

Il peggioramento del quadro macroeconomico per il 2012 e la revisione al ribasso delle proiezioni di crescita per gli anni 2013-2015 determinano una riduzione del profilo di crescita del prodotto potenziale rispetto alle stime riportate nel DEF 2012, anche per effetto delle metodologie di calcolo adottate in sede europea. Rispetto alle stime riportate nel DEF 2012, l'*output gap* risulta essere negativo e più ampio lungo tutto l'orizzonte di previsione.

In termini strutturali, il percorso di risanamento delle finanze pubbliche rimane sostanzialmente invariato rispetto a quanto programmato nel DEF 2012 per gli anni 2012 e 2013. Il saldo di bilancio strutturale (ossia al netto della componente ciclica e delle misure *una tantum*) dovrebbe ridursi di 2,8 punti percentuali nell'anno in corso attestandosi intorno al -0,9 per cento del PIL. Nel 2013 e negli anni successivi, si dovrebbe raggiungere un saldo strutturale sostanzialmente in linea con l'obiettivo di medio periodo di bilancio in pareggio.

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

BASELINE	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	-1,2	-5,5	1,8	0,4	-2,4	-0,2	1,1	1,3
Indebitamento netto	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9	-2,6	-1,6	-1,5	-1,4
Interessi passivi	5,2	4,7	4,6	4,9	5,5	5,6	6,0	6,3
Tasso di crescita del PIL potenziale	0,4	-0,1	0,0	0,0	-0,6	-0,2	0,0	0,2
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:								
	Lavoro	-0,1	-0,3	-0,2	0,0	-0,4	0,0	0,1
	Capitale	0,5	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2
	Produttività Totale dei Fattori	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1
Output gap		1,3	-4,1	-2,4	-2,0	-3,7	-3,8	-2,7
Componente ciclica del saldo di bilancio		0,7	-2,1	-1,2	-1,0	-1,9	-1,9	-1,4
Saldo di bilancio corretto per il ciclo		-3,4	-3,4	-3,4	-2,9	-0,8	0,3	-0,2
Avanzo primario corretto per il ciclo		1,8	1,3	1,2	2,0	4,7	5,9	5,7
Misure una tantum		0,2	0,7	0,2	0,7	0,1	0,0	0,1
Saldo di Bilancio al netto delle una tantum		-2,9	-6,1	-4,8	-4,6	-2,7	-1,6	-1,4
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum		-3,6	-4,0	-3,6	-3,6	-0,9	0,2	-0,2
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum		1,6	0,6	1,0	1,3	4,6	5,9	5,7
Variazione saldo di bilancio al netto delle una tantum			3,2	-1,3	-0,2	-1,9	-1,1	0,0
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum			0,5	-0,4	0,0	-2,8	-1,1	0,3

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Nel 2013, questo saldo mostra un avanzo di 0,2 punti percentuali di PIL, al di sopra, quindi, del pareggio di bilancio concordato a livello europeo. A fronte di questo surplus, il Governo conferma l'obiettivo del bilancio in pareggio⁵, malgrado che l'impatto di eventi naturali avversi - quali il terremoto che ha colpito l'Emilia Romagna nel 2012 - e la presenza di un rallentamento dell'economia più significativo di quanto previsto nel DEF, determinino l'esigenza di assumere spese incompressibili.

⁵ Si veda la Tavola 1 della Sintesi.

TAVOLA 6: MISURE ONE-OFF (in milioni)

	2010	2011	PREVISIONI			
			2012	2013	2014	2015
Totale misure One-Off	3.092	10.707	1.602	411	1.103	-1.080
% del PIL	0,2	0,7	0,1	0,0	0,1	-0,1
- a) Entrate	4.103	6.755	1.443	1.141	2.103	120
- Imposte sostitutive varie	3.388	6.709	1.413	1.121	2.093	120
- Rientro dei capitali / Scudo fiscale ter	656	5	0	0	0	0
- Condoni edilizio	59	41	30	20	10	0
- Condoni fiscali	0	0	0	0	0	0
- Contributo U.E. per sisma Abruzzo	0	0	0	0	0	0
- b) Spese	-2.207	2.801	-1.271	-2.180	-2.300	-2.500
- IVA auto aziendali	-77	-37	-15	0	0	0
- Assunzione debito ISPA per finanziamento TAV	0	0	0	0	0	0
- Rimborso ai gestori telefonici contributo per le TLC	0	0	0	0	0	0
- Bonus incapienti DL 185/2008	0	0	0	0	0	0
- Interventi per calamità naturali:	-1.953	-841	-981	-2.115	-2.300	-2.500
- terremoto Abruzzo 2009	-1.953	-841	-981	-315	-200	-400
- terremoto Emilia 2012	0	0	0	-1.800	-2.100	-2.100
- Dividendi in uscita	-176	-149	-100	0	0	0
- Riacquisto immobili + danno SCIP2	0	0	0	0	0	0
- Compensazioni emittenti locali	0	0	-175	-65	0	0
- Asta licenze	0	3.827	0	0	0	0
- c) Dismissioni immobiliari	1.196	1.151	1.430	1.450	1.300	1.300
PIL(x 1.000)	1.553	1.580	1.563	1.581	1.628	1.679
Ripartizione per sottosettori						
Amministrazioni Centrali	1.661	9.501	208	-873	-110	-2.234
Amministrazione Locali	1.279	983	943	834	763	704
Enti di Previdenza	153	222	450	450	450	450

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Il profilo del rapporto debito/PIL è previsto seguire un andamento decrescente dopo il 2013, anche se le ultime stime rilevano un livello più elevato per ogni anno rispetto alle previsioni pubblicate nel DEF di aprile, le quali peraltro prefiguravano che la discesa sarebbe iniziata già a partire dal prossimo anno.

I fattori che spiegano questa revisione delle stime sono sostanzialmente tre.

In primo luogo va segnalato come la Banca d'Italia, abbia operato una revisione del consuntivo 2010 e 2011, complessivamente pari a circa 0,6 punti percentuali di PIL per ciascun anno, dovuta, per uno 0,1 per cento, a ordinari accertamenti statistici e, per il rimanente 0,5 per cento, a riclassificazioni operate sulla base di una recente decisione di Eurostat⁶ con la quale si stabilisce che i debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche ceduti con clausola pro-soluto ad istituzioni finanziarie non bancarie devono essere inclusi nel debito degli Stati membri⁷. L'effetto di tali revisioni si trasferisce interamente, com'è ovvio, sugli anni successivi della previsione, andando a determinare una prima importante variazione rispetto alle stime dello scorso aprile.

In secondo luogo il presente documento sconta un andamento del quadro macroeconomico ancora meno favorevole di quello stimato circa sei mesi fa. Il ciclo

⁶ Decisione Eurostat del 31 luglio 2012 'The statistical recording of some operations related to trade credits incurred by government units'.

⁷ La riclassificazione dei debiti commerciali delle PA ceduti con clausole pro-soluto alle banche era già stata effettuata in precedenza, per un importo pari a circa a 2,2 miliardi.

economico più rallentato spiega circa 2 punti percentuali di incremento del rapporto debito/PIL nel 2012 rispetto al DEF, 3,5 punti percentuali dello stesso incremento nel 2013, e poco oltre i 3 punti percentuali nel 2014 e nel 2015.

In terzo luogo, per effetto del ciclo economico, anche il fabbisogno delle Pubbliche Amministrazioni è stimato su livelli superiori rispetto ad aprile. Questo effetto contribuisce al rialzo della stima del debito del 2012 e del 2013 per circa 1,2 punti percentuali di PIL, mentre per il 2013 ed il 2014 tale contributo aumenta arrivando rispettivamente a 1,5 e 1,7 punti.

TAVOLA 7: DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE
(in milioni e in percentuale del PIL)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (1)						
Amministrazioni Pubbliche	1.847.309	1.894.630	1.928.404	1.951.746	1.975.661	2.002.123
in %PIL	118,9	119,9	123,3	123,3	121,3	119,1
Amministrazioni Centrali (2)	1.737.722	1.785.216	1.819.727	1.843.676	1.867.843	1.894.007
Amministrazioni Locali (2)	116.118	117.359	116.621	116.015	115.763	116.060
Enti di Previdenza e Assistenza (2)	108	135	135	135	135	135
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (1)						
Amministrazioni Pubbliche	1.851.218	1.907.748	1.976.622	2.010.744	2.038.610	2.065.072
in %PIL	119,2	120,7	126,4	127,1	125,1	122,9
Amministrazioni Centrali (2)	1.741.631	1.798.333	1.867.946	1.902.673	1.930.792	1.956.956
Amministrazioni Locali (2)	116.118	117.359	116.621	116.015	115.763	116.060
Enti di Previdenza e Assistenza (2)	108	135	135	135	135	135

1) Al netto ovvero al lordo prestiti diretti alla Grecia, della quota di pertinenza Italia ESFS (non comprende gli aiuti previsti per la ricapitalizzazione del settore bancario spagnolo) e del programma ESM per gli anni dal 2010 al 2015.
2) Al lordo degli interessi non consolidati.

Nota: I valori del 2010 e del 2011 sono al netto ovvero al lordo di EFSF e dei prestiti diretti alla Grecia: in particolare per il 2010 l'ammontare dei prestiti diretti alla Grecia è pari a 3909 mln.; per il 2011 l'ammontare dei prestiti diretti alla Grecia è pari a 6098 e la quota EFSF è pari a 3110. Inoltre i valori del 2010 e 2011 includono la riclassificazione effettuata da Banca d'Italia in base alla decisione Eurostat del 31 luglio 2012 relativamente ai debiti commerciali delle Amministrazioni Pubbliche ceduti con clausola pro-soluto al settore finanziario non bancario.

In controtendenza si pone l'operazione di privatizzazione delle società Sace, Fintecna e Simest che è prevista concludersi quest'anno con un impatto di circa 0,6 punti di PIL.

Il complesso di questi fattori da luogo quindi ad una stima del livello debito/PIL pari al 126,4 per cento per l'anno in corso, con un lieve ulteriore rialzo nel 2013 dove verrebbe raggiunto il valore massimo del 127,1 per cento. Dopo tale anno si prevede un calo abbastanza significativo fino a raggiungere il 122,9 per cento nel 2015.

Se si scorporano gli effetti dei sostegni già erogati o da erogare per i paesi dell'area dell'euro, sostegni che non sono stati rivisti sostanzialmente rispetto alle stime del DEF di aprile, nel 2015 il rapporto in questione dovrebbe attestarsi intorno al 119,1 per cento, un dato in rialzo non marginale rispetto alla stime di aprile per effetto quasi esclusivo del rallentamento del ciclo economico e dei suoi effetti automatici sulla finanza pubblica, nonché delle revisioni alla serie del debito per gli anni di consuntivo precedentemente descritte.

Nei prossimi mesi l'azione del Governo si incentrerà in particolar modo sulla riduzione del debito pubblico, dando attuazione agli strumenti creati per procedere alla valorizzazione e successiva dismissione del patrimonio dello Stato, sia degli immobili sia delle partecipazioni pubbliche.

Tenuto conto di un ammontare di proventi pari a circa 1 punto percentuale di PIL all'anno, il rapporto debito/PIL (al lordo dei sostegni erogati ovvero da erogare ai paesi dell'area euro) viene stimato pari al 126,1 per cento nel 2013, 123,1 nel 2014 e al 119,9 nel 2015. Al netto dei sostegni il rapporto debito/PIL si collocherebbe al 122,3 per cento nel 2013 per scendere successivamente al 119,3 nel 2014 e al 116,1 nel 2015.

TENDENZE DI MEDIO-LUNGO PERIODO DEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

La previsione dell'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL⁸ recepisce le ipotesi di fecondità, mortalità e flusso migratorio netto sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'Istat, con base 2011⁹.

Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, il tasso di crescita reale del PIL si attesta, nel lungo periodo, attorno all'1,5 per cento medio annuo. Il tasso di occupazione aumenta di 9-10 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2010. Per il periodo 2012-2015, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento.

La previsione, a normativa vigente, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati nel corso del 2011¹⁰ nonché l'adeguamento su base triennale (biennale dal 2021) dei coefficienti di trasformazione e, con medesima periodicità, dei requisiti di accesso al pensionamento in base alla speranza di vita. Tale adeguamento è effettuato attraverso il procedimento che rientra interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni¹¹.

Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente negativamente della bassa crescita economica degli anni successivi (in particolare della contrazione attesa per l'anno 2012), la quale trova sostanziale compensazione fra il 2013-2014 anche negli effetti di contenimento esercitati dall'elevamento dei requisiti di accesso al pensionamento.

A partire dal 2015, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e di un rafforzamento del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce in modo significativo per un periodo di circa quindici anni, attestandosi al 14,6 per cento attorno al 2030, per l'effetto di contenimento esercitato sia dall'innalzamento dei requisiti di accesso che dall'introduzione del sistema di calcolo contributivo, che superano abbondantemente gli effetti negativi indotti dalla transizione demografica.

Nei quindici anni successivi, il rafforzamento delle tendenze negative delle dinamiche demografiche e gli effetti sugli importi di pensione conseguenti al posticipo del pensionamento degli anni precedenti

⁸ L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL viene presentata in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della L. n.335 del 1995.

⁹ In particolare, si assume: i) un aumento della speranza di vita, al 2060, di 6,7 anni per gli uomini e di 6,5 anni per le donne, rispetto ai valori del 2011, ii) un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,6 e iii) un flusso netto di immigrati che passa da un valore medio annuo di circa 280 mila unità, nel primo decennio di previsione, ad un valore annuo di circa 180 mila unità alla fine del periodo di previsione. Si veda, comunque, Istat (2011), <http://demo.istat.it>.

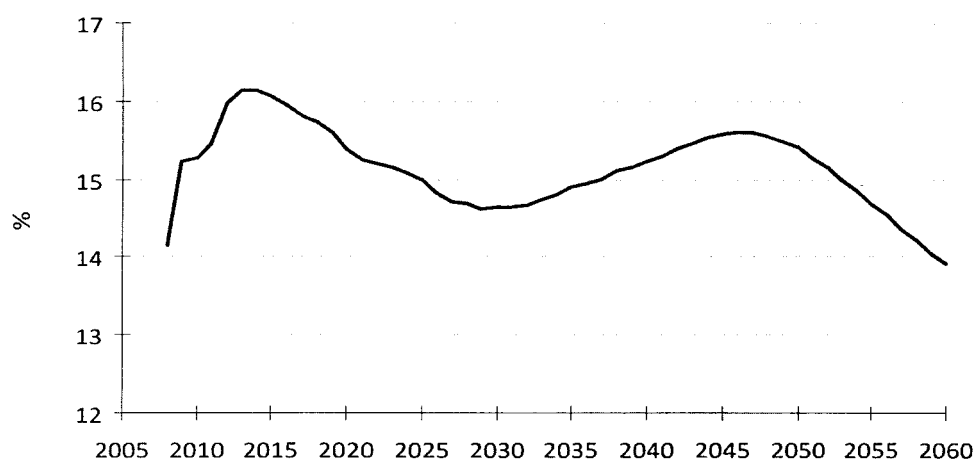
¹⁰ Incluse quelle previste nel D.L. n.201/2011, convertito con modificazioni dalla L. n.214/2011.

¹¹ Con decorrenza 2013, l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento è stato adottato con decreto direttoriale del 6 dicembre 2011, pubblicato in G.U. il 13 dicembre 2011 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 15/05/2012, pubblicato in G.U. il 24 maggio 2012,

sopravanzano gli effetti di contenimento esercitati dal quadro normativo. La crescita del rapporto fra spesa pensionistica e PIL si protrae fino al triennio 2045-2047, dove raggiunge un punto di massimo di 15,6 per cento. Nella parte finale del periodo di previsione, il rapporto decresce significativamente fino ad attestarsi al 13,9 per cento nel 2060. Il decremento è dovuto essenzialmente al completamento del passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo, che determina un'attenuazione della dinamica degli importi di pensione di nuova liquidazione (anche per effetto della revisione dei coefficienti di trasformazione), nonché alla progressiva eliminazione delle coorti dei pensionati nati negli anni del baby boom.

L'andamento stimato mostra come il processo di riforma del sistema pensionistico attuato nel corso degli ultimi due decenni riesca, in misura sostanziale, a compensare i potenziali effetti di medio-lungo periodo della transizione demografica sulla spesa pubblica per pensioni. Infatti, come anche evidenziato in sede internazionale¹², l'Italia presenta una variazione della spesa in rapporto al PIL in netta controtendenza rispetto a quella prevista per la maggior parte dei paesi europei, nonostante una dinamica demografica meno favorevole.

Spesa pubblica per pensioni (in % PIL)



4.2 PROCESSO DI REVISIONE DELLA SPESA

L'azione del Governo, sul fronte dei conti pubblici, si è concentrata nel corso del 2012 sulla correzione strutturale degli andamenti tendenziali della spesa.

L'attività ordinaria di revisione della spesa sulle Amministrazioni centrali dello Stato, condotta dai Ministeri con il coordinamento del Ministero dell'Economia e delle

¹² Economic Policy Committee-European Commission (2012), *The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States, 2010-2060*. In tale ambito, si evidenzia come a fronte di un valore della spesa pensionistica in rapporto al PIL che cresce in media, per l'insieme dei paesi dell'UE, di 1,6 punti percentuali nel periodo 2010-2060, nel caso dell'Italia il rapporto scende di 0,9 punti percentuali segnalando, sotto questo aspetto, un rischio assai contenuto in termini di impatto dell'invecchiamento demografico sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Finanze – Ragioneria generale dello Stato, è stata rafforzata con il decreto legge approvato durante i mesi estivi¹³. In merito al primo aspetto, il Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, recentemente pubblicato sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, illustra l'andamento della spesa statale all'interno di quella relativa al più ampio aggregato delle Amministrazioni pubbliche, approfondisce taluni dei principali settori della spesa, indaga circa l'attività svolta da alcune delle strutture periferiche delle Amministrazioni centrali dello Stato – valutando anche differenze di efficienza e di fabbisogni di risorse – e riporta un insieme di indicatori riguardanti buona parte dei programmi dei Ministeri.

Gli interventi disposti con il decreto legge determinano la riduzione netta della spesa delle Amministrazioni pubbliche di circa 4 miliardi nel 2012, 6,8 miliardi nel 2013 e, in termini cumulati, 10,3 miliardi a partire dal 2014.

TAVOLA 8: EFFETTI DEL DL 95/2012 PER PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO (valori in milioni; al lordo degli effetti indotti)				
	2012	2013	2014	2015
REPERIMENTO RISORSE	4.568	10.839	11.559	12.073
Maggiori entrate	0	72	0	0
Minori spese	4.568	10.767	11.559	12.073
Riduzione delle spese dei Ministeri	0	1.528	1.574	1.649
Concorso Enti Territoriali	2.300	5.200	5.500	5.775
Riduzione finanziamento SSN	900	1.800	2.000	2.100
Riduzione spese per acquisto beni e servizi	141	615	615	615
Riduzione Fondo contributi pluriennali	500	500	400	400
Riduzione finanziamento Enti e Enti di ricerca	153	410	410	410
Misure sul pubblico impiego (compreso turn-over Vigili del Fuoco e Corpi di Polizia)	107	319	665	730
Altro	467	394	394	393
UTILIZZO RISORSE	3.966	10.823	11.532	11.445
Minori entrate	3.392	6.837	10.237	10.300
Riduzione aliquote IVA	3.280	6.560	9.840	9.840
Altro	112	277	397	460
Maggiori spese	574	3.986	1.295	1.145
Crediti di imposta rate ammortamento mutui ricostruzione Emilia	0	450	450	450
Terremoto	0	550	550	0
Misure sostegno autotrasporto	0	400	0	0
Missioni di pace internazionali	0	1.000	0	0
Lavoratori salvaguardati riforma pensionistica	0	0	190	590
Fondo art. 7-quinquies, c.1, DI n. 5/2009	0	658	0	0
Fabbisogno emergenza Nord Africa	495	0	0	0
5 per mille	0	400	0	0
Altro	79	528	105	105
EFFETTO SU SALDO PRIMARIO	602	16	27	627
Effetto netto sulle entrate	-3.392	-6.766	-10.237	-10.300
Effetto netto sulla spesa	-3.994	-6.781	-10.264	-10.928

Le risorse reperite sono destinate prevalentemente a compensare il differimento e l'attenuazione dell'incremento delle aliquote IVA precedentemente previsto a partire da ottobre 2012. Altra parte dei risparmi sono impiegati per finanziare gli interventi di ricostruzione legati al terremoto in Emilia Romagna, per le missioni di pace internazionali

¹³ D.L. n.95/2012 convertito dalla L. n.135/2012.

(nel 2013) e per l'ampliamento della platea dei soggetti 'salvaguardati' nell'ambito della recente riforma pensionistica.

Dal lato della spesa, le misure correttive riguardano la voce relativa all'acquisto di beni e servizi delle Amministrazioni pubbliche con il rafforzamento del sistema centralizzato degli acquisti per alcune categorie merceologiche (attraverso Consip S.p.a. o le centrali di committenza regionali), nonché la nullità dei contratti stipulati in violazione di questo obbligo. I benchmark di spesa per le Amministrazioni pubbliche, e i conseguenti risparmi, sono calcolati sulla base del confronto statistico dei costi di gestione attualmente sostenuti dai diversi enti.

Al fine di riorganizzare la struttura amministrativa si prevede (con esclusione del comparto Scuola, già interessato da una precedente riforma) la riduzione delle strutture dirigenziali e degli organici delle Amministrazioni centrali dello Stato nella misura minima del 20 per cento per gli uffici dirigenziali e del 10 per cento per il personale non dirigenziale. È prevista inoltre l'estensione ai Vigili del Fuoco, ai Corpi di Polizia e alle Università e gli Enti di ricerca della limitazione del *turn-over* secondo parametri specifici per ciascun settore.

Per le Amministrazioni centrali dello Stato, ulteriori risparmi dovranno derivare dall'assegnazione, per ciascun Ministero, di obiettivi di spesa da conseguire attraverso la proposta, da parte degli stessi Ministeri, di interventi correttivi da definire con la Legge di stabilità 2012.

Ulteriori risparmi sono attesi dagli interventi disposti sugli Enti territoriali e sul comparto Sanità. Per i primi, a concorso del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, è prevista la riduzione dei trasferimenti corrispondenti agli obiettivi loro assegnati con il Patto di stabilità interno o, in caso di incapienza, il versamento al bilancio dello Stato delle somme residue. Il riparto tra i singoli enti territoriali di ciascun comparto è operato, in caso di mancato accordo tra le parti (da definire entro il 30 settembre), in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi. Nel settore sanitario, il decreto legge prevede interventi nelle aree di spesa nelle quali si rilevano inefficienze gestionali o inapproprietezze nell'utilizzo delle risorse. In particolare, per la spesa farmaceutica, è aumentato lo sconto obbligatorio praticato al Servizio Sanitario Nazionale, ridotto il tetto per l'assistenza farmaceutica territoriale, nonché rideterminato il tetto per la spesa farmaceutica ospedaliera. Per il Servizio Sanitario Nazionale è prevista la riduzione del 5 per cento dei corrispettivi e i corrispondenti volumi d'acquisto di beni e servizi da conseguire anche attraverso il rafforzamento della *governance* di tale settore, la riduzione del tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici dal 5,2 al 4,9 per cento (4,8 per cento dal 2014), nonché la riduzione degli acquisti da erogatori privati per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di assistenza ospedaliera tale da ridurre la spesa, rispetto al 2011, dello 0,5 per cento per il 2012, dell'1 per cento per il 2013 e del 2 per cento a decorrere dal 2014.

Il decreto legge dispone inoltre misure per la razionalizzazione dell'utilizzo del patrimonio pubblico e per la riduzione dei costi delle locazioni passive. Sono previsti parametri di riferimento in termini di superficie/addetto per la razionalizzazione degli spazi, nonché ridefinite le procedure per la dismissione degli immobili della Difesa. Per le locazioni passive è prevista la mancata applicazione per il triennio 2012-2014 dell'adeguamento agli indici ISTAT dei canoni di locazione dovuti dai soggetti pubblici,

nonché la riduzione del 15 per cento degli oneri derivanti dai contratti di locazione passiva delle Amministrazioni centrali a partire dal 2015, salvo il diritto di recesso del locatore.

Infine, per consentire una più efficiente gestione delle risorse finanziarie da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato, sono introdotti strumenti di flessibilità di bilancio che dovrebbero consentire anche una maggiore rapidità dei pagamenti dovuti.

Gli effetti del decreto legge distinti per i sottosettori delle Amministrazioni pubbliche sono riportati nella tavola seguente.

TAVOLA 9: DL. 95/2012 - RIPARTIZIONE DEGLI EFFETTI FINANZIARI PER SOTTOSETTORE (valori in milioni; al lordo degli effetti indotti)				
	2012	2013	2014	2015
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE				
Effetti sul saldo primario	602	16	27	627
AMMINISTRAZIONI CENTRALI				
Effetti sulle entrate	-3.304	-6.617	-9.978	-9.976
Effetti sulle spese	-1.314	68	-2.269	-3.511
AMMINISTRAZIONI LOCALI				
Effetti sulle entrate	-10	-19	-33	-41
Effetti sulle spese	-2.680	-7.057	-8.047	-7.972
ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA				
Effetti sulle entrate	-78	-130	-226	-283
Effetti sulle spese	0	208	52	555

IMPATTO MACROECONOMICO DEL DL 95/2012¹⁴

Il decreto legge n. 95/2012¹⁵ introduce vari interventi la cui comune finalità è il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica. Le principali misure in esso contenute riguardano il miglioramento dell'efficienza della spesa per beni e servizi delle Amministrazioni pubbliche, il ridimensionamento degli organici di alcune categorie del pubblico impiego, un miglior utilizzo del patrimonio pubblico, nonché interventi in materia di società pubbliche, riduzioni alle spese per le Amministrazioni centrali e gli Enti territoriali, riduzione del numero delle province e, da ultimo, norme per il contenimento nel comparto sanitario e della spesa farmaceutica. Tra le misure previste nel provvedimento in questione è da segnalare anche la norma che fa slittare la prevista decorrenza dell'incremento di due punti percentuali delle aliquote IVA del 10 e del 21 per cento dal 1 ottobre 2012 al 1 luglio 2013. Inoltre, a decorrere dal 1 gennaio 2014 le aliquote sono rispettivamente rideterminate nella misura dell'11 per cento e del 22 per cento, invece del previsto livello di 12,5 e 23,5 per cento.

Allo scopo di analizzare l'impatto macroeconomico dell'insieme delle misure approvate si è partiti dalla simulazione di base che genera un profilo per i vari aggregati in assenza di questo intervento legislativo. Si è poi modificato il quadro delle variabili esogene di finanza pubblica incorporando all'interno del modello le misure adottate e simulando questo nuovo scenario. Il confronto tra i risultati di queste due simulazioni consente di stimare l'impatto sul PIL e sugli altri aggregati attribuibile al provvedimento in questione.

¹⁴ L'esercizio di simulazione è stato effettuato con il modello econometrico del Tesoro (ITEM).

¹⁵ Convertito dalla L. n.135/2012.

Per ciascun aggregato si riporta la differenza tra i tassi di variazione percentuale annuale ottenuti tenendo conto della manovra e quelli della simulazione di base. Le simulazioni effettuate evidenziano come le misure previste dal DL 95/2012 producano effetti pressoché nulli sul livello di attività economica e sull'occupazione nell'orizzonte di previsione. Tuttavia l'impatto non è neutrale sulla composizione della domanda interna, che, da una parte risente dell'effetto diretto della riduzione della spesa pubblica, sia in termini di consumi collettivi sia in termini di minori investimenti, dall'altra beneficia degli effetti positivi sui consumi della riduzione delle aliquote IVA. Tale riduzione di aliquote determina inoltre un calo dell'inflazione nel periodo considerato. Occorre infine sottolineare che il miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica avrà probabilmente degli effetti positivi sulla crescita nel lungo periodo, che non sono colti dai modelli econometrici e vanno ben oltre l'attuale orizzonte programmatico.

Impatto macroeconomico della spending review

Differenze nei tassi di variazione percentuali

	2012	2013	2014	2015
PIL	-0,1	0,0	-0,1	0,1
Consumi privati	0,0	0,2	0,2	0,1
Consumi collettivi	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2
Investimenti	0,0	-1,1	-1,2	-0,5
Esportazioni	0,0	0,0	0,1	0,1
Importazioni	0,0	-0,3	0,0	-0,1
Deflatore consumi privati	-0,3	-0,3	-0,3	-0,1

4.3 PIANO PLURIENNALE DI VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO

Al fine di ridurre lo *stock* di debito pubblico è stato recentemente avviato un piano straordinario di valorizzazione e vendita del patrimonio di proprietà delle Amministrazioni pubbliche. Tale piano pluriennale, una volta a regime, assicurerà risorse stimate pari a circa 1 punto percentuale di PIL all'anno, che saranno destinate prioritariamente al Fondo per l'ammortamento del debito pubblico.

Le iniziative di valorizzazione del patrimonio pubblico hanno previsto l'avvio di un censimento mediante rilevazione telematica dei dati nel febbraio del 2010 ai sensi della Legge finanziaria 2010. Il progetto 'Patrimonio pubblico' prevede che tutte le Amministrazioni pubbliche, centrali e locali, trasmettano annualmente al Ministero dell'Economia e delle Finanze informazioni dettagliate sugli *assets* di loro proprietà. La trasmissione dei dati relativi al 2011 è terminata nel mese di luglio e ha riguardato unità immobiliari, terreni e partecipazioni azionarie. Secondo stime preliminari basate sui dati trasmessi al 31 marzo 2011, il valore del patrimonio immobiliare pubblico (comprensivo dei terreni) oscillerebbe tra 251 e 369 miliardi. A fine 2011 il valore delle partecipazioni statali ammonterebbe a oltre 80 miliardi.

Le riforme normative introdotte prevedono diversi strumenti di coordinamento tra i vari soggetti pubblici per facilitare le operazioni di valorizzazione e vendita. Tra questi vi è la creazione della Società di Gestione del Risparmio (SGR) del Ministero dell'Economia e delle Finanze ad opera del decreto legge n.98/2011¹⁶, successivamente integrato con il decreto legge n.201/2011¹⁷ e il decreto legge n.95/2012 recante disposizioni in materia di

¹⁶ Convertito dalla L. n.111/2011.

¹⁷ Convertito dalla L. n.214/2012.

*spending review*¹⁸. La SGR ha il compito di attuare una strategia unitaria di valorizzazione con messa a reddito e cessione dei patrimoni immobiliari pubblici attraverso l'istituzione di uno o più fondi di investimento i quali, a loro volta, potranno partecipare ai fondi d'investimento istituiti o partecipati dagli enti territoriali, enti pubblici e società partecipate. Il decreto legge n.87/2012¹⁹, modificando il precedente decreto n.98, ha previsto la costituzione all'interno della SGR di un fondo immobiliare cui trasferire anche gli immobili di proprietà dello Stato (con l'inclusione delle caserme).

A fronte del conferimento degli immobili, gli enti otterranno risorse liquide da destinare in via prioritaria alla riduzione del proprio debito. Le risorse rimanenti potranno essere destinate al finanziamento delle spese per investimento, nel caso di immobili degli enti territoriali, e al pagamento dei debiti commerciali della P.A., nel caso di immobili dello Stato.

Gli immobili conferiti ai fondi saranno valorizzati e collocati sul mercato, anche con l'ausilio della Cassa Depositi e Prestiti (CDP). Quest'ultima potrà acquistare gli immobili degli enti territoriali attraverso la creazione di fondi immobiliari *ad hoc* all'interno del fondo immobiliare CDP Investimenti SGR già esistente nel gruppo CDP.

Le riforme normative hanno rafforzato i poteri dell'Agenzia del Demanio la quale potrà, anche d'ufficio, operare ristrutturazioni e regolarizzazioni catastali delle unità immobiliari, al fine di consentirne il collocamento sul mercato alle migliori condizioni. La stessa potrà entrare nella compagine azionaria della SGR creata dal Governo e promuovere altresì la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari, anche con la partecipazione di soggetti privati. L'Agenzia ha, infine, già avviato un processo di ottimizzazione degli spazi lavorativi all'interno degli immobili pubblici ad uso istituzionale al fine di ridurre i costi di utilizzo e liberare unità immobiliari a seguito dell'accorpamento degli uffici.

Il decreto legge n.87 del 2012, ha previsto anche l'attuazione di una prima serie di operazioni di privatizzazione delle partecipazioni pubbliche che produrranno significativi risultati già entro l'anno. Il provvedimento ha conferito il diritto di opzione alla CDP per l'acquisto delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato in Sace, Fintecna, e Simest. L'operazione avverrà a prezzi di mercato e prevede un pagamento pari al 60 per cento del valore del patrimonio netto contabile delle società al momento dell'acquisto. La CDP potrà esercitare i diritti di opzione. Le risorse ottenibili da tale operazione, saranno destinate in via prioritaria alla riduzione del debito pubblico e in seconda istanza al pagamento dei debiti commerciali verso i fornitori.

¹⁸ Convertito dalla L. n.135/2012.

¹⁹ Confluito in sede di conversione nella L. n.135/2012.

4.4 BILANCIO PROGRAMMATICO DELLO STATO

TAVOLA 10: BILANCIO PROGRAMMATICO DELLO STATO 2013-2015 (in miliardi e al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA)								
		Consuntivo 2011 accertamenti/ impegni	LB 2012	LB 2012 Assestato	2013	2014	2015	Tassi di variazione medi
Entrate Tributarie		433,8	454,6	457,7	460,6	466,9	477,3	1,8
	In % sul PIL	27,5	29,1	29,3	29,1	28,7	28,4	
Altre Entrate		67,6	44,4	44,4	44,3	44,9	45,0	0,8
	In % sul PIL	4,3	2,8	2,8	2,8	2,8	2,7	
ENTRATE FINALI		501,4	499,0	502,1	504,9	511,8	522,3	1,7
	In % sul PIL	31,7	31,9	32,1	31,9	31,4	31,1	
TOTALE ENTRATE		501,4	499,0	502,1	504,9	511,8	522,3	1,7
Spese correnti netto interessi		369,4	376,1	373,8	378,0	379,9	384,0	0,8
	In % sul PIL	23,4	24,0	23,9	23,9	23,3	22,9	
Interessi		73,7	88,8	86,8	91,9	96,9	103,9	6,3
	In % sul PIL	4,7	5,7	5,5	5,8	5,9	6,2	
Spese in conto capitale		48,5	35,6	38,0	41,5	39,0	35,2	-7,9
	In % sul PIL	3,1	2,3	2,4	2,6	2,4	2,1	
SPESE FINALI		491,6	500,5	498,6	511,4	515,8	523,1	1,1
	In % sul PIL	31,1	32,0	31,9	32,3	31,7	31,1	
RISPARMIO PUBBLICO		56,4	32,8	40,3	34,9	34,9	34,3	
	In % sul PIL	3,6	2,1	2,6	2,2	2,1	2,0	
SALDO NETTO DA FINANZIARE		9,8	-1,5	3,5	-6,6	-4,1	-0,9	
	In % sul PIL	0,6	-0,1	0,2	-0,4	-0,2	-0,1	
AVANZO PRIMARIO		83,5	87,3	90,3	85,4	92,8	103,0	
	In % sul PIL	5,3	5,6	5,8	5,4	5,7	6,1	
SALDO DI BILANCIO		13,6	-1,5	4,7	-6,6	-4,1	-1,0	
ESCLUSE LE PARTITE FINANZIARIE		13,6	-1,5	4,7	-6,6	-4,1	-1,0	
	In % sul PIL	0,9	-0,1	0,3	-0,4	-0,3	-0,1	
PIL ai prezzi di mercato		1.580,2	1.564,4	1.564,4	1.582,4	1.629,1	1.680,4	

Nota: I livelli di spesa e di entrata non tengono conto degli effetti dell'accorpamento dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato con l'Agenzia delle Dogane, i cui decreti attuativi sono in fase di definizione, fermo restando la neutralità dell'operazione sui saldi.

4.5 CONTENUTI DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO E DEL PATTO DI CONVERGENZA

Le autonomie territoriali concorrono alla manovra di finanza pubblica per 4,2 miliardi nel 2012 e per 6,4 miliardi nel 2013 e nel 2014²⁰.

²⁰ Il concorso alla manovra di finanza pubblica degli enti territoriali per il triennio 2012-2014, attuato attraverso le regole del Patto di stabilità interno, come già indicato nel Documento di Economia e Finanza è disciplinato dalle norme contenute nei DD.LL. n.78/2010 art 14 comma 1, n.98/2011 art.20 comma 5 e n.138/2011 art. 1, commi 8 e 9. Il D.L. n.98/2011 prevede inoltre che, nel 2012, il contributo richiesto agli enti territoriali in termini di fabbisogno ed indebitamento netto possa essere complessivamente ridotto di un importo pari al maggior gettito atteso nell'anno dall'aumento dell'addizionale IRES per le imprese operanti nel settore energetico, stimato pari a 1,8 miliardi. La riduzione è stata distribuita per 760 milioni alle regioni a statuto ordinario, per 370 milioni alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, per 150 milioni alle province e per 520 milioni ai comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti.

Nel corso del 2012 la Corte Costituzionale ha, a tal proposito, dichiarato l'illegittimità costituzionale²¹ del decreto legge n.98/2011 nella parte in cui dispone²² che le misure previste si applicano anche agli anni 2014 e successivi, anziché 'sino al 2014' fermando pertanto l'efficacia della manovra adottata nel 2011 al 2014. Il contributo degli enti territoriali alla manovra è stato poi declinato negli obiettivi di saldo finanziario del Patto di stabilità interno introdotti con la legge n.183/2011²³

Per l'anno 2012²⁴, per le regioni e gli enti locali, il riparto del contributo alla manovra è effettuato sulla base di un sistema fondato sulla virtuosità misurata sulla base dei seguenti parametri: a) rispetto del Patto di stabilità interno; b) autonomia finanziaria; c) equilibrio di parte corrente; d) rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate.

Il sistema prevede la ripartizione degli enti in due classi di virtuosità effettuata sulla base dei predetti parametri. Gli enti locali²⁵, che risultano collocati nella classe più virtuosa devono conseguire un saldo di competenza mista pari a zero, mentre le regioni che si collocano nella classe più virtuosa devono ridurre le spese finali medie 2007-2009 della percentuale annua stabilita per il calcolo dell'obiettivo 2011. Gli enti locali²⁶ che si sono collocati nelle restanti classi devono contribuire in misura tale da compensare la riduzione degli obiettivi disposta in favore degli enti virtuosi. L'elenco degli enti virtuosi e gli obiettivi di quelli non virtuosi sono stati pertanto indicati con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministro dell'Interno, il Ministro per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport e il Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con la Conferenza Unificata²⁷.

L'introduzione del patto orizzontale nazionale²⁸, in analogia al patto regionale orizzontale²⁹, consente ai comuni che prevedono di conseguire un differenziale negativo rispetto all'obiettivo assegnato, di comunicare gli spazi finanziari di cui necessitano al Ministero dell'Economia e delle Finanze, in modo da consentire la rimodulazione degli obiettivi per sostenere spese per il pagamento di residui passivi di parte capitale. I comuni che prevedono di conseguire un differenziale positivo possono invece cedere tali spazi e per favorire tale cessione è stabilito un contributo, pari agli spazi ceduti, determinato complessivamente in 200 milioni.

La previsione del patto regionale verticale³⁰, tramite il quale le regioni a statuto ordinario, la Sicilia e la Sardegna possono mettere a disposizione dei comuni del proprio territorio spazi finanziari, con conseguente peggioramento del proprio obiettivo, nel rispetto dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica, segue la stessa logica di rimodulazione degli obiettivi a seconda delle reali necessità. Anche tali regioni devono darne comunicazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze entro un termine perentorio stabilito dalla legge.

²¹ Sentenza n.193 del 17-19 luglio 2012.

²² D.L. n.98/2011 art. 20, comma 5.

²³ L. n.183/2011 artt.31 e 32.

²⁴ Ai sensi del D.L. n.98/2011 art.20, comma 2.

²⁵ L. n.183/2011 art.31. comma 5.

²⁶ L. n.183/2011 art.31. comma 6.

²⁷ D.M. 25 giugno 2012, n.0048345

²⁸ D.L. n.16/2012 art.4 ter, come modificato dal D.L. n.95/2012 art.16.

²⁹ L. n.220/2010 art. 1, comma 140.

³⁰ L. n.220/2010 art. 1, comma 138.

Lo strumento del patto verticale è stato incentivato mediante la previsione di un contributo complessivo di 800 milioni a favore delle regioni a statuto ordinario, della Sicilia e della Sardegna³¹, in misura pari all'83,33 per cento degli spazi finanziari ceduti e attribuiti ai comuni ricadenti nel proprio territorio al fine di favorire i pagamenti dei residui passivi in conto capitale ai creditori. Il contributo è destinato dalle regioni alla riduzione del debito.

Allo scopo di stimolare gli investimenti infrastrutturali, il decreto legge n.138/2011 contempla l'esclusione, dal Patto di stabilità interno, delle spese in conto capitale nel limite delle dismissioni delle partecipazioni azionarie in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica e comunque nei limiti di 250 milioni nel 2013 e nel 2014³².

Si prevede, infine, l'estensione dei vincoli del Patto di stabilità interno ad una platea di enti più ampia, mediante l'assoggettamento al Patto di stabilità interno delle società *'in house'* e l'attribuzione agli enti locali che partecipano al loro capitale del compito di vigilanza circa il rispetto del Patto³³.

A decorrere dal 2013, si dispone l'assoggettamento al Patto di stabilità interno anche delle aziende speciali e delle istituzioni, secondo modalità da individuare con decreto interministeriale. Sono escluse le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie³⁴.

Si prevede, altresì, a partire dal 2013, l'assoggettamento alle regole del Patto dei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti³⁵ e, a decorrere dal 2014, l'assoggettamento alle regole del Patto anche delle unioni di comuni formate dagli enti con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti³⁶.

³¹ D.L. n.95/2012 art. 16, commi 12 bis e seguenti, convertito dalla L. n.135/2012.

³² D.L. n.138/2011 art.5, comma 1.

³³ D.L. n.138/2011 art.3bis comma 5, introdotto con l'art. 25 del decreto legge n.1 del 2012.

³⁴ D.L. n.1/2012 art.25 in modifica dell'art 114 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL).

³⁵ D.L. n.138/2011 art.16 comma 31.

³⁶ D.L. n.138/2011 art.16, comma 3.