

13. LA FINANZA PUBBLICA

I primi effetti della crisi economica e una manovra di bilancio espansiva hanno determinato nel 2008 un aumento dell'indebitamento netto al 2,7 per cento del PIL, dall'1,5 del 2007. Nelle previsioni ufficiali predisposte alla fine del 2007, che incorporavano un quadro macroeconomico ancora favorevole, l'indebitamento netto avrebbe dovuto portarsi al 2,2 per cento del PIL, dal 2,4 per cento allora atteso per il 2007.

La spesa primaria corrente è aumentata del 4,5 per cento; la sua incidenza sul PIL è salita di 1,1 punti percentuali, raggiungendo un nuovo massimo storico. La spesa in conto capitale è scesa dal 4,1 al 3,8 per cento del PIL. La pressione fiscale è diminuita di 0,3 punti percentuali, per effetto degli sgravi relativi all'IRAP e all'ICI. Il rapporto tra il debito e il PIL è cresciuto di 2,2 punti, al 105,7 per cento.

Nell'estate del 2008 – quando le prospettive di crescita erano ancora ritenute relativamente favorevoli – il nuovo Governo anticipava i tempi rispetto alle usuali procedure e definiva una manovra triennale volta a conseguire nel 2011 il pareggio di bilancio. Per il 2009 si mirava a ridurre l'indebitamento netto di mezzo punto percentuale del PIL, al 2,0 per cento.

Nei mesi successivi, a fronte dell'aggravarsi della crisi, sono stati varati diversi interventi volti a contrastarne gli effetti sul settore finanziario, ad attenuarne i costi sociali e a sostenere la domanda aggregata. Questi ultimi due obiettivi sono stati perseguiti soprattutto reindirizzando fondi già stanziati e accelerando i tempi di utilizzo delle risorse; la definizione degli interventi è stata vincolata dalla necessità di minimizzare il loro impatto sull'indebitamento netto e sul debito.

Le stime del disavanzo del 2009 sono state via via riviste al rialzo, per tenere conto del graduale peggioramento delle previsioni di crescita. Da ultimo, la *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica* (Ruef) dello scorso aprile stima l'indebitamento netto al 4,6 per cento del PIL. Le entrate si attesterebbero al 47,6 per cento del prodotto, un livello analogo al massimo storico registrato nel 1997; l'incidenza della spesa primaria aumenterebbe ancora, di 3,1 punti. Il debito pubblico salirebbe di oltre 8 punti percentuali del PIL, al 114,3 per cento.

Nei primi mesi dell'anno il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è risultato notevolmente superiore a quello dello stesso periodo dello scorso anno, riflettendo un calo generalizzato delle entrate.

Per il 2010 la Ruef indica un indebitamento netto stabile sul livello del 2009 e un debito pubblico al 117,1 per cento del PIL. Nelle stime della Commissione europea il disavanzo salirebbe al 4,8 per cento. Entrambe le valutazioni assumono una ripresa dell'economia relativamente rapida, che assicuri un tasso di crescita del prodotto positivo ancorché modesto nel 2010, e una forte decelerazione della dinamica delle spese.

Un piano di rientro che preveda in un lasso ragionevole di tempo il pareggio di bilancio e un significativo ridimensionamento del debito richiede interventi di ampia portata sulla struttura della spesa e sul funzionamento delle Amministrazioni pubbliche. Contributi importanti possono derivare da ulteriori passi verso l'aumento dell'età effettiva di pensionamento e la riduzione delle aree di evasione.

LA FINANZA PUBBLICA NEL 2008

La politica di bilancio per il 2008

Alla fine del 2007 veniva approvata una manovra di bilancio con effetti accrescitivi del disavanzo del 2008; secondo le valutazioni ufficiali, il favorevole quadro macroeconomico avrebbe comunque assicurato una lieve riduzione dell'indebitamento netto, al 2,2 per cento del PIL. Nel corso del 2008 tale stima è stata progressivamente peggiorata fino al 2,5 per cento, tenendo conto, da un lato, degli effetti del forte deterioramento della situazione congiunturale e, dall'altro, dell'ampia revisione al ribasso della valutazione del disavanzo del 2007.

Obiettivi e previsioni. – Nel *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) del giugno del 2007, a fronte di una previsione di crescita dell'economia dell'1,9 per cento, il Governo stimava per il 2008 un indebitamento netto pari al 2,2 per cento del prodotto, in discesa di 0,3 punti percentuali rispetto al saldo allora atteso per il 2007 (tav. 13.1).

L'obiettivo per l'indebitamento netto coincideva con il suo valore tendenziale, calcolato sulla base del criterio della legislazione vigente. Tenendo conto degli oneri derivanti da impegni già assunti dal Governo e di quelli ricorrenti non inclusi nella legislazione vigente in quanto determinati annualmente in sede di legge finanziaria, il raggiungimento dell'obiettivo richiedeva il reperimento di risorse per circa 0,7 punti percentuali del PIL.

A settembre, con la *Relazione previsionale e programmatica* (RPP), il Governo rivedeva al ribasso, dal 2,2 all'1,8 per cento del PIL, l'indebitamento netto tendenziale, nonostante il peggioramento all'1,5 per cento della previsione del tasso di crescita del prodotto. L'obiettivo rimaneva tuttavia invariato perché veniva definita contestualmente una manovra di bilancio con effetti accrescitivi del disavanzo per circa 0,4 punti percentuali del PIL. Le stime di crescita e l'obiettivo venivano confermati a novembre nell'aggiornamento del *Programma di stabilità*.

Secondo le valutazioni ufficiali, la manovra di bilancio per il 2008 accresceva l'indebitamento netto di 6,1 miliardi rispetto al suo valore tendenziale (cfr. Bollettino economico, n. 52, 2008). Essa reperiva risorse per 9,5 miliardi e destinava al finanziamento di maggiori spese e di sgravi fiscali rispettivamente 11,7 e 3,9 miliardi. Le maggiori erogazioni comprendevano, tra l'altro, le risorse destinate ai contratti del pubblico impiego e all'attuazione della parte non previdenziale del Protocollo su previdenza, lavoro e competitività concordato con le parti sociali nell'estate del 2007. Gli sgravi fiscali riguardavano per circa l'80 per cento le famiglie e includevano la riduzione dell'ICI sulla prima casa e alcune agevolazioni riguardanti l'Irpef.

Nella Ruef del successivo mese di marzo, il Governo peggiorava la previsione di crescita per il 2008 dall'1,5 allo 0,6 per cento. La stima per l'indebitamento netto veniva rivista al rialzo di soli 0,2 punti percentuali (al 2,4 per cento del PIL) tenendo conto del risultato del 2007 migliore delle attese.

Tavola 13.1

Obiettivi, stime e consuntivo dei conti pubblici per l'anno 2008 (miliardi di euro e percentuali del PIL)							
VOCI	Amministrazioni pubbliche				Per memoria:		
	Indebita- mento netto	Avanzo primario	Spesa per interessi	Debito	Tasso di crescita % del PIL reale	PIL nominale	Stima indebita- mento netto 2007
Obiettivi							
DPEF (giugno 2007)	35,9	42,5	78,4	....		1.606,1	38,3
<i>in percentuale del PIL</i>	2,2	2,7	4,9	103,2	1,9		2,5
RPP (settembre 2007) (1)	35,4	42,9	78,3	....		1.605,0	36,4
<i>in percentuale del PIL</i>	2,2	2,7	4,9	103,5	1,5		2,4
<i>Programma di stabilità (novembre 2007)</i>	....	....	....	....		1.605,0	....
<i>in percentuale del PIL</i>	2,2	2,6	4,9	103,5	1,5		2,4
Stime in corso d'anno							
Ruef (marzo 2008)	38,7	40,6	79,3	....		1.590,4	29,2
<i>in percentuale del PIL</i>	2,4	2,6	5,0	103,0	0,6		1,9
DPEF (giugno 2008)	39,1	40,7	79,8	....		1.588,8	29,2
<i>in percentuale del PIL</i>	2,5	2,6	5,0	103,9	0,5		1,9
RPP (settembre 2008)	39,7	41,4	81,1	....		1.594,6	29,2
<i>in percentuale del PIL</i>	2,5	2,6	5,1	103,7	0,1		1,9
<i>Programma di stabilità e Nota informativa 2009-2011 (febbraio 2009)</i>	40,8	39,7	80,5	....		1.572,5	....
<i>in percentuale del PIL</i>	2,6	2,5	5,1	105,9	-0,6		1,6
Consuntivo (aprile 2009) (2)	43,0	37,9	80,9	1.662,6		1.572,2	23,2
<i>in percentuale del PIL</i>	2,7	2,4	5,1	105,7	-1,0		1,5

(1) L'avanzo primario è tratto dalla sezione II del documento. – (2) Fonte: Istat e, per il debito, Banca d'Italia.

Nel febbraio del 2008 l'Istat, in occasione della pubblicazione del consuntivo del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, aveva valutato l'indebitamento netto del 2007 pari all'1,9 per cento del PIL. Tale livello era migliore di 0,5 punti percentuali rispetto a quanto indicato a novembre nelle stime ufficiali; la differenza sale a 0,8 punti escludendo per omogeneità di confronto le maggiori spese in conto capitale contabilizzate dall'Istat a fronte dell'abolizione dell'acconto dei concessionari della riscossione decisa a dicembre del 2007.

Alla fine di maggio, il nuovo Governo approvava un decreto legge (27 maggio 2008, n. 93) che prevedeva, da un lato, l'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale e la parziale detassazione del lavoro straordinario e dei premi di produttività e, dall'altro, la riduzione di numerosi stanziamenti di spesa (cfr. la *Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia* resa al Parlamento il 2 luglio 2008). Secondo le valutazioni ufficiali, il provvedimento non avrebbe modificato l'indebitamento netto del 2008 e del 2009, mentre lo avrebbe ridotto di 0,1 punti percentuali del PIL nel 2010.

Nel DPEF del successivo mese di giugno la stima per il disavanzo era portata al 2,5 per cento del PIL, tenendo anche conto degli effetti della manovra per gli anni 2009-2011 varata contestualmente al Documento. Quest'ultima accresceva nel 2008 sia le entrate sia le spese lasciando sostanzialmente invariato il saldo. La RPP di settembre confermava la stima per l'indebitamento netto, anche se la crescita economica attesa veniva ridotta allo 0,1 per cento.

Nell'aggiornamento del *Programma di stabilità* dello scorso febbraio, il Governo indicava per il 2008 una riduzione del prodotto dello 0,6 per cento. La stima dell'indebitamento netto veniva peggiorata di 0,1 punti, al 2,6 per cento del PIL. Per l'incidenza del debito pubblico sul prodotto era atteso un aumento di 1,8 punti, invece della lieve riduzione indicata ancora a novembre.

L'indebitamento netto

Nel marzo del 2009 l'Istat ha valutato l'indebitamento netto del 2008 pari al 2,7 per cento del PIL e ha rivisto all'1,5 per cento la stima per il 2007 (tav. 13.2).

Tavola 13.2

Principali indicatori di bilancio delle Amministrazioni pubbliche (1) (in percentuale del PIL)										
VOCI	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Entrate	46,4	45,4	45,0	44,5	45,1	44,5	44,2	45,8	46,9	46,6
Spese (2)	48,1	47,4	48,1	47,4	48,6	48,0	48,5	49,2	48,4	49,3
di cui: <i>interessi</i>	6,6	6,3	6,3	5,5	5,1	4,7	4,6	4,6	5,0	5,1
Avanzo primario (2)	4,9	4,3	3,2	2,7	1,6	1,2	0,3	1,3	3,5	2,4
Indebitamento netto (2)	1,7	2,0	3,1	2,9	3,5	3,5	4,3	3,3	1,5	2,7
Fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari	3,4	3,5	5,0	3,1	4,2	4,2	5,3	4,0	1,9	3,1
Debito	113,7	109,2	108,8	105,7	104,4	103,8	105,8	106,5	103,5	105,7

Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS portati in riduzione delle spese nella contabilità nazionale.

La stima dell'indebitamento netto del 2007 era stata già ridotta dall'1,9 all'1,6 per cento del PIL nel mese di ottobre in occasione della notifica alla Commissione europea dei dati di finanza pubblica. La revisione era connessa con la riclassificazione dal settore privato a quello pubblico della società Equitalia spa (che ha comportato la cancellazione delle maggiori spese in conto capitale imputate dall'Istat a febbraio del 2008 per tenere conto dell'abolizione dell'acconto dei concessionari della riscossione) e alla modifica del trattamento statistico delle operazioni in strumenti finanziari derivati nel debito pubblico (cfr. Finanza pubblica, in Supplementi al Bollettino Statistico, n. 60, 14 ottobre 2008). L'ulteriore revisione effettuata in marzo è dovuta ai consueti aggiornamenti delle fonti statistiche.

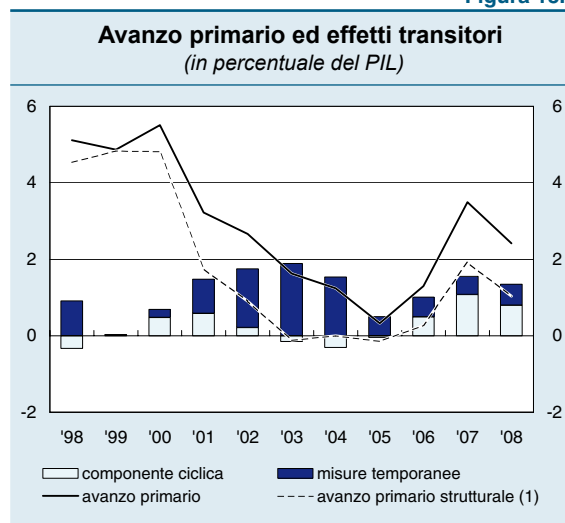
Il peggioramento del saldo tra il 2007 e il 2008 riflette il rallentamento delle entrate – connesso con i primi effetti della crisi economica e con gli sgravi fiscali decisi nell'ultimo biennio – e la crescita dell'incidenza della spesa primaria corrente sul PIL (cfr. il paragrafo: *Le entrate e le spese*).

In base alla metodologia adottata dalla Banca d'Italia (cfr. il paragrafo del capitolo 11: *L'indebitamento netto nel 2006* nella Relazione sull'anno 2006), nel 2008 l'avanzo primario strutturale (corretto, cioè, per gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee) è diminuito di 0,9 punti, a circa l'1 per cento del PIL, dopo essere aumentato per due anni consecutivi (fig. 13.1). Tenendo conto inoltre di alcuni fattori temporanei che avevano sostenuto il gettito nel 2007 e che sono venuti meno nel

2008, la flessione dell'avanzo primario strutturale si riduce a circa mezzo punto percentuale del PIL.

Le misure temporanee hanno avuto un impatto sostanzialmente nullo sulla variazione dell'indebitamento netto; esse lo hanno migliorato di 0,5 punti in ciascun anno. Il contributo del ciclo economico al peggioramento del saldo di bilancio è pari a circa tre decimi di punto. Tale valutazione tiene conto dell'andamento delle principali basi imponibili, mediamente più favorevole di quello registrato dal PIL. Va rilevato che nel 2008 sono venuti meno alcuni fattori transitori che avevano sostenuto il gettito delle imposte dirette sulle imprese e di quelle indirette nel 2006 e nel 2007. Attribuendo alla congiuntura tali fattori, correlati all'andamento del ciclo economico ma non colti dalla evoluzione delle principali basi imponibili di contabilità nazionale, si può stimare che nel 2008 il contributo del ciclo economico all'ampliamento del disavanzo sia stato superiore a mezzo punto percentuale del PIL; il peggioramento del saldo primario strutturale sarebbe quindi di 0,6 punti.

Figura 13.1



(1) Al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee; in percentuale del PIL di trend.

Le entrate e le spese

Le entrate. – Nel 2008 le entrate delle Amministrazioni pubbliche sono risultate pari a 731,9 miliardi (46,6 per cento del PIL; tav. 13.3). La crescita di questo aggregato – molto elevata nel precedente biennio (7,8 e 6,4 per cento rispettivamente nel 2006 e nel 2007) – è scesa all'1,0 per cento, riflettendo la flessione del prodotto e alcuni interventi di riduzione del carico tributario.

Tavola 13.3

Entrate delle Amministrazioni pubbliche (1) (in percentuale del PIL)											
VOCI	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Imposte dirette	14,9	14,4	14,7	13,9	13,4	13,3	13,3	14,4	15,1	15,4	
Imposte indirette	14,9	14,7	14,2	14,3	14,0	14,0	14,2	14,8	14,7	13,7	
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,1	0,2	1,3	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	
Pressione tributaria	29,9	29,2	29,0	28,4	28,7	28,0	27,6	29,2	29,8	29,1	
Contributi sociali	12,5	12,4	12,3	12,5	12,6	12,6	12,8	12,8	13,3	13,7	
Pressione fiscale	42,4	41,6	41,3	40,8	41,4	40,6	40,4	42,0	43,1	42,8	
Altre entrate correnti	3,6	3,4	3,5	3,5	3,4	3,6	3,5	3,6	3,5	3,6	
Altre entrate in c/capitale	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	
Totale entrate	46,4	45,4	45,0	44,5	45,1	44,5	44,2	45,8	46,9	46,6	

Fonte: elaborazioni su dati Istat.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

La pressione fiscale è diminuita di 0,3 punti percentuali, al 42,8 per cento: è calata di un punto l'incidenza delle imposte indirette sul PIL – in connessione anche con gli sgravi relativi all'IRAP e all'ICI – mentre sono aumentati il peso sul prodotto dei contributi sociali e quello delle imposte dirette, rispettivamente di 0,4 e di 0,3 punti percentuali.

Si può valutare che nel complesso gli interventi discrezionali abbiano ridotto le entrate fiscali di circa mezzo punto percentuale del prodotto. Nel 2008 è entrato a regime lo sgravio relativo all'IRAP introdotto nel 2007 e connesso con il costo del lavoro; nell'anno si sono anche cumulati gli effetti di gettito di questa agevolazione relativi al 2007, in quanto molte imprese ne hanno usufruito in occasione del versamento del saldo delle imposte in autotassazione. Sono stati inoltre introdotti sgravi connessi con l'abitazione principale: in particolare, l'abolizione dell'ICI e una detrazione dall'Irpef in favore degli affittuari. Questi sgravi sono stati solo in minima parte compensati dagli interventi di inasprimento del prelievo sul settore bancario decisi a giugno del 2008 e dall'aumento di alcune aliquote contributive stabilito con la manovra di bilancio per il 2007.

I contributi sociali effettivi sono aumentati del 4,7 per cento (9,5 miliardi). La parte relativa al lavoro dipendente è cresciuta del 4,3 per cento, a fronte di una dinamica della massa retributiva del 3,7. La parte versata dai lavoratori autonomi è aumentata del 7,7 per cento; alla variazione ha contribuito l'incremento di un punto percentuale delle aliquote relative ai lavoratori parasubordinati.

La dinamica dei singoli tributi – con l'eccezione dell'IRAP, dell'ICI e delle addizionali all'Irpef (cfr. il paragrafo: *Le Amministrazioni locali*) – è analizzata qui di seguito con riferimento alle entrate di cassa contabilizzate nel bilancio dello Stato.

Va rilevato che i dati del 2008 non includono gli incassi del Friuli Venezia Giulia che, a partire da tale anno, trattiene direttamente la quota delle entrate tributarie erariali di sua competenza. Includendo tali incassi, la dinamica delle principali imposte sarebbe più elevata di qualche decimo di punto percentuale.

L'imposta sulle società è diminuita del 9,3 per cento (4,7 miliardi), dopo gli elevati incrementi del 2007 (28,0 per cento) e del biennio 2005-06 (oltre il 17 per cento in ciascun anno). In particolare, nel 2008 il saldo relativo alle imposte dovute sui redditi dell'anno precedente si è ridotto del 21,0 per cento (2,8 miliardi); sulla flessione ha influito la restituzione, a seguito di modifiche alla detraibilità dell'IVA relativa alle auto aziendali, di una parte dell'Ires versata nel 2007. Nonostante l'inasprimento della tassazione sul settore bancario deciso in giugno, gli acconti sui redditi del 2008 sono diminuiti del 6,1 per cento (2,2 miliardi); l'andamento della congiuntura e la riduzione delle penali dovute nel caso di errato versamento potrebbero avere indotto una quota maggiore di società a utilizzare, nel calcolo degli acconti, il metodo previsionale (basato su una stima dei redditi dell'anno), anziché quello storico (basato sui redditi dell'anno precedente).

L'utilizzo del metodo previsionale nel calcolo degli acconti avrebbe consentito inoltre di anticipare al 2008 parte degli effetti della riforma dell'Ires entrata in vigore in tale anno (cfr. nell'Appendice alla Relazione sull'anno 2007 la sezione: Principali provvedimenti in materia economica: Imposte dirette). La riforma ha stabilito un ampliamento della base imponibile, realizzato principalmente attraverso l'abolizione degli ammortamenti anticipati e l'introduzione di un nuovo limite alla deducibilità degli interessi passivi, a fronte di una riduzione dell'aliquota legale, passata dal 33 al 27,5 per cento. Sulla base di simulazioni effettuate utilizzando dati relativi al 2006 desunti dalla Centrale dei bilanci è stato stimato che la riforma avrebbe determinato una riduzione dell'Ires per quasi due terzi delle società non finanziarie del campione considerato (quest'ultimo sovrarappresenta le imprese medio-grandi).

Per quanto riguarda il prelievo tributario sulle famiglie, l'Irpef è cresciuta del 5,4 per cento (8,1 miliardi); tale dinamica riflette per oltre 2 punti l'operare del drenaggio fiscale. La parte prelevata sui redditi da lavoro dipendente e da pensione è aumentata del 6,9 per cento (7,6 miliardi). Quella versata in autotassazione, prelevata sui lavoratori autonomi e sulle piccole imprese, è rimasta pressoché stabile rispetto al 2007; l'evidenza empirica suggerisce che essa sia più legata a fattori istituzionali, come gli studi di settore, che al ciclo economico.

Il gettito connesso con il risparmio delle famiglie è aumentato del 4,1 per cento (0,6 miliardi), sostenuto dalla dinamica delle imposte sugli interessi (13,9 per cento; 1,5 miliardi): la componente relativa ai depositi bancari è aumentata del 15,7 per cento (0,7 miliardi), riflettendo anche l'aumento dei tassi di interesse osservato nel 2007; quella relativa alle obbligazioni è cresciuta del 12,6 per cento (0,8 miliardi). Si è sostanzialmente dimezzato il gettito derivante dal risparmio gestito (con una riduzione di 0,6 miliardi) per effetto della diminuzione delle quote di fondi comuni detenute dalle famiglie nel 2007. Si sono ridotte di 0,4 miliardi le entrate derivanti dall'imposta sulle plusvalenze.

Tra le imposte sui consumi, gli incassi dell'IVA – che avevano contribuito in misura significativa a sostenere il gettito negli ultimi anni (con un aumento del 6,0 per cento in media nell'ultimo triennio) – sono diminuiti dell'1,5 per cento (1,8 miliardi). La discrepanza fra questa dinamica e quella dei consumi – aumentati del 2,3 per cento in termini nominali – è solo in parte attribuibile alla riduzione del consumo di beni durevoli, soggetti ad aliquote più alte. Il deterioramento delle condizioni congiunturali ha inciso soprattutto nell'ultima parte del 2008: gli incassi dell'IVA, dopo essere rimasti sostanzialmente stabili nei primi nove mesi dell'anno, sono diminuiti nell'ultimo trimestre (registrando un calo del 4,3 per cento, pari a 1,6 miliardi).

Anche il gettito derivante dalle accise ha subito una contrazione; in particolare, le entrate derivanti dall'accisa sul gas metano si sono ridotte di quasi il 40 per cento (1,5 miliardi). La diminuzione è temporanea: nel 2007 erano state versate imposte superiori a quanto effettivamente dovuto e nel 2008 tali eccedenze sono state portate in riduzione dei versamenti.

Le spese. – Nel 2008 le spese delle Amministrazioni pubbliche sono risultate pari a 774,9 miliardi, in aumento del 3,6 per cento rispetto al 2007. La spesa primaria corrente è aumentata del 4,5 per cento; in rapporto al PIL è salita dal 39,3 al 40,4 per cento, il valore più elevato dal dopoguerra (tav. 13.4). Questo incremento è riconducibile, per oltre la metà, alla spesa per prestazioni sociali in denaro e, per la parte restante, ai redditi da lavoro e ai consumi intermedi. Le uscite in conto capitale si sono ridotte dal 4,1 al 3,8 per cento del PIL. La spesa per interessi è aumentata dal 5,0 al 5,1 per cento.

Le prestazioni sociali in denaro sono cresciute del 5,1 per cento, al 17,7 per cento del PIL. La componente relativa a pensioni e rendite è aumentata del 4,2 per cento (4,0 nel 2007), attestandosi al nuovo massimo storico, pari al 15,6 per cento del PIL (15,2 nel 2007). La dinamica della componente non pensionistica è rimasta particolarmente sostenuta (12,1 per cento; 12,7 nel 2007).

Tavola 13.4

Spese delle Amministrazioni pubbliche (1) (in percentuale del PIL)										
VOCI	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Redditi da lavoro dipendente	10,6	10,4	10,5	10,6	10,8	10,8	11,0	11,0	10,6	10,9
Consumi intermedi	5,0	5,0	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5	5,2	5,2	5,4
Prestazioni sociali in natura	2,1	2,3	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7	2,7
Prestazioni sociali in denaro	16,9	16,4	16,2	16,5	16,8	16,9	17,0	17,0	17,1	17,7
Interessi	6,6	6,3	6,3	5,5	5,1	4,7	4,6	4,6	5,0	5,1
Altre spese correnti	3,1	3,1	3,2	3,3	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,7
Totale spese correnti	44,2	43,6	43,9	43,8	44,2	44,0	44,4	44,1	44,3	45,5
di cui: <i>spese correnti al netto degli interessi</i>	37,6	37,3	37,6	38,3	39,1	39,3	39,8	39,5	39,3	40,4
Investimenti fissi lordi (2)	2,4	2,3	2,4	1,7	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2
Altre spese in conto capitale (3)	1,5	1,4	1,8	1,9	1,9	1,5	1,7	2,7	1,7	1,5
Totale spese in conto capitale (3)	3,9	3,7	4,2	3,6	4,3	4,0	4,1	5,0	4,1	3,8
Totale spese (3)	48,1	47,4	48,1	47,4	48,6	48,0	48,5	49,2	48,4	49,3
di cui: <i>spese al netto degli interessi (3)</i>	41,5	41,0	41,8	41,9	43,4	43,3	43,9	44,5	43,4	44,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat.
 (1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) In questa voce sono registrati, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico. – (3) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS (1,2 punti percentuali del PIL); nella contabilità nazionale tali proventi sono portati in riduzione della voce "Altre spese in conto capitale".

L'incremento del numero di pensioni dell'INPS (che eroga circa l'80 per cento dei trattamenti, pari al 70 per cento della spesa) è stato inferiore all'1 per cento. Il numero di nuovi trattamenti è stato contenuto dall'inasprimento dei requisiti minimi per il pensionamento di anzianità stabilito dalla legge 24 dicembre 2007, n. 247: dal gennaio del 2008 (e fino a luglio 2009, quando scatterà un ulteriore "scalino") per accedere al trattamento sono necessari 58 anni di età, invece che 57. L'importo medio unitario delle pensioni è cresciuto di circa il 3 per cento riflettendo, oltre all'effetto ricambio, l'adeguamento automatico ai prezzi (1,6 per cento) e l'entrata a regime degli interventi in favore dei pensionati più poveri introdotti con la legge 3 agosto 2007, n. 127.

Tra le altre prestazioni sociali in denaro, è rimasta sostenuta la crescita delle erogazioni per le liquidazioni dei dipendenti pubblici (25,6 per cento; 38,1 nel 2007), in connessione con il pensionamento negli ultimi anni di coorti particolarmente numerose di lavoratori, soprattutto nel comparto della scuola. Sono aumentati fortemente anche gli assegni di integrazione salariale e le indennità di disoccupazione (rispettivamente del 12,0 e del 20,1 per cento), anche a seguito degli incrementi degli importi unitari e della durata delle erogazioni decisi dalla legge 247 del 2007.

Sulla base delle stime dell'Eurostat, relative al 2007, in Italia la spesa per la protezione sociale (che include, oltre alle prestazioni sociali in denaro, alcune spese di minore entità) risulta pari al 18,2 per cento del PIL, un livello sostanzialmente analogo a quello medio degli altri paesi europei (18,7 per cento nell'area dell'euro, 18,0 nell'Unione europea). La quota di spesa per la protezione contro i rischi collegati alla vecchiaia, pari a quasi il 68 per cento del totale, è invece tra le più alte, inferiore soltanto a quella della Grecia; la quota di spesa destinata alle famiglie con figli a carico è tra le più basse, superiore solo a quelle di Grecia e Spagna.

Sulla base dei dati dell'indagine campionaria EU-SILC, il tasso di povertà relativa dell'Italia è molto superiore a quello medio dei paesi dell'area dell'euro (circa il 20 per cento, contro il 16). Le differenze si accentuano se si considerano i minori di 16 anni (il loro tasso di povertà è pari al 25 per cento a fronte del 18 nell'area), si attenuano per gli ultra-sessantacinquenni (22 per cento, contro il 19 nell'area). Nell'ambito della popolazione italiana, si può stimare che il tasso di povertà dei pensionati (molti dei quali hanno età relativamente basse) sia inferiore a quello medio del paese.

La spesa per le prestazioni sociali in natura è cresciuta del 2,4 per cento, quella per i consumi intermedi del 5,7 (rispettivamente 1,7 e 4,1 per cento nel 2007). Quasi il 90 per cento delle prestazioni sociali in natura e il 30 per cento dei consumi intermedi sono riferibili alla spesa sanitaria corrente, salita nel 2008 dal 6,6 al 6,9 per cento del PIL.

I redditi da lavoro dipendente sono aumentati del 4,3 per cento (0,5 nel 2007), al 10,9 per cento del PIL, riflettendo la sottoscrizione dei contratti del personale della sanità e di quello non dirigente di Regioni ed Enti locali, con cui si è sostanzialmente conclusa la tornata di rinnovi del biennio 2006-07. Nel 2008, sulla base di dati preliminari, sarebbe tornato ad ampliarsi il divario tra le retribuzioni lorde unitarie delle Amministrazioni pubbliche e quelle del settore privato.

Nel corso del 2008 si è avviato anche il rinnovo dei contratti per il biennio 2008-09. Le risorse stanziare sono coerenti con aumenti retributivi del 3,2 per cento nel biennio. Rispetto alle precedenti, quest'ultima tornata appare caratterizzata da una maggiore speditezza nelle trattative: i primi due accordi, relativi a scuola e ministeri, sono stati perfezionati nel gennaio del 2009. È stata inoltre garantita per la prima volta ai lavoratori dello Stato la corresponsione della vacanza contrattuale, erogata a dicembre del 2008.

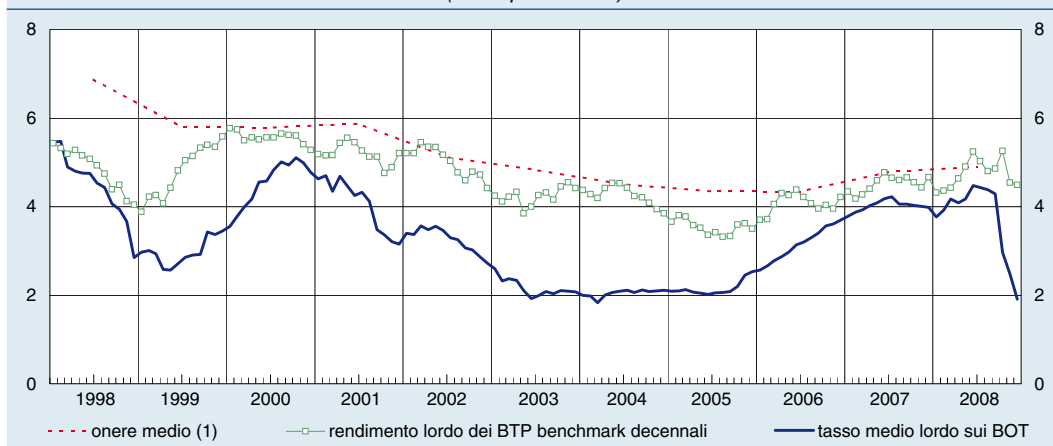
La spesa per investimenti diretti (escludendo i proventi delle dismissioni immobiliari, pari a 1,3 miliardi nel 2008 e 1,4 nel 2007) è scesa del 3,0 per cento; nel quadriennio 2005-08 essa si è ridotta in media dell'1,1 per cento all'anno in termini nominali riflettendo la contrazione della componente erogata dalle Amministrazioni locali (cfr. il paragrafo: *Le Amministrazioni locali*).

La dinamica della spesa per interessi (4,8 per cento) ha riflesso in eguale misura l'aumento della consistenza media delle passività e quello del loro onere medio, passato dal 4,8 al 4,9 per cento.

Le operazioni di swap hanno aumentato la spesa per interessi di 0,4 miliardi (0,3 nel 2007). I tassi medi lordi sui BOT, rimasti intorno al 4 per cento dal secondo trimestre del 2007 al settembre del 2008, sono successivamente calati fortemente, fino ad attestarsi all'inizio di maggio del 2009 poco al di sopra dell'1 per cento (fig. 13.2). Di contro, quelli sui titoli a più lunga scadenza hanno registrato variazioni molto contenute nell'ultimo triennio.

Figura 13.2

Rendimento lordo dei BTP decennali, tasso medio lordo sui BOT e onere medio del debito (valori percentuali)



(1) L'onere medio del debito è definito come il rapporto fra la spesa per interessi e la consistenza media del debito durante l'anno.

Le Amministrazioni locali

I risultati del 2008. – Nel 2008 le Amministrazioni locali hanno registrato un disavanzo pari a 0,2 punti percentuali del PIL, a fronte di un avanzo di 0,1 rilevato nel 2007. Il peggioramento è dovuto alla forte crescita delle spese correnti.

Le spese delle Amministrazioni locali sono aumentate dal 15,1 al 15,6 per cento del PIL (245,1 miliardi). La componente corrente primaria è cresciuta del 6,4 per cento (a 203,2 miliardi): la dinamica nel principale comparto, quello degli enti sanitari locali, è stata pari al 6,8 per cento. I redditi da lavoro sono aumentati dell'8,6 per cento, risentendo dei rinnovi contrattuali; i consumi intermedi sono cresciuti del 7,4 per cento.

Dai primi anni del decennio la sanità è stata interessata da una serie di interventi normativi volti a contenere la spesa farmaceutica e a disincentivare la formazione di disavanzi nelle singole Regioni. Riguardo alla spesa farmaceutica convenzionata, sono stati adottati meccanismi di riptiano a carico degli operatori privati del settore nel caso di superamento del tetto di spesa stabilito a livello nazionale; tale voce di spesa, dopo essere aumentata del 14,7 per cento all'anno fra il 1995 e il 2001, è cresciuta in media dell'1,2 per cento fra il 2001 e il 2006; nel biennio successivo essa si è ridotta del 3,9 per cento l'anno.

Dal 2006 le Regioni con elevati disavanzi sanitari sono tenute a sottoscrivere un piano di rientro, il cui mancato rispetto determina la sospensione dell'erogazione di alcuni finanziamenti statali, l'attivazione di una procedura di commissariamento e l'innalzamento, anche oltre i limiti stabiliti dalla legislazione vigente, delle aliquote dell'IRAP e dell'addizionale all'Irpef. I piani di rientro sono stati sinora sottoscritti da sei Regioni con elevati disavanzi (Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Molise e Sicilia): nell'ultimo triennio, in tali Regioni la dinamica del costo pro capite del sistema sanitario è stata in linea (per la Liguria) o più contenuta (per tutte le altre) rispetto alla media nazionale. Il Governo ha inoltre stipulato accordi con la Sardegna per definire la situazione debitoria relativa al 2001, mentre è in via di definizione il piano di rientro della Calabria, in relazione all'emergere di un debito pregresso (stimato in 1,7 miliardi) fra il 2001 e il 2007 (cfr. Banca d'Italia, Economie regionali, di prossima pubblicazione).

La spesa in conto capitale si è ridotta del 2,4 per cento (a 36,7 miliardi). Gli investimenti fissi lordi sono calati del 2,9 per cento (a 26,8 miliardi). L'incidenza di tale voce è progressivamente diminuita negli ultimi quattro anni, fino a raggiungere l'1,7 per cento del PIL (dal 2,1 per cento nel 2004); la flessione ha interessato in misura particolare i Comuni.

L'inclusione degli investimenti fra le spese degli Enti locali vincolate dal Patto di stabilità interno può avere influito sulla loro dinamica negli ultimi anni. Nel periodo 2005-08 gli investimenti dei Comuni (che incidono per circa il 60 per cento su quelli complessivi delle Amministrazioni locali) in termini reali si sono ridotti in media del 4,6 per cento all'anno, dopo essere cresciuti ininterrottamente fra il 1996 e il 2004 (in media del 5,6 per cento). Per l'anno 2009 gli Enti locali che hanno rispettato il Patto nel 2007 beneficiano di disposizioni più favorevoli in materia di spesa per investimenti (cfr. nell'Appendice la sezione: Principali provvedimenti in materia economica: Finanza decentrata).

Le entrate totali delle Amministrazioni locali sono passate dal 15,3 al 15,4 per cento del PIL (241,6 miliardi). Per la prima volta dal 1999 le entrate proprie, calcolate escludendo sia i trasferimenti pubblici sia quelli dall'estero (principalmente dall'Unione europea), non sono cresciute; la loro incidenza sul PIL si è ridotta dall'8,7 all'8,5 per cento. Su tale andamento ha pesato il calo del 6,2 per cento delle imposte indirette (a 70,5 miliardi), dovuto agli sgravi fiscali in materia di IRAP e ICI; tale calo ha più che compensato la forte crescita delle imposte dirette (10,4 per cento, a 32,3 miliardi).

Oltre la metà delle imposte indirette delle Amministrazioni locali è rappresentata dall'IRAP. Tale tributo si è ridotto dell'8,5 per cento (a 36 miliardi), riflettendo il taglio del cuneo fiscale sul lavoro (nel 2008 si sono cumulati gli effetti di gettito del biennio 2007-08) e i primi segnali di peggioramento della congiuntura economica. Anche il gettito dell'ICI (al netto della parte sulle aree edificabili, contabilizzata fra le imposte dirette) ha mostrato un forte calo (23,2 per cento, a 9,2 miliardi) in conseguenza dell'abolizione dell'imposta prelevata sull'abitazione principale.

Nell'ambito delle imposte dirette, l'addizionale regionale e quella comunale all'Irpef sono aumentate rispettivamente del 10,6 e del 21,6 per cento (a 8,1 e 2,7 miliardi). Per le modalità di versamento, il gettito di questi due tributi è influenzato dalla variazione delle aliquote locali con un anno di ritardo. Nel caso dell'addizionale regionale, un'unica Regione ha incrementato l'aliquota nel 2007. L'effetto delle variazioni di aliquota è stato maggiore nel caso dell'addizionale comunale: nel 2007 l'aliquota media di tale tributo è aumentata da 0,26 a 0,40 punti percentuali.

I trasferimenti verso le Amministrazioni locali sono cresciuti del 5,9 per cento. L'incremento ha riguardato unicamente i trasferimenti pubblici correnti, aumentati del 12,3 per cento (a 93,3 miliardi), anche in relazione alla compensazione degli effetti degli sgravi fiscali relativi all'IRAP e all'ICI. I contributi pubblici agli investimenti e i trasferimenti dall'estero sono calati, rispettivamente, del 20,2 e del 30,4 per cento.

La legge delega sul federalismo fiscale. – Il 29 aprile è stata approvata la legge delega sul federalismo fiscale (cfr. la *Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia* resa al Senato il 18 novembre 2008). Il provvedimento delega il Governo a disciplinare con decreti l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (art. 119 della Costituzione) e detta alcune regole di carattere generale relative a: a) risorse tributarie decentrate; b) perequazione fiscale; c) coordinamento fra i vari livelli di governo.

Il nuovo sistema di finanza decentrata si basa sull'assegnazione agli enti territoriali di tributi propri e di quote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali; i trasferimenti erariali sono, per la maggior parte, soppressi. I tributi propri devono essere correlati ai servizi forniti dagli enti decentrati e si suddividono in tre categorie: tributi propri derivati (ossia istituiti con legge statale), addizionali prelevate sulle basi imponibili dei tributi erariali e tributi istituiti autonomamente dagli enti.

In base a quanto indicato nella legge delega, i tributi propri dei Comuni saranno individuati nell'ambito dell'imposizione immobiliare (con l'esclusione della tassazione patrimoniale sull'abitazione principale), mentre quelli delle Province avranno come presupposto il trasporto su gomma. Le Regioni potranno istituire tributi locali e addizionali ai tributi regionali in favore degli Enti locali collocati nel proprio territorio. Questi ultimi potranno stabilire tributi autonomi in relazione a particolari scopi, quali, nel caso dei Comuni, la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nell'ambito dei servizi sociali, nonché il finanziamento degli oneri relativi alla mobilità urbana e ai flussi turistici.

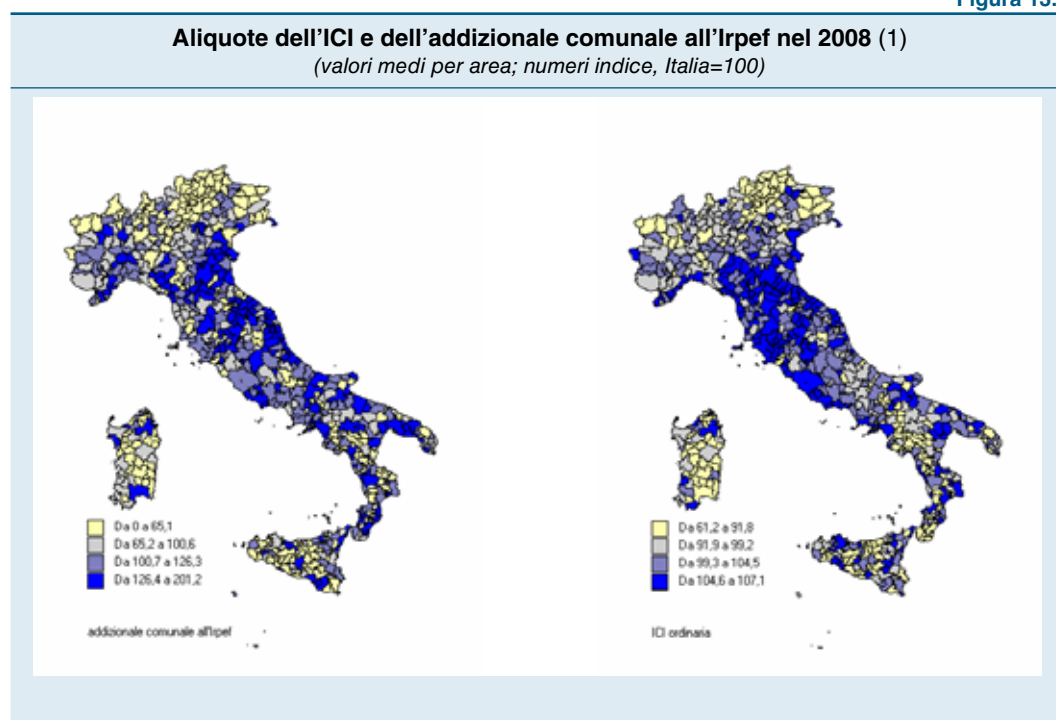
Gli enti territoriali potranno modificare gli elementi costitutivi delle imposte locali: per le prime due categorie di tributi propri, gli enti potranno variare le aliquote e introdurre detrazioni (nonché deduzioni ed esenzioni, nel caso dei tributi derivati) entro i margini fissati dalla legge; nel caso dei Comuni i limiti alla variazione delle aliquote potranno essere differenziati a seconda della dimensione demografica. Per i tributi propri istituiti autonomamente l'unico vincolo riguarda il divieto di sottoporre a imposizione presupposti già gravati da forme di prelievo erariale.

Spazi sufficientemente ampi di autonomia impositiva rendono effettivo il collegamento al margine fra decisioni di spesa e di prelievo da parte degli enti. Nell'ordinamento vigente l'autonomia impositiva è essenzialmente circoscritta alla facoltà di variare, entro intervalli prefissati, le aliquote di alcuni tributi

locali. Tale facoltà ha subito alcune limitazioni a seguito dei provvedimenti legislativi che fra il 2003 e il 2006 hanno sospeso gli incrementi delle aliquote dell'IRAP e delle addizionali all'Irpef. Il blocco delle aliquote è stato reintrodotta ed esteso alla generalità dei tributi locali dal decreto legge 27 maggio 2008, n. 93 (convertito con legge 4 luglio 2008, n. 126), in attesa dell'attuazione del federalismo fiscale (cfr. nell'Appendice la sezione: Principali provvedimenti in materia economica: Finanza decentrata).

Il ricorso alla leva fiscale è molto differenziato sul territorio. Le aliquote dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'Irpef sono mediamente più alte nel Mezzogiorno per effetto degli incrementi automatici nelle Regioni con disavanzi sanitari elevati. A livello comunale, sia le aliquote dell'addizionale all'Irpef sia quelle ordinarie dell'ICI (che non sono state interessate dagli sgravi fiscali del 2008) risultano maggiori negli enti delle regioni a statuto ordinario rispetto a quelli delle regioni a statuto speciale (rispettivamente 0,45 e 0,66 per cento contro 0,35 e 0,62), in quelli del Centro rispetto a quelli del Sud e del Nord (0,52 e 0,69 per cento contro valori medi di 0,49 e 0,65 nel Sud e di 0,38 e 0,64 nel Nord; fig. 13.3).

Figura 13.3



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle finanze, Ministero dell'Interno e Istituto per la finanza e l'economia locale.
(1) I dati si riferiscono all'aliquota media per sistema locale del lavoro, ponderata per la base imponibile di ciascun Comune (nel caso dell'addizionale) e per il gettito (nel caso dell'aliquota ordinaria dell'ICI).

Le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono assegnate secondo il principio della territorialità: in particolare, la compartecipazione al gettito dell'IVA sarebbe ripartita in base al luogo di consumo; per la compartecipazione al gettito dell'Irpef, indicata fra le fonti di finanziamento dei Comuni, rilevarebbe la residenza del percettore di reddito.

Il sistema di finanziamento degli enti territoriali è completato da un fondo perequativo, che agisce in modo diverso a seconda del tipo di funzione da finanziare. Nel caso delle prestazioni per le quali tutte le Regioni devono garantire livelli essenziali nonché delle funzioni fondamentali svolte dagli Enti locali, la perequazione garantisce il finanziamento integrale del fabbisogno (valutato in base a parametri standard). Per tutte le altre funzioni (con l'eccezione di alcuni interventi destinati a specifiche finalità) la perequazione è volta a ridurre adeguatamente le differenze di capacità fiscale, senza penalizzare lo sforzo degli enti nel recupero di basi imponibili.

Fra le prestazioni delle Regioni per le quali devono essere garantiti livelli essenziali, la legge include la sanità (già di competenza regionale), l'assistenza (in parte già decentrata ai Comuni) e i compiti amministrativi in materia di istruzione. Per tali funzioni, il fabbisogno coperto con la perequazione sarebbe calcolato come differenza fra alcune entrate di natura tributaria (tributi propri derivati, addizionale regionale all'Irpef, una quota della compartecipazione all'IVA) e i costi standard dei livelli essenziali determinati dalla legge statale. Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni sarebbero fissate al livello sufficiente a garantire l'equilibrio finanziario nella Regione più ricca; il fondo perequativo, al quale accederebbero tutte le altre Regioni, verrebbe alimentato da una quota aggiuntiva di compartecipazione all'IVA. I servizi di trasporto locale sono in parte assimilati alle prestazioni connotate da livelli essenziali.

Riguardo alle funzioni non fondamentali delle Regioni, le differenze di capacità fiscale sono valutate con riferimento al gettito di un'addizionale all'Irpef, con aliquota tale da determinare nel complesso del Paese un gettito equivalente ai trasferimenti soppressi. La legge precisa che la perequazione terrà conto della dimensione demografica degli enti, ma non quantifica il parametro di riduzione delle differenze di capacità fiscale.

Con riferimento agli Enti locali, si prevede l'istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi perequativi distinti per livello di governo (Comuni, da un lato, Province e città metropolitane, dall'altro) e alimentati dallo Stato con risorse attinte dalla fiscalità generale. Nell'ambito delle funzioni fondamentali, la ripartizione del fondo terrebbe conto di un indicatore di fabbisogno standard, per le spese correnti, e di un indicatore di fabbisogno infrastrutturale, per le spese in conto capitale. Per le altre funzioni, le quote del fondo perequativo tengono conto della dimensione degli enti e della loro partecipazione a forme associative. Le Regioni possono effettuare valutazioni autonome delle variabili necessarie a definire il riparto dei fondi perequativi, purché nell'ambito di criteri concertati con gli enti interessati.

In materia di coordinamento della finanza pubblica, il provvedimento enuncia alcuni principi generali relativi al sistema tributario (limiti a forme di concorrenza fiscale verticale, salvaguardia della progressività, territorialità dei tributi propri), all'armonizzazione dei bilanci, alla disciplina fiscale (superamento del criterio della spesa storica, regole coerenti con il Patto di stabilità e crescita, meccanismi premiali e sanzionatori). Vengono istituiti una Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, una Commissione tecnica paritetica e una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

La Conferenza permanente ha, fra gli altri, il compito di vigilare sul rispetto del Patto di convergenza. Il Patto viene definito annualmente dal Governo nell'ambito del disegno di legge finanziaria e delinea un percorso di convergenza dei costi, dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio dei vari enti, fissando, per ciascun comparto, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito, nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale.

La legge delega si conclude con una serie di disposizioni che riguardano, fra l'altro, la disciplina provvisoria di Roma capitale e delle città metropolitane (che possono essere istituite nelle aree in cui ricadono i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, su iniziativa congiunta di gruppi di Enti locali).

La legge dispone che venga adottato entro un anno un primo decreto per la definizione dei principi fondamentali in materia di bilanci pubblici, accompagnato da una relazione sul quadro generale di finanza decentrata e da ipotesi di definizione su base quantitativa dei rapporti tra Stato ed enti territoriali. L'intera disciplina attuativa sarà completata entro due anni. La transizione al nuovo regime di assegnazione delle risorse perequative avverrebbe nell'arco di cinque anni a partire dalla determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni.

Il fabbisogno e il debito

Il fabbisogno. – Nel 2008, dopo essersi ridotto per due anni consecutivi, il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è cresciuto di 21,9 miliardi, da 26,4 a 48,3 miliardi (dall'1,7 al 3,1 per cento del PIL; tav. 13.5); gli introiti delle dismissioni mobiliari, che avevano ridotto il fabbisogno del 2007 di 3,5 miliardi, sono stati sostanzialmente nulli. Il fabbisogno delle Amministrazioni centrali (52,5 miliardi) ha risentito del prestito trentennale (circa 8 miliardi) dello Stato ad alcune Regioni finalizzato, nell'ambito dei piani di rientro da disavanzi elevati, al rimborso di passività finanziarie e commerciali del settore sanitario. Le Amministrazioni locali e gli enti previdenziali hanno registrato un saldo positivo, rispettivamente per 3,9 e 0,4 miliardi.

Tavola 13.5

Saldi e debito delle Amministrazioni pubbliche (milioni di euro)					
VOCI	2004	2005	2006	2007	2008
Indebitamento netto	48.572	61.432	49.312	23.225	42.979
Fabbisogno complessivo	49.737	70.668	58.811	26.370	48.282
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	58.052	75.286	58.849	29.870	48.300
Debito	1.444.563	1.512.740	1.581.957	1.598.934	1.662.558
<i>per memoria:</i>					
Dismissioni mobiliari (introiti -) (1)	-8.316	-4.618	-38	-3.500	-19

Fonte: per l'indebitamento netto, Istat.
(1) Si fa riferimento agli importi relativi alle Amministrazioni centrali.

Il fabbisogno e l'incremento delle disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia (10,6 miliardi, -13,1 nel 2007) sono stati finanziati principalmente con emissioni nette di titoli. Queste sono state pari a 60,5 miliardi (28,1 nel 2007), di cui 19,5 a breve termine; la quota delle emissioni nette a breve termine è aumentata dal 19,8 per cento del 2007 al 32,2 per cento. La voce monete e depositi ha contribuito per 4,2 miliardi (-14,0 nel 2007): le passività postali assegnate al Ministero dell'Economia e delle Finanze, in occasione della trasformazione in società per azioni della Cassa depositi e prestiti (CDP), si sono ridotte di 5,7 miliardi; i depositi detenuti presso la Tesoreria dello Stato da enti esterni alle Amministrazioni pubbliche sono aumentati di 9,7 miliardi (in particolare, quelli della CDP sono saliti di 13,0 miliardi); la circolazione di Stato è aumentata di 0,2 miliardi. Vi sono stati rimborsi netti di prestiti di istituzioni finanziarie monetarie per 1,1 miliardi (2,5 nel 2007). Le passività relative a operazioni di cartolarizzazione sono diminuite di 4,8 miliardi.

Il divario tra il fabbisogno e l'indebitamento netto. – Nel 2008 il divario tra il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche e l'indebitamento netto è stato pari a 0,3 punti percentuali del PIL (0,4 punti nel 2007), in riduzione per il terzo anno consecutivo (tav. 13.6).

Al divario hanno contribuito l'accumulazione di attività finanziarie (0,3 punti percentuali del PIL, 0,4 punti nel 2007), che accresce il fabbisogno ma non l'indebitamento, e le differenze riconducibili al diverso criterio di contabilizzazione delle transazioni, di cassa nel caso del fabbisogno e di competenza economica per l'indebitamento netto (0,3 per cento del PIL, 0,2 nel 2007 e in media nulle nel decennio 1999-2008). Le discrepanze statistiche, dovute alle diverse modalità di rilevazione del fabbisogno utilizzate dalla Banca d'Italia e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, hanno ridotto il divario per 0,2 punti percentuali del PIL (0,1 punti nel 2007).

Tavola 13.6

Raccordo tra l'indebitamento netto e la variazione del debito		<i>(in percentuale del PIL)</i>									
VOCI		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
			(1)								(2)
(a)	Indebitamento netto (Istat)	1,7	2,0	3,1	2,9	3,5	3,5	4,3	3,3	1,5	2,7
(b)	Saldo delle partite finanziarie	0,6	2,2	0,5	0,3	0,3	1,0	1,3	0,5	0,4	0,3
(c)	Differenza cassa-competenza	0,2	-1,1	0,6	-0,2	0,7	-0,4	-0,4	0,2	0,2	0,3
	<i>saldo primario</i>	0,3	-0,6	0,9	0,2	0,9	-0,2	-0,3	-0,1	0,3	0,1
	<i>interessi</i>	-0,1	-0,5	-0,2	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1	0,3	-0,2	0,2
(d)=(a)+(b)+(c)	Fabbisogno del settore pubblico (MEF)	2,6	3,1	4,2	3,0	4,4	4,1	5,2	4,0	2,1	3,3
(e)=(g)-(d)	Discrepanze Fabbisogno AP - Fabbisogno SP	0,8	0,5	0,7	0,1	-0,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
(g)	Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle dismissioni mobiliari (BI)	3,4	3,6	5,0	3,1	4,2	4,2	5,3	4,0	1,9	3,1
(h)	Dismissioni mobiliari (introiti -)	-2,0	-1,3	-0,4	-0,2	-1,3	-0,6	-0,3	0,0	-0,2	0,0
(i)=(g)+(h)	Fabbisogno complessivo (BI)	1,4	2,2	4,6	2,9	3,0	3,6	4,9	4,0	1,7	3,1
(l)	Variazione dei depositi attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia	0,6	-0,8	0,2	0,0	-0,6	0,2	-0,1	0,6	-0,9	0,7
(m)	Scarti di emissione	-0,1	0,0	-0,2	-1,9	-0,3	0,0	-0,2	0,2	0,3	0,3
(n)	Variazione del controvalore in euro di passività in valuta	0,6	0,1	0,0	-0,3	-0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0
(o)=(i)+(l)+(m)+(n)	Variazione del debito (BI)	2,5	1,5	4,6	0,8	1,9	3,7	4,8	4,7	1,1	4,0
(p)=(a)-(o)	Divario Indebitamento netto - Variazione del debito	-0,7	0,5	-1,6	2,1	1,6	-0,2	-0,5	-1,3	0,4	-1,3
(f)=(a)-(g)	<i>Divario Indebitamento netto - Fabbisogno AP</i>	-1,6	-1,6	-1,9	-0,2	-0,8	-0,7	-1,0	-0,6	-0,4	-0,3
(q)=(g)-(o)	<i>Divario Fabbisogno AP - Variazione del debito</i>	0,9	2,1	0,3	2,3	2,4	0,5	0,5	-0,7	0,8	-1,0

Fonte: per l'indebitamento netto e gli interessi passivi di competenza, Istat; per il fabbisogno del settore pubblico (SP; calcolato al netto delle dismissioni mobiliari) e gli interessi passivi di cassa, Ministero dell'Economia e delle finanze, Rtc e Ruef, vari anni; per il fabbisogno e il debito delle Amministrazioni pubbliche (AP), la variazione dei depositi attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia, gli scarti di emissione e la variazione del controvalore in euro di passività in valuta, Banca d'Italia; per il saldo delle partite finanziarie attive, elaborazioni su dati Conti finanziari, Banca d'Italia. Il saldo delle partite finanziarie include la variazione delle attività detenute per i seguenti strumenti finanziari: monete e depositi, titoli e prestiti; sono escluse la variazione dei depositi attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia, le dismissioni mobiliari e, nel 2006, la variazione dei prestiti dovuta al fattore straordinario relativo alla cancellazione dei crediti verso TAV (12.950 milioni). Quest'ultimo fattore riduce la componente riconducibile alla differenza nel criterio di contabilizzazione (cassa-competenza) del saldo primario, che è ottenuta a residuo.

(1) Per omogeneità di confronto, l'indebitamento netto esclude i proventi della vendita delle licenze UMTS contabilizzati in termini di competenza economica (13.815 milioni), il fabbisogno del settore pubblico e quello delle Amministrazioni pubbliche (entrambi al netto delle dismissioni mobiliari) escludono i proventi delle licenze UMTS (11.899 milioni, di cui 10.709 inclusi nelle dismissioni mobiliari). – (2) Dati provvisori.

Il debito. – Nel 2008 l'incidenza sul PIL del debito delle Amministrazioni pubbliche è aumentata di 2,2 punti percentuali, al 105,7 per cento: l'avanzo primario (2,4 punti percentuali del PIL) è stato più che compensato dall'effetto (3,3 punti percentuali) del divario tra onere medio del debito e tasso di crescita del PIL e dalla componente residuale (1,3 punti percentuali), che riflette fattori che hanno un impatto sul debito ma non sull'indebitamento netto.

L'aumento nominale del debito (63,6 miliardi, contro 17,0 nel 2007) ha riflesso, oltre al fabbisogno (48,3 miliardi; 26,4 nel 2007), l'incremento già ricordato delle disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia (10,6 miliardi, -13,1 nel 2007), gli scarti di emissione su titoli (4,5 miliardi, 4,1 nel 2007) e il deprezzamento dell'euro, che ha accresciuto di 0,3 miliardi il controvalore delle passività in valuta (nel 2007 l'effetto era stato negativo per 0,3).

La quota sul totale del debito dei titoli a breve termine è aumentata di 0,9 punti percentuali (all'8,9 per cento), mentre quella dei titoli a medio e a lungo termine si è lievemente ridotta (dal 74,4 al 74,3 per cento). Il debito include, al valore nominale (30,5 miliardi), i buoni postali emessi fino all'aprile del 2001 che erano stati assegnati al Ministero dell'Economia e delle finanze in occasione della trasformazione in società per azioni della CDP, avvenuta nel 2003. Il valore di rimborso di tali titoli, che include gli interessi capitalizzati, era pari alla fine del 2008 a 93,8 miliardi.

L'incidenza sul PIL del debito delle Amministrazioni locali è diminuita dal 7,2 al 6,8 per cento. Il debito delle Regioni si è ridotto dal 2,9 al 2,6 per cento del PIL, soprattutto per effetto della chiusura anticipata di alcune operazioni di cartolarizzazione nel settore sanitario. In rapporto al PIL il debito dei Comuni e quello delle Province sono rimasti invariati, rispettivamente al 3,0 e allo 0,6 per cento.

La quota dei prestiti di istituzioni finanziarie monetarie sul totale del debito delle Amministrazioni locali è aumentata di 3,5 punti percentuali (al 66,7 per cento), quella dei titoli è cresciuta di 0,5 punti (al 28,3 per cento); si è contratta, invece, di 4,1 punti la quota delle altre passività, costituite principalmente da operazioni di cartolarizzazione (al 5,0 per cento).

Nel 2008, mantenendo costante la ripartizione territoriale del PIL rispetto a quella del 2007, l'incidenza del debito sul prodotto dei rispettivi territori si è ridotta in tutte le aree del Paese. La riduzione è stata meno accentuata nel Nord Est (dal 4,7 al 4,6 per cento) e nel Nord Ovest (dal 6,0 al 5,8 per cento), più pronunciata nel Centro (dal 9,5 all'8,5 per cento) e nel Mezzogiorno (dal 9,1 all'8,6 per cento) dove si sono concentrati i citati rimborsi di debiti del settore sanitario.

L'utilizzo di strumenti finanziari derivati da parte delle Amministrazioni locali. – Dalla seconda metà degli anni novanta le Amministrazioni locali hanno fatto ricorso a strumenti finanziari derivati per la gestione delle proprie passività. Dal 2001 il legislatore è intervenuto più volte per evitare l'assunzione di rischi eccessivi e l'utilizzo improprio di tali strumenti.

La legge finanziaria per il 2002 e un successivo decreto del dicembre del 2003 hanno stabilito che le Amministrazioni locali possono sottoscrivere esclusivamente contratti derivati plain vanilla (ossia nella forma più semplice presente sui mercati) e solo a fronte di passività effettivamente dovute. La legge finanziaria per il 2007 ha previsto l'obbligo di comunicazione preventiva al Ministero dell'Economia e delle finanze; quella per il 2008 ha introdotto obblighi di trasparenza, anche in bilancio. Infine, la manovra triennale varata nel giugno del 2008 ha vietato la stipula di nuovi contratti derivati fino al riordino della regolamentazione; tale disposizione è stata ribadita nella legge finanziaria per il 2009.

L'operatività in strumenti derivati delle Amministrazioni locali è qui di seguito analizzata sulla base delle segnalazioni statistiche di vigilanza (matrice dei conti) e della Centrale dei rischi, che rilevano solo i contratti conclusi con intermediari residenti. Va sottolineato che gli enti di maggiore dimensione si rivolgono anche a intermediari non residenti. Il valore delle obbligazioni finanziarie oggetto di contratti derivati (valore nominale) era pari a circa 0,1 miliardi alla fine del 2000; alla fine del 2008 si è collocato intorno a 26 miliardi.

I corrispondenti valori intrinseci negativi lordi, che indicano l'ammontare che gli enti dovrebbero versare agli intermediari se le operazioni in essere dovessero essere chiuse, sono passati da circa 2 milioni alla fine del 2000, a circa 1,1 miliardi alla fine del 2008. L'elevato livello di questi valori e la bassa correlazione con l'andamento dei tassi di mercato potrebbero riflettere un utilizzo dei derivati anche per soddisfare esigenze di liquidità. Il valore intrinseco positivo a favore delle Amministrazioni locali era pari a circa 0,1 miliardi alla fine del 2008.

Le Amministrazioni locali che hanno utilizzato strumenti finanziari derivati con controparti residenti erano oltre 450 a fine 2008 (di cui 13 Regioni, 32 Province e oltre

400 Comuni). Dal lato dell'offerta, la quota di mercato dei primi tre intermediari residenti, in termini di valore nozionale, era pari a circa il 70 per cento.

L'utilizzo di contratti derivati può offrire agli enti decentrati una garanzia contro alcuni rischi finanziari (fluttuazioni dei tassi di interesse o del cambio) e rendere più agevole la gestione del debito. Tuttavia, trattandosi di strumenti finanziari complessi, valutabili con difficoltà soprattutto dagli enti più piccoli, il loro utilizzo può determinare un incremento significativo degli oneri finanziari e una riduzione della trasparenza dei conti pubblici. La normativa che disciplina l'impiego di derivati da parte delle Amministrazioni locali è in corso di revisione; attualmente gli enti non possono concludere nuovi contratti. Ordinamenti di altri paesi, data la difficoltà di evitare comportamenti volti a spostare su esercizi futuri gli oneri di bilancio, hanno limitato l'utilizzo di derivati soprattutto da parte delle Amministrazioni locali di minore dimensione.

LA POLITICA DI BILANCIO PER IL 2009 E PER IL MEDIO TERMINE

Nell'estate del 2008, in un contesto congiunturale ancora relativamente favorevole, il Governo definiva una manovra triennale volta a conseguire nel 2009 un indebitamento netto pari al 2,0 per cento del PIL e a raggiungere nel 2011 un sostanziale pareggio di bilancio. Nei mesi successivi, a fronte dell'aggravarsi della crisi, sono stati varati diversi interventi volti a contrastarne gli effetti sul settore finanziario e a sostenere l'attività economica. Il progressivo peggioramento delle previsioni di crescita si è riflesso sulle stime del disavanzo che sono state via via riviste al rialzo per tutto l'orizzonte previsivo.

La politica di bilancio per il 2009

Alla fine di giugno, il nuovo Governo approvava, contestualmente al DPEF per gli anni 2009-2013, un decreto legge che delineava la quasi totalità degli interventi necessari a conseguire gli obiettivi fissati per il triennio 2009-2011 (cfr. la *Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia* resa al Parlamento il 2 luglio 2008). Il provvedimento veniva convertito in legge all'inizio di agosto (cfr. il riquadro: *La manovra di bilancio per gli anni 2009-2011*, in *Bollettino economico*, n. 54, 2008). Nella prassi seguita fino a quel momento, gli interventi volti a conseguire l'obiettivo fissato nel DPEF per l'anno seguente erano definiti con la legge finanziaria, il cui esame è avviato alla fine di settembre.

Il DPEF del giugno del 2008 fissava un percorso di graduale riduzione dell'indebitamento netto, al 2,0 per cento del PIL nel 2009 (tav. 13.7), all'1,0 nel 2010 e allo 0,1 nel 2011. Veniva programmata una continua flessione per il rapporto fra il debito e il prodotto, che avrebbe dovuto scendere sotto il 100 per cento nel 2011.

La manovra triennale prevedeva, secondo le valutazioni ufficiali, una correzione dell'indebitamento netto pari a 0,6 punti percentuali del PIL nel 2009, 1,0 punti nel 2010 e 1,8 punti nel 2011. Per il 2009 la correzione era basata prevalentemente sull'incremento netto delle entrate (riguardante quasi interamente le imprese dei settori bancario, assicurativo ed energetico), mentre nel biennio successivo assumevano un ruolo preponderante le riduzioni nette di spesa, che passavano da 4,1 miliardi nel 2009 a oltre 25 miliardi nel 2011. Queste ultime derivavano principalmente da vincoli finanziari; la realizzazione dei

risparmi previsti richiedeva l'approvazione di interventi che delineassero gli aspetti operativi dei provvedimenti e un attento monitoraggio della loro implementazione. La legge finanziaria, approvata a dicembre, introduceva revisioni marginali ai valori programmati per le entrate e per le spese lasciando inalterati i saldi.

Tavola 13.7

Obiettivi e stime dei conti pubblici per l'anno 2009 (miliardi di euro e percentuali del PIL)						
VOCI	Amministrazioni pubbliche				Per memoria:	
	Indebita- mento netto	Avanzo primario	Spesa per interessi	Debito	Tasso di crescita % del PIL reale	PIL nominale
Stime dell'andamento tendenziale						
DPEF (giugno 2008)	42,8	40,3	83,1	....		1.637,2
<i>in percentuale del PIL</i>	2,6	2,5	5,1	103,2	0,9	
RPP (settembre 2008)	34,1	49,7	83,7	....		1.640,2
<i>in percentuale del PIL</i>	2,1	3,0	5,1	102,9	0,5	
<i>Programma di stabilità e Nota informativa 2009-2011 (febbraio 2009)</i>						
<i>in percentuale del PIL</i>	57,7	20,2	77,9	....	-2,0	1.563,4
	3,7	1,3	5,0	110,5		
Ruef (aprile 2009)	71,0	5,4	76,4	....	-4,2	1.528,9
<i>in percentuale del PIL</i>	4,6	0,4	5,0	114,3		
Obiettivi						
DPEF (giugno 2008)	32,7	50,1	82,8	....		1.637,2
<i>in percentuale del PIL</i>	2,0	3,1	5,1	102,7	0,9	
RPP (settembre 2008)	34,1	49,7	83,7	....		1.640,2
<i>in percentuale del PIL</i>	2,1	3,0	5,1	102,9	0,5	

I risparmi attesi dalla manovra triennale derivavano per la quasi totalità dalla razionalizzazione e dalla riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche. In particolare, le riduzioni delle spese delle Amministrazioni centrali diverse da quelle per stipendi, pensioni, interessi e altre erogazioni di natura obbligatoria riflettevano tagli degli stanziamenti relativi alle principali missioni in cui si articola il bilancio dello Stato; la diminuzione delle spese in conto capitale era di notevole entità. Ai singoli ministeri rimaneva la possibilità di scegliere gli specifici programmi da ridimensionare e indicare ulteriori modifiche da apportare in corso d'anno. Circa un terzo dei risparmi lordi complessivi riguardava le Amministrazioni locali attraverso la revisione del Patto di stabilità interno; riduzioni di spesa nel settore sanitario erano previste a partire dal 2010.

In ottobre, novembre e febbraio, con l'acuirsi della crisi finanziaria, il Governo approvava misure per la stabilità del sistema finanziario (cfr. il riquadro: *Le misure adottate in Italia per la stabilità del sistema finanziario*, in *Bollettino economico*, n. 55, 2009 e il capitolo 19: *L'azione di Vigilanza*) e di sostegno all'economia (cfr. il riquadro: *Il decreto legge anticrisi*, in *Bollettino economico*, n. 55, 2009 e il riquadro: *Il decreto legge anticrisi di febbraio*, in *Bollettino economico*, n. 56, 2009). Le prime mettevano a disposizione del Governo una serie di strumenti che miravano alla tutela dei risparmiatori e a mantenere adeguati livelli di capitalizzazione e di liquidità delle banche. Gli interventi di sostegno all'economia, in base alle valutazioni ufficiali, sono stati interamente finanziati con riduzioni di spese e aumenti di entrate, senza effetti sul disavanzo. L'intervento di sostegno all'economia di novembre prevedeva soprattutto trasferimenti monetari alle famiglie a basso reddito e, in misura minore, sgravi per le imprese. Gli oneri delle misure (nel complesso pari a 6,4 miliardi per il 2009, 3,9 nel 2010 e 4,8 nel 2011) sono stati finanziati con aumenti di entrate, legati per metà all'introduzione di alcune imposte sostitutive per il riallineamento e

la rivalutazione volontari di valori contabili, e in misura minore attraverso riduzioni di spese. Il successivo decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, ha introdotto incentivi all'acquisto di beni durevoli, soprattutto autoveicoli (nel complesso 1,1 miliardi nel 2009), a fronte della revoca di alcune agevolazioni fiscali e delle maggiori entrate per il bilancio pubblico determinate dall'atteso incremento della domanda.

Per il 2009 le misure in favore delle famiglie (3,5 miliardi) definite a novembre riguardano l'introduzione di un trasferimento monetario una tantum ai nuclei a basso reddito, un sostegno a fronte degli oneri relativi ai mutui a tasso variabile, la proroga della detassazione dei premi di produttività introdotta in via temporanea alla fine di maggio dello scorso anno e il blocco dell'adeguamento di alcune tariffe. Per le imprese sono previsti sgravi, complessivamente pari a 1,6 miliardi, principalmente derivanti dalla parziale deducibilità dell'IRAP ai fini delle imposte sul reddito; è prevista inoltre la possibilità di versare l'IVA al momento dell'effettiva riscossione anziché al momento della fatturazione.

L'utilizzo della politica di bilancio a fini anticiclici ha trovato in Italia un limite nell'elevato peso del debito pubblico e nell'accresciuta avversione al rischio degli investitori nazionali e internazionali, che ha determinato un notevole ampliamento del divario di rendimento richiesto sui BTP decennali rispetto ai titoli tedeschi di uguale durata, solo in parte riassorbito nelle ultime settimane (cfr. il capitolo 15: *I mercati finanziari*).

Dalla prima metà del 2008 il differenziale di rendimento fra i titoli di Stato italiani decennali e i corrispondenti titoli tedeschi si era ampliato fino a superare i 150 punti base alla fine di gennaio del 2009; alla metà del successivo mese di maggio era pari a circa 90 punti. L'aumento degli spread nei confronti dei titoli di Stato tedeschi ha interessato anche gli altri paesi dell'area dell'euro. Il differenziale sui titoli greci e irlandesi a metà maggio era ancora dell'ordine di 170 punti base. Un'analisi empirica sulle determinanti dei differenziali di rendimento nei paesi dell'area dell'euro evidenzia che a una maggiore avversione al rischio degli investitori (misurata da un indicatore della volatilità implicita nei mercati azionari) si accompagnano generalmente spread più elevati. Inoltre, dall'inizio del 2008, con l'intensificarsi della crisi finanziaria, variazioni nelle previsioni della crescita del PIL e degli indicatori di finanza pubblica sembrano aver influito significativamente sull'andamento dei differenziali di rendimento nei paesi dell'area; questi effetti invece non emergono dall'analisi empirica quando ci si concentra sugli anni 2000-07.

La Commissione europea, tenuto conto delle condizioni dei conti pubblici italiani, ha valutato gli interventi di stimolo all'economia messi in campo dal Governo come sostanzialmente coerenti con il piano di sostegno macroeconomico (European Economic Recovery Plan) approvato a dicembre del 2008 dal Consiglio della UE (cfr. il capitolo 6: *Le politiche di bilancio*).

In presenza di fluttuazioni cicliche di limitata entità, l'utilizzo degli stabilizzatori automatici e della politica monetaria è considerato sufficiente a contenere lo scostamento della domanda aggregata dal prodotto potenziale. In genere, politiche discrezionali espansive vengono considerate inappropriate, poiché possono avere effetti negativi nel lungo periodo sull'accumulazione del capitale (a causa del maggior debito pubblico che spiazzerebbe gli investimenti produttivi) o sull'offerta di lavoro (qualora il riequilibrio si basasse su maggiori imposte). Inoltre, i tempi connessi con le decisioni di bilancio e con la loro attuazione hanno spesso reso l'impulso pubblico tardivo e le valutazioni in tempo reale dello stato della congiuntura si sono rivelate in molti casi sbagliate. Tuttavia, data la gravità della crisi in atto, si è formato un vasto consenso sulla opportunità per i paesi senza gravi squilibri nei conti pubblici di adottare politiche discrezionali di stimolo. Tale indicazione presuppone che si programmino tagli alla spesa in grado, una volta superata la crisi, di riassorbire il maggior debito pubblico creato per sostenere la domanda.

Nei primi mesi dell'anno il Parlamento ha approvato due leggi delega. A marzo, è stata definita una riforma del rapporto di lavoro pubblico finalizzata ad accrescere la produttività (cosiddetta legge Brunetta; cfr. il paragrafo nel capitolo 10: *L'evoluzione del quadro normativo*). Il secondo provvedimento, approvato alla fine di aprile, delinea un nuovo sistema di finanziamento della spesa decentrata, che il Governo dovrà disci-

plinare con decreti attuativi nel prossimo biennio (cfr. il paragrafo: *Le Amministrazioni locali*).

Alla fine di aprile, a seguito del sisma che ha colpito l'Abruzzo, il Governo ha approvato un provvedimento (decreto legge 28 aprile 2009, n. 39) che delinea gli interventi in favore della popolazione interessata. Il decreto, attualmente in discussione in Parlamento, rimanda per la definizione di rilevanti aspetti operativi delle misure a provvedimenti attuativi.

Gli interventi inclusi nel decreto legge varato dal Governo interessano il periodo 2009-2033. Per il primo triennio le principali misure prevedono l'incremento degli stanziamenti per gli interventi effettuati dalla protezione civile e la realizzazione di abitazioni temporanee.

Le stime più recenti sui conti pubblici. – L'aggiornamento del *Programma di stabilità* dello scorso febbraio aveva portato la stima dell'indebitamento netto per il 2009 al 3,7 per cento del PIL. Le più recenti stime del Governo incluse nella Ruef di aprile incorporano un ulteriore marcato peggioramento delle prospettive dell'economia per l'anno in corso. Il documento presenta uno scenario previsivo sostanzialmente in linea con quello diffuso all'inizio di maggio dalla Commissione europea. Per il 2009 il Governo stima, a fronte di una riduzione del PIL del 4,2 per cento, un aumento dell'indebitamento netto al 4,6 per cento del prodotto. Le entrate si attesterebbero al 47,6 per cento del PIL, un livello analogo al massimo storico registrato nel 1997; la spesa primaria si collocherebbe al 47,2 per cento, il valore più elevato dal dopoguerra; la componente corrente supererebbe di 5,0 punti percentuali del prodotto la media degli anni novanta. L'aumento del peso del debito pubblico è stimato in 8,5 punti, al 114,3 per cento del PIL; tale indicazione tiene conto di interventi a sostegno del settore finanziario valutati in 10 miliardi.

Nelle stime della Commissione europea e del Governo, basate su un'analoga metodologia, il livello dell'indebitamento netto strutturale nel 2009 è poco al di sotto del 3 per cento del PIL; la parte del disavanzo attribuibile al ciclo economico nell'anno in corso sarebbe pari a quasi due punti.

Le stime dell'indebitamento netto strutturale sono soggette ad ampi margini di incertezza. Questi ultimi dipendono soprattutto dalle difficoltà di misurare in tempo reale la posizione ciclica dell'economia, testimoniate dalle ampie revisioni ex post delle stime iniziali dell'output gap. Impiegando la metodologia di calcolo usualmente adottata dalla Banca d'Italia (cfr. il paragrafo del capitolo 11: L'indebitamento netto nel 2006 nella Relazione sull'anno 2006) il saldo strutturale nel 2009 si collocherebbe intorno al 4 per cento del PIL.

I dati relativi ai primi mesi dell'anno in corso confermano l'atteso significativo peggioramento dei conti pubblici. Il fabbisogno del settore statale nel primo quadrimestre è stato pari a 48,4 miliardi, superiore di 17,0 a quello registrato nello stesso periodo del 2008. Lo stesso confronto effettuato per il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche mostra, in base a stime preliminari, uno scarto pari a circa 23 miliardi.

Nel primo quadrimestre le entrate tributarie contabilizzate nel bilancio dello Stato sono diminuite del 3,5 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2008 (3,9 miliardi). Dall'inizio dell'anno l'IVA è scesa del 10,4 per cento; le ritenute Irpef sui redditi da lavoro dipendente e da pensione sono diminuite dell'1,1 per cento. Sulla crescita del fabbisogno hanno influito inoltre alcune operazioni straordinarie, quali l'erogazione di maggiori rimborsi fiscali e il riacquisto dalla società SCIP2 degli immobili che erano stati ceduti nel contesto delle operazioni di cartolarizzazione nel 2002 (circa 2 miliardi).

I programmi e le prospettive per il biennio 2010-11

La manovra di bilancio triennale definita nell'estate del 2008 mirava a conseguire il pareggio di bilancio nel 2011. Tale obiettivo era rinviato nel tempo con l'aggiornamento del *Programma di stabilità* del febbraio scorso, che teneva conto della crisi economica, anche se in misura parziale.

Le attuali previsioni scontano un quadro macroeconomico ancora peggiore. Per il 2010 sia la Commissione europea sia il Governo stimano una debole crescita dell'attività economica (0,1 e 0,3 per cento rispettivamente). Mentre la Commissione europea prevede un contenuto peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (0,3 punti, al 4,8 per cento del PIL), la Ruef indica un disavanzo stabile al 4,6 per cento e un lieve aumento dell'avanzo primario (fig. 13.4). Il rapporto fra il debito e il prodotto aumenterebbe di circa tre punti percentuali sia per la Commissione (al 116,1 per cento) sia per il Governo (al 117,1 per cento). Entrambi gli scenari previsivi scontano una ripresa dell'economia relativamente rapida e una forte decelerazione della dinamica delle erogazioni.

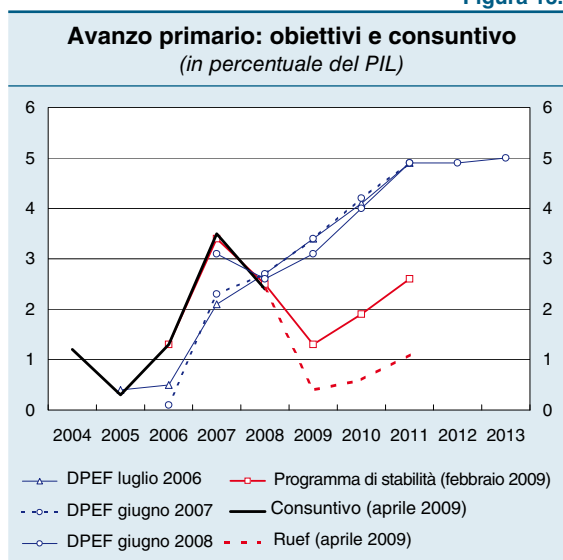
Per il 2011 le stime della Ruef indicano, nonostante il forte calo programmato per l'incidenza sul prodotto della spesa in conto capitale, un disavanzo ancora superiore al 4 per cento del PIL e un debito pubblico in aumento.

Secondo la Ruef, la crescita del prodotto risalirebbe nel 2011 all'1,2 per cento e l'indebitamento netto scenderebbe di 0,3 punti, al 4,3 per cento. La spesa per interessi aumenterebbe dal 5,2 al 5,5 per cento del PIL. Il rapporto fra il debito e il prodotto crescerebbe di 1,2 punti percentuali, avvicinandosi ai livelli massimi registrati intorno alla metà degli anni novanta.

L'incertezza sull'andamento congiunturale e sulle prospettive di medio termine dell'economia è ancora elevata. Nel breve periodo occorre contemperare l'esigenza di mitigare le forti difficoltà delle imprese e delle famiglie con la necessità di limitare il più possibile la crescita del disavanzo e quella del debito. È essenziale che le misure di sostegno all'economia siano mirate, abbiano natura temporanea e siano accompagnate da riduzioni delle spese non essenziali. Gli spazi per recuperi di efficienza nella produzione di servizi pubblici sono ancora ampi. Vi sono inoltre margini per ridurre l'evasione fiscale, che introduce distorsioni nei meccanismi di mercato a danno dei contribuenti che ottemperano agli obblighi di legge.

Gli scenari per i prossimi anni prospettano un contesto caratterizzato da elevati disavanzi e un peso del debito crescente. In un orizzonte temporale più ampio le finanze pubbliche dovranno inoltre sostenere gli effetti del progressivo invecchiamento della popolazione.

Figura 13.4



La sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio e nel lungo periodo richiede che il saldo di bilancio sia riportato – non appena le condizioni congiunturali lo consentano – verso il pareggio, per riassorbire il debito accumulato nel corso della crisi economica e ridurre ulteriormente il peso sul prodotto. Il modesto livello raggiunto dalla spesa in conto capitale e l'elevato carico fiscale suggeriscono di concentrare gli interventi sulla spesa corrente. L'ampiezza della correzione richiede che si operi su tutte le componenti, inclusi gli esborsi per pensioni che rappresentano una quota significativa del bilancio pubblico e sono caratterizzati da una dinamica sostenuta. L'aumento nel medio termine dell'età effettiva di pensionamento permetterebbe anche di tenere conto della crescente longevità della popolazione. Una rapida definizione e approvazione degli interventi, ancorché con effetti dilazionati nel tempo, avrebbe il vantaggio di accrescere la fiducia degli operatori economici dando certezza sui tempi del riassorbimento degli squilibri.

Al fine di consentire un più efficace governo della spesa è prioritaria una profonda revisione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche. Occorre accrescere la produttività nel settore pubblico, proseguendo nell'azione di riforma avviata negli scorsi mesi. Un contributo potrà essere fornito anche da una rapida attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale, se accompagnata da regole di bilancio rigorose in grado di garantire l'equilibrio dei conti e di rafforzare gli incentivi al contenimento degli esborsi.