

TAVOLA 2.10: EFFETTI DEL DL 78/2010, CVT NELLA L.122/2010, PER I PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO - (valori in milioni e al lordo degli effetti indotti)

	2010	2011	2012	2013
Titolo I				
CAPO I - RIDUZIONE PERIMETRO E COSTO DELLA P.A.	45	1.423	2.058	2.708
Riduzione 10% spese rimodulabili	0	1.400	2.050	2.700
Altro	45	23	8	8
CAPO II - RIDUZIONE COSTI POLITICI E AMMINISTRATIVI	181	-53	-51	39
Proventi liquidazione enti discolti	150	0	0	0
Altro	31	-53	-51	39
CAPO III	-436	8.836	14.224	15.693
Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico	-81	1.696	2.683	3.286
Turnover personale amministrazioni centrali	0	8	65	230
Riduzione finanz. SSN - SANITA' Personale	0	418	1.132	1.132
Indennità vacanza contrattuale e blocco adeg. retribuzione	0	4	597	597
Blocco automatismi stipendiari triennio 2011-2013	0	98	172	264
Blocco automatismi stipendiari 2010-2011-2012 - Comparto Scuola	0	320	640	960
Riduzione spese personale a tempo determinato	0	100	100	100
Personale Forze Armate e Polizia	0	770	0	0
Altre misure in materia di personale	-81	-22	-23	4
Contenimento delle spese in materia di previdenza, assistenza e sanità	-355	1.390	3.591	4.457
Invalidità - piano controlli	0	80	160	220
Riduzione spesa farmaceutica e tessera sanitaria	-250	580	580	580
Revisione del regime delle decorrenze per pensionamento di vecchiaia ordinario e per il pensionamento anticipato	0	360	2.610	3.650
Buonuscita	-100	390	240	0
Altri interventi su previdenza, assistenza e sanità	-5	-20	1	7
Concorso enti territoriali	0	5.750	7.950	7.950
Patto di stabilità interno - Regioni	0	4.000	4.500	4.500
Patto di stabilità interno - Province	0	300	500	500
Patto di stabilità interno - Comuni	10	1.510	2.510	2.510
Concorso Regioni Statuto Speciale	0	500	1.000	1.000
Roma capitale	0	-500	-500	-500
Piani rientro Comuni commissariati	-10	-60	-60	-60
CAPO IV - ENTRATE NON FISCALI	128	520	635	635
Pedaggio rete autostradale ANAS	83	200	315	315
Sovracanoni	45	320	320	320
Titolo II				
CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA	456	5.831	8.184	7.205
Comunicazioni telematiche all'Agenzia delle Entrate	0	628	837	837
Aggiornamento dell'accertamento sintetico	0	741	709	815
Contrasto al fenomeno delle imprese in perdita 'sistematica'	0	533	925	966
Potenziamento dei processi di riscossione	0	400	1.500	1.300
Prelusione all'autocompensazione in presenza di debito su ruoli definitivi (riduzione dotazioni bilancio)	0	700	2.100	1.900
Maggiori entrate tributarie	981	2.260	1.641	914
Maggiori entrate (addizionali comunali IRPEF Roma e diritti di imbarco)	0	200	200	200
Entrate da assicurazioni	99	363	264	264
Rateizzazione fino al 2020 imposte e contributi Abruzzo	-617	-11	-11	-11
Altri interventi in materia di entrate	-6	16	19	20
Titolo III				
SVILUPPO E INFRASTRUTTURE	0	-1.772	1.659	546
Adeguamento canone di concessione autostradale	0	568	0	0
Fiscalità di vantaggio e acconti IRPEF	0	-2.318	1.676	568
Agevolazioni reti di imprese	0	-22	-17	-22
ALTRI INTERVENTI URGENTI E INDIFFERIBILI	-386	-210	-218	-227
Censimenti ISTAT	0	-200	-277	-150
Missioni internazionali di pace	-320	-4	-4	-4
Altri interventi urgenti	-66	-6	63	-73
ATTUAZIONE MANOVRA BILANCIO 2011	-36	-1.748	-224	-45
EFFETTI INDOTTI SUL PUBBLICO IMPIEGO	82	-695	-1.197	-1.522
RIDUZIONE SALDO PRIMARIO	36	12.130	25.068	25.033

Nota: Valori positivi indicano un effetto migliorativo sul saldo primario.

L'AZIONE RIFORMATRICE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Una riforma strutturale della Pubblica Amministrazione, come quella intrapresa dal Governo, può generare un significativo dividendo macroeconomico attraverso quattro 'leve' che influenzano i fattori che, secondo la teoria economica e l'evidenza empirica, sono alla base della crescita:

1. *la stabilizzazione finanziaria (riduzione del deficit e del debito pubblici);*
2. *l'aumento della produttività nel settore pubblico;*
3. *la riduzione dei costi di transazione per imprese e famiglie;*
4. *i miglioramenti della 'governance' che portano a progressi nella 'efficacia' dell'azione pubblica.*

Una riforma il cui iter normativo è stato avviato con l'approvazione della legge delega 4 marzo 2009, n.15 che ha avuto rilevante e concreta implementazione nel corso del 2009 con due decreti legislativi.

Il d.Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 recante attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, definisce nuove regole in materia di trasparenza, misurazione e valutazione della performance, premialità, contrattazione collettiva, dirigenza pubblica, sanzioni disciplinari. Regole che hanno quale comune denominatore la meritocrazia per condurre le amministrazioni pubbliche verso percorsi di efficienza e modernizzazione.

Il d.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198 in attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari dei servizi pubblici introduce l'azione collettiva come strumento per sviluppare la cultura di una amministrazione posta al servizio dei cittadini ai quali viene riconosciuto un potere di verifica e ricorso qualora siano violati i termini e gli standard nell'esercizio di una funzione pubblica o nell'erogazione di un servizio pubblico.

Nel corso del 2010 l'azione di riforma verrà ulteriormente implementata con la revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) che ridefinisce l'impianto di norme atte ad accelerare il processo di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, accompagnando le politiche messe in atto in tema di e-government finalizzate prioritariamente a un dialogo più immediato e semplice con cittadini e imprese e alla realizzazione di processi produttivi e organizzativi più efficienti nei settori della giustizia, della sanità e dell'istruzione. A queste si aggiungono le diverse misure in materia di semplificazione approvate nell'ambito dei provvedimenti a carattere economico-finanziario.

Una riforma della Pubblica Amministrazione che, come quella in corso, si concentra sull'aumento dell'efficienza, genera risparmi di costo che riducono il deficit e (potenzialmente) il carico tributario, migliorando la sostenibilità dei conti pubblici del paese e la sua performance macroeconomica. Inoltre, una finanza pubblica sostenibile contribuisce ad accelerare gli investimenti e la crescita del prodotto attraverso una riduzione dell'incertezza fronteggiata da imprese e famiglie.

D'altra parte, l'innalzamento dei livelli di produttività nella pubblica amministrazione e dell'efficacia dell'azione amministrativa ha un impatto diretto sulla produttività dell'economia nel suo complesso. In aggiunta a questi benefici diretti, vi è anche un effetto positivo sulla produzione del settore privato sin tanto che l'aumento di produttività nel settore pubblico è ottenuto anche attraverso un cambiamento della tecnologia di produzione (ad esempio un miglior uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione - ICT - per la digitalizzazione dei processi produttivi).

Un altro canale macroeconomico, attraverso il quale opera indirettamente la riforma, è costituito dal risparmio di risorse derivante dalla riduzione dei 'costi di transazione' (in tempo e risorse) di tutti gli utilizzatori dei servizi pubblici. I risparmi di tempo si possono riflettere in un aumento dell'offerta di lavoro, così come i risparmi monetari possono tradursi, per i consumatori, nell'acquisto di una maggiore quantità di beni forniti dal settore privato, e, per le imprese, in una riduzione dei costi unitari di produzione. L'impatto macroeconomico positivo di questi effetti è evidente.

Infine, il miglioramento della 'governance' incide, in primo luogo, sugli incentivi ad accumulare, innovare e adattarsi al cambiamento. In secondo luogo, l'aumento della fiducia nel governo, raggiunta attraverso maggiore trasparenza, integrità, partecipazione e responsabilità, può ridurre i costi di transazione delle imprese e delle famiglie e migliorare la 'compliance'. La qualità della pubblica amministrazione influenza la sua capacità di progettare e realizzare riforme strutturali in settori - chiave come la sanità e l'istruzione.

Tutte le 'leve' menzionate possono avere ragguardevoli effetti benefici sul PIL e sul suo tasso di crescita. Tuttavia sulla valutazione quantitativa di questo dividendo macroeconomico pesa la complessità delle interazioni descritte e i problemi di misurazione. Questi ultimi, a loro volta, hanno a che fare con la misurazione stessa dell'output della pubblica amministrazione che, per sua natura, solleva ostacoli non insignificanti.

La dimensione dell'impatto macroeconomico della riforma della pubblica amministrazione è potenzialmente rilevante. Ipotizzando delle plausibili elasticità rispetto all'efficienza e/o all'efficacia del settore pubblico, si può stimare che il moltiplicatore associato a una misura di questo tipo sia significativamente maggiore dell'unità.

Secondo prime valutazioni quantitative si calcola che tale moltiplicare può raggiungere il valore di 1,7, vale a dire che un incremento del 10 per cento dell'efficienza della pubblica amministrazione produce nell'arco di 20 anni un aumento cumulato del 17 per cento del prodotto. Si stima, quindi, che il processo di implementazione e completamento della riforma possa determinare un incremento del tasso di crescita di equilibrio (tasso medio annuo composto) del prodotto di almeno ¼ di punto percentuale.

INDEBITAMENTO STRUTTURALE

L'aggiornamento del quadro macroeconomico della Decisione di Finanza Pubblica contribuisce a modificare la dinamica del tasso di crescita del prodotto potenziale rispetto ai dati della RUEF2010.

Nel 2009, il potenziale dovrebbe essere aumentato a un tasso dello 0,2 per cento per poi accelerare nel 2010. Negli anni successivi, grazie al rafforzamento del contributo della produttività totale dei fattori, la crescita del PIL potenziale aumenterebbe ulteriormente fino ad attestarsi intorno all' 1,0 per cento nel 2013, oltre i valori precedenti la crisi.

Nonostante il recupero atteso del PIL e del prodotto potenziale, l'output gap continuerebbe a registrare, per tutto il periodo di previsione valori che si estendono ampiamente in territorio negativo ma con una tendenza a chiudersi più accentuata rispetto a quella della RUEF.

Per l'anno in corso, l'output gap si attesterebbe intorno a -3,3 per cento del PIL, 0,3 punti percentuali in meno che nella RUEF. Tale risultato è attribuibile principalmente alla revisione al ribasso del livello del PIL potenziale, in ragione, tra le altre cose, del deterioramento del tasso di disoccupazione strutturale (NAIRU) rispetto ai valori della RUEF.

Alla luce di tali dinamiche, il saldo di bilancio strutturale (correto per il ciclo e al netto delle misure una tantum) non si discosterebbe significativamente dal dato della RUEF nel corso del 2009 e del 2010, risultando, rispettivamente, pari al -3,8 e al -3,4 per cento del PIL.

In linea con le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea (ECOFIN) indirizzate all'Italia nell'ambito della procedura per deficit eccessivi, il saldo strutturale si ridurrebbe di 0,5 punti percentuali nel corso 2010, di 0,8 punti percentuali nel 2011 e 0,7 punti percentuali nel 2012.

PIL potenziale e saldi strutturali

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

Elenco delle misure considerate "One-off" (milioni di euro)

	2008	2009	2010	PREVISIONI	2012	2013
Totali misure One-Off	3.169	9.873	1.413	-589	177	769
% del PIL	0,2	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0
- a) Entrate	2.083	12.855	2.290	624	483	78
% del PIL	0,1	0,8	0,1	0,0	0,0	0,0
Imposte sostitutive varie	1.991	7.283	1.616	614	483	78
Rientro dei capitali / Scudo fiscale ter	5.013	639	0	0	0	0
Condono edilizio	92	65	35	10	0	0
Contributo U.E. per sisma Abruzzo		494				
- b) Spese	-281	-4.059	-2.427	-2.563	-1.506	-309
% del PIL	0,0	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	0,0
- IVA auto aziendali	-201	-243	-300	0		
- Bonus incipienti DL 185/2008		-1.522	-400	0		
- Terremoto dell'Abruzzo : DL 39/2009		-951	-585	-483	-350	0
- Terremoto dell'Abruzzo : a carico del FAS			-637	-2.080	-1.156	-309
- Dividendi in uscita		-405	-505			
- Riacquisto immobili + danno SCIP2	-80	-938	0	0		
- c) Dismissioni immobiliari	1.367	1.077	1.550	1.350	1.200	1.000
% del PIL	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ripartizione per Sottosettori						
- Amministrazioni Centrali	1.973	11.388	813	-1.789	-873	-131
- Amministrazione Locali	1.124	937	800	700	650	500
- Enti di previdenza	72	-2.452	-200	500	400	400
PIL	1.567.851	1.520.870	1.554.718	1.602.836	1.664.899	1.730.115

2.3 DEBITO PUBBLICO

La gestione del debito nel 2010

Il periodo da gennaio ad agosto del 2010 è stato ancora caratterizzato dagli effetti della crisi economica internazionale che, come noto, ha preso origine dalla crisi dei mutui *subprime* americani del 2007 ed è culminata poi nel settembre 2008 nel fallimento della banca d'affari Lehman Brothers.

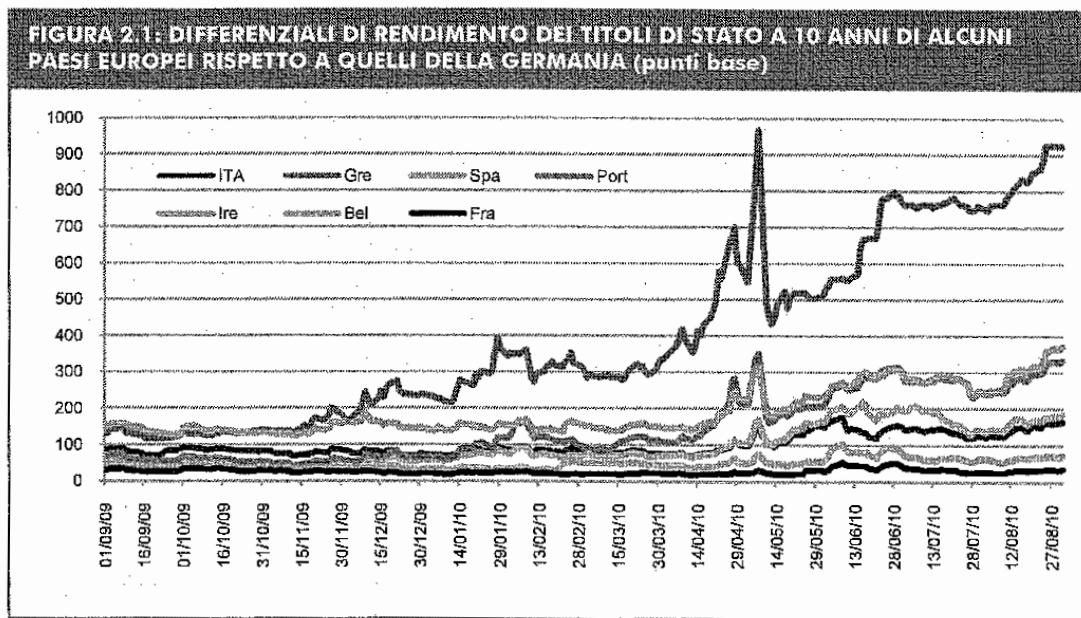
Durante il 2010, seppure a fasi alterne, il mercato dei titoli di Stato ha visto una progressiva riduzione della liquidità, una minore profondità delle quotazioni, una contrazione degli scambi ed un incremento sostanziale della volatilità. Se nella seconda metà del 2009 questi aspetti sembravano ridimensionati, durante l'anno in corso si sono ripresentati in modo piuttosto significativo. Da un lato, l'aumento delle emissioni di titoli governativi da parte di tutti gli Stati sovrani europei, al fine di garantire la copertura di deficit pubblici crescenti, si è riversato su mercati finanziari già particolarmente fragili per via della crisi finanziaria. Dall'altro, a partire dal novembre 2009, ma soprattutto nella prima metà del 2010, si è progressivamente deteriorata la situazione del mercato dei titoli di Stato greci, a seguito del significativo incremento del deficit di quel paese e del conseguente manifestarsi di timori circa la sua sostenibilità, che ha generato un aumento molto ampio dello *spread* richiesto dagli investitori su tali titoli. Ciò ha determinato un ulteriore incremento nell'avversione al rischio, che si è propagata sui mercati del debito pubblico di numerosi paesi dell'area dell'euro, senza risparmiare, in alcune fasi, anche emittenti sovrani ad elevato merito di credito.

Il fenomeno si è manifestato fin dai primi mesi del 2010 ma ha assunto poi rilevanza crescente fino al maggio 2010, quando le Autorità europee ed il Fondo Monetario Internazionale, in coordinamento con il Governo greco, hanno evitato un ulteriore deterioramento della situazione e posto le condizioni per una normalizzazione del mercato dei titoli governativi dell'area dell'euro. In una prima fase è stato concordato un piano di salvataggio per 110 miliardi di euro; successivamente è stato approvata l'istituzione di un veicolo in grado di sostenere paesi in difficoltà nel rifinanziamento del debito per un ammontare massimo di 750 miliardi di euro. In aggiunta a ciò la Banca Centrale Europea (BCE) ha avviato una programma di acquisti di titoli di Stato sul mercato secondario, garantendo al contempo, tramite operazioni di 'sterilizzazione', il pieno controllo degli aggregati monetari. A partire dal mese di giugno, segni di normalizzazione sui mercati del reddito fisso si sono alternati a momenti di instabilità legati anche a notizie sia su potenziali difficoltà finanziarie nell'ambito del sistema bancario europeo¹².

Sebbene durante tale periodo anche il mercato italiano dei titoli di Stato abbia registrato fasi di elevata instabilità, un'analisi dei dati consente di valutare come l'Italia sia stata colpita da tali eventi con minor intensità rispetto alla gran parte dei paesi con analogo merito di credito. I differenziali di rendimento contro la Germania hanno visto indubbiamente un'accentuata volatilità, ma complessivamente non si è registrata una tendenza progressiva in termini di allargamento. Grazie a tale contesto, nel corso del 2010, il Dipartimento del Tesoro è riuscito a garantire continuità alla politica di emissione

¹² Difficoltà mitigate dai risultati positivi degli *Stress Test* pubblicati il 23 luglio 2010 dal Comitato Europeo di Vigilanza del settore bancario (CEBS) in collaborazione con la Commissione Europea, la BCE e gli organismi di vigilanza bancari nazionali.

e gestione del debito, anche ricorrendo a quegli strumenti di flessibilità, già introdotti negli anni precedenti, che hanno permesso di contrastare gli effetti della crisi internazionale sul mercato secondario dei titoli di Stato.



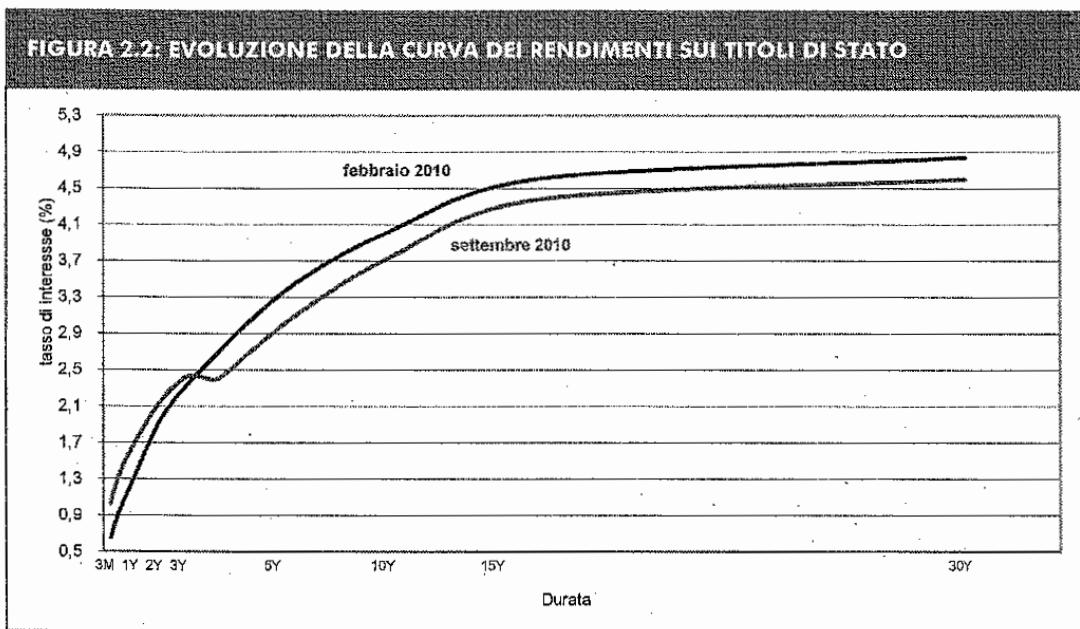
Si è continuato, infatti, a far ricorso al meccanismo di asta con taglio discrezionale del prezzo di aggiudicazione, introdotto a partire dall'ottobre 2008, per i collocamenti dei titoli a medio-lungo termine (BTP e CCT), mentre condizioni di maggiore stabilità sul mercato dei titoli a medio-lungo termine hanno consentito di impiegare solo occasionalmente la facoltà di collocare uno o più titoli non più in corso di emissione (titoli *off-the-run*). Per far fronte alla situazione di significativa turbolenza registratasi in alcune settimane sugli strumenti a breve termine, il Dipartimento del Tesoro ha apportato alcune migliorie al meccanismo d'asta dei BOT dopo che nel febbraio 2009 era stato introdotto il collocamento supplementare riservato ai soli “Specialisti in titoli di Stato” anche per le aste dei BOT annuali.

In coerenza con le emissioni del 2009, nel corso del 2010 i titoli di Stato italiani sono stati collocati con elevato grado di efficienza. In condizioni di incertezza ed instabilità sui mercati, le singole aste sono state coperte senza problemi, con elevati valori dell'indicatore *bid-to-cover*, ossia del rapporto tra domanda e offerta del titolo, a prezzi sostanzialmente in linea con quelli del mercato secondario.

La gestione del rischio di tasso e di rifinanziamento è stata agevolata dalle emissioni di titoli a lungo termine: nei primi otto mesi del 2010 la quota dei titoli collocati con scadenza maggiore o uguale a dieci anni sul totale delle emissioni domestiche è stata pari a circa il 20,1 per cento, rispetto al 19,2 per cento dello scorso anno nello stesso periodo; nel mese di aprile è stato lanciato un nuovo BTP€i indicizzato all'inflazione europea con scadenza 10 anni, mentre a settembre è stato collocato il nuovo BTP nominale a 15 anni.

Inoltre, nel mese di giugno, il Dipartimento del Tesoro ha presentato al mercato un nuovo strumento di debito, i Certificati di Credito del Tesoro indicizzati all'Euribor 6 mesi (CCTeu), titoli nominali a tasso variabile indicizzati che progressivamente andranno

a sostituire gli attuali CCT. La struttura del CCTeu, analoga ai comuni *floaters* emessi nell'area dell'euro, ha cedole semestrali calcolate in base al tasso Euribor 6 mesi e una scadenza finale che, di norma, sarà pari a 7 anni. Il parametro che indicizza tale strumento è uno dei principali indicatori del mercato monetario dell'area dell'euro e gode di ampia diffusione tra gli operatori del comparto obbligazionario europeo. I CCTeu rispondono all'esigenza di garantire una maggiore penetrazione nei portafogli di operatori nazionali ed internazionali, nonché di rafforzare i livelli di efficienza e liquidità del mercato secondario dei *floaters* rispetto ai CCT tradizionali che, seppur non più regolarmente emessi, vedranno garantita la liquidità sul mercato secondario grazie alla disponibilità da parte del Dipartimento del Tesoro di concambiarli con i CCTeu e all'impegno di quotazione e scambio assicurato dagli Specialisti in titoli di Stato.



La spesa per interessi

Conformemente allo scorso anno, la determinazione delle previsioni di spesa per interessi si è basata su un'analisi approfondita dell'evoluzione attesa dei rendimenti sui titoli di Stato italiani.

Come per le precedenti stime, è stato elaborato uno scenario ‘sintetico’ che tiene conto dei diversi profili assunti dalla curva dei rendimenti a inizio settembre, sia in termini di livello assoluto dei tassi che di pendenza e curvatura della struttura a termine. Rispetto allo scenario utilizzato per la RUEF, quello attuale vede tassi iniziali significativamente più bassi e un’evoluzione in ascesa dei tassi a breve meno accentuata rispetto a quelli a lungo termine. Nel confronto con la RUEF le stime indicano una riduzione particolarmente consistente degli importi di spesa per gli anni 2011 e 2012, spiegabile in larga parte con la riduzione dei tassi, che si manifesta anche in rapporto al PIL, con un calo negli stessi due anni dello 0,2 e dello 0,4 per cento.

Il rapporto Debito/PIL

Per quanto riguarda le stime del rapporto debito/PIL per gli anni 2009-2012, queste sono in linea con le previsioni indicate nella RUEF, sebbene si sia in presenza di un lieve incremento. Il dato relativo al 2009, a seguito di revisioni statistiche, è aumentato dello 0,1 per cento, passando dal 115,8 per cento al 115,9 al per cento.

L'evoluzione del rapporto risente in parte di questa revisione anche per gli anni successivi. In particolare per il 2010 il dato, pari a 118,5 per cento, pur in presenza di un miglioramento delle stime del PIL nominale, oltre che della revisione per il 2009, è influenzato dalle maggiori emissioni necessarie per finanziare il contributo italiano alla Grecia, che di fatto neutralizzano il miglioramento del fabbisogno. Nel 2011 il rapporto debito/PIL si attesta al 119,2 per cento, con mezzo punto percentuale di aumento rispetto alla RUEF, determinato nuovamente dall'impatto dell'aiuto alla Grecia, ma anche dalla revisione al ribasso delle stime del PIL; nel 2012, invece, con un rapporto pari a 117,5 per cento, il miglioramento del fabbisogno prevale sul contributo in senso opposto, mentre il PIL risulta comunque ancora inferiore rispetto alla precedente stima. Il 2013 esprime un valore pari a 115,2 per cento e, analogamente alla RUEF, conferma la tendenza decrescente del rapporto debito/PIL a partire dal 2012.

Nel dettaglio dei sottosettori va infine sottolineato come larga parte della dinamica del debito delle Pubbliche Amministrazioni si deve alle Amministrazioni centrali, a fronte di una sostanziale stabilità del debito delle Amministrazioni locali e degli Enti di Previdenza.

TAVOLA 2.11: DEBITO PUBBLICO - ARTICOLAZIONE PER SOTTO-SETTORI
(valori in milioni e in rapporto al PIL)

	2009	2010	2011	2012	2013
PA (consolidato)	1.763.418	1.842.269	1.909.970	1.956.434	1.993.799
<i>In % del PIL</i>	<i>115,9</i>	<i>118,5</i>	<i>119,2</i>	<i>117,5</i>	<i>115,2</i>
Articolazione per sottosettori (non consolidati e al lordo interessi):					
Amministrazioni Centrali	1.659.122	1.736.871	1.803.837	1.849.691	1.886.522
Amministrazioni Locali	129.968	131.070	131.070	131.070	131.070
Enti di Previdenza e assistenza	13	13	13	13	13

Nota: Il dato per il 2009 tiene conto di alcune revisioni statistiche.

LE TENDENZE DI MEDIO-LUNGO PERIODO DEL SISTEMA PENSIONISTICO

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995, di seguito 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, che prevedono: 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 2005¹³, ii) un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,58 e iii) un flusso netto di immigrati di poco inferiore alle 200 mila unità l'anno.

Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, il tasso di crescita reale del PIL si attesta attorno all'1,5 per cento medio annuo, nel periodo 2008-2060, sostanzialmente in linea con la dinamica media della produttività per occupato. Il tasso di occupazione aumenta di oltre 8 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, passando dal 58,7 per cento del 2008 al 67,2 per cento del 2060. Per il periodo 2010-2013, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle adottate nel quadro macroeconomico sottostante la Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013.

La previsione a normativa vigente, riportata nella figura acciusa, sconta:

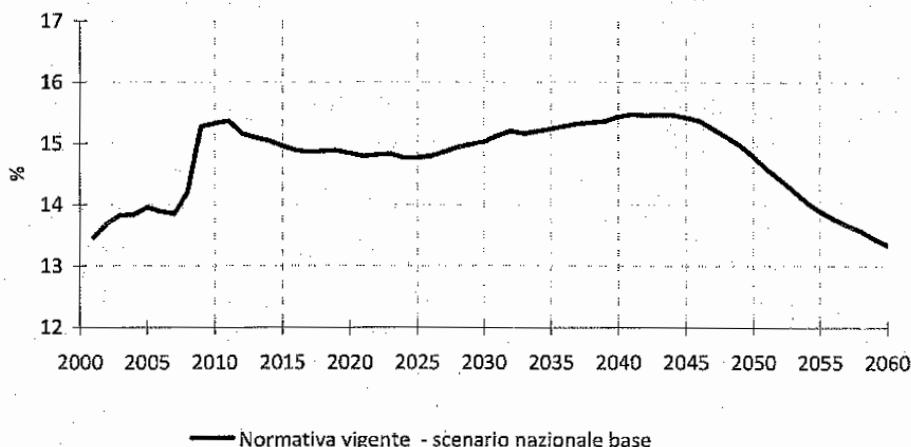
- gli effetti della revisione dei coefficienti di trasformazione prevista dall'art. 1, co.11 della legge n. 335/95, così come modificato ed integrato dall'art. 1, commi 14 e 15 della legge n. 247/2007;
- gli effetti delle misure contenute nel decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010, afferenti alla revisione del regime delle decorrenze dei trattamenti relativi al pensionamento di vecchiaia ordinario e al pensionamento anticipato, all'accelerazione dell'elevazione del requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia ordinario per le lavoratrici del pubblico impiego nonché all'attuazione dal 2015 dell'adeguamento dei requisiti anagrafici per il pensionamento all'aumento della speranza di vita.

Il rapporto fra spesa pensionistica e PIL, dopo la crescita del triennio 2008-2010, derivante esclusivamente dal consistente rallentamento del denominatore del rapporto per effetto della crisi economica, presenta un andamento decrescente, passando dal 15,3 per cento del 2010 al 14,8 per cento nel periodo 2021-2026. Durante tale fase, il processo di elevamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento anticipato (legge n. 243/2004, come modificata dalla legge n. 247/2007), unitamente agli ulteriori recenti interventi finalizzati all'incremento dell'età di accesso al pensionamento, contrasta i primi effetti espansivi indotti dalla transizione demografica. Nel periodo 2025-2039, il rapporto riprende a crescere per effetto dell'incremento del numero di pensioni e del contestuale decremento del numero di occupati i cui effetti finanziari risultano, in ogni caso, limitati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato disposti dalla predetta legge n. 243/2004 nei regimi misto e contributivo, oltre che in quello retributivo, nonché dai sopra citati interventi di revisione del regime delle decorrenze e di adeguamento dei requisiti anagrafici di pensionamento alla speranza di vita. 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 15,5 per cento nel 2041,

¹³ 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 ed il flusso migratorio netto rispetto ai livelli raggiunti nel 2050.

passa a 14,8 per cento nel 2050 ed, 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)



La descrizione degli andamenti di medio-lungo periodo della spesa per pensioni in rapporto al PIL mostra come il processo di riforma del sistema pensionistico italiano è riuscito in larga parte a compensare i potenziali effetti della transizione demografica sulla spesa pubblica nei prossimi decenni. Infatti, come anche evidenziato in sede internazionale (cfr Rapporto EPC-WGA sulla sostenibilità di medio-lungo periodo delle finanze pubbliche), l'Italia presenta una crescita del rapporto spesa pensionistica/PIL inferiore alla media dei paesi europei, nonostante una dinamica demografica meno favorevole.

Tenuto conto dei recenti interventi adottati in materia pensionistica, i quali hanno contribuito in via ulteriore al miglioramento della sostenibilità di medio-lungo periodo della finanza pubblica favorendo il percorso di rientro dei livelli di debito pubblico, di seguito si rappresenta, in via sintetica, l'assetto normativo vigente.

Pensionamento di vecchiaia ordinario

Il sistema pensionistico italiano fissa il requisito anagrafico per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario a 65 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne lavoratrici nel settore privato¹⁴. Per le lavoratrici del pubblico impiego, il predetto requisito anagrafico è stato incrementato dai 60 anni nel 2009 a 61 anni nel biennio 2010-2011, per essere ulteriormente elevato a 65 anni dal 1° gennaio 2012. Ciò consente, a partire dal 2012, la piena equiparazione dei requisiti di accesso al pensionamento fra uomini e donne nel pubblico impiego (65 anni). Tale intervento è stato adottato al fine di dare attuazione alla sentenza della corte di giustizia delle Comunità europee del 13 novembre 2008, che ha imposto l'eliminazione di ogni differenza di genere nei requisiti di accesso al pensionamento del settore pubblico. In ogni caso una volta maturato il requisito per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario, l'effettiva decorrenza

¹⁴ In ogni caso, è prevista un'anzianità contributiva minima.

della pensione (e, quindi, l'età effettiva di accesso al pensionamento) è ulteriormente posticipata di 12 mesi i per i lavoratori dipendenti e di 18 mesi per i lavoratori autonomi¹⁵.

Pensionamento anticipato

L'accesso al pensionamento ad età inferiori a quelle indicate al punto precedente. (c.d. pensionamento anticipato) è consentito nei seguenti casi:

- se in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 40 anni (in questo caso si prescinde dall'età anagrafica);
- se in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 35 anni¹⁶ ed un'età gradualmente crescente dai 60 anni del 2010 ai 62 anni a partire dal 2013 per i lavoratori dipendenti e dai 61 anni del 2010 ai 63 anni a partire dal 2013 per i lavoratori autonomi. Il requisito anagrafico è ridotto di 1 anno rispetto a quello indicato, solo se in possesso di un'anzianità contributiva minima di almeno 36 anni.

In ogni caso, una volta maturato il requisito per l'accesso al pensionamento anticipato (anche con anzianità contributiva di almeno 40 anni), l'effettiva decorrenza della pensione (e, quindi, l'età effettiva di accesso al pensionamento) è ulteriormente posticipata di 12 mesi per i lavoratori dipendenti e di 18 mesi per i lavoratori autonomi¹⁷.

Adeguamento dei requisiti anagrafici all'aumento della speranza di vita

Dal 2015 i requisiti anagrafici per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario, al pensionamento anticipato e all'assegno sociale vengono adeguati ogni tre anni alla variazione della speranza di vita all'età corrispondente a 65 anni accertata dall'Istat in riferimento al triennio precedente. La disposizione prevede espressamente che la procedura di adeguamento a cadenza triennale dei requisiti di accesso al pensionamento agli incrementi di speranza di vita rientri pienamente nella sfera dell'azione amministrativa con conseguente certezza del rispetto delle scadenze fissate e dell'applicazione degli stessi adeguamenti. Ciò in linea con la procedura già prevista per l'aggiornamento del coefficiente di trasformazione di cui all'articolo 1, comma 6, della legge n. 335/1995. Al fine di uniformare la periodicità temporale dell'adeguamento dei requisiti anagrafici a quella prevista per l'aggiornamento del coefficiente di trasformazione, il secondo adeguamento è effettuato, derogando alla periodicità triennale, con decorrenza 1° gennaio 2019. Sulla base dello scenario demografico centrale dell'Istat, l'incremento dei requisiti dal 1° gennaio 2015 è stimato pari a 3 mesi, in quanto assorbente l'incremento della speranza di vita registrato nel triennio precedente risultante superiore (4 mesi)¹⁸; i successivi adeguamenti triennali dal 2019 sono stimati pari a 4 mesi fino a circa il 2030 e attorno ai 3 mesi fino al 2050 circa. Ciò comporta un adeguamento cumulato, al 2050, pari a circa 3,5 anni. In ogni caso, gli adeguamenti effettivamente applicati risulteranno quelli accertati dall'Istat a consuntivo.

¹⁵ Pertanto l'età minima alla quale decorre la pensione è 66 anni per i lavoratori dipendenti e le lavoratrici del settore pubblico, 61 anni per le lavoratrici dipendenti del settore privato, 61,5 anni per le lavoratrici autonome e 66,5 anni per i lavoratori autonomi.

¹⁶ Questa seconda possibilità per le donne lavoratrici del settore privato è di fatto assorbita dal permanere della possibilità di accesso al pensionamento a 60 anni (poi adeguato dal 2015 agli incrementi della speranza di vita) anche con anzianità contributiva inferiore a 35 anni.

¹⁷ Ad esempio, dal 2013, l'età minima alla quale decorre la pensione con 35 anni di contributi è 63 anni per i lavoratori dipendenti e 64,5 anni per i lavoratori autonomi.

¹⁸ Con riferimento al solo adeguamento del 2015, è previsto che l'incremento dei requisiti anagrafici non possa comunque superare i tre mesi.

Effetti dei recenti interventi (decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010)

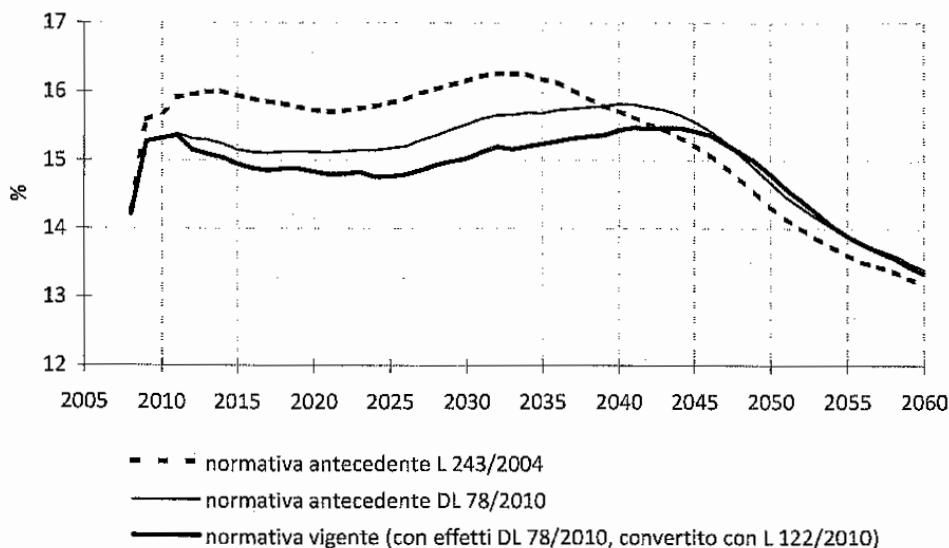
Sia la revisione del regime delle decorrenze per il pensionamento ordinario di vecchiaia e anticipato sia l'attuazione dell'adeguamento dei requisiti anagrafici all'aumento della speranza di vita comportano effetti strutturali. L'intervento di revisione del regime delle decorrenze produce una riduzione di circa 0,2 punti percentuali dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL dal 2013 fino a oltre il 2030, per poi attestarsi a 0,1 punti percentuali fino al 2040. Per effetto dell'attuazione dell'adeguamento dei requisiti all'incremento della speranza di vita si stima un'ulteriore riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL di circa 0,1 punti percentuali attorno al 2020, crescente fino a 0,3 punti percentuali nel decennio 2030-2040, per poi decrescere a 0,1 punti percentuali nel 2045 e sostanzialmente annullarsi successivamente. Il combinato dei due interventi comporta complessivamente una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL di circa 0,2 punti percentuali nel 2015, crescente fino a 0,5 punti percentuali nel 2030, per poi scendere attorno a 0,4 punti percentuali nel 2040, 0,1 punti percentuali nel 2045 ed annullarsi sostanzialmente negli anni successivi.

Adeguamento delle prestazioni all'incremento della speranza di vita e adeguatezza delle prestazioni

L'adeguamento agli incrementi di speranza di vita dei requisiti anagrafici costituisce un ulteriore potenziamento degli strumenti endogeni già presenti nel sistema pensionistico per contrastare gli effetti finanziari della transizione demografica, tra i quali, in relazione alle regole che disciplinano il calcolo del trattamento pensionistico nel sistema contributivo e misto, vi è sicuramente l'aggiornamento triennale del coefficiente di trasformazione. Oltre agli effetti finanziari di risparmio, l'adeguamento dei requisiti anagrafici alla speranza di vita comporta anche un miglioramento del livello delle prestazioni liquidate con il sistema di calcolo contributivo rispetto alla normativa previgente.

In sintesi, considerando complessivamente i recenti interventi di riforma in materia di requisiti di accesso al pensionamento che iniziano a manifestare i relativi effetti dal 2008/2009 e, pertanto, aggiornando la rappresentazione riportata nell'ultimo Aggiornamento del Programma di stabilità, di seguito si evidenzia l'andamento dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL a normativa vigente, a normativa antecedente il decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, e a normativa antecedente la legge n. 243/2004. Complessivamente gli interventi adottati hanno comportato una significativa riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL che raggiunge in media 1 punto percentuale annuo nell'intero periodo 2015-2035. In termini cumulati al 2050, i predetti complessivi interventi danno luogo ad una riduzione di circa 26 punti percentuali di cui quasi la metà da ascrivere alla legge n. 122/2010.

Spesa pubblica per pensioni in per centuale del PIL sotto differenti ipotesi normative



2.4 IL NUOVO PIANO NAZIONALE DI RIFORMA

Nello spirito della nuova Strategia Europa 2020 (EU2020), la Commissione Europea ha istituito un coordinamento strategico dei diversi momenti di definizione programmatica per i Paesi Membri organizzando il cosiddetto ‘Semestre Europeo’. Secondo il nuovo modello europeo, la pianificazione strategica nazionale avrà inizio a metà o al più tardi alla fine di Aprile di ogni anno con la presentazione simultanea del Piano Nazionale di Riforma (PNR) e del Programma di Stabilità (PS). La contestualità dei due documenti permetterà di agevolare la definizione e la valutazione, sia nazionale sia comunitaria, delle iniziative di riforma funzionali al raggiungimento degli obiettivi europei stabiliti nella Strategia EU2020. Il nuovo PNR avrà un ruolo importante sia per la sintesi della sorveglianza macroeconomica nazionale sia per il monitoraggio dell’attuazione delle riforme strutturali (coordinamento tematico). Rimane invece oggetto del PS la sorveglianza fiscale. La nuova versione del PNR sarà schematica e organizzata in tre parti. La prima dovrà contenere una sintesi del quadro macroeconomico definito nel PS; la seconda parte dovrà focalizzarsi sugli squilibri macroeconomici nazionali, sugli elementi di vulnerabilità nazionale e sugli aspetti macroeconomici della competitività. La parte finale, di maggior dettaglio analitico, conterrà le iniziative strategiche di riforma finalizzate al raggiungimento dei singoli obiettivi nazionali di crescita produttiva e occupazionale. In particolare la terza parte ‘tematica’ del documento dovrà contenere analiticamente i dettagli delle misure di riforma attuate suddivise per obiettivi nazionali, con l’indicazione delle risorse finanziarie, della tempistica di attuazione e degli obiettivi intermedi previsti per l’azione proposta. Ogni anno il documento, che è previsto avere un orizzonte temporale almeno triennale, dovrà riportare, oltre alle nuove iniziative di riforma presentate, il monitoraggio e lo stato di avanzamento delle iniziative descritte nel precedente documento.

Il Consiglio Europeo dello scorso marzo ha definito i cinque obiettivi che guideranno la Strategia EU2020 per la crescita e l'occupazione. Tali obiettivi riguarderanno l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, l'istruzione, l'energia e la povertà. Per ognuno di questi obiettivi, sarà individuato un obiettivo europeo e conseguenti obiettivi nazionali coerenti con i relativi livelli di partenza. Ogni Stato membro dovrà indicare i livelli che prevede di raggiungere al 2020. Per definire gli obiettivi relativi all'Italia, la Presidenza del Consiglio attraverso il Dipartimento delle Politiche Comunitarie ha avviato un coordinamento tra tutte le amministrazioni interessate.

Al fine di agevolare l'introduzione della nuova procedura europea, è stata prevista una fase transitoria per il 2010: solo per tale anno il PNR sarà presentato alla Commissione in versione preliminare entro il 12 novembre. La versione finale verrà inviata alla Commissione entro aprile 2011.