

Per il 2010 il livello dell'indebitamento viene pertanto confermato, mentre per gli anni successivi 2011-2013 gli obiettivi vengono fissati secondo un profilo decrescente che vede comunque dimezzato il rapporto dell'indebitamento netto sul PIL dal 5,0 per cento del 2010 al 2,4 per cento nel 2013. L'avanzo primario aumenta progressivamente passando dallo 0,2 per cento del 2010 al 3,5 per cento del 2013.

Tenuto conto dell'andamento tendenziale, i nuovi obiettivi finanziari individuano una manovra correttiva sul saldo primario contenuta, pari in termini cumulati a circa l'1,2 per cento del PIL nel triennio 2011-2013.

TAVOLA III.7: OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Indebitamento netto tendenziale con Decreto Legge | -2,7 | -5,3 | -5,0 | -4,4 | -4,1 | -3,7 |
| Interessi tendenziali | 5,1 | 5,0 | 5,1 | 5,5 | 5,9 | 6,0 |
| Avanzo primario tendenziale con Decreto Legge | 2,4 | -0,4 | 0,2 | 1,1 | 1,7 | 2,3 |
| Manovra netta cumulata sul primario | | | 0,0 | 0,4 | 1,2 | 1,2 |
| Indebitamento netto programmatico | -2,7 | -5,3 | -5,0 | -4,0 | -2,9 | -2,4 |
| Interessi programmatici | | | 5,1 | 5,5 | 5,8 | 5,9 |
| Avanzo primario programmatico | | | 0,2 | 1,5 | 2,9 | 3,5 |
| Debito pubblico tendenziale con Decreto Legge | 105,7 | 115,3 | 118,2 | 118,6 | 118,5 | 117,7 |
| Debito pubblico programmatico | | | 118,2 | 118,0 | 116,5 | 114,1 |
| Fabbisogno settore statale tendenziale | -3,5 | -5,9 | -4,6 | -4,1 | -3,7 | -3,1 |
| Fabbisogno settore statale programmatico | | | -4,6 | -3,6 | -2,2 | -1,5 |
| Fabbisogno settore pubblico tendenziale | -3,3 | -6,1 | -4,9 | -4,3 | -4,0 | -3,3 |
| Fabbisogno settore pubblico programmatico | | | -4,9 | -3,8 | -2,5 | -1,7 |

Gli interventi da attuarsi con le manovre correttive dovranno privilegiare misure che non comportino un incremento della pressione fiscale a carico di settori economici che operano nel pieno rispetto delle regole fiscali e che non riducano il livello dei servizi alla collettività, ma puntino sull'ottimizzazione dell'impiego delle risorse.

In particolare, saranno rafforzate le attuali forme di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale, nella convinzione che queste misure, oltre a garantire una maggiore equità della distribuzione del carico fiscale e contributivo, possano concorrere all'eliminazione di fenomeni di concorrenza sleale a danno dei settori economici in regola.

Dal lato della spesa, è intenzione del Governo assicurare il completamento del risanamento dei *budget* sanitari delle Regioni in disavanzo.

In tale settore e, più in generale con riferimento alla fornitura di servizi e beni pubblici, agli interventi correttivi sarà affiancata una rigorosa attività di individuazione dei costi *standard* dei servizi da svolgere in sede di attuazione della legge sul federalismo fiscale. Dalla diffusione sul territorio nazionale delle *best practice* osservate nella gestione dei servizi pubblici possono generarsi economie di spesa di dimensioni non marginali delle quali, tuttavia, prudenzialmente non si è tenuto conto nella definizione dello scenario programmatico. Nella misura in cui l'innalzamento dei livelli di efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione consentiranno di migliorare l'evoluzione tendenziale dei conti pubblici, l'entità della manovra netta potrà essere ridotta di un analogo ammontare.

Relativamente alla spesa per prestazioni sociali, sia di natura previdenziale che assistenziale, va ricercato con perseveranza e lungimiranza un confronto con le parti sociali per individuare possibili percorsi di contenimento della spesa pensionistica, ritenuto necessario e non rinviabile, quale intervento di prospettiva, da molti Organismi internazionali.

Infine, in ottemperanza agli accordi del nuovo modello contrattuale¹⁵ il Governo, previa concertazione con le Confederazioni sindacali rappresentative nel pubblico impiego, provvederà anche a definire l'ammontare delle risorse da destinare agli incrementi salariali nel rispetto e nei limiti della programmazione prevista dalla Legge finanziaria. Nella stessa sede concertativa, saranno verificate le eventuali risorse da destinare alla contrattazione integrativa¹⁶.

Per quanto riguarda il bilancio programmatico dello Stato, il livello del saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sarà superiore a 61,4 miliardi di euro per il 2010, a 48,1 miliardi nel 2011 e a 40,6 miliardi nel 2012.

III.4 DEBITO PUBBLICO

La gestione del debito nell'anno in corso rimane ancora fortemente influenzata dalle conseguenze della crisi finanziaria internazionale. La volatilità dei mercati, sebbene con qualche discontinuità, è rimasta molto sostenuta, con significative conseguenze per il funzionamento del segmento dei titoli di Stato, sia in termini di minore liquidità che di contrazione degli scambi. Con il protrarsi della crisi, si è assistito, inoltre, a una ricomposizione dei soggetti partecipanti al mercato e a una drastica revisione delle loro strategie di portafoglio con rilevanti ricadute sugli andamenti del mercato. Da un lato, il progressivo ridimensionamento del ruolo degli operatori con profilo speculativo¹⁷ e, dall'altro, un generale incremento dell'avversione al rischio da parte degli altri investitori hanno determinato un'amplificazione dei movimenti dei differenziali di rendimento tra i titoli emessi dal Tesoro e quelli degli altri emittenti sovrani.

Dall'inizio di quest'anno il contesto generale è poi reso più difficoltoso dall'aumento delle emissioni di debito pubblico da parte di tutti gli Stati sovrani europei per finanziare gli interventi a sostegno delle rispettive economie e dei sistemi finanziari. Tale fenomeno sta comportando una sensibile pressione sui mercati dal lato dell'offerta e dando luogo a un ambiente decisamente più concorrenziale per tutti i prenditori di fondi, in particolare per quelli che hanno necessità di rifinanziare un debito elevato, come nel caso italiano.

Dal mese di aprile in poi, tuttavia, non sono mancati alcuni segnali di normalizzazione sui mercati del reddito fisso, che sembra inizino a beneficiare di condizioni di minore tensione sul mercato interbancario europeo e di un'inversione di tendenza nell'evoluzione dell'avversione al rischio degli investitori. Questi fenomeni, se da un lato stanno favorendo un recupero di condizioni minime di liquidità sul mercato secondario dei titoli di Stato, dall'altro stanno anche consentendo, congiuntamente con le politiche di controllo dei saldi di finanza pubblica, il rientro dei differenziali di rendimento

¹⁵ Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali sottoscritto il 22 gennaio 2009 e Intesa applicativa ai comparti del settore pubblico sottoscritta il 30 aprile 2009 (cfr. Riquadro nel paragrafo II.2: Indice previsionale per i contratti nazionali)

¹⁶ Tali risorse potranno essere integrate, sulla base di quanto disposto dal D.L. n.112/2008 convertito nella L. n.103/2008-art. 61 e dalla L. n. 203/2008-art. 2 commi 33 e 34, con una quota fino al 30 per cento dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle Pubbliche Amministrazioni (il cosiddetto "dividendo dell'efficienza").

¹⁷ Si pensi, ad esempio, al forte ridimensionamento del ruolo degli *hedge funds* sul comparto, per via del ridotto capitale di rischio a disposizione e della chiusura di molti di essi per effetto della crisi.

dei titoli di Stato italiani rispetto a quelli dei Paesi a più alto merito di credito. Dopo aver raggiunto un punto di massimo verso la fine del mese di gennaio dell'anno in corso, i differenziali sono diminuiti progressivamente (fino ai primi di maggio), seppur in un contesto di forte volatilità.

Nonostante una situazione generale ancora molto difficile, il Tesoro è riuscito a garantire con continuità ed efficienza una solida copertura al fabbisogno di cassa del settore statale, grazie anche a diverse misure di flessibilità basate principalmente su una ampia diversificazione dell'offerta dei titoli. A partire dal mese di ottobre 2008, infatti, il Tesoro si è riservato la facoltà di collocare, accanto ai titoli previsti sulla base del 'regolare' programma di emissione (*titoli on-the-run*), uno o più titoli non più in corso di emissione (*titoli off-the-run*). La scelta di emettere più linee di titoli *off-the-run* ha avuto come effetto non solo la riduzione della pressione dell'offerta sui titoli *on-the-run* ma, in parte, ha anche contribuito alla normalizzazione di alcune situazioni di tensione e di inefficienza sul mercato secondario. Un ulteriore elemento di flessibilità si è avuto con l'introduzione, per i collocamenti dei titoli a medio lungo termine (BTP e CCT), della determinazione discrezionale da parte del Tesoro del prezzo di aggiudicazione o delle quantità offerte in asta all'interno di un intervallo preventivamente annunciato.

In linea con le emissioni dell'ultimo trimestre del 2008, nel 2009 il debito ha continuato a essere collocato con un elevato grado di efficienza, pur in presenza di un aumento dei volumi offerti al mercato. Le aste hanno registrato un'ampia copertura a condizioni sostanzialmente in linea con quelle di mercato, sebbene siano progressivamente aumentate le quantità collocate per ogni singola emissione, grazie anche alla capacità di penetrazione nei portafogli internazionali favorita dalla liquidità dei titoli e dalla trasparenza della politica di gestione del debito.

A ulteriore conferma di questa tendenza, va segnalato che, nell'ambito di tali emissioni, nei primi cinque mesi del 2009 la quota dei titoli collocati con scadenza maggiore o uguale a dieci anni sul totale delle emissioni domestiche è stata pari a quasi il 16 per cento, rispetto al 12,3 per cento dello scorso anno nello stesso periodo. Grazie a questa politica di emissione è stata garantita la necessaria copertura del fabbisogno, mantenendo sotto controllo l'esposizione al rischio di tasso di interesse e di rifinanziamento.

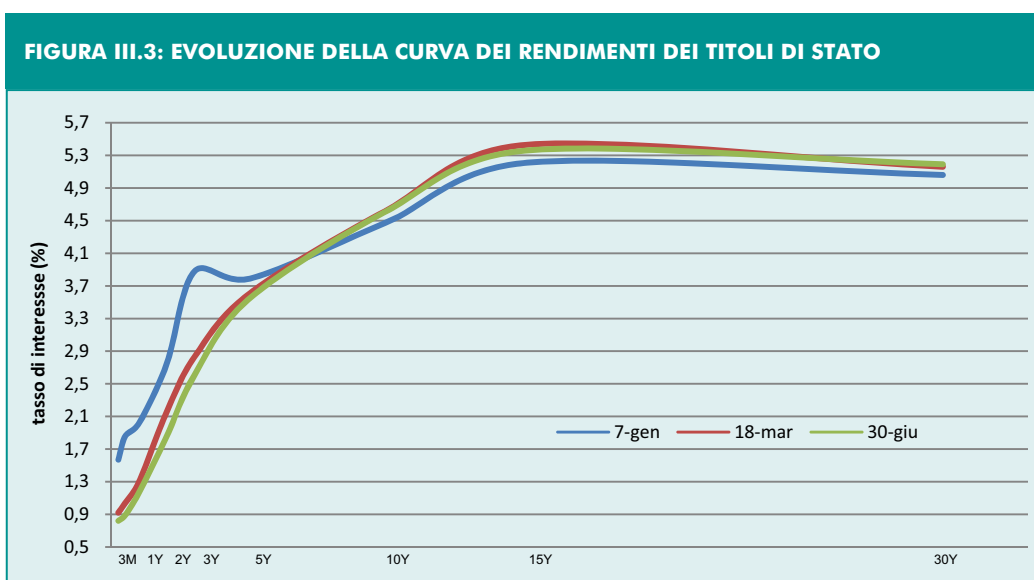
Nel corso del 2009, la gestione del debito proseguirà in continuità con l'approccio adottato negli ultimi trimestri avendo come obiettivo quello del contenimento del costo nel medio periodo, in un contesto di moderata esposizione ai rischi finanziari. Pur in presenza delle misure di flessibilità sopra descritte, la politica di emissione dei titoli di Stato continuerà a ispirarsi ai principi di regolarità, trasparenza e prevedibilità, nonché di garanzia di liquidità per i titoli, sulla base del tradizionale calendario annuale delle aste e del programma di emissioni pubblicato trimestralmente.

Analogamente allo scorso anno, la formulazione delle previsioni di spesa per interessi per i prossimi anni si è basata su un'analisi approfondita dell'andamento prospettico dei rendimenti dei titoli di Stato italiani che tiene conto delle attuali condizioni di estrema volatilità.

Anche quest'anno è stato quindi elaborato uno scenario 'sintetico' che considera i diversi profili assunti dalla curva dei rendimenti a fine giugno, sia in termini di livello assoluto dei tassi sia di pendenza e curvatura. A differenza della RUEF, lo scenario

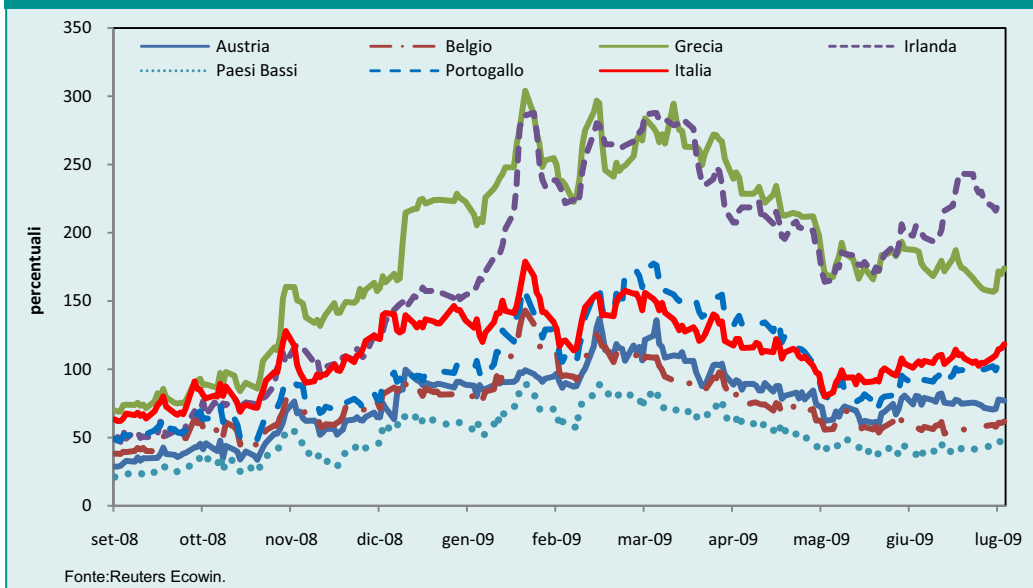
prevede curve dei rendimenti più ripide per i primi anni e un incremento più sostenuto dei tassi a breve termine verso la parte finale dell'orizzonte temporale.

Nel confronto con la RUEF, le stime programmatiche mostrano una riduzione in valore assoluto degli interessi per gli anni fino al 2010. L'effetto determinato dalla discesa dei tassi su tutte le scadenze a breve termine e dell'inflazione risulta quindi più che compensare le maggiori emissioni di debito, anche se ovviamente questo effetto tende a ridursi con il passare degli anni. Va tuttavia segnalato che le stime degli interessi espresse rispetto al PIL non mutano significativamente rispetto alla RUEF, rimanendo invariati al 5,0 per cento nel 2009 e al 5,5 per cento nel 2011 con una marginale riduzione al 5,1 per cento nel 2010. Successivamente tale rapporto aumenta fino a raggiungere il 5,9 per cento nel 2013.



Le revisioni al ribasso delle stime circa la congiuntura economica per il 2009-2010, insieme con l'aumento previsto del fabbisogno, danno luogo a una crescita del rapporto debito/PIL più accentuata di quanto stimato nella RUEF. Per il biennio 2009-2010, il rapporto debito/PIL è infatti stimato attestarsi su un livello maggiore per circa, un punto percentuale per il primo anno e 1,1 punti percentuali per il secondo, come conseguenza della contrazione del PIL nominale che soltanto nel 2011 torna su livelli di crescita sopra il 3 per cento. E' infatti proprio a partire dal 2011 che, nel profilo programmatico, il rapporto in questione torna a ridursi attestandosi al 118,0 per cento in tale anno, per poi continuare a scendere in modo più significativo nel biennio successivo, collocandosi al 114,1 per cento nel 2013 (cfr. Tav. I.1).

FIGURA III.4: DIFFERENZIALI DI RENDIMENTO DEI TITOLI DI STATO A 10 ANNI DI ALCUNI PAESI EUROPEI RISPETTO A QUELLI TEDESCHI (punti base)



PRIVATIZZAZIONI

Come rilevato nello scorso DPEF, persiste una fase di stasi nel processo di privatizzazione delle società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

Per le partecipazioni di potenziale più immediato smobilizzo – società quotate in borsa (ENEL, ENI e Finmeccanica) – lo Stato intende mantenere l'attuale quota di controllo al fine di presidiare settori strategici per il Paese. Dalla fine del 2008 si è aggiunto un forte mutamento dello scenario macroeconomico, caratterizzato da profonde turbolenze dell'economia mondiale e dei mercati finanziari che rendono ancora più complessa e problematica la realizzazione di operazioni di collocamento o di cessione di partecipazioni rilevanti.

Con specifico riferimento all'ENEL, la strategicità del mantenimento di una quota pubblica è stata di recente ribadita dalla cessione da parte del MEF alla Cassa Depositi e Prestiti (CDP) dei diritti di opzione connessi all'aumento di capitale di 8 miliardi realizzato dalla società. Tale operazione ha comportato per il MEF un incasso di circa 650 milioni. Tale esigenza sarà altresì perseguita nella valutazione delle opzioni più adeguate per realizzare la cessione entro luglio 2010 da parte della CDP dell'intera partecipazione detenuta in ENEL, in ottemperanza a quanto disposto dall'Autorità Antitrust.

Nonostante il richiamato contesto generale non favorevole, è intenzione del Governo proseguire nel percorso di privatizzazione, quale strumento che potrà comunque contribuire – sebbene in misura certamente inferiore rispetto al fenomeno registrato negli anni novanta – a una riduzione del debito pubblico.

In tale ambito, nel corso dei prossimi anni, al verificarsi di date condizioni (superamento di vincoli normativi, adozione di piani di ristrutturazione industriale, definizione di un adeguato quadro regolatorio) potrebbero realizzarsi operazioni di cessione di quote di partecipazione in Poste Italiane e del capitale dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. Potranno inoltre valutarsi iniziative volte all'apertura ai privati del capitale di SACE.

Con riferimento alle società indirettamente controllate dallo Stato, si ribadisce la volontà del Governo di realizzare in tempi brevi il processo di privatizzazione di Tirrenia, avviato con l'emanazione del D.P.C.M. del marzo 2009 che ha disposto la cessione totale del capitale di Tirrenia e delle Società regionali da essa interamente controllate. Al riguardo si evidenzia che sono in corso contatti, anche in sede comunitaria, per portare a compimento il processo di cessione nei tempi più brevi possibili, nel rispetto della normativa e delle esigenze di salvaguardia del servizio pubblico di trasporto marittimo.

Per quanto riguarda Fincantieri, che verrà a breve ricapitalizzata dalla controllante Fintecna, potrà valutarsi l'opportunità di procedere al collocamento in borsa di una quota del capitale, progetto previsto nel precedente DPEF già nel corso del 2009 ma che, a causa delle non favorevoli condizioni dei mercati finanziari, non è stato attuato.

TENDENZE DELLA SPESA PENSIONISTICA

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della L. n. 335/1995, si illustra l'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL.

La previsione recepisce le ipotesi di fecondità, mortalità e flusso migratorio sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'ISTAT con base 2007. Questo prevede: (i) un aumento della speranza di vita, al 2050, di 6,4 anni per i maschi e di 5,8 anni per le femmine, rispetto ai valori del 2005¹⁸; (ii) un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,58; (iii) un flusso netto di immigrati di poco inferiore alle 200 mila unità l'anno. Per quanto riguarda lo scenario macroeconomico, la produttività per occupato si attesta in media poco al di sopra dell'1,5 per cento annuo, nel periodo 2010-2060, mentre il tasso di occupazione aumenta di 8 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, passando dal 58,7 per cento del 2007 al 66,7 per cento del 2060. La dinamica endogena del PIL, conseguente alle ipotesi macroeconomiche e demografiche adottate, si colloca attorno all'1,5 per cento medio annuo nel periodo di previsione 2010-2060.

Per il 2009, le ipotesi di crescita sono quelle indicate nel quadro macroeconomico del DPEF 2010-2013 che prevedono una significativa contrazione del PIL. Per il periodo 2010-2013, lo scenario base assume un tasso di crescita del PIL pari a circa l'1,5 per cento medio annuo.

La previsione a normativa vigente (cfr. Figura) sconta gli effetti della revisione dei coefficienti di trasformazione¹⁹. Dopo una sostenuta crescita del rapporto fra spesa pensionistica e PIL nel triennio 2008-2010, derivante esclusivamente dal consistente rallentamento della dinamica del PIL, si registra un andamento leggermente decrescente in base al quale il rapporto passa dal 15,5 per cento del 2010 al 15,3 del decennio 2015-2024. Durante tale fase, il processo di elevamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento anticipato²⁰ limita i primi effetti espansivi indotti dalla transazione demografica e quelli dovuti alla bassa crescita economica degli anni immediatamente successivi alla recessione. Nel periodo 2025-2039, il rapporto riprende a crescere per effetto dell'incremento del numero di pensioni unitamente al decremento del numero di occupati,

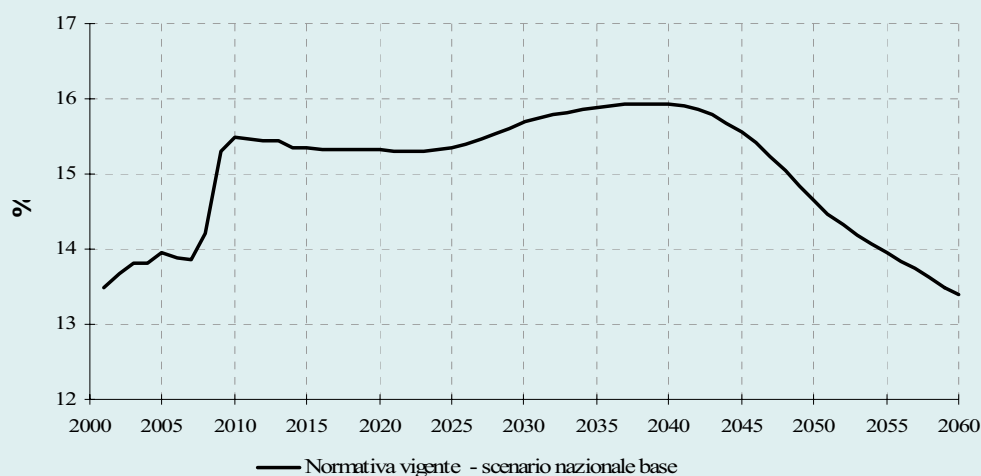
¹⁸ Per esigenza di confrontabilità con le previsioni elaborate in ambito europeo (2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States, 2008-2060) le previsioni demografiche ISTAT sono state estese al 2060, prevedendo un ulteriore aumento della speranza di vita di 1 e 0,8 anni, rispettivamente per maschi e femmine, e mantenendo inalterato il tasso di fecondità e il flusso migratorio netto rispetto ai livelli raggiunti nel 2050.

¹⁹ Prevista dall'art. 1, comma 11 della L. n. 335/95, così come modificato ed integrato dall'art. 1, commi 14 e 15 della L. n. 247/2007.

²⁰ L. n. 243/2004, come modificata dalla L. n. 247/2007.

i cui effetti finanziari risultano in parte limitati anche dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato²¹ previsti nel regime misto e contributivo, oltre che in quello retributivo. L'incremento del numero delle pensioni è imputabile al progressivo aumento della speranza di vita e al passaggio alla fase di quiescenza delle generazioni del baby boom. La curva raggiunge il valore massimo di circa il 15,9 per cento nel 2039 e si riduce al 14,6 per cento nel 2050 e, infine, si attesta al 13,4 per cento nel 2060. Il miglioramento del rapporto nella parte finale del periodo di previsione (2040-2060) è dovuto essenzialmente al passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo nonché alla progressiva eliminazione per morte delle generazioni del baby boom.

Spesa pubblica per pensioni (in percentuale del PIL)



III.5 ANDAMENTI SOTTOSTANTI NELLA DINAMICA DEI CONTI PUBBLICI

La crisi economica potrebbe determinare una revisione al ribasso della crescita potenziale (cfr. Riquadro) con conseguenze sugli sviluppi delle finanze pubbliche nel medio periodo.

Al fine di valutare quantitativamente gli effetti della recessione in corso sul tasso di crescita delle entrate e della spesa primaria, si mettono a confronto gli andamenti ciclici e non ciclici sottostanti due scenari macroeconomici e fiscali. L'attuale conto della P.A. (a legislazione vigente) che considera appieno gli effetti della crisi viene messo a confronto con quello relativamente più favorevole della RPP 2009, pubblicato a settembre dello scorso anno.

In modo meccanico e semplicistico, la revisione delle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica intercorsa tra la RPP 2009 e lo scenario tendenziale del DPEF 2010-2013 viene imputata completamente all'operare della crisi e all'impatto delle misure fiscali adottate dal Governo in funzione anticiclica.

La Tavola III.8 riporta i risultati relativi alla scomposizione tra componente ciclica e non ciclica della revisione del tasso di crescita delle entrate e della spesa primaria

²¹ Disposti dalla L. n. 243/2004.

intervenuta tra la RPP 2009 e il DPEF 2010-2013 nel conto della P.A. tendenziale. Rispetto alla RPP 2009, la crescita delle entrate è stata rivista al ribasso, per effetto della crisi, in media di 3,5 punti percentuali nel periodo 2009-2010. La crescita della spesa primaria, invece, è stata rivista al rialzo in media di 0,5 punti percentuali. L'esame per componenti della Tavola III.8 mostra che, nel biennio 2009-2010, circa l'80 per cento della riduzione del tasso di crescita delle entrate previsto nel DPEF 2010-2013 è dovuto al peggioramento delle condizioni cicliche. Nello stesso periodo, circa il 20 per cento della revisione al rialzo del tasso di crescita della spesa primaria ha natura ciclica ed è attribuibile all'operare degli stabilizzatori automatici. Il restante 80 per cento sarebbe, invece, dovuto all'aumento della componente di spesa non legata al ciclo, peraltro concentrato nel 2009.

Rispetto a quanto previsto nella RPP 2009, nel medio periodo (2011-2013) si assiste, invece, a revisioni di marginale entità nei tassi di crescita delle entrate e della spesa primaria. Per quanto riguarda le entrate, la crescita è stata rivista al rialzo in media di 0,6 punti percentuali e le dinamiche sottostanti riflettono una ricomposizione tra componente ciclica e non ciclica. La ripresa dell'economia dovrebbe, infatti, determinare un aumento di gettito dovuto alle migliorate condizioni cicliche che, però, sarebbe parzialmente controbilanciato dal deterioramento della componente dovuta all'erosione delle basi imponibili imputabile alla minore crescita potenziale. Per quanto riguarda la spesa primaria, i dati mostrano una revisione media al ribasso della componente non ciclica pari a 0,1 punti percentuali nel periodo 2011-2013 risultante da una lieve accelerazione nel 2011 seguita da una netta decelerazione negli anni successivi.

I risultati mettono in evidenza come la crisi stia dispiegando effetti di natura permanente, prevalentemente imputabili alla riduzione del tasso di crescita del PIL potenziale, sia sulle entrate, attraverso il deterioramento delle basi imponibili, sia sulla spesa primaria, peggiorando il saldo primario al di là di quanto ci si potrebbe attendere se si considerasse unicamente l'effetto degli stabilizzatori automatici.

Da questi risultati preliminari appare evidente che, sotto le ipotesi di medio periodo contenute nel conto della P.A. tendenziale del DPEF 2010-2013, il ritorno a un sentiero di convergenza verso l'obiettivo di medio termine (MTO) della politica di bilancio richiederà l'adozione di ulteriori interventi di risanamento fiscale.

A questo riguardo, occorre rilevare che la convergenza verso l'obiettivo di medio termine verrebbe, comunque, ripristinata dal raggiungimento degli obiettivi programmatici prefissati dal Governo (cfr. III.3 e Tavola I.1).

Sulla base degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, il disavanzo di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum* (indebitamento strutturale) che nel 2009 dovrebbe comunque ridursi dal 3,4 per cento del PIL al 3,1 per cento, continuerebbe a migliorare, con l'eccezione del 2013, anche negli anni successivi.

Nel medio periodo (2010-2013), l'indebitamento strutturale dovrebbe infatti ridursi di circa 0,6 punti percentuali di PIL attestandosi al 2,2 per cento del PIL a fine periodo. L'avanzo primario strutturale, invece, crescerebbe dal 2,3 per cento del PIL del 2010 al 3,7 per cento del 2013 (cfr. Tavola III.9).

TAVOLA III.8: LA REVISIONE DELLA CRESCITA DELLE ENTRATE E DELLA SPESA PRIMARIA: CONFRONTO TRA DPEF 2010-2013 (CONTO PA TENDENZIALE) E RPP 2009 (variazioni percentuali)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|
| CRESCITA DELLE ENTRATE | | | | | |
| RPP 2009 | 3,1 | 3,5 | 2,9 | 3,0 | 3,1 |
| DPEF 2010-2013 | -1,2 | 0,9 | 3,2 | 3,8 | 3,7 |
| Differenza DPEF-RPP | -4,3 | -2,6 | 0,3 | 0,8 | 0,6 |
| Contributi: (i) Revisione della componente ciclica (p.p.) | -5,6 | 0,2 | 1,6 | 1,3 | 1,1 |
| (ii) Revisione della componente non legata al ciclo (p.p.) | 1,6 | -2,9 | -1,4 | -0,5 | -0,6 |
| (iii) Residuo (p.p.) | -0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| CRESCITA DELLA SPESA PRIMARIA | | | | | |
| RPP 2009 | 2,2 | 1,5 | 1,0 | 2,6 | 2,8 |
| DPEF 2010-2013 | 5,0 | -0,3 | 1,1 | 2,4 | 2,4 |
| Differenza DPEF-RPP | 2,8 | -1,8 | 0,1 | -0,2 | -0,5 |
| Contributi: (i) Revisione della componente ciclica (p.p.) | 0,2 | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| (ii) Revisione della componente non legata al ciclo (p.p.) | 2,7 | -1,8 | 0,1 | -0,2 | -0,4 |
| (iii) Residuo (p.p.) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

TAVOLA III.9: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti | -1,0 | -5,2 | 0,5 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Indebitamento netto | -2,7 | -5,3 | -5,0 | -4,0 | -2,9 | -2,4 |
| Interessi passivi | 5,1 | 5,0 | 5,1 | 5,5 | 5,8 | 5,9 |
| Tasso di crescita del PIL potenziale | 0,7 | 0,2 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,8 |
| <i>Contributi dei fattori alla crescita potenziale:</i> | | | | | | |
| <i>Lavoro</i> | 0,5 | 0,2 | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| <i>Capitale</i> | 0,5 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| <i>Produttività Totale dei Fattori</i> | -0,3 | -0,3 | -0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,4 |
| <i>Output gap</i> | 1,0 | -4,4 | -4,4 | -3,1 | -1,8 | -0,6 |
| Componente ciclica del saldo di bilancio | 0,5 | -2,2 | -2,2 | -1,6 | -0,9 | -0,3 |
| Saldo di bilancio corretto per il ciclo | -3,2 | -3,1 | -2,8 | -2,5 | -2,0 | -2,1 |
| Avanzo primario corretto per il ciclo | 1,9 | 1,8 | 2,4 | 3,1 | 3,8 | 3,8 |
| Misure <i>una-tantum</i> | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Saldo di bilancio al netto delle <i>una-tantum</i> | -2,9 | -5,4 | -5,0 | -4,0 | -2,9 | -2,5 |
| Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle <i>una-tantum</i> | -3,4 | -3,1 | -2,8 | -2,5 | -2,1 | -2,2 |
| Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle <i>una-tantum</i> | 1,7 | 1,8 | 2,3 | 3,0 | 3,7 | 3,7 |
| Variazione saldo di bilancio al netto delle <i>una-tantum</i> | 1,3 | 2,4 | -0,3 | -1,0 | -1,1 | -0,5 |
| Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle <i>una-tantum</i> | 0,4 | -0,3 | -0,3 | -0,3 | -0,4 | 0,1 |

Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

L'IMPATTO DELLA CRISI SUL PRODOTTO POTENZIALE

Al di là delle prevedibili e rilevanti conseguenze sugli andamenti congiunturali, la crisi economica e finanziaria potrebbe dispiegare anche effetti di natura strutturale, con ripercussioni sulle dinamiche del prodotto potenziale e sulle componenti a esso sottostanti. Operando attraverso una molteplicità di canali, la recessione potrebbe aver contribuito a ridurre, nel medio periodo, sia il livello sia il tasso di crescita del prodotto potenziale rispetto alle stime precedenti. Per illustrare quali sono i meccanismi di trasmissione, di tipo economico ma anche di natura statistica, attraverso i quali la crisi finanziaria potrebbe influire sulla dinamica del prodotto potenziale lungo l'orizzonte di previsione del DPEF 2010-2013, sono state messe a confronto le dinamiche del tasso di crescita del prodotto potenziale (e delle sue componenti) risultanti dall'applicazione di due diversi scenari macroeconomici: (i) il quadro macroeconomico corrente, che incorpora sia gli effetti recessivi della crisi sia le misure di politica fiscale adottate dal Governo in funzione anticiclica; (ii) lo scenario della RPP 2009, elaborato a settembre 2008 sulla base delle informazioni allora disponibili.

La Figura di questo riquadro presenta l'andamento del tasso di crescita del potenziale e dell'output gap risultanti dall'applicazione della metodologia della funzione di produzione concordata in ambito europeo allo scenario pre-crisi della RPP 2009 e a quello del DPEF 2010-2013. Rispetto allo scenario di settembre scorso, il quadro macroeconomico corrente presenta, per gli anni 2009-2013, un output gap che si estende in modo molto più marcato in territorio negativo. Inoltre, il tasso di crescita del prodotto potenziale nello stesso periodo si riduce in media di 0,6 punti percentuali rispetto allo scenario precedente la crisi.

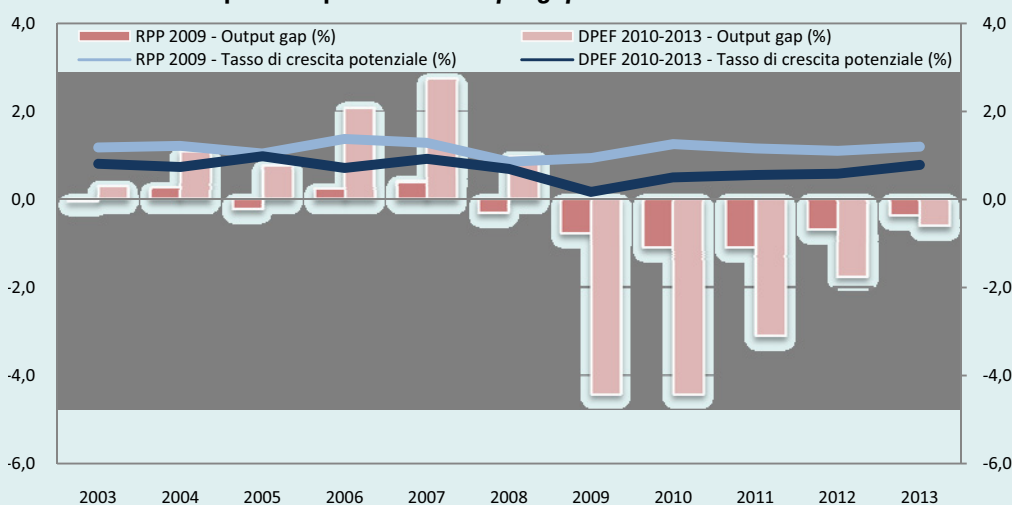
La Tabella di questo riquadro mostra i risultati relativi all'analisi delle determinanti sottostanti tale revisione. Circa il 40 per cento della riduzione media di 0,6 punti percentuali della crescita potenziale è attribuibile alla revisione al ribasso delle proiezioni di crescita della produttività totale dei fattori (PTF). Un ulteriore 45 per cento, invece, corrisponde alla riduzione del contributo dello stock di capitale causato dalla drastica riduzione nel flusso degli investimenti. La parte rimanente (circa il 15 per cento) è dovuta alla revisione al ribasso nella componente del fattore lavoro, principalmente imputabile al peggioramento delle proiezioni sull'andamento del tasso di disoccupazione strutturale (NAIRU).

Sebbene tali risultati siano in linea con analoghe simulazioni prodotte da vari organismi internazionali (OCSE e Commissione Europea), essi sono soggetti a un elevato grado di instabilità e incertezza. Il modello della funzione di produzione per la stima del prodotto potenziale e degli output gap risulta essere estremamente sensibile a cambiamenti nelle variabili sottostanti. La revisione delle previsioni di medio periodo e l'aggiornamento dei dati per il 2009 possono produrre delle significative revisioni nelle stime del prodotto potenziale (e degli output gap) che non riguardano solamente le dinamiche future ma, a causa delle proprietà delle tecniche statistiche di filtraggio delle serie sottostanti, anche i valori passati (2003-2008; cfr. Figura).

La principale conseguenza è che, nel caso in analisi, la serie degli output gap nel periodo 2003-2008 tende ad assumere valori nettamente positivi, segnalando il perdurare di una fase ciclica espansiva, nonostante la crescita del PIL effettivo sia stata piatta (per esempio nel 2003 e nel 2005) o negativa. In particolare, l'output gap del 2008 pone problemi interpretativi. Infatti, mentre nella RPP 2009 esso si posiziona in territorio negativo (-0,3 per cento), nel DPEF 2010-2013 cambia di segno (1,0 per cento). Ciò accade in presenza di una revisione al ribasso della crescita del PIL effettivo dallo 0,1 per cento della RPP 2009 al -1,0 per cento del DPEF 2010-2013. La revisione in senso positivo dell'output gap del 2008, avvenuta nonostante l'acuirsi della recessione, trova una spiegazione tecnica nella revisione complessiva al ribasso dei valori storici della serie della crescita del PIL potenziale. Sulla base delle revisioni generate dall'applicazione del

quadro macroeconomico corrente, il PIL potenziale del 2008 risulta essere nettamente inferiore in livello rispetto al PIL effettivo. L'incoerenza nella dinamica dell'output gap per il 2008 mette chiaramente in evidenza un limite dell'attuale modello adottato a livello europeo per la derivazione del PIL potenziale. Tecnicamente, a causa della natura bilaterale dei filtri statistici impiegati per la stima delle variabili sottostanti, il PIL potenziale risulta essere estremamente sensibile alle revisioni statistiche dei dati storici e delle proiezioni future e, più in generale, alle ipotesi sugli andamenti correnti del ciclo economico. In conclusione, l'incertezza sulla traiettoria futura del PIL potenziale è in questo momento particolarmente elevata.

Tassi di crescita del prodotto potenziale e output gap - RPP 2009 e del DPEF 2010-2013



Fattori sottostanti la revisione della crescita potenziale – RPP 2009 e DPEF 2010-2013

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|
| TASSO DI CRESCITA DEL PIL POTENZIALE | | | | | |
| RPP 2009 | 0,9 | 1,3 | 1,2 | 1,1 | 1,2 |
| DPEF 2010-2013 | 0,2 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,8 |
| Revisioni DPEF-RPP (p.p.) | -0,8 | -0,8 | -0,6 | -0,5 | -0,4 |
| di cui: (i) revisioni della produttività totale dei fattori (PTF) (p.p.) (*) | -0,4 | -0,3 | -0,3 | -0,2 | -0,1 |
| (ii) revisioni nel contributo del fattore lavoro (p.p.) (**) | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| (iii) revisioni nel contributo del fattore capitale (p.p.) (***) | -0,3 | -0,3 | -0,3 | -0,2 | -0,2 |
| Analisi dei contributi alla crescita del PIL potenziale | | | | | |
| PRODUTTIVITA' TOTALE DEI FATTORI (PTF) | | | | | |
| RPP 2009 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| DPEF 2010-2013 | -0,3 | -0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,4 |
| Revisioni DPEF-RPP (p.p.) | -0,4 | -0,3 | -0,3 | -0,2 | -0,1 |
| LAVORO | | | | | |
| RPP 2009 | 0,4 | 0,8 | 0,5 | 0,2 | 0,2 |
| DPEF 2010-2013 | 0,3 | 0,6 | 0,4 | 0,1 | 0,1 |
| Revisioni DPEF-RPP (p.p.) | -0,1 | -0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| di cui: (i) revisioni nel tasso di crescita dell'offerta potenziale di lavoro (p.p.) (*) | 0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,1 |
| - (i.a) revisioni nel tasso di crescita della popolazione attiva (p.p.) (*) | 0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| - (i.b) revisioni nel tasso di partecipazione strutturale (p.p.) (*) | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,1 |
| (ii) revisioni nella crescita del complemento a 1 del NAIRU (p.p.) (*) | -0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| p.m.: NAIRU RPP 2009 | 6,2 | 6,0 | 5,8 | 5,7 | 5,6 |
| NAIRU DPEF 2010-2013 | 7,7 | 7,5 | 7,4 | 7,3 | 7,2 |
| (iii) revisioni della crescita delle ore lavorate per capita (p.p.) (*) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| CAPITALE | | | | | |
| RPP 2009 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,6 |
| DPEF 2010-2013 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,9 |
| Revisioni DPEF-RPP (p.p.) | -0,9 | -0,9 | -0,8 | -0,7 | -0,6 |

Note: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(*) Rappresentano le differenze nel tasso di crescita delle variabili corrispondenti.

(**) Rappresenta la differenza nel tasso di crescita del fattore lavoro moltiplicato per la quota dei redditi da lavoro (0,65).

(***) Rappresenta la differenza nel tasso di crescita del fattore capitale moltiplicato per la quota dei redditi da capitale (0,35).

III.6 STRATEGIA DI BILANCIO

Negli anni a venire la politica di bilancio dovrà contemperare l'obiettivo del superamento dei problemi strutturali del Paese con il controllo del disavanzo pubblico. Solo così l'attuale difficile fase congiunturale può trasformarsi davvero in opportunità di sviluppo.

Di fronte al dispiegarsi della recessione, il Governo, in piena coerenza con gli indirizzi europei, a partire dall'*European Economic Recovery Plan*, ha adottato una serie di misure anti-crisi. Gli interventi sono stati realizzati compatibilmente con la struttura dei nostri conti pubblici e, pertanto, le azioni intraprese sono state disegnate in modo da risultare quanto più possibile neutrali in termini di saldo di bilancio.

Si è trattato di un'impostazione necessaria, in considerazione dell'alto livello del debito pubblico in relazione al PIL, rapporto che è destinato ad accrescersi nel biennio 2009-2010 per il peggioramento atteso del disavanzo pubblico indotto in larga misura dall'operare degli stabilizzatori automatici. L'incidenza della spesa per interessi sul PIL aumenterà nei prossimi anni, come evidenziato nel paragrafo III.4.

In tale contesto, un significativo aumento del disavanzo a seguito di interventi discrezionali di *policy* avrebbe potuto causare un'ulteriore pressione al rialzo sui differenziali di rendimento, con un conseguente incremento della spesa per interessi. D'altra parte, un aumento generalizzato dei tassi di interesse nell'economia avrebbe annullato i benefici dello stimolo fiscale.

L'adozione di misure con impatto neutrale sul bilancio da parte del Governo si è rivelata non solo necessaria, ma anche efficace, in quanto essa ha certamente contribuito a rassicurare gli investitori internazionali sul rigore della politica di bilancio e la sostenibilità della finanza pubblica italiana nel lungo periodo. Rispetto ai picchi del primo trimestre, anche grazie all'allentamento delle tensioni sui mercati internazionali, i differenziali di rendimento si sono ridotti in modo apprezzabile.

L'impostazione prudente della politica di bilancio del Governo è stata giudicata una risposta corretta e adeguata al rallentamento economico dalla Commissione europea²², dal Consiglio dell'Unione europea²³ e dall'OCSE²⁴, anche alla luce dell'alto livello del debito pubblico italiano.

L'equilibrio dei conti pubblici è stato perseguito con fatica e sacrifici dall'Italia negli ultimi 15 anni e costituisce un presupposto essenziale per una crescita sostenibile. L'impostazione prudente seguita fin qui dallo scoppio della crisi risulta confermata nell'orizzonte temporale coperto dal DPEF. Lo spazio di manovra della politica di bilancio, infatti, continua a essere oggettivamente limitato dall'elevato ammontare del debito pubblico. La possibilità che si verifichino di nuovo turbolenze sui mercati finanziari è un ulteriore elemento che consiglia una politica di bilancio sostanzialmente neutrale.²⁵

²² 'Italy: Macro Fiscal Assessment, An Analysis of the February 2009 Update of the Stability Programme', ECFIN/F1/REP 50719/09-EN, 11 marzo 2009.

²³ Opinione del Consiglio dell'Unione sull'Aggiornamento del Programma di Stabilità, 10 marzo 2009.

²⁴ 'Economic Survey of Italy 2009', OCSE, giugno 2009.

²⁵ Anche lo stato delle partite correnti, il cui saldo è negativo dal 2000 per la perdita di competitività dell'economia, costituisce un ostacolo a manovre fiscali espansive, che finirebbero per peggiorarne il saldo.

La crisi economica si ripercuote sui conti pubblici esercitando una pressione al rialzo su alcune voci di spesa e una contrazione delle entrate. La caduta del PIL ricomponi i conti pubblici in funzione della diversa elasticità delle singole voci. Nel caso italiano l'effetto di stabilizzazione automatica del bilancio pubblico opera prevalentemente sul versante delle entrate, meno su quello delle spese. Nell'immediato, inoltre, agisce sui conti pubblici un effetto meccanico, legato alla discesa del PIL, che ad ammontare immutato delle singole poste di entrata e di spesa tende ad aumentarne l'incidenza sul prodotto in proporzione alla loro dimensione relativa. In presenza di saldi sostanzialmente immutati, cresce il peso dell'attività dell'operatore pubblico nell'economia. Anche a parità di interventi effettuati, ne risulta alterata la composizione in termini di rapporti al PIL e quindi l'immagine dell'operato delle Amministrazioni pubbliche offerta dai conti pubblici. Gli effetti di ricomposizione muovono nella direzione di aumentare principalmente l'incidenza di alcune poste di bilancio caratterizzate da una maggiore rigidità; si comprimono pertanto, almeno nell'immediato, i margini di manovra della politica di bilancio discrezionale.

La politica di bilancio dei prossimi anni continuerà a poggiare su tre pilastri:

- il sostegno alla crescita e il recupero di produttività;
- il mantenimento degli equilibri di finanza pubblica;
- la prosecuzione del sostegno temporaneo alle famiglie e alle imprese.

In un quadro di mantenimento del controllo dei conti pubblici, che eviti pressioni in aumento del debito portandolo su un sentiero insostenibile, la strategia del Governo nel medio-lungo periodo mira a preparare l'Italia all'uscita dalla crisi. Gli strumenti che il settore pubblico può utilizzare per sostenere la produttività del sistema economico sono di vario tipo.

Le potenzialità di sviluppo di un Paese dipendono dalla sua capacità di ricambio e di innovazione del capitale, sia fisico sia umano, dalla dotazione e dalla qualità delle infrastrutture immateriali e dalla solidità delle sue istituzioni sociali, in un contesto in cui la ripartizione del prelievo fiscale non ostacoli la capacità produttiva del sistema. L'intervento pubblico può svolgere un ruolo fondamentale in ciascuno di questi campi.

Le istituzioni sociali, le regole di solidarietà e di condivisione dei rischi a livello collettivo sono particolarmente poste sotto *stress* da crisi economiche della portata di quella attuale. L'Italia si è trovata esposta a causa di una struttura della spesa per protezione sociale concentrata soprattutto su alcune categorie di beneficiari (coloro che sono o sono stati inclusi nel mercato del lavoro a tempo indeterminato), e meno sulle categorie al di fuori di tale perimetro, che nella gran parte degli altri paesi europei trovano una rete di sicurezza in strumenti di sostegno al reddito. Si sono resi pertanto necessari interventi di estensione della copertura offerta dagli ammortizzatori sociali.

Le infrastrutture materiali sono alla base del livello di produttività di un Paese; costituiscono un fattore determinante della sua capacità competitiva. Gli investimenti pubblici hanno rappresentato un volano per lo sviluppo dell'Italia del secondo dopoguerra; oggi invece l'Italia registra un ritardo di accumulazione che la pone dietro agli altri principali *partner* europei. Un piano strategico di grandi opere è stato avviato negli anni scorsi. Ne è già stata accelerata l'attuazione, secondo priorità dettate dall'obiettivo del sostegno alla crescita. Un supporto proviene dalla semplificazione delle procedure e dalla

chiara ripartizione delle competenze tra i livelli decisionali coinvolti nell'azione di investimento. Semplificazione e riordino della normativa, riduzione degli adempimenti burocratici sono nell'agenda del Governo, che è intervenuto dando priorità alla semplificazione delle procedure di avvio dell'attività d'impresa; altre iniziative per abbattere l'eccesso di oneri burocratici possono essere intraprese.

L'investimento in capitale umano costituisce il necessario complemento delle infrastrutture materiali. Richiede un processo di riforma del sistema dell'istruzione, della formazione e della ricerca che miri ad innalzare la qualità del servizio reso e a formare cittadini capaci di sfruttare al massimo le opportunità che la società e il sistema economico mettono loro a disposizione. L'azione su questo fronte va rafforzata e resa più pregnante. Le risorse vanno reindirizzate evitandone utilizzi inefficaci e ponendo al centro i risultati conseguiti in termini di qualità del servizio offerto ai cittadini.

Le infrastrutture immateriali determinano il contesto in cui si svolge l'attività dell'economia. Si tratta in larga parte del risultato della prestazione di servizi da parte dell'Amministrazione pubblica: la giustizia, l'ordine pubblico, politiche sociali, servizi pubblici generali. I servizi pubblici entrano tra i fattori produttivi del sistema economico; migliorando la propria efficienza, pertanto, l'Amministrazione pubblica riduce i costi impliciti per l'apparato produttivo. Nei paesi avanzati, dove il ruolo dell'intervento del settore pubblico nell'economia si è esteso nel tempo, l'operatività dell'Amministrazione pubblica influenza la competitività dell'apparato produttivo forse più di altri fattori.

Su questi aspetti l'operatore pubblico ha potenzialmente la massima capacità di intervento: deve modificare comportamenti propri e/o delle proprie articolazioni amministrative. In questa direzione muovono le riforme, avviate con il Piano Industriale del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione che si propone di rafforzare la meritocrazia, l'innovazione e la trasparenza attraverso una riforma del lavoro pubblico; di razionalizzare l'organizzazione delle Amministrazioni attraverso il riordino di enti e la revisione delle norme in materia di utilizzo del personale (cfr. par. IV.1).

Naturalmente, la predisposizione di un'azione di recupero di efficienza della prestazione dei servizi pubblici diviene più complessa in strutture articolate su più livelli di governo, soprattutto se queste godono di un grado elevato di autonomia. A questo proposito, giocherà un ruolo fondamentale il nuovo disegno del decentramento previsto dalla delega sul federalismo fiscale, che pone al centro del processo di allocazione delle risorse criteri basati su costi e fabbisogni di spesa *standard*, superando esplicitamente il criterio della spesa storica (cfr. par. IV.2).

Gli interventi che il settore pubblico dovrà attivare nei prossimi anni per sostenere la produttività del sistema economico eserciteranno in molti casi effetti finanziari sui conti pubblici. L'esigenza di non accrescere il disavanzo e di non aggravare il carico fiscale – che anzi dovrà essere ridotto – impone di reperire le risorse necessarie attraverso una riqualificazione delle spesa pubblica che ne riallochi una parte, salvaguardandone un utilizzo propulsivo per la produttività del sistema economico.

L'intervento di razionalizzazione della spesa pone problemi di due tipi: richiede strumenti di intervento differenziati a seconda della tipologia di spesa; pone difficoltà di valutazione dei risultati conseguiti dagli interventi attuati anch'esse di tipo diverso in base al tipo di spesa.

La spesa pubblica può essere classificata in base a tre principali finalità: (i) spese per consumi finali; (ii) spese per trasferimenti monetari; (iii) spese connesse all'accumulazione del capitale materiale.

Le spese per consumi finali sono rappresentate dalle risorse finanziarie destinate all'offerta di beni e servizi per il settore privato; si tratta di beni e servizi direttamente prodotti dalla Pubblica Amministrazione o acquisiti dal settore *market* (principalmente destinati a consumi individuali per sanità e protezione sociale). Le spese per trasferimenti monetari correnti a settori esterni alla Pubblica Amministrazione entrano nel reddito disponibile dei beneficiari. Le spese per accumulazione comprendono gli investimenti pubblici diretti e i trasferimenti in conto capitale che vanno a sostenere l'attività di investimenti del settore privato. Nel 2008 in media oltre il 50 per cento della spesa in Italia è stato destinato a trasferimenti, oltre il 40 per cento circa è stato destinato a consumi finali e meno del 10 per cento all'accumulazione di capitale.

TAVOLA III.10: SPESA PER CATEGORIE ECONOMICHE

| CATEGORIE ECONOMICHE | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| milioni di euro | | | | | | | | | |
| Spesa per consumi finali | 34.413 | 80.313 | 141.216 | 170.151 | 219.728 | 290.818 | 299.260 | 304.367 | 318.112 |
| Spese per trasferimenti monetari | 40.617 | 113.643 | 195.262 | 286.979 | 299.841 | 343.913 | 356.498 | 380.538 | 397.784 |
| di cui: interessi | 9.003 | 36.200 | 70.727 | 109.794 | 75.561 | 66.065 | 68.578 | 77.215 | 80.891 |
| Spese connesse all'accumulazione di capitale | 9.076 | 22.040 | 37.025 | 42.583 | 30.814 | 58.668 | 74.545 | 62.890 | 59.027 |
| Spesa pubblica complessiva | 84.106 | 215.996 | 373.503 | 499.713 | 550.383 | 693.399 | 730.303 | 747.795 | 774.923 |
| composizione percentuale | | | | | | | | | |
| Spesa per consumi finali | 40,92 | 37,18 | 37,81 | 34,05 | 39,92 | 41,94 | 40,98 | 40,70 | 41,05 |
| Spese per trasferimenti monetari | 48,29 | 52,61 | 52,28 | 57,43 | 54,48 | 49,60 | 48,82 | 50,89 | 51,33 |
| di cui: interessi | 10,70 | 16,76 | 18,94 | 21,97 | 13,73 | 9,53 | 9,39 | 10,33 | 10,44 |
| Spese connesse all'accumulazione di capitale | 10,79 | 10,20 | 9,91 | 8,52 | 5,60 | 8,46 | 10,21 | 8,41 | 7,62 |
| Spesa pubblica complessiva | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

La parte più significativa della spesa pertanto è destinata a trasferimenti monetari. Questa per circa il 70 per cento è rappresentata da prestazioni sociali in denaro, principalmente pensioni; per quasi il 20 per cento dagli interessi. L'intervento di riqualificazione all'interno di questo comparto di spesa richiede riforme di struttura. Si tratta infatti di erogazioni caratterizzate da elevati gradi di rigidità, la cui dinamica è guidata principalmente dalla normativa vigente (che definisce i principi e i requisiti in base ai quali i cittadini hanno diritto alle prestazioni, come per le pensioni), oppure da impegni inderogabili presi nei confronti dei destinatari (come per gli interessi sul debito pubblico). Le reazioni di queste poste a modifiche normative sono lente e complesse, data la vasta platea dei soggetti interessati; l'entrata a regime delle eventuali riforme strutturali può avvenire solo in tempi lunghi.

La seconda rilevante componente della spesa riguarda i consumi finali. Le risorse finanziarie assumono principalmente la forma di redditi da lavoro e di consumi intermedi. Questi vanno ad acquisire gli *input* del processo di produzione dei servizi pubblici.

Interventi su queste voci sono già stati effettuati in passato, specie sui consumi intermedi. Tuttavia un'operazione di riqualificazione di questo comparto di spesa richiede valutazioni sui processi e sui risultati della produzione pubblica - che ci si attende possano essere incentivati dal processo di attuazione del federalismo fiscale - poiché solo in questo modo è possibile stabilire quali siano gli impieghi meno produttivi.

Lo stesso tipo di considerazioni vale per la terza componente della spesa, quella destinata all'accumulazione del capitale, per la quale l'esigenza di disporre di una valutazione dei risultati è, se possibile, ancora più pressante. Per gli investimenti diretti è necessario esaminare i processi di attuazione dei progetti avviati e possibilmente verificare l'impatto che le opere realizzate potranno esercitare sulla capacità produttiva del sistema economico; per i trasferimenti in conto capitale occorre valutare anche la capacità di realizzazione dei soggetti privati cui essi sono destinati.

La necessità di dirottare la spesa dagli utilizzi meno produttivi e meno efficienti ed efficaci verso quelli che lo sono di più, richiede di disporre di valutazioni sugli effetti della spesa pubblica, in termini di ricaduta sul benessere collettivo e sul potenziale di crescita del sistema economico, e di valutazioni sulle modalità con cui le risorse pubbliche vengono impiegate per produrre tali effetti. L'attività lungo questa direttrice è stata avviata all'interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ma dovrà continuare su basi strutturate con il coinvolgimento delle altre Amministrazioni pubbliche.

In particolare, sta proseguendo il programma di analisi e valutazione della spesa avviato nel 2007 con la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica. L'attività è stata resa permanente e affidata alla Ragioneria Generale dello Stato. L'analisi, inizialmente circoscritta a cinque Ministeri (Interno, Giustizia, Infrastrutture, Trasporti e Istruzione), è stata estesa a tutte le Amministrazioni dello Stato. L'obiettivo ultimo è quello di assicurare al decisore politico la disponibilità delle informazioni e delle analisi su cui operare le scelte più opportune al fine di migliorare il livello dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica.

In questa prima fase il lavoro si è concentrato, da un lato, sulla qualità delle informazioni del bilancio dello Stato, per migliorarne la certezza, la trasparenza e la significatività; dall'altro, sulle questioni della misurabilità dei risultati dell'attività delle Amministrazioni e delle politiche pubbliche.

La considerazione di questi aspetti consente di migliorare la conoscenza dell'*input* iniziale (cioè come le risorse finanziarie vengono allocate a monte del processo produttivo) e dell'*output* finale (che pone questioni di misurazione complesse anche sotto il profilo teorico), rendendo maggiormente significativo l'utilizzo di queste informazioni nell'ordinario processo di formazione e gestione del bilancio e favorendo una più razionale allocazione delle risorse. In questo senso, le attività in corso costituiscono un passo obbligato per poter operare le successive analisi sistematiche sull'efficacia e l'efficienza dell'intervento pubblico, che richiedono l'approfondimento di aspetti quali l'organizzazione dell'attività sul territorio, la dimensione ottima delle strutture, le modalità di fornitura dei servizi pubblici.

Per quanto riguarda la qualità, la lettura e l'interpretazione delle informazioni del bilancio, nonché l'analisi dei processi che governano la formazione del bilancio e la gestione delle risorse pubbliche, l'attività è mirata a individuare le criticità strutturali in termini di rappresentazione, finanziamento e gestione della spesa; criticità che occorre rimuovere affinché il bilancio possa contribuire pienamente a un efficiente utilizzo delle