trimestre, hanno accelerato per effetto della spinta esercitata dalle spese in beni semidurevoli e durevoli. Le scorte hanno infine fornito un contributo positivo di 0,1 punti percentuali alla crescita congiunturale del PIL.

Dagli indicatori più recenti si riscontra in particolare che le imprese stanno beneficiando della ripresa della domanda mondiale e degli scambi internazionali. Nel terzo trimestre il grado di utilizzo della capacità produttiva ha invertito la tendenza alla discesa; la produzione industriale ha mostrato una ripresa del 4,4 per cento rispetto al trimestre precedente, alla quale è seguito un lieve aumento congiunturale sia a ottobre che a novembre (rispettivamente 0,7 per cento e 0,2 per cento). Specularmente alla fase recessiva, il recupero è stato più pronunciato, oltre che per i beni di consumo durevoli, per i beni strumentali e intermedi, anticipatori del ciclo. Margini per un ulteriore aumento nella produzione industriale sussistono anche in considerazione del livello delle scorte,

giudicato al di sotto della norma, e del continuo miglioramento dei giudizi sugli ordini desumibili dalle indagini di fiducia¹.

Tenuto conto dei risultati del terzo trimestre e delle attese di una leggera moderazione nel quarto trimestre, si stima una riduzione del PIL del 4,8 per cento nel 2009. Nel 2010, l'economia italiana crescerebbe dell'1,1 per cento, 0,4 punti percentuali in più rispetto a quanto indicato nella RPP dello scorso settembre, grazie al trascinamento positivo e alle attese di una ripresa più robusta del commercio mondiale. Nel biennio 2011-2012, la crescita annuale del PIL rimarrebbe attestata al 2,0 per cento.

Nel 2009 i consumi privati risulterebbero ancora deboli soprattutto per effetto del trascinamento negativo dal 2008 e della contrazione registrata nel primo trimestre. Secondo stime della Banca d'Italia², nel 2008 la ricchezza netta delle famiglie si sarebbe ridotta in termini nominali dell'1,9 per cento (5 per cento in termini reali), mentre sarebbe rimasta sostanzialmente invariata nel primo semestre del 2009, sia in termini nominali che in termini reali. Nonostante la riduzione dei redditi, a partire dal secondo trimestre 2009, i consumi delle famiglie sarebbero sostenuti dal rimbombo nella fiducia, dall'attenuazione dell'incertezza e dalle misure di stimolo della domanda di beni durevoli. Nel terzo trimestre 2009, il debito delle famiglie si è mantenuto stabile rispetto al trimestre precedente al 58 per cento del reddito disponibile³. A dicembre, la fiducia dei consumatori⁴ ha superato il punto di massimo precedente alla crisi (primo trimestre 2007) grazie alla convenienza all'acquisto di beni durevoli e alla possibilità di risparmio. Nel 2010 la spesa delle famiglie è attesa espandersi allo 0,8 per cento, beneficiando dell'atteso incremento del reddito disponibile reale. Negli anni seguenti, si proietta un aumento medio dei consumi privati di circa l'1,9 per cento. Il ritardo con cui si manifestano gli effetti della recessione sul mercato del lavoro potrebbe condizionare l'evoluzione dei consumi privati più del previsto, costituendo forse il fattore di rischio principale delle previsioni.

Gli investimenti in macchinari e attrezzature si contratterebbero del 17,8 per cento nel 2009, per effetto del calo del primo semestre. Il recupero della domanda mondiale e le agevolazioni fiscali introdotte dal Governo⁵ hanno iniziato a mostrare effetti positivi nel terzo trimestre e plausibilmente continueranno a manifestarsi nei trimestri successivi. Criticità si manifestano nella concessione del credito alle imprese che, con l'usuale ritardo rispetto alle principali variabili macroeconomiche, ha iniziato a mostrare una riduzione a

¹ Fonte: ISAE.

² Banca d'Italia, La ricchezza delle famiglie italiane, dicembre 2009.

http://www.bancaditalia.it/statistiche/stat_mon_cred_fin/banc_fin/ricfamit/2009/suppl_67_09.pdf

³ Nel secondo trimestre 2009 il medesimo rapporto per l'area dell'euro è stato pari al 94 per cento (cfr. Bollettino Economico n.59, 15 gennaio 2010, Banca d'Italia).

⁴ Fonte: ISAE.

⁵ L. n. 102/2009.

ottobre e novembre rispetto agli stessi mesi del 2008⁶. In un contesto caratterizzato da scarsità di capitale circolante, da dilazione dei pagamenti, dal deterioramento dei margini di profitto⁷, risultano più esposte le piccole e medie imprese che dispongono di minori fonti di finanziamento alternative al credito bancario. La struttura dell'industria italiana, costituita soprattutto da piccole e medie imprese (PMI)⁸, risulta vulnerabile sotto questo profilo. Effetti positivi sono attesi, oltre che dalla c.d. 'moratoria', dalla recente decisione del Governo di promuovere la costituzione di un fondo di investimento per le imprese, anche PMI, con l'apporto della Cassa Depositi e Prestiti e del sistema bancario, volto al rafforzamento strutturale delle imprese. Nel triennio successivo, tenuto conto della ritrovata vivacità delle esportazioni e del commercio internazionale, gli investimenti in macchinari crescerebbero in media del 2,7 per cento.

Nel 2009, gli investimenti in costruzioni si ridurrebbero in misura più contenuta rispetto a quelli in macchinari. Rispetto a quanto ipotizzato nella RPP, la correzione sarebbe lievemente superiore⁹. Nel 2008 le compravendite immobiliari hanno registrato una significativa riduzione; per il 2009 le indicazioni disponibili mostrano un'attenuazione del profilo discendente¹⁰. Secondo la Banca d'Italia¹¹, nel terzo trimestre 2009 persiste una divergenza tra prezzi di domanda e prezzi di offerta: anche nel quarto trimestre è atteso un calo delle quotazioni, seppur in moderazione rispetto ai precedenti. Persiste volatilità nel clima di fiducia degli imprenditori del settore che, a novembre, è scesa ai livelli di fine 2008, a causa della scarsità della domanda e dei fattori climatici avversi.

A partire dal 2010 gli investimenti in costruzioni sono proiettati in crescita allo 0,5 per cento anche per l'effetto positivo dell'attuazione del 'Piano Casa' atteso in concreto

⁶ Secondo la Banca d'Italia, a novembre 2009 il credito concesso alle società non finanziarie si è ridotto dello 0,5 per cento rispetto allo stesso mese dell'anno precedente (a seguito della contrazione dell'1,6 per cento registrata a ottobre rispetto allo stesso mese dell'anno precedente), soprattutto per via della riduzione del segmento a medio termine (1-5 anni).

⁷ In base ai dati ISTAT, nel terzo trimestre 2009 la quota di profitto delle società non finanziarie (dato dal rapporto tra il risultato lordo di gestione e il valore aggiunto lordo ai prezzi base) si è attestata al 40,9 per cento, con una riduzione di 0,3 punti percentuali rispetto al trimestre precedente. Rispetto al terzo trimestre dell'anno precedente, la quota di profitto delle società non finanziarie si è ridotta di 2 punti percentuali. Cfr. http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/redisp/20100111_00/testointegrale20100111.pdf

⁸ In base all'ultima indagine ISTAT sulla struttura delle imprese, relativa al 2007, risulta che all'interno dell'industria in senso stretto le imprese con meno di venti addetti costituiscono il 92,7 per cento del totale. Le imprese manifatturiere che esportano presentano un numero medio di addetti significativamente superiore a quelle che non esportano (rispettivamente 29,9 contro 4,7 unità), cfr. ISTAT, 'Struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi, anno 2007'.

⁹ Nel terzo trimestre, la produzione e gli investimenti nel settore della costruzioni si sono ridotti rispettivamente del 13,6 per cento e del 9,1 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente

¹⁰ Nel 2008 le compravendite nel settore immobiliare sono scese del 13,4 per cento rispetto al 2007 (dati ISTAT). Nei primi tre trimestri del 2009, secondo l'Agenzia del Territorio, il calo tendenziale delle compravendite è andato ridimensionandosi, attestandosi a -11,3 per cento nel terzo trimestre.

¹¹ Banca d'Italia, Sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni in Italia, Novembre 2009. http://www.bancaditalia.it/statistiche/indcamp/sondaggio_mercato_abitazioni/2009/12_09/suppl_63_09.pdf

dopo le elezioni regionali¹². Nel biennio successivo gli investimenti in costruzioni crescerebbero in media al 2,7 per cento.

Nel 2009 le esportazioni risentirebbero della caduta del commercio mondiale, riducendosi del 18,8 per cento. Il calo della domanda si rifletterebbe sulle importazioni (-15,0 per cento). La crescita delle esportazioni risulterebbe in recupero dal 2010, in linea con la ripresa del commercio mondiale. Le esportazioni nette fornirebbero un contributo positivo alla crescita nel biennio 2010-2011. Nel 2009, il disavanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti si collocherebbe al 2,7 per cento in rapporto al PIL, in miglioramento rispetto al risultato del 2008. Il saldo merci ritornerebbe positivo in rapporto al PIL (0,2 per cento), dopo il pareggio registrato nel 2008.

Secondo la rilevazione sulle forze lavoro relativa al terzo trimestre, gli occupati si sono ridotti del 2,2 per cento rispetto allo stesso trimestre del 2008 (pari a circa 500 mila persone). Gli occupati in cassa integrazione guadagni sono stimati in circa 280 mila unità. Nello stesso trimestre, gli occupati registrati dalla contabilità nazionale si sono ridotti dell'1,5 per cento rispetto allo stesso periodo del 2008; gli occupati espressi in termini di unità *standard* di lavoro, ovvero al netto dei lavoratori in cassa integrazione guadagni (CIG) si sono ridotti del 2,9 per cento. La dinamica è evidente soprattutto nel settore dell'industria in senso stretto.

Nel 2009 è aumentato il ricorso alla CIG ma negli ultimi mesi ci sono segnali di miglioramento per quella ordinaria. Le ore complessivamente autorizzate dall'INPS sono state pari a 918 milioni. Da gennaio a novembre 2009 è stato utilizzato circa il 64 per cento delle ore autorizzate.

Il mercato del lavoro è atteso riacquistare vivacità a partire dal 2011. Il tasso di disoccupazione si collocherebbe al 7,7 per cento nel 2009, un punto percentuale in più rispetto al 2008, e aumenterebbe nel 2010 all'8,4 per cento, per poi ridursi all'8,0 per cento nel 2012.

Per quanto riguarda i contratti di lavoro, a novembre ne risultavano in vigore circa l'87 per cento. Nel 2009 il costo del lavoro per dipendente crescerebbe dell'1,7 per cento; nel triennio successivo la crescita risulterebbe contenuta, pari in media all'1,9 per cento. Per effetto del calo della produttività, il costo del lavoro (misurato sul valore aggiunto) per unità di prodotto mostrerebbe un moderato aumento rispetto al 2008; nel 2010 mostrerebbe una sensibile decelerazione, in particolare nel settore dell'industria in senso stretto, più esposto alla concorrenza internazionale; negli anni seguenti i tassi di crescita risulterebbero contenuti.

Nel 2009 l'inflazione armonizzata al consumo è diminuita sino allo 0,8 per cento, risentendo della riduzione dei prezzi delle materie prime registrata a partire dalla seconda

¹² Art.11 del D.L. n.112 del 25 giugno 2008 e convertito nella L. n. 133 del 6 agosto 2008.

metà del 2008 e del calo della domanda. Nel 2010 si attesterebbe all'1,5 per cento e, negli anni successivi, al 2,0 per cento.

La struttura produttiva dell'economia italiana appare mutata al termine della fase recessiva. La caduta della produzione è stata marcata¹³ e diversificata tra i settori, incidendo in misura maggiore sull'industria in senso stretto (al netto delle costruzioni). I comparti alimentare e farmaceutico hanno mostrato di essere relativamente indenni dalla crisi, anche per effetto della loro natura anticiclica; al contrario, settori specializzati in beni di investimento, di consumo durevole e in beni intermedi relativi alle prime fasi di lavorazione, hanno subito un notevole deterioramento. Tale fenomeno è sintomatico, oltre che del differente grado di procyclicità, anche della diversa esposizione al commercio internazionale.

Lo scenario appena descritto recepisce le principali assunzioni sulle variabili esterne della Commissione Europea contenute nelle *Autumn Forecast* del 3 novembre scorso, nel rispetto del Codice di condotta. Da allora l'andamento degli indicatori economici ha suggerito ulteriori miglioramenti nelle previsioni di crescita.

TAVOLA 1. IPOTESI DI BASE

	2008	2009	2010	2011	2012
Tasso di interesse a breve termine ¹	3,5	1,0	1,8	2,9	3,7
Tasso di interesse a lungo termine	4,8	4,3	4,8	5,1	5,4
Tassi di cambio dollaro/euro	1,47	1,40	1,50	1,50	1,50
Variazione del tasso di cambio effettivo nominale	4,9	0,8	2,4	0,0	0,0
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa UE	3,6	-0,3	3,8	4,1	4,6
Tasso di crescita del PIL UE	0,8	-4,1	0,9	1,6	2,4
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	1,2	-12,3	2,0	4,1	4,2
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa UE	4,6	-12,6	4,6	5,0	7,0
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	96,9	61,9	76,8	76,8	76,8

1) Per tasso di interesse a breve termine si intende il tasso sui titoli di stato italiani a tre mesi ponderati per le quantità previste in emissione dello stesso strumento. Per tasso di interesse a lungo termine si intende il tasso sui titoli di stato a dieci anni. I dati sui tassi di interesse sono medie annuali.

¹³ La flessione subita dall'industria in senso stretto nell'ultimo episodio di crisi è superiore, per entità e rapidità, a quelle sperimentate in passato. Nel punto di minimo registrato a marzo 2009, l'indice di produzione industriale risultava diminuito del 25,3 per cento rispetto ad aprile 2008 (picco massimo). Durante la recessione del 1992-94, la produzione industriale nel punto di minimo (ottobre 1993) risultava inferiore del 4,9 per cento rispetto al punto di massimo (aprile 1992), cfr. anche Antonio Bassanetti, Martina Cecioni, Andrea Nobili, Giordano Zevi, 'The main recessions in Italy: a retrospective comparison', Banca d'Italia, *Occasional Papers* (Questioni di economia e finanza), n.46 luglio 2009.

TAVOLA 2a: PROSPETTIVE MACROECONOMICHE

	2008 livello (1)	2008	2009	2010	2011	2012
				var. %		
PIL reale	1.276.578	-1,0	-4,8	1,1	2,0	2,0
PIL nominale	1.572.243	1,8	-2,5	2,6	3,8	3,9
COMPONENTI DEL PIL REALE						
Consumi privati	747.955	-0,9	-1,7	0,8	1,9	1,9
Spesa della P.A. e I.S.P. (2)	258.587	0,6	0,5	0,2	0,0	0,8
Investimenti fissi lordi	267.571	-3,0	-12,7	1,4	2,7	2,7
Scorte (in percentuale del PIL)	2.690	-0,3	-0,2	0,1	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi	357.173	-3,7	-18,8	2,3	4,0	4,3
Importazioni di beni e servizi	358.481	-4,5	-15,0	1,8	3,0	4,0
CONTIRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE						
Domanda interna		-1,0	-3,5	0,8	1,7	1,9
Variazione delle scorte		-0,3	-0,2	0,1	0,0	0,0
Esportazioni nette		0,3	-1,0	0,1	0,2	0,0

1) Milioni di euro.

2) P.A.= Pubblica Amministrazione; I.S.P.= Istituzioni Sociali Private.

Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

TAVOLA 2b: PREZZI

	2008 livello	2008	2009	2010	2011	2012
				var. %		
Deflatore del PIL	123,2	2,8	2,5	1,5	1,8	1,9
Deflatore dei consumi privati	123,4	3,2	0,1	1,5	1,8	1,9
HICP	108,0	3,5	0,8	1,5	2,0	2,0
Deflatore dei consumi pubblici	125,4	3,8	2,4	0,6	0,8	0,9
Deflatore degli investimenti	122,7	3,2	1,2	1,7	2,3	2,2
Deflatore delle esportazioni	126,9	5,0	0,0	1,3	1,8	2,0
Deflatore delle importazioni	128,6	6,9	-5,8	0,7	1,5	1,6

TAVOLA 2c: MERCATO DEL LAVORO

	2008 livello (1)	2008	2009	2010	2011	2012
				var. %		
Occupati di contabilità nazionale	25.263	0,3	-1,2	-0,5	0,9	1,1
Monte ore lavorate	45.511.444	-0,5	-3,1	-0,1	1,3	1,3
Tasso di disoccupazione		6,7	7,7	8,4	8,3	8,0
Produttività del lavoro misurata sugli occupati	50.532	-1,4	-3,7	1,6	1,0	0,9
Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate	28,0	-0,5	-1,8	1,1	0,6	0,6
Redditi da lavoro dipendente	654.986	3,7	-0,6	2,1	3,2	3,3
Costo del lavoro	36.427	3,3	1,7	1,8	1,8	2,1

1) Unità di misura: migliaia di unità per gli occupati di contabilità nazionale e il monte ore lavorate; euro a valori costanti per la produttività del lavoro; milioni di euro a valori correnti per i redditi da lavoro dipendente ed euro per il costo del lavoro.

TAVOLA 2d: CONTI SETTORIALI					
	2008	2009	2010	2011	2012
Accreditamento/indebitamento netto con il resto del mondo	-2,9	-1,8	-1,6	-1,3	-1,3
Bilancia dei beni e servizi	-0,5	-0,1	0,2	0,5	0,7
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti	-2,5	-1,8	-1,9	-2,0	-2,1
Conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Indebitamento/surplus del settore privato	-0,2	3,4	3,4	2,6	1,4
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche ¹	-2,7	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche	-2,7	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7
Discrepanze statistiche					

1) Per il 2008 il valore dell'indebitamento delle AA.PP. *EDP B.9* è lievemente diverso dal corrispondente saldo utilizzato dal SEC95 ai fini del calcolo del saldo con il resto del mondo. Per l'Italia cfr. ISTAT http://www.istat.it/selastampa/comunicati/non_calendario/20090714_00/.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 L'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Le previsioni di finanza pubblica presentate nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2008 sono state riviste nel corso del 2009 in linea con il mutamento delle prospettive di crescita dell'economia italiana, nel contesto di una congiuntura internazionale che ha manifestato nella seconda parte dell'anno i primi segnali di ripresa.

La stima dei saldi di finanza pubblica ha risentito di una maggiore aleatorietà rispetto al passato per gli effetti indotti dallo scenario macroeconomico sfavorevole. Le misure anticrisi adottate dal Governo¹, nel quadro del piano europeo comune (*European Economic Recovery Plan*) per favorire una più rapida uscita dalla recessione economica, sono state disegnate compatibilmente con l'impegno a preservare la stabilità finanziaria, contenendo l'impatto negativo degli interventi sui conti pubblici.

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

Nel mese di giugno, con il DPEF per gli anni 2010-2013, la stima è stata ulteriormente rivista al rialzo al 5,3 per cento del PIL, a seguito dell'aggiornamento degli andamenti tendenziali degli aggregati di finanza pubblica conseguenti anche al provvedimento di assestamento di bilancio. La nuova stima incorporava gli effetti delle misure anticrisi varate nel corso dell'anno e degli interventi urgenti a favore delle zone colpite da eventi sismici².

La stima è stata confermata nel mese di settembre con la Relazione Previsionale e Programmatica e la Nota di Aggiornamento al DPEF 2010-2013, sia pure in presenza di una ricomposizione degli aggregati che non incideva sui saldi complessivi.

L'aggiornamento dei conti pubblici operato al termine dell'anno 2009 ha a sua volta comportato la revisione di alcune voci di entrata e di spesa corrente senza incidere sul valore dell'indebitamento netto in rapporto al PIL³.

¹ D.L. n. 185/2008 cvt nella L. n. 2/2009; D.L. n. 5/2009 cvt nella L. n. 33/2009; D.L. n. 78/2009 cvt nella L. n. 102/2009; Accordo Stato-Regioni sottoscritto il 13 febbraio 2009.

² D.L. n. 39/2009 cvt nella L. n. 77/2009.

³ In particolare sul lato delle spese si è registrata una riduzione della spesa per interessi dello 0,1 per cento rispetto alla stima di settembre, mentre sul lato delle entrate il minore ammontare delle imposte dirette è stato sostanzialmente compensato dalle maggiori entrate in conto capitale derivate dagli introiti legati alla regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (c.d. 'scudo fiscale').

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 livello (2)	2009 in % PIL	2010 in % PIL	2011 in % PIL	2012 in % PIL
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione					
1. Amministrazioni pubbliche aggiustamento annuale (3)	-42.979	-2,7	-5,3	-5,0	-3,9
2. Amministrazioni centrali	-41.848	-2,7	-4,7	-4,7	-4,1
3. Stato	-42.320	-2,7	-4,8	-4,7	-4,1
4. Amministrazioni locali	-3.490	-0,2	-0,6	-0,4	-0,4
5. Enti previdenziali	2.359	0,2	0,1	0,1	0,1
Amministrazioni Pubbliche					
6. Totale entrate	723.742	46,0	46,4	45,9	45,5
7. Totale spese	766.721	48,8	51,7	50,9	49,9
8. Indebitamento netto	-42.979	-2,7	-5,3	-5,0	-4,3
9. Spesa per interessi	80.891	5,1	4,8	4,9	5,2
10. Avanzo primario	37.912	2,4	-0,5	-0,1	0,9
11. Misure una tantum (4)	3.268	0,2	0,6	0,1	0,0
Componenti del lato delle entrate					
12. Totale entrate tributarie	457.424	29,1	29,0	28,7	28,3
12a. Imposte indirette	215.519	13,7	13,4	13,4	13,2
12b. Imposte dirette	241.427	15,4	15,3	15,3	15,1
12c. Imposte in c/capitale	478	0,0	0,3	0,0	0,0
13. Contributi sociali	214.718	13,7	13,9	13,8	13,8
14. Redditi da proprietà	9.273	0,6	0,6	0,6	0,6
15. Altre entrate	42.327	2,7	3,0	2,8	2,8
16. Totale entrate	723.742	46,0	46,4	45,9	45,5
p.m. Pressione fiscale		42,8	42,9	42,5	42,1
Componenti del lato della spesa					
17. Red. lavoro dip + Consumi intermedi	256.574	16,3	17,2	16,9	16,3
17a. Redditi da lavoro dipendente	171.160	10,9	11,4	11,2	10,9
17b. Consumi Intermedi	85.414	5,4	5,7	5,6	5,4
18. Totale trasferimenti sociali	321.036	20,4	21,9	21,8	21,6
18a. Trasferimenti sociali in natura	43.028	2,7	3,0	2,9	2,9
18b. Prestazioni sociali non in natura	278.008	17,7	19,0	18,9	18,8
19. Interessi passivi	80.891	5,1	4,8	4,9	5,2
20. Contributi alla produzione	14.237	0,9	0,9	0,9	0,8
21. Investimenti fissi lordi	34.973	2,2	2,7	2,2	2,0
22. Altre spese	59.010	3,8	4,3	4,2	3,9
23. Totale spese	766.721	48,8	51,7	50,9	49,9
p.m. Consumi pubblici	318.112	20,2	21,4	21,0	20,4

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
Output gap	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 attestì 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 Primaria (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: Interventi 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	4,5	4,8

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra 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.

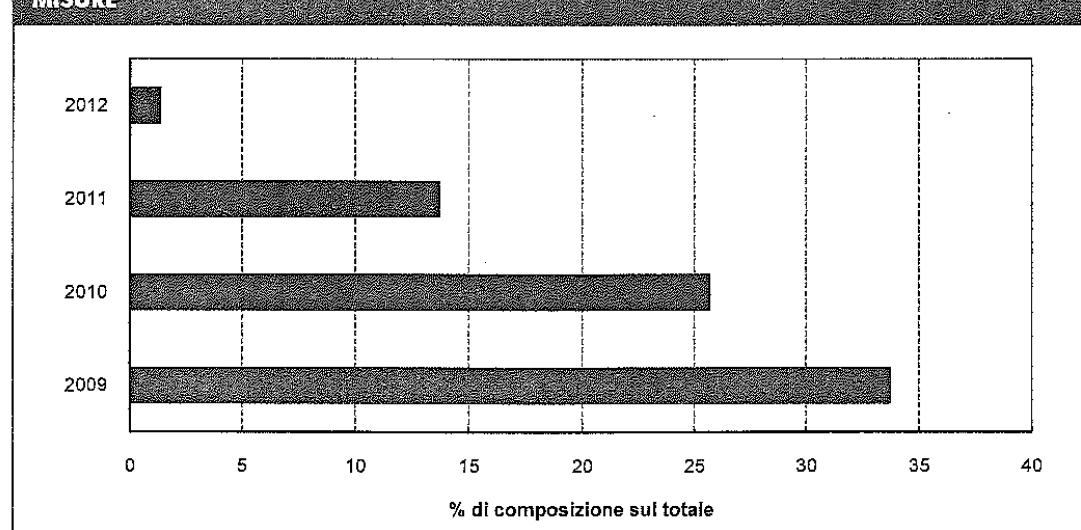
IV. PROCEDURA PER DISAVANZO ECCESSIVO

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*.

FIGURA 1: COMPOSIZIONE DEL PACCHETTO ANTI-CRISI PER DATA DI SCADENZA DELLE MISURE



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 stanziate 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 introduce 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. È 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 provincie 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 obiettivi 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 partecipazione a carico degli assistiti (*ticker*).

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 1º 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.

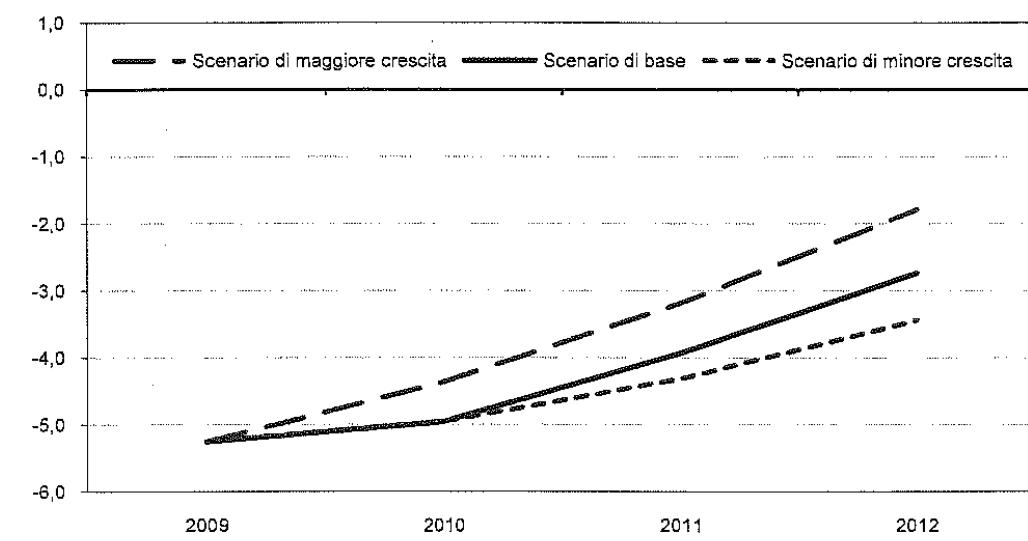
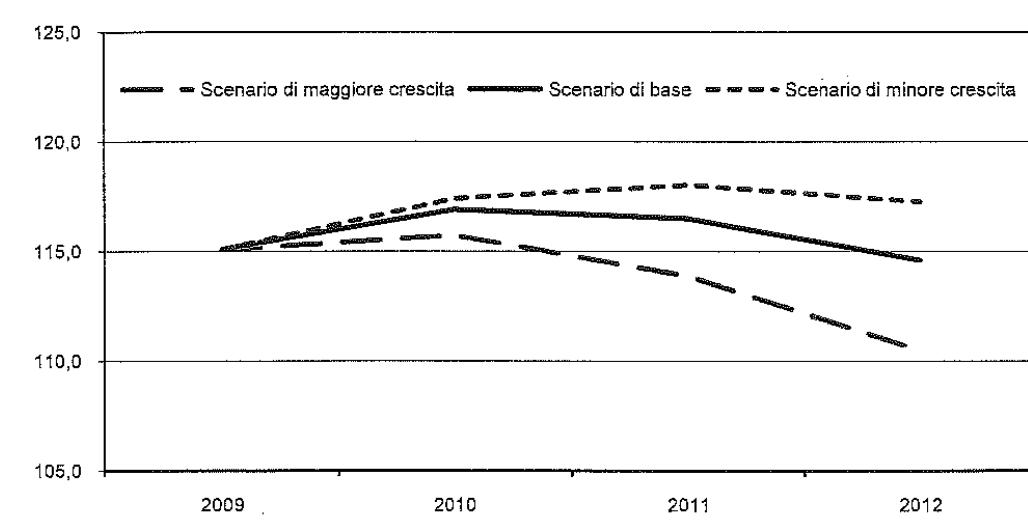
TAVOLA 7: SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA¹⁾ (valori percentuali)

		2009	2010	2011	2012
Tasso di crescita del PIL nominale	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-2,5	3,1	4,5	4,5
	<i>Scenario di base</i>	-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
	<i>Scenario di base</i>	-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
	<i>Scenario di base</i>	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
	<i>Scenario di base</i>	-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
	<i>Scenario di base</i>	-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
	<i>Scenario di base</i>	-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
	<i>Scenario di base</i>	-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
	<i>Scenario di base</i>	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
	<i>Scenario di base</i>	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 sensitività 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.

FIGURA 1: SENSITIVITÀ DELL'INDEBITAMENTO NETTO ALLA CRESCITA (in percentuale del PIL)**FIGURA 2: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO ALLA CRESCITA (in percentuale del PIL)**

V.2 SENSITIVITÀ AI TASSI DI INTERESSE

Si esaminano in questo paragrafo gli effetti di un aumento di 100 punti base della curva dei rendimenti di mercato sulla spesa per interessi dei titoli di Stato.

L'analisi considera, innanzitutto, l'attuale e futura composizione del debito rappresentato dai titoli di Stato negoziabili, che complessivamente al 31 dicembre 2009 risulta in aumento rispetto al 31 dicembre 2008 del 6,63 per cento. A fine dicembre 2009 l'aggregato dei titoli di Stato negoziabili si compone di titoli domestici, ossia emessi sul mercato interno, per il 95,19 per cento, e di titoli esteri, ossia emessi sui mercati esteri, sia in euro che in valuta, per il 4,81 per cento.

Si conferma anche per il 2009 la tendenza, in atto già dagli ultimi anni, di riduzione della quota estera (passata dal 5,21 per cento del 2008 al 4,81 del 2009), come conseguenza dalle condizioni di costo, che solo in limitati periodi nel 2009, sono risultate più convenienti per le emissioni sul mercato internazionale rispetto a quello interno.

I dati sintetici sulla struttura del debito indicano come l'esposizione al rischio di rifinanziamento e di interesse sia migliorata e consolidata. La vita media complessiva di tutti i titoli di Stato al 31 dicembre 2009 risulta pari a 7,07 anni, in significativo aumento rispetto al dato al 31 dicembre 2008 (6,82 anni). La durata finanziaria al 31 dicembre 2009 risulta essere invece pari a 4,81 anni, in aumento rispetto al dato del corrispondente mese del 2008 (4,51 anni), a motivo dell'incremento dei titoli a tasso fisso a lungo termine.

Al 31 dicembre 2009, la struttura del debito pubblico negoziabile con riferimento ai titoli di Stato in euro del mercato interno mostra che, rispetto al 31 dicembre 2008, è sostanzialmente aumentata la quota dei titoli a tasso fisso, passata dal 67,71 per cento al 70,54 per cento, mentre è diminuita la componente a breve o a tasso variabile, passata dal 25,71 per cento al 22,06 per cento; anche la componente indicizzata all'inflazione europea è lievemente aumentata, passando dal 6,59 per cento al 7,40 per cento.

Il 2009 è stato un anno caratterizzato dagli effetti della crisi finanziaria internazionale. Il mercato dei titoli governativi dell'area euro è stato fortemente influenzato dal cosiddetto fenomeno del *flight to quality*, ossia la preferenza per l'acquisto di titoli di Stato con più elevato merito di credito. L'elevata emissione di titoli governativi, come conseguenza degli incrementi dei fabbisogni statali per sostenere l'economia, ha prodotto una maggiore avversione al rischio a scapito dei titoli governativi dei Paesi cosiddetti 'periferici'. Tuttavia, questo fenomeno ha interessato solo marginalmente il nostro Paese, tanto che l'Italia nel 2009, rispetto agli altri Paesi 'periferici' (Grecia, Portogallo, Irlanda e Spagna) è riuscita a mantenere *rating* e *outlook* stabili da parte di *Moody's*, *Standard & Poor's* e *Fitch*. A conferma di ciò, si registra la riduzione dello *spread* tra i BTP e i Bund avvenuta sul finire dell'anno scorso, grazie anche alla minore volatilità degli *spread* nel mercato secondario dei titoli di Stato italiani.

In tale contesto, caratterizzato da squilibri e condizioni di significativa instabilità sui mercati finanziari, il Tesoro ha garantito la copertura del fabbisogno del Settore Statale tenendo conto dell'evoluzione delle condizioni del mercato e mantenendo, al tempo

stesso, gli obiettivi degli scorsi anni in termini di minimizzazione del costo dell'indebitamento e controllo del rischio di rifinanziamento e di tasso, affinando nel contempo gli elementi di flessibilità nell'offerta introdotti a fine 2008.

All'interno del debito complessivo rappresentato dai titoli di Stato, è aumentata ulteriormente la quota dei titoli a tasso fisso, ormai superiore ai due terzi. Nell'ambito dei titoli a tasso fisso, in continuità con il passato, la politica di emissione ha continuato a focalizzarsi anche sugli strumenti a lungo termine. Infatti, nel corso dell'anno, le tensioni sui mercati sono diminuite, con un miglioramento delle condizioni sul mercato interbancario e un moderato aumento della liquidità del mercato secondario: sono stati così emessi due nuovi titoli nominali a tasso fisso sulle scadenze a 15 e 30 anni, rispettivamente in luglio e settembre 2009, ed è stato lanciato un nuovo titolo indicizzato all'inflazione europea sul segmento a 30 anni nel mese di ottobre. Nell'ambito dei titoli di Stato, con l'emissione del titolo BTP€i a 30 anni, si consolida la presenza dei titoli indicizzati all'inflazione; inoltre, grazie alla regolarità nelle emissioni la quota BTP€i a fine 2009 è stata superiore a quella dei due precedenti anni.

Si conferma anche per il 2009 il *trend* che vede la quota dei titoli a breve o a tasso variabile in decremento, con un valore al di sotto del 25 per cento. Tale diminuzione è spiegabile con la riduzione nelle emissioni nette sia dei CCT sia dei BOT, pur in presenza di un'emissione lorda per i BOT stabile rispetto al 2008 per rispondere alla forte domanda verificatasi nel corso del 2009 e ovviare alla volatilità dei flussi di cassa inframensili. Per quanto riguarda i CCT, le emissioni sono state significativamente inferiori ai titoli in scadenza (quasi 45 miliardi), ma in termini assoluti sono risultate comunque superiori al 2008, grazie anche a una ripresa di interesse degli investitori per questo strumento.

Le stime relative alla spesa per interessi sono state effettuate sulla base dei tassi impliciti nella curva dei rendimenti dei titoli governativi italiani rilevata all'inizio del mese di gennaio 2010.

La composizione del debito italiano, così come l'evoluzione della durata finanziaria totale del debito e quella della struttura dei pagamenti per cedole e rimborsi, rafforza l'andamento degli ultimi anni, riaffermando anche per il 2009 la limitata esposizione del bilancio dello Stato alle fluttuazioni dei tassi. Infatti, nell'ipotesi di un aumento istantaneo e permanente di un punto percentuale delle curve dei rendimenti utilizzate per le stime della spesa per interessi per il periodo 2010-2012, l'impatto sull'onere del debito (in rapporto al PIL) è stimato pari allo 0,17 per cento nel primo anno, allo 0,37 per cento nel secondo anno e allo 0,48 per cento nel terzo, mentre l'incremento dei tassi si trasferisce interamente sul costo del debito dopo circa 5,87 anni (a fine dicembre 2008 tale dato era pari a 5,63 anni).

La conferma delle stime dell'impatto della variazione dei tassi sull'onere del debito rispetto a quelle dell'Aggiornamento al Programma di Stabilità 2008, nonostante si sia in presenza di un aumento sia della *duration* sia dell'*Average Refixing Period*, rispettivamente pari a 0,30 e 0,24 anni, trova spiegazione nella crisi internazionale. Infatti, la combinazione di

previsioni di crescita economica moderata a fronte di una crescita più sostenuta del debito amplifica l'impatto sulla spesa di un medesimo *shock* di tassi. Oltre a ciò, si deve considerare che le ipotesi di emissione alla base delle stime sulla futura spesa per interessi incorporano il previsto adeguamento della composizione delle emissioni alle condizioni di mercato.

Per verificare la solidità dell'analisi, l'esercizio è stato ripetuto considerando curve dei rendimenti caratterizzate da diverse pendenze. I risultati in termini di sensitività sono rimasti sostanzialmente in linea con quelli ottenuti nello scenario dei tassi sopra illustrato.

VI. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

La politica di bilancio per il triennio 2010-2012 risponde alla logica di prudenza fiscale adottata dal Governo sia nella fase acuta della crisi sia con l'emergere dei primi segnali di stabilizzazione e di successiva ripresa dell'economia.

L'elevata incertezza sulle prospettive economiche ha suggerito di varare una manovra improntata a estrema cautela, al fine di evitare che l'assunzione di misure con impatto eccessivo sull'evoluzione della finanza pubblica nel prossimo triennio e oltre potesse, attraverso una reazione negativa dei mercati finanziari o degli agenti economici, frenare gli impulsi alla crescita.

La strategia di bilancio si è concentrata nell'opera di riallocazione delle risorse verso provvedimenti con più alto impatto positivo sull'economia nel breve periodo per contrastare gli effetti socio-economici più dolorosi della crisi, in attesa di un più netto consolidarsi della ripresa economica. La correzione degli andamenti tendenziali potrà essere ripresa a partire dal 2011.

In analogia a quanto è avvenuto lo scorso anno, la manovra di bilancio per il prossimo triennio è stata avviata con un organico provvedimento normativo presentato contestualmente al DPEF e approvato prima dell'estate¹. La Legge finanziaria per il 2010 presentata a fine settembre e ora approvata completa gli interventi relativi all'attuazione della manovra di finanza pubblica.

Entrambi i provvedimenti, disponendo di misure congegnate per avere un impatto fiscale quanto più possibile neutrale, agiscono nell'ottica di limitare il deterioramento dei rapporti *deficit* e debito su PIL e, più in generale, della sostenibilità finanziaria, minimizzando al contempo le ripercussioni negative sulla crescita potenziale. In vista delle sfide da affrontare nel lungo periodo, le misure ad effetto immediato contenute nei provvedimenti creano le precondizioni per l'attuazione delle più ampie riforme strutturali, necessarie per una crescita equilibrata e duratura dell'economia.

¹ L. n. 102/2009 di conversione del D.L. n. 78/2009.

VI.1 LA POLITICA DI BILANCIO PER IL 2010-2012

Il provvedimento adottato prima dell'estate, anticipando gli effetti tipici della legge finanziaria, assolve la duplice funzione di fornire un primo aggiornamento della manovra finanziaria approvata nel 2008 e favorire una più rapida uscita dalla recessione.

Il provvedimento reperisce risorse (maggiori entrate e minori spese) per circa 13 miliardi negli anni 2010-2012 (che raggiungono i 17 miliardi ove si includano gli effetti di anticipo al 2009)².

Le maggiori entrate derivano principalmente dalla riorganizzazione del sistema delle compensazioni fiscali con lo scopo di ridurre gli abusi, e dalle misure di contrasto al fenomeno dei cosiddetti ‘paradisi fiscali’ e agli arbitraggi fiscali internazionali tramite le *Controlled Foreign Company* (CFC)³. Ulteriori misure di contrasto all’evasione prevedono l’introduzione di una procedura di regolarizzazione, ai fini fiscali e contributivi, di lavoratori italiani comunitari ed extracomunitari adibiti alle funzioni di badanti o *coff*, dietro pagamento di un contributo forfetario di 500 euro per ciascun lavoratore. Le minori spese conseguono agli interventi nel settore sanitario attraverso la rideterminazione del tetto alla spesa farmaceutica (cfr paragrafo VI.3) e alle misure di contenimento della spesa pensionistica mediante l’innalzamento dell’età pensionabile delle dipendenti delle Amministrazioni pubbliche.

Le risorse reperite sono utilizzate per finanziare maggiori spese e minori entrate rispettivamente per circa 7,5 e 5,5 miliardi negli anni 2010-2012 (che raggiungono gli 11 e 6 miliardi includendo gli effetti delle misure nel 2009).

Un pacchetto significativo di interventi mira a sostenere l’occupazione e a rilanciare gli investimenti delle imprese. Le misure specifiche prevedono: una maggiore flessibilità nell’utilizzo degli ammortizzatori sociali mediante la possibilità di rientro anticipato dei lavoratori in cassa integrazione, finalizzato alla formazione, con il riconoscimento di un premio di occupazione alle aziende in misura equivalente alla indennità spettante al lavoratore (80 per cento dello stipendio finanziato dalla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) mentre il 20 per cento verrebbe pagato dall’azienda); l’erogazione anticipata in un’unica soluzione del premio di occupazione per finalità di auto-impiego; e infine l’aumento, in via sperimentale per gli anni 2009-2010, del trattamento di integrazione salariale per i contratti di solidarietà⁴.

² Le risorse reperite sono espresse in termini lordi e, pertanto, includono l’ammontare di impegni necessari a finanziare le maggiori spese e le minori entrate contestualmente disposti.

³ 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.

⁴ Il decreto ha inoltre previsto il rifinanziamento della proroga a 24 mesi del periodo di cassa integrazione per cessazione di attività, con effetti finanziari nel solo 2009.

Al sostegno delle imprese sono finalizzate le norme che prevedono l'esclusione dall'imposizione sul reddito d'impresa del 50 per cento del valore degli investimenti in macchinari e attrezzature dall'entrata in vigore del decreto fino al 30 giugno 2010; un più rapido ammortamento dei beni strumentali (a fronte di un più lungo e più ampio ciclo di ammortamento degli immobiliari) e facilitazioni in tema di svalutazione a fini fiscali dei crediti in sofferenza e compensazione dei crediti IVA; una maggiore tempestività dei pagamenti della P.A. a fronte di somministrazioni, forniture e appalti, sia per smaltire l'arretrato che per quelli futuri. A beneficio delle imprese e delle famiglie gioca anche la nuova disciplina finalizzata a ridurre i costi energetici, in particolare del gas. La riduzione dei costi sarebbe ottenuta attraverso un meccanismo che richiede ai grandi produttori di gas di cedere per l'anno termico 2009-2010 una quota da immettere nel mercato a condizioni più favorevoli stabilite dall'Autorità dell'energia. Ulteriori vantaggi per le imprese derivano dalle norme tese a regolamentare i flussi con le banche, mediante il contenimento dei costi delle commissioni e l'accorciamento dei tempi di valuta per bonifici, assegni circolari e bancari.

Gli interventi a favore delle famiglie riguardano prevalentemente il rimborso dei titoli obbligazionari Alitalia, il cui ammontare sale al 70,97 per cento del valore nominale, nonché di quelli azionari, per i quali si prevede la possibilità di una loro sostituzione con titoli di Stato di nuova emissione, per un controvalore pari al prezzo medio nell'ultimo mese di negoziazione ridotto del 50 per cento.

Le ulteriori risorse liberate dal decreto vanno ad incrementare il Fondo per interventi strutturali di politica economica, con finalità a medio-lungo periodo.⁵

Accanto a tali interventi il decreto prevede norme volte alla creazione di un sistema integrato di 'export banca' che, pur non avendo impatto finanziario immediato, comporteranno un contributo efficace al rilancio dell'economia. In proposito, un sicuro beneficio deriverà dal nuovo ruolo di *benchmarking* svolto dalla Cassa Depositi e Prestiti in sinergia con la SACE, finalizzato ad abbassare i costi di finanziamento a medio termine delle imprese esportatrici sulle operazioni garantite dalla SACE.

Inoltre, in materia di procedure di bilancio è stata disposta la proroga di alcune misure introdotte lo scorso anno in via sperimentale per il solo esercizio 2009⁶, in ordine alla disciplina contabile della legge finanziaria e del bilancio dello Stato. In particolare, è stata estesa anche all'anno 2010 la possibilità per le Amministrazioni centrali dello Stato di ricorrere ai margini di flessibilità in fase di formazione del bilancio dello Stato, mediante la rimodulazione delle risorse finanziarie tra i programmi di spesa di ciascuna missione.

⁵ Ulteriori interventi in conto capitale, i cui effetti finanziari si concentrano nel 2009, riguardano il finanziamento delle opere di ricostruzione dell'Abruzzo e le deroghe al Patto di Stabilità Interno per gli enti locali, finalizzate alla realizzazione di investimenti.

⁶ D.L. n. 112/2008 convertito nella L. n. 133/2008.

TAVOLA 8: EFFETTI DEL D.L. N. 78/2009¹⁾

	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
	in milioni di euro				in % PIL			
REPERIMENTO RISORSE	4.162	4.760	4.235	3.913	0,27	0,30	0,26	0,23
Maggiori entrate	1.473	3.443	3.095	2.652	0,10	0,22	0,19	0,16
<i>Incremento compensazione crediti fiscali Paradisi fiscali e contrasto agli arbitraggi fiscali internazionali</i>	200	1.000	1.000	1.000	1.021	996	819	
<i>Obbligo ritenuta sulle somme pignorate presso terzi</i>	174	262	224	224				
<i>Recupero tributi e contributi in Abruzzo</i>		257	257					
<i>Concessione licenze in materia di giochi</i>	500	300						
<i>Effetti indotti da detassazione macchinari</i>	160							
<i>Regolarizzazione badanti</i>	280	402	421	412				
<i>Altro</i>	159	202	197	197				
Minori spese	2.690	1.317	1.141	1.261	0,18	0,08	0,07	0,07
Minori spese correnti	89	999	1.141	1.161	0,01	0,06	0,07	0,07
<i>Riduz. tetto spesa farmaceutica territoriale</i>		800	800	800				
<i>Rideterminazione finanziamento SSN</i>	50	50	50	50				
<i>Aumento età pensionabile delle dipendenti delle PP.AA</i>		120	242	242				
<i>Altro</i>	39	29	49	69				
Minori spese in conto capitale	2.601	318		100				
<i>Fondo per l'occupazione e la formazione</i>	85	230						
<i>Fondo compensazione effetti finanziari</i>	201	88		100				
<i>Risparmi derivanti dal prov.to di assestamento e residui passivi perentri</i>	2.315							
USO DELLE RISORSE	4.156	4.667	4.136	3.814	0,27	0,30	0,25	0,23
Minori entrate	513	2.006	2.687	495	0,03	0,13	0,17	0,03
<i>Detassazione degli investimenti in macchinari</i>		1.861	2.406	240				
<i>Svalutazioni dei crediti in sofferenza</i>		39	79	112				
<i>Sospensione tributi e contributi in Abruzzo</i>	513							
<i>Effetti indotti da regolarizzazione badanti</i>		106	202	143				
Maggiori spese	3.643	2.661	1.449	3.319	0,24	0,17	0,09	0,20
Maggiori spese correnti	735	1.429	1.334	3.240	0,05	0,09	0,08	0,19
<i>Istituzione fondo per interventi nel settore sanitario</i>		800	800	800				
<i>Istituzione fondo per l'Ospedale pediatrico Bambino Gesù</i>	50	50	50	50				
<i>Proroga missioni di pace</i>	510	0	0	0				
<i>Integrazione Fondo interventi strutturali/ politica economica</i>	2	203	4	1.907				
<i>Maggiori oneri per regolarizzazione badanti</i>	79	208	212	215				
<i>Fondo sostegno economia reale</i>		120	242	242				
<i>Altro</i>	93	47	26	26				
Maggiori spese in conto capitale	2.908	1.233	115	78	0,19	0,08	0,01	0,00
<i>Flessibilità utilizzo ammortizzatori</i>	20	150						
<i>Cessazioni di attività biennali</i>	25							
<i>Contratti di solidarità</i>	40	80						
<i>Fondo per l'occupazione e la formazione</i>	100							
<i>Operazioni su titoli Alitalia</i>		230						
<i>Partecipazione a banche e fondi internazionali</i>		284						
<i>Fondo compensazione effetti finanziari</i>	256	377	91	54				
<i>Incremento spendibilità FAS per interventi a favore dell'Abruzzo</i>	201	88						
<i>Deroghe al Patto di stabilità interno</i>	2.250							
<i>Altro</i>	16	24	24	24				
EFFETTI SUL SALDO PRIMARIO	7	92	99	99	0,00	0,01	0,01	0,01

1) Converto nella L. n.102/2009.

Nota: Le misure che presentano, nel periodo di riferimento, effetti finanziari differenziati di segno sono state imputate secondo l'impatto che hanno sui diversi esercizi.

La Legge finanziaria per il 2010 è stata adottata a complemento della manovra varata nell'estate. Pur improntata ad un regime di rigore e di forte attenzione al rispetto dei vincoli di bilancio, la legge prevede di destinare una parte delle risorse disponibili per stimolare la crescita, predisponendo le condizioni per l'attuazione di più organiche riforme strutturali. Durante l'*iter* di approvazione parlamentare, il disegno di legge finanziaria si è arricchito di misure aggiuntive, su iniziativa dello stesso Governo, tenendo conto dei maggiori introiti provenienti dallo ‘scudo fiscale’⁷.

Nel complesso la Legge finanziaria reperisce risorse (maggiori entrate e minori spese) per circa 11 miliardi negli anni 2010-2012, disponendo interventi (maggiori spese e minori entrate) per analogo importo, senza compromettere gli equilibri di finanza pubblica⁸. Circa il 55 per cento della manovra finanziaria risulta concentrato nel 2010.

Nel 2010 larga parte delle risorse proviene da maggiori entrate (circa tre quarti delle risorse reperite) e deriva principalmente dallo slittamento di una quota dell'acconto Irpef conseguente alla riduzione di 20 punti dalla percentuale di acconto nel 2009, dal recupero di aiuti di Stato illegittimi e dalla rivalutazione dei redditi da terreni. Nel biennio successivo la struttura del finanziamento si modifica a seguito del ridimensionamento delle risorse provenienti dal lato delle entrate e della crescita dei risparmi dal lato della spesa corrente.

L'azione di contenimento della spesa corrente deriva da misure a carico delle amministrazioni territoriali connesse alla riorganizzazione degli organi politici e amministrativi degli enti locali⁹. La razionalizzazione della spesa prevede l'adeguamento dell'ordinamento finanziario della regione Trentino Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano, mediante riduzione dei trasferimenti statali alle province medesime in conseguenza del riconoscimento di maggiori quote di gettito tributario di competenza del territorio regionale o provinciale e assegnazione alle stesse di alcune funzioni di competenza statale.

Ulteriori risparmi sono attesi dall'attribuzione all'Agenzia del Demanio dell'attività di programmazione e monitoraggio degli spazi allocativi delle amministrazioni statali al fine di razionalizzare la spesa per canoni di locazione passivi. La riduzione della spesa in conto capitale riflette i proventi attesi dalla vendita del patrimonio immobiliare nel biennio 2010-2011, che beneficia di alcune semplificazioni procedurali.

Le risorse reperite, in aggiunta alla riallocazione degli stanziamenti di alcuni fondi di conto capitale, vengono destinate al finanziamento del Fondo per interventi urgenti e

⁷ La misura prevede la regolarizzazione delle attività finanziarie detenute illegalmente all'estero attraverso 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 2009.

⁸ Il totale delle risorse e degli impieghi non includono gli effetti finanziari derivanti dalla contestuale contabilizzazione del finanziamento e dell'utilizzo del Fondo per gli interventi urgenti e indifferibili, pari a circa 5 miliardi nel 2010, 1,3 e 1 miliardo rispettivamente negli anni successivi. Tale contabilizzazione comporterebbe un incremento simmetrico in termini lordi sia delle maggiori spese sia delle minori spese, non modificando la variazione della spesa in termini netti.

⁹ In proposito si veda nota 5 del paragrafo IV.2.

indifferibili, istituito presso il MEF nell'ambito del pacchetto anticrisi. Il fondo è finalizzato alla realizzazione di un ampio insieme di interventi di riduzione fiscale e incremento della spesa, all'interno del quale è possibile identificare alcuni principali pacchetti di misure, quali quello relativo al mercato del lavoro, alla sanità, all'istruzione, e agli incentivi alle imprese.

Il pacchetto lavoro dispone la proroga per il 2010 dei trattamenti di mobilità e cassa integrazione straordinaria e della detassazione ai fini IRPEF dei contratti di produttività e introduce, limitatamente al 2010, specifici strumenti di sostegno per le persone disoccupate in maggiore difficoltà. Ulteriori misure del pacchetto prevedono l'estensione delle agevolazioni contributive vigenti per i lavoratori in mobilità anche ai beneficiari di disoccupazione ordinaria con almeno 35 anni di anzianità contributiva, nonché l'introduzione di incentivi monetari da corrispondere alle Agenzie del Lavoro finalizzati a facilitare la collocazione o ricollocazione di lavoratori in condizioni svantaggiose, ovvero aventi contratti meno stabili. Ai fini della maturazione dei requisiti richiesti per l'accesso al trattamento di disoccupazione ordinaria non agricola potranno essere computati, in via sperimentale, anche i periodi svolti sotto forma di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto. Infine, il pacchetto autorizza il finanziamento di convenzioni con i comuni per attuare politiche attive volte a stabilizzare i lavoratori socialmente utili. Il complesso degli interventi descritti ammonta a circa 1,4 milioni nel 2010 e circa 300 milioni nel 2011.

Unitamente alle misure di supporto all'occupazione, specifiche per il settore privato, il Fondo per interventi urgenti viene utilizzato per finanziare le assunzioni a tempo indeterminato di personale pubblico nei corpi di polizia e dei vigili del fuoco, per i quali è esclusa la limitazione del *turnover* prevista dalla manovra per il 2009-2011.

Nel settore della sanità, in attuazione degli accordi stipulati nella Conferenza Stato-Regioni del 3 dicembre, si prevedono risorse aggiuntive per complessivi 1,1 miliardi nel 2010, nonché 400 e 300 milioni circa rispettivamente nei due anni successivi, al fine di adeguare il finanziamento statale al Servizio Sanitario Nazionale, integrare il Fondo per le non autosufficienze e il Fondo per le politiche sociali nonché per finanziare la ripresa degli investimenti in edilizia sanitaria¹⁰.

Nel settore dell'istruzione vengono adeguate le risorse relative al Fondo per il finanziamento ordinario delle Università, quelle a sostegno delle scuole non statali e quelle necessarie per garantire la gratuità parziale dei libri di testo scolastici, per complessivi 470 milioni nel 2010.

¹⁰ Per un maggiore dettaglio relativo all'utilizzo delle risorse stanziate per il settore si veda il paragrafo VI.3 sulle regole di bilancio.

TAVOLA 9: EFFETTI DELLA L. N.191/2009 (LEGGE FINANZIARIA 2010)

	2010	2011	2012	2010	2011	2012
	in milioni di euro			in % PIL		
REPERIMENTO RISORSE (1)	6.104	1.604	3.103	0,4	0,1	0,2
Maggiori entrate	4.521	421	323	0,3	0,0	0,0
<i>Rivalutazione terreni</i>	<i>350</i>	<i>175</i>	<i>175</i>			
<i>Recupero tributi e contributi sospesi in Abruzzo</i>			<i>103</i>			
<i>Maggior saldo IRPEF</i>	<i>3.716</i>					
<i>Recupero di aiuti di Stato illegittimi</i>	<i>270</i>					
Altro	185	246	46			
Minori spese	1.583	1.184	2.780	0,1	0,1	0,2
Minori spese correnti	1.028	828	2.775	0,1	0,1	0,2
<i>Riorganizzazione autonomie locali</i>	<i>58</i>	<i>136</i>	<i>170</i>			
<i>Contenimento affitti passivi</i>			<i>65</i>	<i>65</i>		
<i>Trasferimento funzioni alle province Trento e Bolzano</i>	<i>500</i>	<i>500</i>	<i>500</i>			
<i>Fondo strategico sostegno economia reale</i>	<i>120</i>					
<i>Fondo interv. Politica economica</i>	<i>200</i>			<i>1927,9</i>		
Altro	150	127	112			
Minori spese in conto capitale	555	355	5	0,0	0,0	0,0
<i>Dismissioni beni demaniali</i>	<i>250</i>	<i>350</i>				
<i>Riduzioni FAS</i>	<i>205</i>	<i>5</i>	<i>5</i>			
<i>Riduzioni Fondo sociale per l'occupazione e la formazione</i>	<i>100</i>					
USO DELLE RISORSE (1)	6.055	1.556	3.041	0,4	0,1	0,2
Minori entrate	1.200	419	416	0,1	0,0	0,0
<i>Proroga agevolazioni IRPEF-IVA ristrutturazioni edilizie</i>			<i>407</i>			
<i>Agevolazioni contributive lavoratori anziani</i>	<i>132</i>					
<i>Proroga sospensione tributi e contributi in Abruzzo</i>	<i>197</i>	<i>154</i>				
<i>Proroga detassazione contratti produttività</i>	<i>800</i>	<i>256</i>				
Altro	71	10	9			
Maggiori spese	4.855	1.136	2.625	0,3	0,1	0,2
Maggiori spese correnti	4.151	783	1.110,3	0,3	0,0	0,1
<i>Finanziamenti SSN</i>	<i>584</i>	<i>419</i>				
<i>Fondo non autosufficienze e Fondo politiche sociali</i>	<i>550</i>					
<i>Aiuti al settore agricoltura</i>	<i>130</i>					
<i>Aiuti agli autotrasportatori</i>	<i>400</i>					
<i>Agevolazioni contributive assunzioni disoccupati over 50</i>	<i>27</i>					
<i>Proroga devoluzione 5 per 1000 IRPEF</i>	<i>400</i>					
<i>Esclusione turn over per Corpi di polizia e VVFF</i>	<i>60</i>	<i>175</i>	<i>272</i>			
<i>Comparto Sicurezza e Difesa</i>	<i>52</i>	<i>52</i>	<i>52</i>			
<i>Fondo finanziamento nuove leggi di spesa</i>	<i>780</i>	<i>20</i>	<i>720</i>			
<i>Politiche attive: stabilizzazione LSU</i>	<i>370</i>					
Altro	798	118	67			
Maggiori spese in conto capitale	705	353	1.515	0,0	0,0	0,1
<i>Fondo solidarietà agricoltura</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>			
<i>Incentivi inserimento persone svantaggiate</i>	<i>65</i>					
<i>Credito d'imposta per investimenti in ricerca</i>	<i>200</i>	<i>200</i>				
<i>Interventi infrastrutturali (tra cui edilizia sanitaria)</i>	<i>47</i>	<i>21</i>	<i>311</i>			
<i>Fornitura gratuita libri di testo</i>	<i>103</i>					
<i>Fondo finanziamento nuove leggi di spesa</i>			<i>509</i>			
Altro	190	32	<i>595</i>			
Effetto manovra sul saldo primario	49	49	62	0,0	0,0	0,0

1) Il totale delle risorse e degli impegni non include gli effetti finanziari derivanti dalla contestuale contabilizzazione del finanziamento e dell'utilizzo del Fondo per gli interventi urgenti e indifferibili (art. 7-quinquies, comma 1 del D.L. n. 5/2009), pari a circa 5 miliardi nel 2010, 1,3 e 1 miliardo rispettivamente negli anni successivi. Tali partite contabili comporterebbero un incremento simmetrico in termini lordi sia delle maggiori spese sia delle minori spese, non modificando la variazione della spesa in termini netti.

I principali interventi a favore delle imprese includono l'aumento del finanziamento del credito d'imposta per gli investimenti in ricerca nel biennio 2010-2011, misure per il settore dell'agricoltura, attraverso il rifinanziamento del Fondo di solidarietà nazionale, nonché agevolazioni a favore degli autotrasportatori, per un ammontare complessivo pari a circa 1,3 milioni nel triennio.

Accanto a tali interventi la Legge finanziaria include alcune disposizioni relative all'istituzione del Comitato promotore della Banca del Mezzogiorno S.p.A., che pur non comportando oneri per la finanza pubblica, consentono l'avvio di un intervento strutturale di riequilibrio economico del territorio nazionale e di sostegno indiretto dell'iniziativa privata, con una attenzione particolare verso l'imprenditorialità giovanile e femminile, l'aumento dimensionale e l'internazionalizzazione, la ricerca e l'innovazione, l'occupazione.

Ulteriori misure che trovano copertura nell'ambito della stessa legge riguardano il programma di edilizia carceraria volto a costruire nuove infrastrutture per colmare la domanda di una maggiore capienza e il potenziamento del servizio giustizia.

Infine, sono previste agevolazioni fiscali a favore delle famiglie mediante la proroga al 2012 delle detrazioni di imposta ai fini IRPEF ed IVA per i costi sostenuti a fronte degli interventi di recupero del patrimonio edilizio, nonché quella relativa alla sospensione di tributi e contributi a favore delle aree colpite dal sisma in Abruzzo.

VI.2 LE MISURE STRUTTURALI COMPRESE NEL PNR 2009-2011

L'Italia ha presentato nel novembre 2009 il Rapporto sullo stato di attuazione della Strategia di Lisbona, anche alla luce della crisi economica che ha investito l'Europa alla fine del 2008. In risposta a tale crisi l'Unione Europea ha agito con azioni rapide a supporto dell'economia, che combinavano aspetti monetari e creditizi, politiche di bilancio e misure previste, appunto, dalla Strategia di Lisbona¹¹.

Le sfide e le priorità dell'Italia rappresentano, da un lato, una risposta all'attuale crisi economica e dall'altro, l'attuazione nazionale degli obiettivi della Strategia declinata nelle raccomandazioni paese per il 2009 e, in particolare, nel risanamento e nella sostenibilità delle finanze pubbliche, nella semplificazione delle procedure amministrative, nelle liberalizzazioni dei mercati e nell'efficienza del mercato del lavoro.

Il rallentamento dell'economia ha richiesto interventi per rilanciare la domanda e far rinascere la fiducia, tenendo conto della situazione del nostro Paese. Ciò ha reso necessario affiancare alle misure di risanamento di medio e lungo periodo, interventi di

¹¹ Nel dicembre 2009 la Commissione europea ha lanciato una consultazione pubblica sul futuro della Strategia di Lisbona, disponibile sul sito <http://ec.europa.eu/eu2020>. La risposta del Governo italiano alla consultazione è disponibile sul sito <http://www.politichecomunitarie.it>.

breve termine in risposta alla crisi anche finalizzati al sostegno delle piccole e medie imprese. Il Governo, pur a fronte di vincoli di bilancio più stringenti che in altri Paesi, ha agito nell'ambito di un'azione coordinata a livello europeo e nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. A questo fine si è scelto di massimizzare l'efficacia degli interventi garantendo condizioni di stabilità per la finanza pubblica.

Il numero degli interventi nazionali per il 2009 è pari a 95. Il peso relativo delle misure rispetto ai tre pilastri della Strategia di Lisbona (microeconomico, macroeconomico ed occupazione) risulta sostanzialmente invariato rispetto allo scorso anno. Oltre la metà degli interventi ricade nell'ambito microeconomico dove si registra l'incremento più alto (26 per cento). Delle 95 misure del 2009, 80 sono in corso di implementazione, mentre 12 sono state completate e 3 non sono state ancora avviate. Tenendo conto delle raccomandazioni specifiche per l'Italia, è presentato qui di seguito un breve riassunto delle principali linee di riforma, ad eccezione delle misure di finanza pubblica che sono trattate più diffusamente in altre parti del presente documento.

Nel campo delle liberalizzazioni con l'art. 47 della L. n. 99/2009 si è introdotta la legge annuale per il mercato e la concorrenza, con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che limitano l'apertura dei mercati, promuovere lo sviluppo della concorrenza e garantire la tutela dei consumatori attraverso una più stretta collaborazione tra il Governo e l'Autorità Antitrust.

È stata recepita la 'Direttiva Servizi' (2006/123/CE) che consentirà l'eliminazione di vincoli allo stabilimento ed alla libera circolazione dei servizi nell'Unione Europea nonché il potenziamento e l'informatizzazione del sistema degli sportelli unici.

È stata ulteriormente e risolutivamente innovata la normativa in materia di servizi pubblici locali, così da adeguare la disciplina all'ordinamento comunitario e incrementare la spinta liberalizzatrice in un quadro regolatorio certo e chiaro, che incentiva l'iniziativa dei soggetti privati, riduce i costi per le pubbliche amministrazioni e garantisce una migliore qualità dei servizi resi agli utenti.

TAVOLA 10: MISURE ADOTTATE IN RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI PAESE		
Raccomandazioni specifiche per l'Italia	Numero di misure	Stanziamenti fino al 2009 (milioni di euro)
Risanamento delle Finanze pubbliche		-
Contenimento della spesa primaria corrente e miglioramento dell'efficienza della spesa	6	-
Attuazione del federalismo fiscale		-
Rafforzamento del quadro della concorrenza		-
Snellimento della burocrazia		-
Riforma dell'organizzazione della PA e miglioramento della produttività	45	9.603
Riduzione delle disparità regionali in materia di occupazione		-
Gestione efficiente dei servizi di collocamento	22	2.487
Formazione continua		-
Emersione del lavoro sommerso		-
TOTALE	73	12.090

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.

Per quanto attiene alla qualità della regolazione, il Governo ha proseguito nelle attività di semplificazione normativa ed amministrativa, di analisi tecnico-normativa (ATN) e di analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) introducendo la verifica dell'impatto concorrenziale dei progetti di regolazione. Il dispositivo 'taglia leggi' ha consentito, sino ad ora, l'abrogazione di oltre 36.000 disposizioni normative statali obsolete. L'operazione alla sua conclusione porterà il totale complessivo delle leggi in vigore (sia anteriori che posteriori al 1970) a circa 14.000.

Sono state approvate la legge delega ed il relativo decreto legislativo attuativo volti a riformare in maniera organica la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. Le nuove norme – basate sul principio della valorizzazione del merito – intervengono in materia di contrattazione collettiva, valutazione del personale, dirigenza pubblica, responsabilità disciplinare.

Secondo i punti di osservazione formulati dalla Commissione europea¹², le principali linee di intervento hanno riguardato i campi della ricerca, delle infrastrutture e del contrasto ai cambiamenti climatici.

E' in corso di preparazione il Programma Nazionale della Ricerca 2009-2013, che rappresenterà il 'framework nazionale' per le attività di ricerca svolte in Italia. Il nuovo Programma presenta una forte discontinuità rispetto al passato, prendendo atto della crescente portata di alcuni fattori di contesto (globalizzazione, non linearità del processo innovativo, sovrapposizione tra differenti discipline scientifiche). Esso assegna un valore strategico alla collaborazione pubblico-privata per lo sviluppo di prodotti e processi

¹² Contrariamente agli anni precedenti, i 'punti di osservazione' (*points to watch*) per il 2009 non sono stati formalmente adottati dal Consiglio, ma sono contenuti solo nella relazione della Commissione europea.

necessari a mantenere e sviluppare la competitività del Paese e il livello delle esportazioni, nonché a ridurre la dipendenza nazionale, economica e politica, in settori quali l'energia, l'ambiente e la salute.

L'Italia continua inoltre a partecipare attivamente a tutte le iniziative comunitarie lanciate nell'ambito dello Spazio Europeo della Ricerca (SER), nella convinzione che la collaborazione europea sulle attività ricerca sia essenziale.

Significativo, infine, è stato il miglioramento delle metodologie di valutazione e finanziamento delle attività di ricerca, nonché dell'efficienza ed efficacia dell'attività didattica, che avverrà attraverso un sistema di *peer review* e sulla base di *standard* qualitativi di livello internazionale. Le valutazioni saranno propedeutiche alla distribuzione di una parte del Fondo di finanziamento ordinario alle istituzioni che conseguiranno i risultati migliori.

La nuova politica per l'innovazione basata sui diritti di proprietà industriale si articola essenzialmente su tre iniziative: la valutazione economico finanziaria dei brevetti, il Fondo nazionale per l'innovazione, la banca dati sui brevetti di Università e Centri pubblici di Ricerca. Caratteristica comune alle tre iniziative è l'impatto di medio-lungo periodo e il coinvolgimento delle istituzioni private rilevanti (centri di ricerca, imprese e banche).

È proseguito il programma di politica industriale 'Industria 2015', attraverso l'adozione dei Progetti di Innovazione Industriale (PII) relativi alle aree tecnologiche dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile e delle tecnologie per il *made in Italy*, nonché l'attuazione delle relative azioni strategiche mediante emanazione dei bandi per la concessione di agevolazioni a favore di programmi di ricerca, sviluppo e innovazione.

Nel settore delle infrastrutture, con il DPEF 2010-2013 il Governo ha approvato una manovra che comporta investimenti per circa 30 miliardi. Nel PNR si prevede l'apertura entro il 2009 di nuovi cantieri per la realizzazione di opere per un valore di 14 miliardi, corrispondenti a circa il 2,3 per cento del PIL.

Per quanto attiene alle emissioni di gas ad effetto serra, nel 2008 le emissioni totali risultano superiori del 4,7 per cento rispetto ai livelli del 1990 (a fronte di un incremento del 7,1 per cento del 2007 e del 9,0 per cento del 2006). Tale riduzione risente in larga misura anche degli effetti della crisi economica in atto. In termini di provvedimenti volti ad intensificare gli sforzi per il raggiungimento dell'obiettivo di Kyoto, la manovra finanziaria 2009, pur ridimensionando gli stanziamenti, ha sostanzialmente confermato le misure varate con la Finanziaria 2008. In particolare, è stato confermato lo stanziamento di 60 milioni di euro per il Fondo rotativo per il finanziamento delle misure finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto (c.d. Fondo Kyoto).

In materia di energia è da sottolineare l'entrata in vigore della Legge n. 99/2009, con cui si definisce il percorso per il ritorno all'energia nucleare, si prevedono ulteriori incentivi alla produzione di energia eolica, con particolare riferimento all'*off-shore*, e da biomasse, misure per l'efficienza del settore energetico e per la semplificazione della realizzazione delle infrastrutture energetiche.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, la politica sull'occupazione si concentra su due priorità: l'applicazione di approcci integrati in materia di *flexicurity*, da un lato, e il miglioramento e lo sviluppo delle competenze, dall'altro. L'obiettivo è rappresentato dal facilitare e proteggere le transizioni professionali non solo all'interno ma anche verso il mercato del lavoro, garantendo nel contempo adeguate reti di sicurezza e sistemi di reddito minimo, nonché di migliorare l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego e le politiche attive del mercato del lavoro.

TAVOLA 11: MISURE ADOTTATE IN RISPOSTA AI PUNTI DI OSSERVAZIONE

Punti di osservazione	Numero di misure	Stanziamenti fino al 2009 (milioni di euro)
Ricerca e sviluppo: efficienza e spesa	15	4.930
Gas effetto serra: obiettivi di emissione	10	1.583
Qualità della regolazione	5	-
Efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione	10	-
Infrastrutture	13	9.848
Partecipazione femminile al mercato del lavoro	2	7
Occupazione dei lavoratori ultrasessantenni	1	-
Andamento salariale in linea con la produttività	2	-
TOTALE	58	16.368

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.

Un contributo rilevante al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona è dato dalla politica regionale e, in particolare, dagli interventi finanziati dai Fondi Strutturali (FS) e dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS). La politica regionale, volta ad aumentare la dotazione infrastrutturale e a migliorare la competitività dei territori, è stata solo nella parte nazionale ricalibrata in chiave anticiclica per fare fronte all'emergenza economica e sociale connessa alla crisi finanziaria.

Alla fine del 2008 oltre il 69 per cento della spesa per interventi previsti dai due cicli di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 e 2007-2013 ha riguardato le priorità della strategia di Lisbona e oltre la metà di questi investimenti è stata destinata al settore delle infrastrutture e alla tutela dell'ambiente. Nel periodo 2000-2008, la somma spesa per le priorità di Lisbona dalle politiche regionali è stata di 40,5 miliardi.

Nel Quadro strategico nazionale 2007-2013 sono stati inclusi obiettivi essenziali per la qualità della vita e per il benessere del Mezzogiorno, collegati a incentivi per il conseguimento di obiettivi quantificabili, con riferimento alle quattro aree dei rifiuti, dell'acqua, della qualità dell'istruzione e dei servizi di cura per l'infanzia e per la popolazione anziana.

Per il meccanismo premiale destinato al raggiungimento degli Obiettivi di Servizio è stato stanziato un importo complessivo di 3 miliardi da assegnare a favore delle 8 Regioni del Mezzogiorno e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca in

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 incongruenze 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.

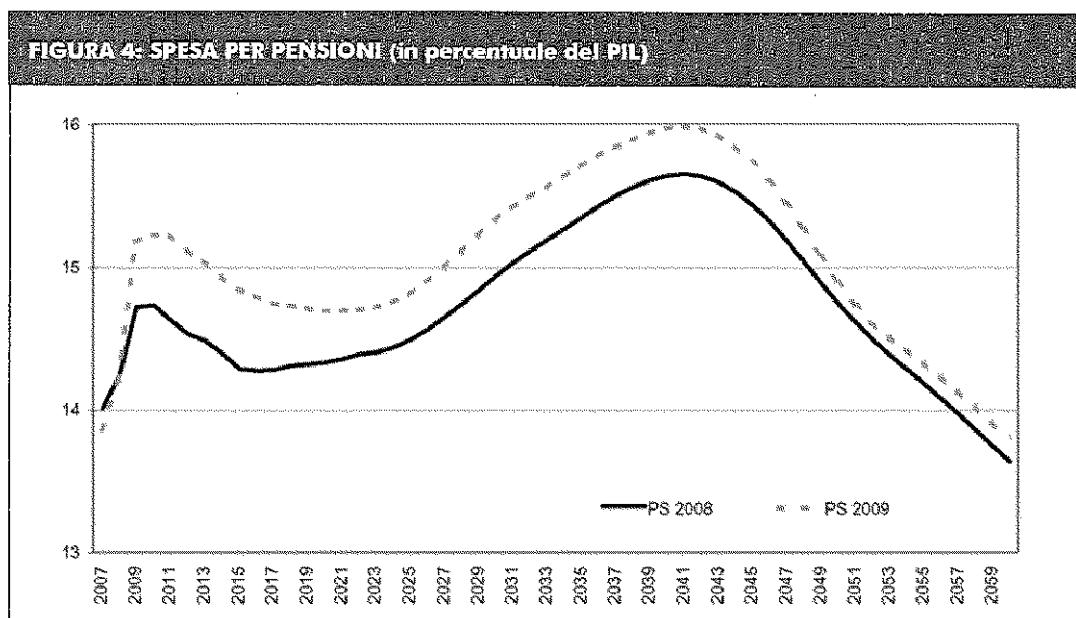
4) Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione continua) e la scuola dell'infanzia (*pre-primary*).

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 conssegue 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

dinamica del PIL per effetto della convergenza dei livelli occupazionali sui valori strutturali di medio-lungo periodo.



La proiezione della spesa sanitaria, che presenta un profilo crescente in rapporto al PIL lungo gran parte dell'orizzonte di previsione, si stabilizza intorno al livello del 8,9 per cento del PIL nel corso dell'ultimo decennio. Essendo la dinamica della spesa sanitaria sostanzialmente invariata, il valore previsto al 2060 risulta essere lievemente superiore rispetto a quello del precedente Programma di Stabilità a causa della minore crescita del PIL nominale del biennio iniziale 2009-2010.

La spesa per istruzione¹⁹ in rapporto al PIL, si attesta intorno al 4,2 per cento nel 2010, un livello superiore di 0,2 punti percentuali rispetto al dato presentato nel precedente Aggiornamento del Programma di Stabilità, essenzialmente dovuto all'accentuazione della recessione nel biennio 2008-2009. Includendo gli effetti della riforma della scuola pubblica, che incide per circa 0,1 punti percentuali di PIL a partire dal 2012²⁰, la spesa per istruzione decresce nei successivi trenta anni per poi risalire

¹⁹ La definizione di spesa per istruzione comprende, come concordato in sede EPC-AWG, i livelli di istruzione ISCED 1-6 (*International Standard Classification of Education*). Restano, pertanto, fuori dall'aggregato la scuola per infanzia (*pre-primary*) e la formazione permanente.

²⁰ I risparmi di spesa previsti dal D.L. n. 112/2008, convertito con L. n. 133/2008, sono stati imputati interamente all'aggregato di spesa ISCED 1-6 sulla base di quanto emerge dalle indicazioni contenute nel “Piano programmatico di interventi volti alla razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali del sistema scolastico” presentato dal Governo.

lievemente intorno alla fine del periodo di previsione, attestandosi intorno al 3,8 per cento del PIL nel 2060.

Le componenti socio-assistenziali per assistenza agli anziani²¹ in rapporto al PIL presentano un profilo crescente per l'intero periodo di previsione attestandosi all'1,7 per cento nel 2060. La previsione della spesa per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL passa dallo 0,4 per cento del 2008 allo 0,6 per cento del biennio 2009-2010, anche per effetto della maggiore spesa dovuta alle conseguenze occupazionali della crisi economica. Nel triennio successivo, in linea con la cessazione del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, previsto a legislazione vigente nel 2011, si registra un riallineamento del rapporto spesa/PIL sul livello dello 0,4 per cento, valore che risulta sostanzialmente stabile per tutto il periodo di previsione.

VII.2 LA SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO

Sulla base delle ipotesi relative all'evoluzione di lungo periodo del quadro demografico e macroeconomico e delle proiezioni per le spese legate all'invecchiamento descritte nella sezione precedente (Tavola 13), la sostenibilità delle finanze pubbliche viene analizzata sia attraverso la proiezione del rapporto debito/PIL lungo l'arco temporale che va dal 2013 fino al 2060, sia tramite il calcolo di alcuni indicatori sintetici di sostenibilità, quali i *sustainability gaps* (S_1 ed S_2) e il *required primary balance* (RPB).

L'esercizio considera come base di partenza il livello di debito pubblico/PIL e l'avanzo primario strutturale al netto delle misure *una tantum* indicati per il 2012. Si assume, inoltre, che per il periodo 2013-2060, il tasso di interesse reale si mantenga costante e pari al 3,0 per cento annuo lungo tutto l'orizzonte di proiezione, mentre l'avanzo primario strutturale si modifichi a seconda dell'andamento delle spese *age-related* e dei redditi proprietari²².

In linea con il precedente Aggiornamento del Programma di Stabilità, i risultati della simulazione mostrano, nello scenario di base, un andamento del rapporto debito/PIL decrescente lungo tutto l'arco di previsione. Il debito cala sotto la soglia del 60 per cento del PIL nel 2034, con due anni di ritardo rispetto a quanto riportato

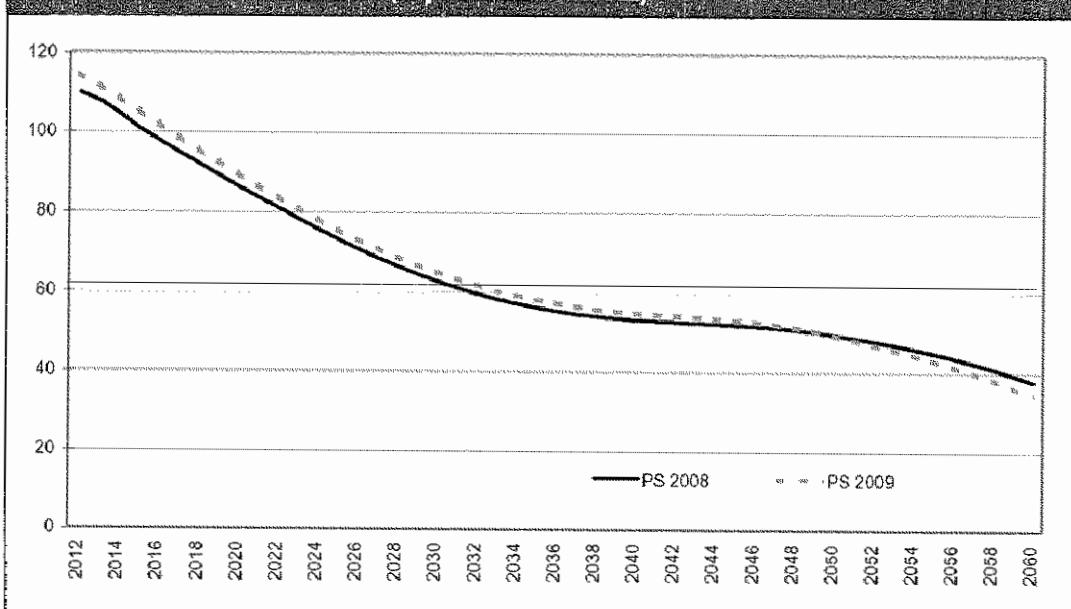
²¹ La componente socio-assistenziale della spesa pubblica per *Long Term Care* è composta per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento (*cash benefits*) e per circa 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale. La previsione del rapporto spesa/PIL relativa a quest'ultima componente è stata effettuata in accordo con le ipotesi sottostanti il *reference scenario*. Relativamente alle indennità di accompagnamento, le previsioni sono state effettuate in linea con le indicazioni metodologiche concordate in ambito *EPC-AWG* agganciando l'importo della prestazione alla dinamica del PIL pro capite.

²² I redditi proprietari corrispondono a redditi da capitale - titoli obbligazionari ed azionari - e rendite da proprietà di risorse naturali. Il loro andamento di lungo periodo negli anni 2008-2060 viene proiettato sulla base della metodologia concordata in sede *EPC-AWG*.

nell'Aggiornamento del 2008, per poi continuare a diminuire fino a raggiungere il 36,1 per cento del PIL nel 2060 (Figura 5).

Rispetto al precedente Aggiornamento del Programma di Stabilità, l'attuale sconta principalmente: (i) un peggioramento delle condizioni iniziali di debito dovuto all'acuirsi della crisi economica nel corso del 2009 e alle mutate prospettive di crescita nel medio periodo; (ii) una lieve revisione al rialzo nell'andamento delle spese connesse all'invecchiamento. In particolare, nel periodo 2008-2011, il livello del rapporto debito/PIL risulta superiore di circa 3,6 punti percentuali rispetto a quello indicato nel precedente Aggiornamento. Quanto alle spese legate all'invecchiamento queste risultano, lungo l'arco temporale 2012-2060, in media pari a 28,7 per cento del PIL, a fronte del 28,1 per cento riportato nel Programma di Stabilità del 2008.

FIGURA 5: LA DINAMICA DEL DEBITO. CONFRONTO CON IL PRECEDENTE AGGIORNAMENTO DEL PROGRAMMA DI STABILITÀ (in percentuale del PIL)



Al pari delle precedenti edizioni dell'Aggiornamento del Programma di Stabilità e sulla base della metodologia concordata in sede europea, gli indicatori presi in considerazione per ottenere una misura sintetica del grado di sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche nello scenario di base sono i *sustainability gap* (S_1 e S_2) e il *required primary balance* (RPB)²³.

²³ Per una trattazione completa degli indicatori, si rimanda, all'Annex I del 'The Long Term Sustainability of Public Finances – A report by the Commission services', European Economy No. 4/2006.

L'indicatore S_1 misura l'aggiustamento permanente del saldo primario strutturale, in percentuale del PIL, necessario a raggiungere un livello di debito pari al 60 per cento del PIL nel 2060. L'indicatore S_2 , invece, misura l'aggiustamento permanente del saldo primario strutturale necessario affinché la dinamica del debito pubblico rispetti il vincolo di bilancio intertemporale su un orizzonte infinito. Infine, il *required primary balance* (RPB) misura l'avanzo primario medio nei primi 5 anni del periodo di proiezione (ovvero dal 2013 al 2017) coerente con l'aggiustamento suggerito dal valore dell'indicatore S_2 .

Gli indicatori S_1 ed S_2 , a loro volta, possono essere scomposti in sotto-componenti che forniscono utili informazioni circa l'origine e la tempistica degli aggiustamenti fiscali necessari a garantire la sostenibilità del debito nel lungo periodo (Tavola 14).

La prima componente, l'*initial budgetary position*, misura la distanza tra l'avanzo primario strutturale al 2012 (pari a 3,5 per cento del PIL) e quello in grado di mantenere costante il rapporto debito/PIL al livello iniziale (114,6 per cento del PIL) *ceteris paribus*²⁴. La seconda componente, il *debt requirement* nel 2060, che è specifica dell'indicatore S_1 , evidenzia l'aggiustamento necessario per portare il debito dal livello iniziale fino al 60 per cento del PIL nel 2060. Infine, la terza componente, *long-term changes in the primary balance*, quantifica il *cost of ageing*, ossia l'ulteriore aggiustamento per far fronte all'aumento delle spese legate all'invecchiamento della popolazione.

I risultati relativi ai due *sustainability gap* mostrano, per entrambi gli indicatori, un valore negativo. Ne risulta che il consolidamento fiscale programmato nel presente Aggiornamento per il 2012 si dimostrerebbe sufficiente ad assicurare finanze pubbliche sostenibili nel lungo periodo. Questa conclusione appare confermata dal *required primary balance* che, con un valore di 2,8 per cento risulta inferiore all'avanzo primario previsto per il 2012.

Rispetto all'Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2008, l'indicatore di sostenibilità S_1 rimane invariato, mentre S_2 migliora di 0,1 punti percentuali. Tuttavia, in entrambi i casi, si assiste a una ricomposizione tra le rispettive componenti dei *sustainability gap* che conduce ad un peggioramento per circa 0,2 punti percentuali nel valore delle condizioni iniziali di bilancio (rappresentate dalle componenti dell'*initial budgetary position*), più che controbilanciato da una riduzione, per oltre 0,3 punti percentuali del contributo del *cost of ageing*.

²⁴ Si mantengono costanti le spese *age-related* in percentuale del PIL al livello del 2012.

Il peggioramento delle condizioni iniziali è principalmente imputabile al più elevato livello di debito previsto dal 2009 al 2012 e alla riduzione del saldo primario strutturale dovuto agli effetti della crisi economica. Tuttavia, il fatto che per entrambi gli indicatori S_1 e S_2 il valore dell'*initial budgetary position* si mantenga negativo (pari, rispettivamente a -1,8 e -1,6 per cento), segnala la capacità delle finanze pubbliche italiane, date le condizioni di bilancio previste per il 2012, di poter fare facilmente fronte al cumulo della spesa per interessi/PIL (*snow ball effect*) attesa nel lungo periodo.

Per contro, la riduzione nel parametro del *cost of ageing* è assolutamente in linea con la riduzione nella velocità di crescita delle spese connesse all'invecchiamento, in rapporto al PIL, implicita nello scenario *lost decade*²⁵.

TAVOLA 14 INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ DI LUNGO PERIODO

	Indicatori di sostenibilità		
	S_1	S_2	RPB
Valore <i>di cui:</i>	-0,3	-0,9	2,8
Initial budgetary position	-1,8	-1,6	-
Debt requirement in 2060	0,8	-	-
Long-term changes in the primary balance	0,7	0,7	-

²⁵ Il parametro del *long-term changes in the primary balance* che quantifica il *cost of ageing* può essere definito come il valore attuale (al 2012) delle variazioni cumulate della spesa *age-related* in rapporto al PIL. Tecnicamente, nello scenario di *lost decade* a cui si ispira il presente Aggiornamento del Programma di Stabilità, la spesa *age-related* aumenta in livello nella prima parte dell'orizzonte temporale e poi converge verso i valori di previsione dello scenario *baseline* originario. Il risultato è, pertanto, una riduzione del *cost of ageing*. Tali risultati sono in linea con quelli pubblicati dalla Commissione Europea nell'ambito del 2009 *Ageing Report* e del 2009 *Sustainability Report*. Nello scenario di *lost decade* descritto nell'*Ageing Report*, la spesa connessa all'invecchiamento per l'Italia aumenta in media di 1,1 punti percentuali rispetto al livello del *baseline* nel periodo 2007-2020 per poi convergere al livello dello scenario di riferimento alla fine dell'orizzonte temporale. A riprova di ciò, occorre considerare che lungo tutto l'orizzonte previsivo (2007-2060), l'aumento delle spese *age-related* nello scenario *lost decade* rispetto al *baseline* è pari, in media, a solo 0,5 punti percentuali.

VII.3 L'ANALISI DI SENSITIVITÀ DELLA DINAMICA DEL DEBITO NEL LUNGO PERIODO RISPETTO ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE E DI FINANZA PUBBLICA

Le strategie di uscita dalla crisi dovranno essere impostate su un sapiente e informato *mix* di riforme e misure di consolidamento fiscale volte, rispettivamente, ad aumentare il prodotto potenziale dell'economia e a ridurre il livello del rapporto debito/PIL prima che i costi dell'invecchiamento si materializzino. In questo contesto, l'analisi di sensitività condotta nel presente capitolo ha, da un lato, lo scopo di testare la robustezza dei risultati a fronte dell'incertezza che caratterizza le proiezioni demografiche e macroeconomiche di lungo periodo e, dall'altro, la finalità di verificare sotto quali ipotesi di riforma e in base a quali condizioni di bilancio, la sostenibilità del debito possa essere garantita.

Nel seguito, pertanto, si discutono due tipologie di test di sensitività, nella forma di modifiche permanenti alle assunzioni dello scenario base (*baseline*). Le ipotesi sottoposte ad analisi di sensitività riguardano (i) alcune ipotesi macroeconomiche e (ii) la variazione dell'avanzo primario iniziale.

L'analisi di sensitività rispetto alle variabili macroeconomiche

L'analisi di sensitività sulle variabili macroeconomiche mira a testare la robustezza dei risultati dello scenario di riferimento rispetto a diversi scenari che ipotizzano dinamiche alternative nella produttività del lavoro, del tasso di partecipazione femminile e del tasso di interesse reale.

Relativamente alle prime due variabili, l'ipotesi sottoposta a simulazione può essere considerata come il risultato di riforme sul mercato dei prodotti o sul mercato del lavoro che favoriscono, nell'ordine, una maggiore competitività e una maggiore occupazione.

Relativamente alla produttività, l'esercizio di simulazione prevede uno scenario alternativo in cui il tasso di crescita della produttività del lavoro viene aumentato di 0,2 punti percentuali a partire dal 2020 rispetto allo scenario base. La convergenza al nuovo livello viene raggiunta in modo graduale nel corso del periodo 2010-2020. L'impatto sulla sostenibilità di una migliore dinamica della produttività appare significativa (Figura 6). In particolare, un'ipotesi più favorevole sulle prospettive legate alla produttività produce una più rapida riduzione del rapporto debito/PIL, che scende sotto il 60 per cento già a partire dal 2030.

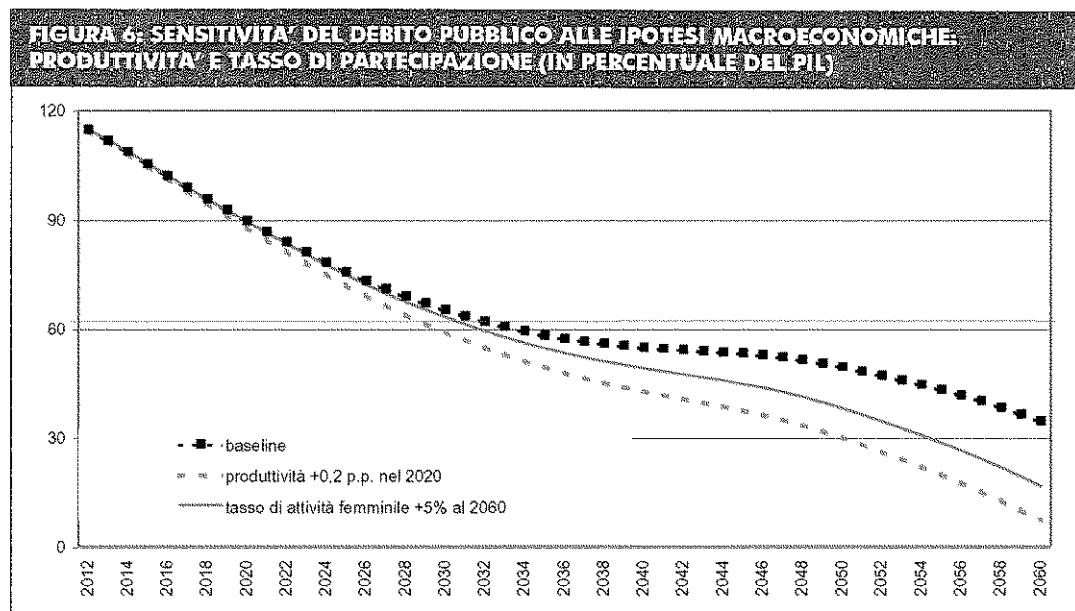
Le prospettive di un aumento del tasso di partecipazione dei lavoratori anziani e delle donne nelle fasce centrali della distribuzione per età della popolazione rendono verosimile l'attesa di maggiori tassi di partecipazione totale nei prossimi decenni. Mentre il primo fenomeno sarebbe attribuibile alla posticipazione dell'età di uscita dal mercato del lavoro per effetto, tra l'altro, dell'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, per la popolazione femminile, l'evidenza empirica suggerisce che i

maggiori livelli di istruzione conseguiti siano alla base della accresciuta propensione ad accedere permanentemente al mercato del lavoro nell'età successiva a quella scolare²⁶.

Per tenere conto di quest'ultimo effetto, si ipotizza che, modificando adeguatamente le probabilità di ingresso nel mercato del lavoro, il tasso di partecipazione femminile aumenti gradualmente, fino a raggiungere un valore, al 2060, maggiore di 5 punti percentuali nella fascia 15-64 rispetto allo scenario di base. La simulazione sconta gli effetti sulla produttività indotti dalla maggiore dinamica occupazionale che scaturisce dall'applicazione della funzione di produzione e delle ipotesi di evoluzione dello *stock* di capitale adottate in *EPC-AWG*²⁷.

Gli effetti della proiezione del rapporto debito/PIL (Figura 6) risultano pari a circa due terzi di quelli prodotti nell'ipotesi di aumento della produttività.

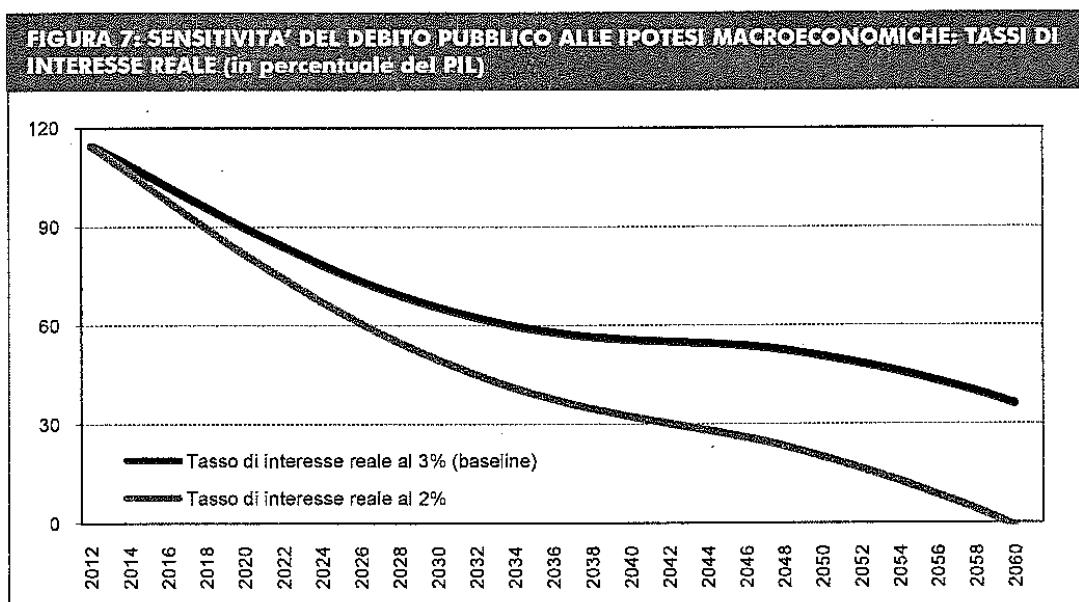
Ne consegue che l'adozione di riforme strutturali in grado di promuovere, nel medio periodo, una crescita più sostenuta nella produttività del lavoro e di favorire la partecipazione al mercato del lavoro di frange della popolazione a tutt'oggi escluse, migliorerebbe, *ceteris paribus*, automaticamente la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche.



²⁶ A questo proposito si veda: Ragioneria Generale dello Stato (2006); ‘Le Tendenze di Medio-Lungo Periodo del Sistema Pensionistico e Sanitario’; Rapporto No.7.

²⁷ La simulazione sconta gli effetti sulla produttività indotti dalla diversa dinamica occupazionale secondo la regola di formazione del capitale indicata come ‘transition rule (compromise scenario)’ in ambito *EPC AWG* e recepita nello scenario *baseline* (*European Commission-EPC-AWG* (2008), *The 2009 Ageing Report - Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, pag 100).

L'analisi di sensitività al tasso di interesse reale viene condotta con riferimento a uno scenario alternativo che, rispetto allo scenario di riferimento, basato sull'ipotesi di un tasso costante al 3,0 per cento lungo tutto l'orizzonte di previsione, assume, nel periodo 2012-2060, una riduzione del tasso di interesse al 2 per cento (Figura 7). Questo scenario è compatibile con una dinamica del debito più favorevole rispetto al *baseline*. Il rapporto debito/PIL scende al di sotto della soglia del 60 per cento già nel 2027 e si riduce ad un ritmo nettamente più sostenuto rispetto alle proiezioni del quadro di riferimento.

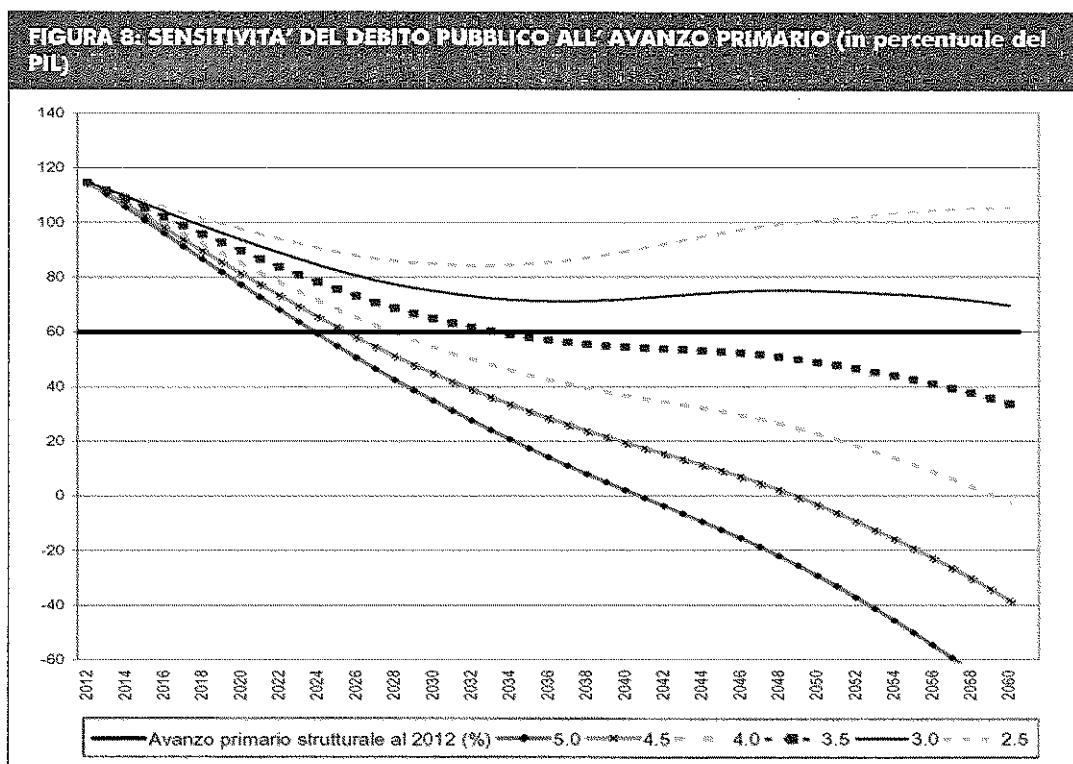


L'analisi di sensitività rispetto all'avanzo primario

L'ultimo esercizio di simulazione mira a testare la robustezza dei risultati di sostenibilità delle finanze pubbliche a fronte di diversi obiettivi di avanzo primario strutturale al 2012. I valori iniziali dell'avanzo primario strutturale, in rapporto al PIL, vengono, di volta in volta, ridotti di 0,5 punti percentuali, passando da un valore massimo del 5,0 per cento al 2,5 per cento (Figura 8), di fatto simulando diversi scenari di politica economica.

La dinamica del debito pubblico si modifica significativamente a seguito della variazione dell'avanzo primario al 2012. In termini strutturali, per livelli superiori a 3,5 per cento, il rapporto debito/PIL decresce monotonicamente e varca la soglia del 60 per cento (Figura 8) prima del 2060. Per valori dell'avanzo primario inferiori al 3,0 per cento, il rapporto debito/PIL è, invece, destinato a crescere nel lungo periodo.

La sostenibilità delle finanze pubbliche appare quindi garantita dallo scenario e dagli obiettivi di finanza pubblica descritti nel presente Aggiornamento.



VII.4 L'IMPATTO SULLA SOSTENIBILITÀ DEGLI INTERVENTI DI RIFORMA DEL SISTEMA PENSIONISTICO ADOTTATI NEGLI ULTIMI ANNI

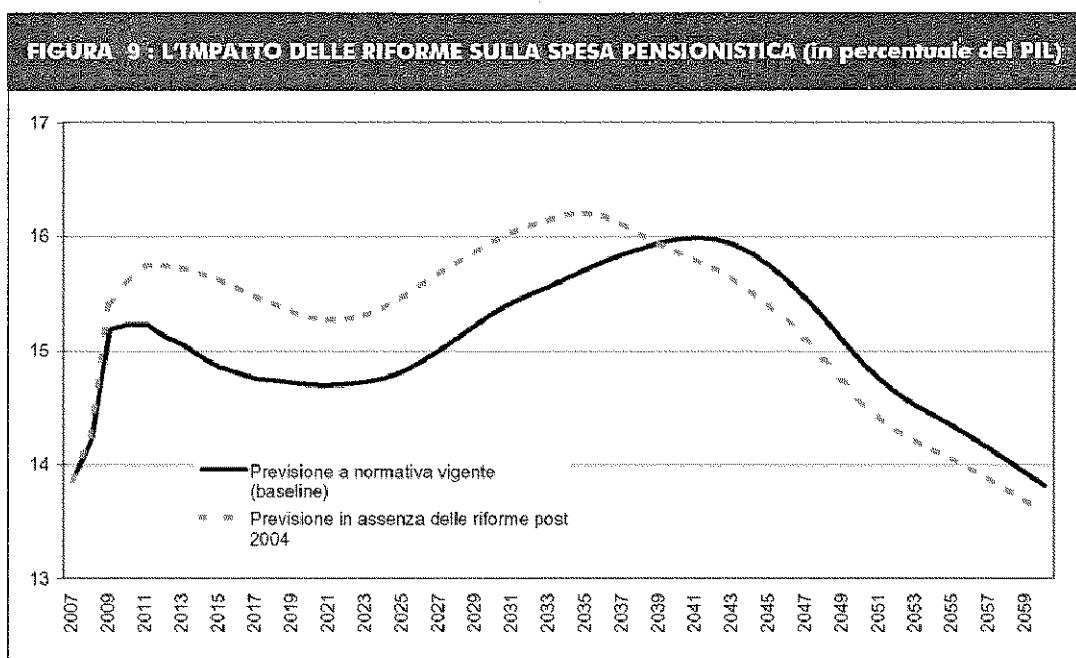
I test di sensitività presentati nella sezione precedente dimostrano che, anche in presenza di condizioni macroeconomiche o fiscali differenti rispetto allo scenario di base, la dinamica di lungo periodo delle spese *age-related* non è prevista mettere a repentaglio la sostenibilità del debito pubblico italiano. Occorre tuttavia rammentare che questo risultato è frutto di una intensa stagione di riforme previdenziali che, negli ultimi 20 anni, ha significativamente contribuito a ridurre il peso dell'invecchiamento sulle finanze pubbliche.

Per valutare appieno il guadagno, in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche, dovuto all'adozione di alcune riforme pensionistiche, si procede ad isolare dall'andamento di lungo periodo della spesa per pensioni a normativa vigente l'effetto dei provvedimenti in materia di requisiti di accesso adottati nel periodo 2004-2009. In particolare, gli effetti

imputabili alla cosiddetta Riforma Maroni²⁸, che ha disposto l'elevamento dei requisiti minimi di età per il pensionamento anticipato, quelli dell'adozione del Protocollo sul Welfare²⁹, che ne ha deciso una rimodulazione, e quelli dovuti all'aumento dell'età pensionabile delle donne del pubblico impiego³⁰, vengono isolati dalla dinamica delle spese pensionistiche dello scenario a normativa vigente.

La Figura 9 mette a confronto la dinamica delle spese pensionistiche in rapporto al PIL nello scenario di base e in quello che risulterebbe in assenza delle suddette riforme. Se ne ricava che l'adozione delle riforme previdenziali ha contribuito a ridurre, in media, il livello delle spese pensionistiche in rapporto al PIL di circa 0,6 punti percentuali nei primi 40 anni di previsione.

Le implicazioni sull'andamento del rapporto debito/PIL delle varie ipotesi normative sono riportate nella Figura 10. Nello scenario che sconta l'assenza delle riforme adottate dal 2004, il rapporto debito/PIL continuerebbe a ridursi ma si attesterebbe su livelli permanentemente più alti rispetto a quelli dello scenario di riferimento e non convergerebbe al 60 per cento del PIL nel corso dell'orizzonte previsivo.



²⁸ L. n.243/2004.

²⁹ L. n. 247/2007.

³⁰ L. n. 102/2009, art. 22-ter, comma 1.

