

13. LA FINANZA PUBBLICA

Nel 2009 la caduta dell'attività economica si è riflessa in un mercato deterioramento dei conti pubblici, anche se inferiore a quello rilevato nelle altre principali economie avanzate. Il disavanzo è salito al 5,3 per cento del prodotto, dal 2,7 del 2008. La spesa primaria ha registrato una crescita sostenuta; le entrate si sono ridotte meno del PIL, grazie anche a introiti di natura straordinaria. Il debito è aumentato in rapporto al prodotto di quasi dieci punti percentuali, al 115,8 per cento.

Con la manovra di bilancio triennale approvata nell'estate del 2008 il Governo si poneva l'obiettivo di ridurre l'indebitamento al 2,0 per cento del PIL nel 2009 e di conseguire nel medio termine un sostanziale pareggio di bilancio. Le priorità della politica di bilancio mutavano nell'autunno del 2008, per l'aggravarsi della crisi finanziaria e del quadro congiunturale, ma restava preminente l'esigenza di non compromettere la situazione dei conti pubblici.

Tra il novembre del 2008 e il giugno del 2009 venivano approvati tre provvedimenti volti a contenere i costi sociali immediati della crisi e a sostenere la domanda aggregata. Gli interventi avevano in larga misura natura temporanea e venivano finanziati con riduzioni di spese e aumenti di entrate. Ad agosto, la legge di assestamento del bilancio dello Stato accresceva i fondi disponibili per i pagamenti delle amministrazioni.

Nel complesso, si può stimare che le misure di sostegno abbiano accresciuto sia le spese sia le entrate di circa lo 0,5 per cento del PIL, senza effetti rilevanti sul disavanzo dell'anno. Gli interventi avrebbero attenuato la caduta del prodotto di circa mezzo punto percentuale.

Per non gravare sulle incerte prospettive di ripresa economica, per il 2010 il Governo non ha previsto ulteriori manovre correttive dei conti pubblici rispetto a quanto già previsto dalla manovra triennale definita nel 2008. Nelle stime della *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica* (Ruef), nel 2010 il debito pubblico salirebbe ancora, al 118,4 per cento del PIL, mentre l'indebitamento netto diminuirebbe al 5,0 per cento. Nelle valutazioni della Commissione europea il disavanzo rimarrebbe stabile al 5,3.

Nei primi mesi dell'anno il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è risultato inferiore a quello del 2009; nei prossimi mesi lo scarto tenderà a riassorbirsi per il venir meno del gettito delle imposte straordinarie.

Il Consiglio della UE, nell'ambito della Procedura per i disavanzi eccessivi, ha chiesto all'Italia di riportare il disavanzo sotto il 3 per cento entro il 2012, un obiettivo in linea con il profilo di rientro già programmato dal Governo.

Il 25 maggio scorso il Consiglio dei ministri, anticipando i tempi della manovra di bilancio, ha approvato un insieme di misure correttive per conseguire gli obiettivi

per l'indebitamento netto fissati per il 2011 e il 2012. L'aggiustamento, concentrato su riduzioni di spese e sulla lotta all'evasione fiscale, raggiungerebbe nelle valutazioni ufficiali 24 miliardi nel 2012.

Sarà necessario un forte impegno nell'attuazione della manovra e un attento monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici, per correggere tempestivamente eventuali scostamenti dagli obiettivi. L'azione di risanamento dovrà proseguire dopo il 2012 per portare il debito su un sentiero di rapida riduzione.

LA FINANZA PUBBLICA NEL 2009

La politica di bilancio per il 2009

La manovra di bilancio triennale dell'estate del 2008 aveva un orientamento restrittivo. A fronte del progressivo peggioramento del quadro congiunturale, tra il novembre del 2008 e il giugno del 2009 il Governo ha adottato tre provvedimenti, con un impatto nullo sull'indebitamento netto, volti a sostenere le famiglie a basso reddito, a potenziare gli ammortizzatori sociali, a concedere sgravi fiscali alle imprese che avrebbero effettuato investimenti in macchinari e a incentivare l'acquisto di alcune categorie di beni durevoli. È seguita ad agosto la legge di assestamento del bilancio dello Stato con la quale si è cercato di accelerare i pagamenti ai fornitori delle Amministrazioni centrali. La previsione di indebitamento netto per il 2009 dell'estate del 2008 è stata progressivamente aumentata di 3,3 punti percentuali del PIL, fino al 5,3 per cento nel *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) di luglio, valutazione confermata dai dati di consuntivo; nello stesso arco temporale la dinamica attesa per il prodotto è stata rivista al ribasso di circa 6 punti percentuali.

Obiettivi e previsioni. – A giugno del 2008 il DPEF indicava come obiettivi un indebitamento netto del 2009 pari al 2,0 per cento del PIL (a fronte di una previsione di crescita del prodotto di poco inferiore all'1 per cento; tav. 13.1) e il raggiungimento di un sostanziale pareggio di bilancio nel 2011. Il conseguimento degli obiettivi era affidato alle misure correttive contenute nella manovra di bilancio triennale approvata contestualmente al Documento.

La manovra triennale, innovando rispetto alla prassi, anticipava all'estate la definizione delle misure correttive necessarie per realizzare gli obiettivi del DPEF e ampliava a un triennio l'orizzonte temporale di riferimento. La manovra mirava a ridurre l'indebitamento netto di 9,9 miliardi nel 2009, 17,1 nel 2010 e 30,9 nel 2011 rispetto ai valori tendenziali. Per il 2009 la correzione era affidata per circa due terzi ad aumenti delle entrate. Nel biennio successivo l'aggiustamento era interamente basato sulle riduzioni di spesa (cfr. il riquadro: La manovra di bilancio per gli anni 2009-2011, in Bollettino economico, n. 54, 2008).

A settembre del 2008, con la *Relazione previsionale e programmatica* (RPP), il Governo rivedeva al ribasso dallo 0,9 allo 0,5 per cento le previsioni di crescita, lasciando sostanzialmente invariato l'obiettivo di indebitamento netto per il 2009.

Il primo pacchetto di misure anticrisi (decreto legge 29 novembre 2008, n. 185) includeva interventi a sostegno del reddito delle famiglie, riduzioni della tassazione delle imprese e maggiori spese in conto capitale, valutati ufficialmente in 0,4 punti percentuali del PIL nel 2009, 0,2 nel 2010 e 0,3 nel 2011. Le misure erano finanziate con un'impo-

sta sostitutiva sulla rivalutazione volontaria dei cespiti aziendali, con gli introiti derivanti dall'intensificazione dell'attività di accertamento e riscossione e con l'utilizzo di risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (cfr. il riquadro: *Il decreto legge anticrisi*, in *Bollettino economico*, n. 55, 2009). Si stimava pertanto un impatto nullo sull'indebitamento netto.

Tavola 13.1

Obiettivi, stime e consuntivo dei conti pubblici per l'anno 2009 (miliardi di euro e percentuali del PIL)							
VOCI	Indebita- mento netto	Avanzo primario	Spesa per interessi	Debito	Per memoria:		
					Crescita % del PIL reale	PIL nominale	Indebita- mento netto 2008
Obiettivi							
DPEF (giugno 2008)	32,7	50,1	82,8	....		1.637,2	39,1
<i>in percentuale del PIL</i>	2,0	3,1	5,1	102,7	0,9		2,5
RPP e Nota di aggiornamento al DPEF (settembre 2008)	34,1	49,7	83,7	....		1.640,2	39,7
<i>in percentuale del PIL</i>	2,1	3,0	5,1	102,9	0,5		2,5
Stime in corso d'anno							
<i>Programma di stabilità e Nota informativa 2009-2011 (febbraio 2009)</i>	57,7	20,2	77,9	....		1.563,4	40,8
<i>in percentuale del PIL</i>	3,7	1,3	5,0	110,5	-2,0		2,6
Ruef (aprile 2009)	71,0	5,5	76,4	....		1.528,9	43,0
<i>in percentuale del PIL</i>	4,6	0,4	5,0	114,3	-4,2		2,7
DPEF (luglio 2009)	81,3	-5,6	75,7	....		1.521,3	43,0
<i>in percentuale del PIL</i>	5,3	-0,4	5,0	115,3	-5,2		2,7
RPP e Nota di aggiornamento al DPEF (settembre 2009)	80,9	-6,9	74,0	....		1.530,9	43,0
<i>in percentuale del PIL</i>	5,3	-0,5	4,8	115,1	-4,8		2,7
<i>Programma di stabilità e Nota di aggiornamento 2010-2012 (gennaio 2010)</i>	80,5	-7,4	73,1	....		1.533,2	43,0
<i>in percentuale del PIL</i>	5,3	-0,5	4,8	115,1	-4,8		2,7
Consuntivo (1)	80,8	-9,5	71,3	1.761,2		1.520,9	42,6
<i>in percentuale del PIL</i>	5,3	-0,6	4,7	115,8	-5,0		2,7

(1) Fonte: Istat e, per il debito, Banca d'Italia.

In favore delle famiglie venivano previsti un trasferimento monetario una tantum ai nuclei a basso reddito, un alleggerimento delle rate dei mutui a tasso variabile mediante accollo da parte dello Stato degli interessi eccedenti un livello predefinito e il potenziamento degli strumenti di tutela del reddito in caso di disoccupazione. Veniva inoltre prorogata al 2009 la detassazione dei premi di produttività stabilita nel 2008 e si introduceva il blocco dell'adeguamento automatico delle tariffe relative ad alcuni servizi direttamente erogati dallo Stato. Relativamente alle imprese, si riduceva permanentemente il prelievo Ires attraverso la deducibilità parziale dell'IRAP e si prevedeva la possibilità, in alcuni casi, di versare l'IVA al momento dell'effettiva riscossione del corrispettivo anziché al momento della fatturazione. Con riguardo agli investimenti, il decreto definiva nuovi stanziamenti volti a indurre, già nel 2009, spese da parte del settore privato per circa 2 miliardi. Venivano inoltre previsti contributi agli investimenti del gruppo Ferrovie dello Stato, trasferimenti per il rinnovo dei contratti di servizio di Trenitalia spa e fondi per la privatizzazione della Tirreniamari.

A dicembre veniva approvata dal Parlamento la legge finanziaria per il 2009. Essa integrava la manovra di bilancio per gli anni 2009-2011 definita nel corso dell'estate, lasciando invariati i saldi programmati.

Nel febbraio del 2009, con l'aggiornamento del *Programma di stabilità*, il Governo rivedeva in senso fortemente peggiorativo le previsioni. Nelle nuove stime il prodotto diminuiva del 2 per cento (anziché crescere dello 0,5) e il disavanzo aumentava al 3,7 per cento del PIL. Nello stesso mese veniva varato il secondo pacchetto di misure anticrisi (decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5), anch'esso con un impatto neutrale sul saldo di bilancio. Venivano previsti incentivi ai consumi di beni durevoli (soprattutto autoveicoli; cfr. il paragrafo del capitolo 8: *I consumi delle famiglie*) e ulteriori sgravi fiscali alle imprese. La copertura finanziaria degli oneri del provvedimento (pari a circa lo 0,1 per cento del PIL) era demandata quasi interamente al maggior gettito dell'IVA e di altre imposte connesso con l'atteso incremento degli acquisti dei beni oggetto di agevolazione (cfr. il riquadro: *Il decreto legge anticrisi di febbraio*, in *Bollettino economico*, n. 56, 2009).

Veniva inoltre siglato l'accordo Stato-Regioni che prevedeva una spesa di circa 8 miliardi per il biennio 2009-2010 (di cui 2,7 finanziati con fondi regionali – Fondo sociale europeo – e la restante parte principalmente con il Fondo per le aree sottoutilizzate) per potenziare gli ammortizzatori sociali (cfr. il paragrafo del capitolo 9: *La disoccupazione e l'offerta di lavoro*).

In aprile la Ruef aumentava al 4,6 per cento del PIL la previsione dell'indebitamento netto. La revisione al rialzo rifletteva l'ulteriore deterioramento della situazione congiunturale (veniva stimata una riduzione del PIL del 4,2 per cento) e, in misura minore, la valutazione a consuntivo del disavanzo del 2008 (2,7 per cento del PIL, contro il 2,6 indicato nel *Programma di stabilità*).

Alla fine di giugno il Governo approvava un terzo pacchetto anticrisi (decreto legge 1° luglio 2009, n. 78). Oltre a ulteriori misure in tema di ammortizzatori sociali, si concedeva alle imprese di dedurre dalla base imponibile dell'Ires il 50 per cento del valore degli investimenti in macchinari e attrezzature effettuati nei successivi dodici mesi (cfr. il riquadro: *I recenti provvedimenti di finanza pubblica*, in *Bollettino economico*, nn. 57 e 58, 2009 e il paragrafo del capitolo 8: *Gli investimenti*). I maggiori esborsi e gli sgravi fiscali, valutati in 0,3 punti percentuali del PIL in ciascun anno del triennio 2009-2011, trovavano copertura finanziaria nel provvedimento stesso. Nel 2009 il finanziamento era assicurato prevalentemente da risparmi di spesa, mentre nel biennio successivo assumevano un ruolo preponderante le maggiori entrate (derivanti principalmente da misure di contrasto dell'evasione fiscale e di potenziamento della riscossione e da disposizioni in materia di giochi e di utilizzo della compensazione dei crediti fiscali). Il provvedimento riproponeva inoltre un'imposta straordinaria per la regolarizzazione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute illegalmente all'estero (cosiddetto scudo fiscale; cfr. il capitolo 12: *La bilancia dei pagamenti e la posizione patrimoniale sull'estero*), da versare alla fine del 2009, il cui gettito per ragioni prudenziali non veniva quantificato e quindi considerato tra i mezzi di copertura finanziaria del provvedimento (a consuntivo il gettito è risultato pari a circa 5 miliardi). Risparmi di spesa derivavano da minori accantonamenti a fondi destinati alla riscrittura in bilancio di somme non erogate entro i limiti di perenzione.

Nel DPEF di luglio, alla luce degli andamenti degli incassi in corso d'anno e di un quadro congiunturale ancora più pessimistico (con una riduzione attesa del prodotto del 5,2 per cento), il Governo portava la stima per l'indebitamento netto del 2009 al 5,3 per cento del PIL; il disavanzo primario era previsto pari a 0,4 punti percentuali del PIL. Le stime tenevano conto dei maggiori stanziamenti disposti con la legge di assestamento del bilancio dello Stato del 2009, che nelle valutazioni ufficiali comportavano un aumento dell'indebitamento netto di 0,3 punti percentuali del prodotto.

La legge di assestamento (legge 3 agosto 2009, n. 121) integrava i fondi di riserva e quelli speciali per quasi 6 miliardi (di questi, circa 5 erano destinati al fondo per la riassegnazione dei residui passivi perenti per accelerare i pagamenti dei crediti maturati dalle imprese nei confronti delle Amministrazioni centrali). Le autorizzazioni di cassa erano aumentate di circa 18 miliardi per consentire il pagamento di una quota significativa di residui passivi.

A ottobre la Commissione europea ha avviato la Procedura per i disavanzi eccessivi anche nei confronti dell'Italia, giudicando di entità non limitata e di natura non temporanea l'atteso sconfinamento dell'indebitamento netto rispetto alla soglia del 3 per cento del PIL.

A novembre il Governo ha utilizzato i proventi allora attesi dallo scudo fiscale per finanziare una riduzione dell'acconto dell'Irpef dovuto a fine 2009, il cui impatto sul gettito era valutato in 3,7 miliardi (decreto legge 23 novembre 2009, n. 168). Nel *Programma di stabilità* dello scorso gennaio, il Governo ha confermato le stime indicate in autunno.

Gli effetti sul 2009 dell'azione di bilancio per contrastare la crisi. – Nel complesso, si può valutare che l'azione discrezionale condotta dalla fine del 2008 abbia determinato un impatto limitato sul bilancio pubblico del 2009: l'aumento netto delle spese e quello delle entrate per effetto degli interventi sarebbero entrambi dell'ordine dello 0,5 per cento del PIL. Alcune delle misure determineranno minori introiti nel 2010 e negli anni successivi.

Secondo le valutazioni ufficiali, i tre provvedimenti anticrisi avrebbero determinato nel 2009 aumenti di spese e sgravi fiscali per un importo complessivo pari allo 0,8 per cento del PIL (tav. 13.2), totalmente finanziati attraverso minori spese e aumenti di entrate. Dai dati disponibili emerge che il bonus straordinario in favore delle famiglie ha dato luogo a una spesa inferiore a quella preventivata dal Governo (di circa 0,05 punti del PIL), che l'imposta sostitutiva sulla rivalutazione volontaria dei cespiti aziendali ha prodotto introiti ampiamente superiori a quelli attesi (di oltre 0,2 punti del prodotto) e che gli incassi dello scudo fiscale sono risultati più ampi di quelli necessari per finanziare la riduzione dell'acconto dell'Irpef dovuto a novembre (per quasi 0,1 punti). Tenendo conto anche delle valutazioni ufficiali riguardanti le maggiori spese stabilite con la legge di assestamento del bilancio dello Stato (0,3 punti percentuali del PIL), il complesso degli interventi introdotti dalla fine del 2008 avrebbe determinato maggiori esborsi netti e maggiori entrate nette pari, entrambi, a circa 0,5 punti percentuali del PIL. Va tuttavia rilevato che esistono ampie incertezze sugli effetti di numerosi interventi e, in particolare, sull'impatto dell'assestamento di bilancio e sull'effettiva realizzazione degli incassi connessi con la lotta all'evasione e con il potenziamento dell'attività di accertamento e riscossione, dai quali doveva derivare parte della copertura finanziaria dei decreti anticrisi. Infine, maggiori esborsi rispetto alle attese potrebbero essere derivati, anche solo temporaneamente, dall'accordo Stato-Regioni del febbraio del 2009.

Alcune misure contenute nei decreti anticrisi sono destinate a peggiorare il saldo di bilancio dei prossimi anni. Si tratta, in particolare, delle imposte sostitutive sulla rivalutazione volontaria dei cespiti aziendali e degli sgravi sugli investimenti in macchinari delle imprese. La prima misura ha determinato un anticipo al 2009 di introiti che si sarebbero verificati successivamente per importi più ampi; la seconda comporterà un minor gettito nel 2010 e nel 2011 perché lo sgravio è fruibile solo in sede di versamento del saldo dell'imposta dovuta per il periodo in cui è stato effettuato l'investimento. Secondo le valutazioni ufficiali, queste misure determineranno una riduzione di incassi, sia nel 2010 sia nel 2011, di circa 0,2 punti percentuali del PIL.

Si può valutare che l'insieme delle misure varate per contrastare la crisi abbia attenuato la caduta del prodotto di circa 0,5 punti percentuali.

La stima è basata su una simulazione controfattuale effettuata con il modello econometrico trimestrale della Banca d'Italia. L'impatto sul prodotto riflette per circa 0,2 punti percentuali l'ampio ricorso (0,5 punti percentuali del PIL) nella copertura dei decreti anticrisi a entrate di natura straordinaria (soprattutto alle citate imposte sostitutive sulla rivalutazione di cespiti aziendali). Il pagamento di tale imposta, essendo deciso volontariamente dai contribuenti a fronte di vantaggi fiscali negli anni successivi, dovrebbe avere avuto un effetto limitato sulle loro decisioni di spesa. Gli incentivi al settore degli autoveicoli e gli sgravi alle imprese sugli investimenti in macchinari avrebbero accresciuto il prodotto del

Effetti attesi dei decreti anticrisi sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (1)			
<i>(milioni di euro)</i>			
VOCI	2009	2010	2011
Spese			
Misure che accrescono le spese	8.884	5.049	4.131
Spese correnti	4.411	2.641	2.392
Bonus famiglie e altre forme di sostegno	2.829	208	212
Istituzione Fondo interventi settore sanitario	0	800	800
Contratti servizio Trenitalia	480	480	480
Integrazione Fondo interventi strutturali di politica economica	2	203	4
Altro	1.100	950	896
Spese in conto capitale	4.473	2.408	1.739
Patto di stabilità interno	2.250	0	0
Incentivi autoveicoli e motoveicoli	1.063	0	0
Fondo occupazione e interventi mercato del lavoro	439	534	304
Investimenti Ferrovie dello Stato e legge obiettivo	60	640	1.220
Altro	661	1.234	215
Misure che riducono le spese	-4.276	-3.147	-3.820
Spese correnti	-197	-1.143	-1.288
Spesa sanitaria	-50	-850	-850
Altro	-147	-293	-438
Spese in conto capitale	-4.079	-2.004	-2.532
Risparmi risorse fondi reiscrizione residui passivi perenti	-2.250	0	0
Fondo per le aree sottoutilizzate	-604	-941	-1.493
Credito d'imposta investimenti e occupazione	-260	-230	-220
Revoche incentivi	-311	-211	-215
Riduzione fondo sociale per l'occupazione e la formazione	-85	-230	0
Altro	-569	-392	-604
VARIAZIONE NETTA DELLE SPESE	4.608	1.902	311
Entrate			
Misure che accrescono le entrate	7.347	6.025	5.780
Rivalutazione volontaria dei cespiti aziendali	2.761	124	81
Potenziamento attività di accertamento e riscossione	1.285	2.165	2.266
Incentivi autoveicoli, motoveicoli, mobili ed elettrodomestici	697	0	0
Paradisi fiscali e contrasto agli arbitraggi internazionali	0	1.021	996
Dichiarazione di attività e sostegno alle famiglie	280	402	421
Vincoli alla compensazione dell'IVA	200	1.000	1.000
Disposizioni in materia di giochi	500	300	0
Altro	1.624	1.013	1.016
Misure che riducono le entrate	-2.698	-3.835	-5.170
Agevolazioni fiscali	-1.435	-952	-994
Detassazione investimenti in macchinari e attrezzature	0	-1.861	-2.406
Effetti indotti dalla rivalutazione volontaria dei cespiti aziendali	0	-463	-1.012
Detassazione del salario di produttività	-460	-128	0
Agevolazioni alle imprese	-10	-50	-190
Altro	-793	-381	-568
VARIAZIONE NETTA DELLE ENTRATE	4.649	2.190	610
VARIAZIONE INDEBITAMENTO NETTO	-41	-288	-299

Fonte: elaborazioni sulle valutazioni ufficiali contestuali all'approvazione dei provvedimenti.

(1) Include gli effetti del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 (convertito con la legge 28 gennaio 2009, n. 2), del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5 (convertito con la legge 9 aprile 2009, n. 33) e del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito con la legge 3 agosto 2009, n. 102).

2009 di circa 0,3 punti percentuali (cfr. il paragrafo del capitolo 10: Le imprese e le politiche anticrisi). Va rilevato che, per i primi, vi sarà una corrispondente perdita di prodotto nel 2010, mentre l'impatto positivo degli sgravi dovrebbe essere proseguito nei primi mesi del 2010.

L'indebitamento netto

Nel 2009 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è risultato pari al 5,3 per cento del PIL, in linea con le stime riportate nel DPEF del luglio del 2009 (tav. 13.3). Il peggioramento rispetto al 2008 è stato di 2,6 punti percentuali del prodotto. Il saldo primario è peggiorato di oltre 3 punti, passando da un avanzo del 2,5 per cento del prodotto a un disavanzo dello 0,6. Il deterioramento riflette la marcata crescita della spesa primaria e il calo delle entrate (cfr. il paragrafo: *Le entrate e le spese*).

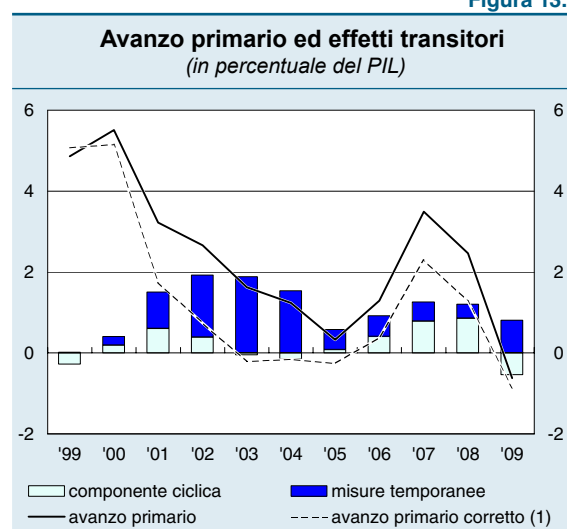
Tavola 13.3

Principali indicatori di bilancio delle Amministrazioni pubbliche (1) (in percentuale del PIL)											
VOCI	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Entrate	45,4	45,0	44,5	45,1	44,5	44,2	45,8	46,9	46,7	47,2	
Spese (2) (3)	47,4	48,1	47,4	48,6	48,0	48,5	49,2	48,4	49,4	52,5	
di cui: <i>interessi</i>	6,3	6,3	5,5	5,1	4,7	4,6	4,6	5,0	5,2	4,7	
Avanzo primario	4,3	3,2	2,7	1,6	1,2	0,3	1,3	3,5	2,5	-0,6	
Indebitamento netto	2,0	3,1	2,9	3,5	3,5	4,3	3,3	1,5	2,7	5,3	
Fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari	3,5	5,0	3,1	4,2	4,2	5,3	4,0	1,9	3,1	5,7	
Debito	109,2	108,8	105,7	104,4	103,8	105,8	106,5	103,5	106,1	115,8	

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) 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 portati in riduzione delle spese nella contabilità nazionale.

L'indebitamento netto primario corretto per gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee, valutati 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), è peggiorato di circa 2 punti (fig. 13.1). Il deterioramento riflette una crescita della spesa superiore a quella del prodotto di trend e perdite di gettito non attribuibili a misure discrezionali o alla dinamica delle variabili macroeconomiche utilizzate per approssimare le principali basi imponibili.

Figura 13.1



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

Il contributo del ciclo economico al peggioramento del disavanzo nel 2009 è stato pari a circa 1,4 punti percentuali del PIL; le misure temporanee hanno operato in senso opposto per quasi mezzo punto percentuale. La stima dell'impatto del ciclo economico è inferiore a quella contenuta nella Ruef di maggio (2,7 per cento) soprattutto perché tiene conto degli effetti di composizione derivanti da una crescita non omogenea delle componenti del PIL. Nel 2009 tali effetti sono risultati particolarmente rilevanti: le componenti del prodotto che più influenzano il bilancio pubblico (i consumi delle famiglie e le retribuzioni lorde) hanno infatti registrato una caduta più contenuta di quella del PIL, sulla cui dinamica ha pesato in modo significativo la forte contrazione delle esportazioni (non direttamente soggette a tassazione).

Le entrate e le spese

Le entrate. – Le entrate delle Amministrazioni pubbliche si sono ridotte per la prima volta negli ultimi cinquant'anni (-1,9 per cento, a 718,1 miliardi), a fronte di una caduta del PIL nominale del 3,0 per cento. Flessioni particolarmente ampie hanno riguardato le imposte sulle imprese e l'IVA.

La pressione fiscale è aumentata di 0,3 punti percentuali, al 43,2 per cento (tav. 13.4). L'incidenza delle imposte dirette e di quelle indirette sul PIL è diminuita rispettivamente di 0,7 e 0,2 punti percentuali. La caduta delle imposte dirette (-7,1 per cento) è stata accentuata dalla riduzione a tantum della misura dell'acconto Irpef; quella delle imposte indirette (-4,2 per cento) è stata invece attenuata dal venir meno degli effetti dei crediti d'imposta che avevano compresso il gettito dell'accisa sul gas metano nel 2008 e dalla dinamica particolarmente sostenuta dei proventi dei giochi. Anche i contributi sociali effettivi hanno subito un calo (-0,5 per cento; 1,1 miliardi), in linea con quello della massa retributiva (-0,6 per cento).

Tavola 13.4

Entrate delle Amministrazioni pubbliche (1) (in percentuale del PIL)											
VOCI	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Imposte dirette	14,4	14,7	13,9	13,4	13,3	13,3	14,4	15,1	15,3	14,6	
Imposte indirette	14,7	14,2	14,3	14,0	14,0	14,2	14,8	14,7	13,8	13,6	
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,2	1,3	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,8	
Pressione tributaria	29,2	29,0	28,4	28,7	28,0	27,6	29,2	29,8	29,1	29,1	
Contributi sociali	12,4	12,3	12,5	12,6	12,6	12,8	12,8	13,3	13,8	14,1	
Pressione fiscale	41,6	41,3	40,8	41,4	40,6	40,4	42,0	43,1	42,9	43,2	
Altre entrate correnti	3,4	3,5	3,5	3,4	3,6	3,5	3,6	3,5	3,6	3,8	
Altre entrate in c/capitale	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	
Totale entrate	45,4	45,0	44,5	45,1	44,5	44,2	45,8	46,9	46,7	47,2	

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

È aumentata, invece, l'incidenza delle entrate tributarie in conto capitale sul prodotto (0,8 punti): gli incassi delle imposte sostitutive a tantum sulle rivalutazioni volontarie di cespiti aziendali, introdotte con il decreto anticrisi del novembre 2008, e lo scudo fiscale hanno incrementato il gettito di 11,6 miliardi.

Per analizzare la dinamica dei singoli tributi erariali vengono qui di seguito utilizzate le entrate di cassa contabilizzate nel bilancio dello Stato (cfr. nell'Appendice la tav. a13.5). I principali tributi locali sono invece discussi nel paragrafo: *Le Amministrazioni locali*.

L'imposta sul reddito delle società si è notevolmente ridotta (-20,6 per cento; 9,8 miliardi) per il secondo anno consecutivo, tornando a un livello di poco inferiore a quello del 2006. In particolare, il saldo è calato del 18,0 per cento (2,2 miliardi), mentre gli acconti sono diminuiti del 23,5 per cento (8,1 miliardi). Ciò riflette sia l'andamento particolarmente sfavorevole della congiuntura, sia l'effetto della riforma dell'Ires entrata in vigore nel 2008 (cfr. il paragrafo del capitolo 13: *Le entrate e le spese* nella Relazione sull'anno 2008), cui si aggiunge l'impatto della deducibilità parziale dell'IRAP, introdotta con il primo decreto anticrisi (circa 1,1 miliardi).

L'Irpef è diminuita del 3,0 per cento (4,8 miliardi). La parte relativa ai redditi da lavoro dipendente e da pensione è rimasta sostanzialmente stabile (0,3 per cento); l'aumento delle retribuzioni e dei trattamenti pensionistici unitari, associato a una struttura fortemente progressiva del prelievo, ha sostanzialmente bilanciato l'effetto della riduzione dell'occupazione. L'Irpef versata in autotassazione ha registrato la contrazione più forte (-19,5 per cento; 5,2 miliardi); gran parte della flessione è dovuta alla perdita temporanea di gettito (quasi 4 miliardi nelle valutazioni ufficiali) derivante dalla riduzione della misura dell'acconto dell'Irpef stabilita alla fine del 2009.

Le imposte sostitutive sul risparmio delle famiglie si sono ridotte del 7,3 per cento (1,0 miliardi); in particolare sono scese quelle sul risparmio gestito (0,5 miliardi) e su dividendi e plusvalenze (rispettivamente 0,3 e 0,2 miliardi). Le imposte sugli interessi sono rimaste invariate: la forte riduzione della componente relativa alle obbligazioni (-20,9 per cento; 1,5 miliardi), che ha riflesso il calo del rendimento medio registrato nel 2009, è stata compensata dall'aumento di quella sui depositi bancari (30,0 per cento; 1,5 miliardi), che segue con maggior ritardo la dinamica dei tassi di interesse.

L'IVA prelevata sulle importazioni da paesi extra UE è scesa del 28,5 per cento (4,4 miliardi), prevalentemente a causa della caduta della domanda e del prezzo del petrolio; quella prelevata sull'interno è diminuita del 4,2 per cento (4,3 miliardi). Nel complesso, il gettito dell'IVA si è ridotto del 7,4 per cento. I consumi delle famiglie per beni e servizi (che costituiscono la parte principale della base imponibile) si sono ridotti del 2,0 per cento; ponderando questi ultimi per le rispettive aliquote, per tener conto anche della ricomposizione dei consumi verso beni ad aliquota inferiore, la caduta sarebbe pari al 2,5 per cento.

L'accisa sul gas metano è aumentata del 76,6 per cento (1,9 miliardi); nel 2008 il gettito si era dimezzato a causa degli ingenti crediti d'imposta precedentemente accumulati. Le altre imposte sull'energia, al netto di disomogeneità contabili, sono rimaste sostanzialmente stazionarie. I proventi da lotto e lotterie sono aumentati del 13,4 per cento (1,5 miliardi), anche per effetto degli interventi stabiliti con i decreti anticrisi dello scorso anno.

Le spese. – Nel 2009 le spese delle Amministrazioni pubbliche sono risultate pari a 798,9 miliardi. La spesa primaria è cresciuta del 4,9 per cento, dal 44,2 al 47,8 per cento del PIL (tav. 13.5).

Tavola 13.5

Spese delle Amministrazioni pubbliche (1) (in percentuale del PIL)										
VOCI	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Redditi da lavoro dipendente	10,4	10,5	10,6	10,8	10,8	11,0	11,0	10,6	10,8	11,3
Consumi intermedi	5,0	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5	5,2	5,2	5,5	6,1
Prestazioni sociali in natura	2,3	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7	2,7	2,9
Prestazioni sociali in denaro	16,4	16,2	16,5	16,8	16,9	17,0	17,0	17,1	17,7	19,2
Interessi	6,3	6,3	5,5	5,1	4,7	4,6	4,6	5,0	5,2	4,7
Altre spese correnti	3,1	3,2	3,3	3,6	3,6	3,6	3,6	3,7	3,8	4,1
Totale spese correnti	43,6	43,9	43,8	44,2	44,0	44,4	44,2	44,3	45,7	48,2
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	37,3	37,6	38,3	39,1	39,3	39,8	39,5	39,3	40,5	43,5
Investimenti fissi lordi (2)	2,3	2,4	1,7	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,4
Altre spese in conto capitale (3)	1,4	1,8	1,9	1,9	1,5	1,7	2,7	1,7	1,5	1,9
Totale spese in conto capitale (2) (3)	3,7	4,2	3,6	4,3	4,0	4,1	5,0	4,0	3,7	4,3
Totale spese (2) (3)	47,4	48,1	47,4	48,6	48,0	48,5	49,2	48,4	49,4	52,5
di cui: <i>spese al netto degli interessi (2) (3)</i>	41,0	41,8	41,9	43,4	43,3	43,9	44,6	43,4	44,2	47,8

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".

Le prestazioni sociali in denaro sono cresciute del 5,1 per cento: la componente pensionistica è aumentata del 4,3 per cento, quella non pensionistica ha registrato, come negli anni precedenti, una dinamica sostenuta (10,7 per cento; 12,1 nel 2008).

La crescita del numero di pensioni erogate dall'INPS (circa l'80 per cento dei trattamenti, il 70 per cento della spesa totale) sarebbe risultata, sulla base del bilancio di previsione dell'INPS per il 2009, inferiore all'1 per cento. Sul numero di nuovi trattamenti ha influito l'inasprimento dei requisiti minimi per il pensionamento di anzianità stabilito dalla legge 24 dicembre 2007, n. 247. Dopo un primo "scalino" nel gennaio del 2008 (l'età minima per accedere al trattamento aumentava da 57 a 58 anni), a partire dal luglio 2009 sono divenuti necessari 59 anni di età e una somma di anzianità anagrafica e anzianità contributiva non inferiore a 95. L'incremento dell'importo medio unitario ha riflesso soprattutto l'adeguamento automatico delle pensioni ai prezzi (pari al 3,5 per cento).

Tra le prestazioni sociali in denaro diverse dalle pensioni, si è registrato un forte aumento della spesa per gli assegni di integrazione salariale (triplicata rispetto al 2008) e per le indennità di disoccupazione. L'aumento riflette gli effetti del ciclo economico e i provvedimenti presi dal Governo in corso d'anno per ampliare la copertura degli ammortizzatori sociali (cfr. il paragrafo: La politica di bilancio per il 2009). La spesa non pensionistica di natura assistenziale è cresciuta di quasi il 50 per cento, soprattutto a causa del già citato trasferimento monetario una tantum ai nuclei a basso reddito (circa 1,5 miliardi).

I redditi da lavoro dipendente sono cresciuti dell'1,0 per cento (3,6 nel 2008), all'11,3 per cento del PIL. L'aumento è l'effetto netto degli incrementi retributivi con-

cessi per il contratto 2008-09 a quasi tutto il personale non dirigente (pari in media a circa il 3,2 per cento nel biennio) e del venir meno degli arretrati pagati nel 2008.

I rinnovi sottoscritti nel 2008, relativi al biennio 2006-07, hanno comportato significativi esborsi per arretrati. Ciò è dovuto al ritardo con cui sono stati rinnovati, all'entità degli aumenti retributivi concessi (in media pari a circa il 4,9 per cento biennale) e agli stipendi relativamente alti delle categorie coinvolte (ad esempio i medici e gli altri dirigenti del SSN). Nei primi mesi del 2010 sono stati rinnovati contratti per il personale dirigente, alcuni dei quali scaduti da oltre tre anni.

Secondo i dati aggregati di contabilità nazionale, nel 1980 le retribuzioni medie lorde delle Amministrazioni pubbliche erano più elevate di quelle del settore privato del 21 per cento; il differenziale raggiungeva il 39 per cento nel 1990, per scendere al 22 nel 1995; ha ripreso a salire all'inizio degli anni 2000, fino a raggiungere il 33 per cento nel 2008. Analisi condotte su dati campionari, che consentono di tenere conto di alcune differenze nella composizione dell'occupazione nei due settori, confermano che il divario in favore del settore pubblico è rilevante, anche se inferiore a quello osservato nei dati di contabilità nazionale.

Un'analisi econometrica condotta sul campione dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia stima, tenendo conto dell'età, del sesso, del livello di istruzione, della qualifica professionale e dell'area geografica, un differenziale in favore del settore pubblico nel 2008 pari in media al 17 per cento per le donne e al 7 per cento per gli uomini, relativamente maggiore nel Sud (rispettivamente, 29 e 9 per cento) e per i lavoratori con qualifiche intermedie (19 e 8 per cento); il differenziale diminuisce, divenendo in alcuni casi negativo, per i dirigenti e, più in generale, al crescere della fascia retributiva. Queste stime sono corrette solo nell'ipotesi che non vi siano altre variabili correlate con la retribuzione che possono indurre il lavoratore a impiegarsi nel settore pubblico piuttosto che in quello privato. Controllando per ulteriori motivazioni, oltre a quelle monetarie, della scelta del settore di occupazione (quali la responsabilità, la sicurezza del lavoro, la gratificazione che può derivare dall'essere dipendente pubblico), la stima del differenziale risulta molto più ampia. La correzione è particolarmente rilevante per gli individui con salari medio-alti.

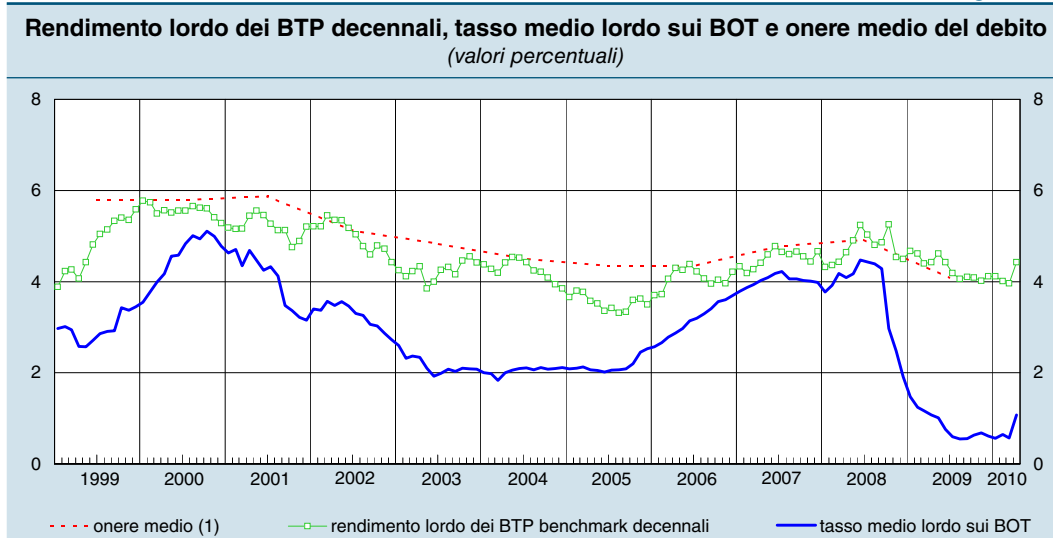
La spesa per le prestazioni sociali in natura è salita del 4,0 per cento (2,2 nel 2008); quella per i consumi intermedi è aumentata del 7,5 per cento (6,4 nel 2008), sostenuta dal concentrarsi di consegne al Ministero della Difesa e dalla forte crescita dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM). Circa il 90 per cento delle prestazioni sociali in natura e il 30 per cento dei consumi intermedi sono riferibili alla spesa sanitaria corrente (cfr. il paragrafo: *Le Amministrazioni locali*).

Al netto dei proventi delle dismissioni immobiliari e del costo del riacquisto degli immobili rimasti invenduti nell'ambito dell'operazione SCIP2 (0,9 miliardi), gli investimenti sono cresciuti del 3,5 per cento; nel quadriennio 2005-08 si erano ridotti in media dell'1,2 per cento all'anno in termini nominali, soprattutto a causa della componente erogata dalle Amministrazioni locali.

La forte diminuzione della spesa per interessi (-12,2 per cento) è dovuta alla riduzione dei tassi a breve termine, che ha più che compensato l'aumento della consistenza media delle passività.

I tassi medi lordi sui BOT, pari a circa il 4 per cento a settembre del 2008, sono successivamente calati fortemente, fino a toccare lo 0,6 per cento nel luglio del 2009; sono rimasti su tale livello fino a marzo 2010, per poi portarsi su valori prossimi all'1,0 per cento (fig. 13.2). La riduzione registrata dai tassi sui titoli a più lunga scadenza è stata molto meno marcata. L'onere medio del debito, calcolato come rapporto tra spesa per interessi e consistenza media del debito, è sceso dal 4,9 al 4,1 per cento.

Figura 13.2



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

Le Amministrazioni locali

Nel 2009 sono diminuite le entrate proprie delle Amministrazioni locali, in particolare quelle tributarie. Il calo è stato più che compensato dall'aumento dei trasferimenti dallo Stato. Le spese correnti hanno rallentato; si è interrotta la flessione della spesa in conto capitale. Il disavanzo è stato pari allo 0,4 per cento del PIL (0,3 nel 2008).

Le entrate e le spese delle Amministrazioni locali sono qui di seguito analizzate escludendo gli effetti di un'operazione contabile tra lo Stato e le Regioni che non ha influenzato il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche. Le Regioni hanno prelevato 6,1 miliardi dai loro conti correnti nella Tesoreria statale, riversandoli al bilancio dello Stato. Il versamento riguarda trasferimenti erariali per il finanziamento del fabbisogno sanitario per gli anni 2001-06, rivelatisi eccessivi alla luce del gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'Irpef accertato a consuntivo.

Nel 2009 la spesa complessiva è cresciuta dell'1,8 per cento (al 16,4 per cento del PIL). La crescita della spesa primaria corrente ha rallentato (2,4 per cento, contro il 6,9 del 2008). Nonostante i rinnovi contrattuali nei comparti della sanità e degli enti territoriali, i redditi da lavoro sono diminuiti dell'1,4 per cento; nel 2008 si erano chiusi i contratti relativi al biennio precedente che avevano determinato cospicui arretrati (cfr. il paragrafo: *Le entrate e le spese*). I consumi intermedi sono cresciuti del 5,5 per cento, risentendo del forte aumento dei SIFIM.

La spesa sanitaria, che rappresenta circa il 50 per cento della spesa corrente complessiva (la quasi totalità delle prestazioni sociali in natura, oltre la metà dei redditi da lavoro e una quota rilevante dei consumi intermedi) è cresciuta dell'1,9 per cento (6,6 per cento nel 2008); al suo interno, la spesa farmaceutica convenzionata è scesa (-1,9 per cento) per il terzo anno consecutivo.

Negli ultimi anni il legislatore è più volte intervenuto sul finanziamento del SSN rendendo più stringente il vincolo di bilancio delle Regioni (cfr. il paragrafo del capi-

tole 13: *Le Amministrazioni locali* nella Relazione sull'anno 2008 e nell'Appendice il paragrafo della sezione: *Principali provvedimenti in materia economica: Finanza decentrata*). In particolare, le misure hanno riguardato i sistemi sanitari regionali con squilibri finanziari rilevanti. Nel 2007 sette Regioni (Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Molise, Sardegna e Sicilia) avevano sottoscritto un piano di rientro dal deficit sanitario; quattro di esse (Abruzzo, Campania, Lazio e Molise) sono state commissariate a causa dei ritardi nell'attuazione dei piani (cfr. Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane*, «Economie regionali», di prossima pubblicazione). Nel dicembre del 2009 la Regione Calabria ha sottoscritto un piano di rientro in cui si stima un debito pregresso di circa 2,2 miliardi.

Alcune evidenze empiriche mostrano che nella sanità esistono ampi margini di risparmio, realizzabili diffondendo le scelte organizzative e gestionali migliori.

Un'analisi econometrica (relativa al periodo 1993-2006) delle determinanti delle differenze regionali nella spesa sanitaria pro capite (corretta sulla base di indicatori di domanda di assistenza, quali ad esempio la struttura demografica, il reddito pro capite, gli stili di vita e altre variabili di controllo standard nella letteratura) evidenzia i seguenti risultati. Le differenze risultano correlate negativamente con il grado di appropriatezza dei trattamenti (ad esempio l'incidenza dei parti cesarei o la quota di pazienti con una diagnosi di tipo medico dimessi da reparti chirurgici) e significativamente influenzate dalle scelte regionali sull'organizzazione del servizio sanitario (ad esempio in materia di distribuzione farmaceutica o di incidenza delle strutture private accreditate). I differenziali di spesa non si distribuiscono omogeneamente fra le varie componenti: ad esempio, nelle regioni caratterizzate da più elevati livelli di spesa sembrano esistere possibilità di risparmio particolarmente ampie nella componente farmaceutica. Inoltre, non c'è evidenza che una spesa superiore alla media sia associata a servizi di qualità migliore. Miglioramenti nelle modalità di fornitura dei servizi e nell'organizzazione delle reti di distribuzione possono consentire risparmi apprezzabili. Ad esempio, la quota di spesa farmaceutica in distribuzione diretta risulta negativamente correlata con la spesa sanitaria complessiva: a un incremento di un punto percentuale della distribuzione diretta dei farmaci, che riflette un significativo aumento della capacità gestionale dell'amministrazione in quest'area, corrisponderebbe in media una minore spesa di circa 15 euro pro capite (-1,2 per cento) all'anno.

Gli investimenti, escludendo le dismissioni immobiliari, sono aumentati dello 0,2 per cento (a 27,9 miliardi), dopo essersi ridotti del 4,1 per cento nel precedente biennio. Sulla dinamica del 2009 hanno influito l'allentamento del Patto di stabilità interno per i Comuni adempienti negli anni precedenti e l'esclusione dal Patto, a partire dal 2008, di alcune spese delle Regioni relative a interventi cofinanziati dai fondi europei.

Le entrate totali delle Amministrazioni locali sono aumentate dell'1,7 per cento (al 16,0 per cento del PIL); quelle proprie, calcolate escludendo sia i trasferimenti pubblici sia quelli dall'estero (principalmente dalla UE), si sono ridotte dell'8,1 per cento (all'8,1 per cento del PIL), risentendo del forte calo delle entrate tributarie (-10,6 per cento).

Le imposte indirette si sono ridotte del 10,9 per cento (a 62,8 miliardi). L'IRAP è diminuita del 12,9 per cento (a 31,4 miliardi; cfr. nell'Appendice la tav. a13.6); la riduzione sarebbe stata ancora più marcata in assenza delle perdite temporanee di gettito nel 2008 derivanti dal taglio del cuneo fiscale sul lavoro. L'ICI (al netto della parte sulle aree edificabili), dopo il forte calo del 2008 dovuto all'abolizione dell'imposta sull'abitazione principale, è ulteriormente diminuita (-1,4 per cento).

Le imposte dirette si sono ridotte del 9,9 per cento (a 29,8 miliardi). L'addizionale regionale e quella comunale all'Irpef, che nel 2008 avevano registrato un'elevata crescita risentendo degli aumenti di aliquote deliberati dagli enti nel 2007, sono calate nel 2009 rispettivamente del 5,7 e del 5,6 per cento. Dall'estate del 2008 è stato sospeso il potere degli enti territoriali di deliberare aumenti delle aliquote, ad eccezione di quelli collegati alla copertura di disavanzi sanitari (cfr. nell'Appendice alla Relazione sull'anno 2008 il paragrafo della sezione: Principali provvedimenti in materia economica: Finanza decentrata).

I trasferimenti pubblici sono aumentati del 14,8 per cento (al 7,8 per cento del PIL); la crescita ha riguardato soprattutto la componente corrente (16,2 per cento). I contributi pubblici agli investimenti sono saliti del 3,9 per cento, dopo il forte calo del 2008. Le risorse dall'estero sono diminuite complessivamente del 14,4 per cento risentendo dei ritardi nell'attuazione della nuova programmazione dei fondi comunitari.

L'utilizzo di strumenti finanziari derivati. – È proseguita la riduzione dell'utilizzo di strumenti finanziari derivati da parte delle Amministrazioni locali, risentendo del divieto, disposto nel giugno del 2008, di stipulare nuovi contratti fino al riordino della regolamentazione (cfr. il paragrafo del capitolo 13: *Il fabbisogno e il debito* nella Relazione sull'anno 2008) e della chiusura anticipata di alcune operazioni in essere.

Alla fine del mese di marzo 2010, sulla base delle segnalazioni statistiche di vigilanza e della Centrale dei rischi, che rilevano solo i contratti conclusi con intermediari operanti in Italia, il valore nozionale dei contratti (cfr. nell'Appendice la voce del Glossario: Valore nozionale) era pari a 21,8 miliardi (26,1 e 31,5, rispettivamente, alla fine del 2008 e del 2007). Il valore di mercato negativo per gli enti, che indica l'ammontare che dovrebbero versare agli intermediari se le operazioni in essere venissero chiuse, era pari a circa 1,1 miliardi, sostanzialmente costante nell'ultimo biennio (in base alle regole stabilite in sede europea, tale valore non concorre alla determinazione del debito degli enti). Alcuni contratti presentano un valore di mercato positivo a favore degli enti; nel complesso, tale valore è rimasto stabile a circa 0,1 miliardi. Il numero degli enti con contratti derivati aventi valore di mercato negativo superiore alla soglia di censimento della Centrale dei rischi (30.000 euro dal gennaio 2009, 75.000 in precedenza) è sceso a 426 (di cui 13 Regioni, 28 Province e 371 Comuni), a fronte di 474 a fine 2008 e di 669 nel 2007 (cfr. nell'Appendice la tav. a13.15).

Il fabbisogno e il debito

Il fabbisogno. – Nel 2009 il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è cresciuto di 36,6 miliardi, a 85,7 (dal 3,1 al 5,6 per cento del PIL; tav. 13.6); i proventi delle dismissioni mobiliari sono stati pari a 0,8 miliardi, in gran parte derivanti dalla cessione alla Cassa depositi e prestiti (CDP) dei diritti d'opzione sull'aumento del capitale dell'Enel.

Tavola 13.6

Saldi e debito delle Amministrazioni pubbliche (milioni di euro)					
VOCI	2005	2006	2007	2008	2009
Indebitamento netto	61.432	49.403	23.191	42.575	80.800
Fabbisogno complessivo	70.681	58.908	26.511	49.072	85.676
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	75.299	58.947	30.011	49.091	86.475
Debito	1.512.753	1.582.067	1.599.790	1.664.204	1.761.229
<i>per memoria:</i>					
Dismissioni mobiliari (1)	4.618	38	3.500	19	798
Variazione dei depositi del Tesoro presso la Banca d'Italia	-1.197	8.230	-13.142	10.611	11.399

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

Il fabbisogno, l'aumento delle disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia (11,4 miliardi) e i rimborsi netti di titoli a breve termine (7,5 miliardi) sono stati finanziati principalmente con emissioni nette di titoli a medio e lungo termine (93,7 miliardi), prestiti di istituzioni finanziarie monetarie (2,8 miliardi) e l'incremento dei depositi detenuti presso la Tesoreria dello Stato da enti esterni alle Amministrazioni pubbliche (9,8 miliardi); la quota di questi ultimi riconducibile alla CDP è aumentata di 10,7 miliardi.

Con riferimento alla composizione per sottosettori, il fabbisogno delle Amministrazioni centrali è aumentato di 29,3 miliardi, a 81,9. Il fabbisogno delle Amministrazioni locali è stato pari a 3,9 miliardi; nel 2008 l'erogazione del prestito trentennale dello Stato (8,4 miliardi) nell'ambito dei piani di rientro da disavanzi sanitari eccessivi aveva determinato un avanzo di 3,2 miliardi.

Il divario tra il fabbisogno e l'indebitamento netto. – Il divario tra il fabbisogno e l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è rimasto sul livello registrato nel biennio precedente (0,4 punti percentuali del PIL; tav. 13.7).

Tavola 13.7

Raccordo tra l'indebitamento netto e la variazione del debito											
		<i>(in percentuale del PIL)</i>									
VOCI		2000 (1)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
(a)	Indebitamento netto (Istat)	2,0	3,1	2,9	3,5	3,5	4,3	3,3	1,5	2,7	5,3
(b)	Saldo delle partite finanziarie (2)	2,3	0,5	0,3	0,3	1,0	1,3	0,5	0,5	0,2	0,6
(c)	Differenza cassa-competenza	-1,1	0,6	-0,2	0,7	-0,4	-0,4	0,2	0,1	0,3	-0,1
	<i>saldo primario</i>	-0,6	0,9	0,2	0,9	-0,2	-0,3	-0,1	0,3	0,1	-0,3
	<i>interessi</i>	-0,5	-0,2	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1	0,3	-0,2	0,2	0,1
(d)=(a)+(b)+(c)	Fabbisogno del settore pubblico (MEF)	3,1	4,2	3,0	4,4	4,1	5,2	4,0	2,1	3,3	5,8
(e)=(g)-(d)	Discrepanze fabbisogno	0,5	0,7	0,1	-0,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
(g)	Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle dismissioni mobiliari (BI)	3,6	5,0	3,1	4,2	4,2	5,3	4,0	1,9	3,1	5,7
(h)	Dismissioni mobiliari (introiti -)	-1,3	-0,4	-0,2	-1,3	-0,6	-0,3	0,0	-0,2	0,0	-0,1
(i)=(g)+(h)	Fabbisogno complessivo (BI)	2,2	4,6	2,9	3,0	3,6	4,9	4,0	1,7	3,1	5,6
(l)	Variazione dei depositi del Tesoro presso la Banca d'Italia	-0,8	0,2	0,0	-0,6	0,2	-0,1	0,6	-0,8	0,7	0,7
(m)	Scarti di emissione	0,0	-0,2	-1,9	-0,3	0,0	-0,2	0,2	0,3	0,3	0,0
(n)	Variazione del controvalore in euro di passività in valuta	0,1	0,0	-0,3	-0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
(o)=(i)+(l)+(m)+(n)	Variazione del debito (BI)	1,5	4,6	0,8	1,9	3,7	4,8	4,7	1,1	4,1	6,4
(p)=(a)-(o)	Divario Indebitamento netto - Variazione del debito	0,5	-1,6	2,1	1,6	-0,2	-0,5	-1,3	0,4	-1,4	-1,1
(f)=(a)-(g)	<i>Divario Indebitamento netto - Fabbisogno AP</i>	-1,6	-1,9	-0,2	-0,8	-0,7	-1,0	-0,6	-0,4	-0,4	-0,4
(q)=(g)-(o)	<i>Divario Fabbisogno AP - Variazione del debito</i>	2,1	0,3	2,3	2,4	0,5	0,5	-0,7	0,8	-1,0	-0,7

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 (MEF), 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 (BI); per il saldo delle partite finanziarie attive, elaborazioni su dati Conti finanziari, Banca d'Italia.

(1) Per omogeneità di confronto, l'indebitamento netto esclude i proventi della vendita delle licenze UMTS contabilizzati in termini di competenza (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 incassati (11.899 milioni, di cui 10.709 inclusi nelle dismissioni mobiliari). –

(2) Include la variazione delle seguenti attività finanziarie: monete e depositi (al netto delle disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia), titoli, azioni e partecipazioni (con l'esclusione delle dismissioni mobiliari) e prestiti. Nel 2006 la cancellazione dei crediti verso la TAV (12.950 milioni) ha inciso sull'indebitamento netto ma non sul fabbisogno; la discrepanza è stata attribuita al saldo delle partite finanziarie.

Al divario hanno contribuito l'accumulazione di attività finanziarie (0,6 punti percentuali del PIL, per metà attribuibili alla sottoscrizione da parte dello Stato, nell'ambito del sostegno al sistema finanziario, delle obbligazioni emesse dalle banche), che accresce il fabbisogno ma non l'indebitamento netto, e le differenze riconducibili al diverso criterio di con-

tabilizzazione delle transazioni, di cassa nel caso del fabbisogno e di competenza economica per l'indebitamento netto (-0,1 per cento del PIL, in media nulle nel periodo 2000-08).

Le discrepanze statistiche, dovute alle diverse modalità di rilevazione del fabbisogno utilizzate dalla Banca d'Italia e dal Ministero dell'Economia e delle finanze, sono rimaste stabili rispetto al 2008 (-0,1 per cento del PIL).

Il debito. – L'incidenza sul prodotto del debito delle Amministrazioni pubbliche è aumentata per il secondo anno consecutivo, raggiungendo il 115,8 per cento. L'incremento di 9,7 punti percentuali riflette: per 8,0 punti, l'impatto del divario tra l'onere medio del debito (4,3 per cento, calcolato come rapporto tra la spesa per interessi e il debito alla fine dell'anno precedente) e la dinamica del PIL (-3,0 per cento); per 0,6 punti, il disavanzo primario; per 1,1 punti, una componente residuale dovuta allo scostamento fra la variazione del debito e l'indebitamento netto.

Il debito è aumentato di 97,0 miliardi riflettendo il fabbisogno e l'aumento delle disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia da 20,3 miliardi alla fine del 2008 a 31,7 alla fine del 2009.

Gli scarti di emissione su titoli hanno contribuito all'aumento del debito per 0,1 miliardi mentre l'apprezzamento dell'euro ha ridotto di 0,1 miliardi il controvalore delle passività in valuta.

Nonostante le condizioni di costo particolarmente favorevoli sul tratto a breve termine della curva dei rendimenti, nel 2009 il Ministero dell'Economia e delle finanze ha aumentato le emissioni di titoli a medio e a lungo termine; tale strategia ha accresciuto di quattro mesi la vita media residua dei titoli di Stato e di sei mesi la loro durata finanziaria media (cfr. il paragrafo del capitolo 15: *I titoli pubblici*). La vita media residua del debito complessivo è passata da sette anni e due mesi a sette anni e quattro mesi. Uno spostamento delle emissioni verso il breve termine avrebbe comportato risparmi significativi sulla spesa per interessi nell'anno, a fronte dei quali tuttavia sarebbero aumentati i rischi di rifinanziamento e di variazione dei tassi. Inoltre, il risparmio sarebbe stato compensato da una probabile maggior spesa negli anni futuri, come indicato dall'aumento dei tassi implicito nella curva dei rendimenti.

La quota sul totale del debito dei titoli a medio e a lungo termine è aumentata di 1,2 punti percentuali (dal 74,3 al 75,5 per cento) mentre quella dei titoli a breve termine si è ridotta di circa un punto (dall'8,9 al 7,9 per cento). Il debito comprende buoni postali per un valore nominale di 28,7 miliardi, a fronte di un valore di rimborso, che include gli interessi capitalizzati, pari a 93,9 miliardi.

L'incidenza sul PIL del debito delle Amministrazioni locali è aumentata, passando dal 6,8 al 7,3 per cento (tav. 13.8), attestandosi su un valore nominale leggermente superiore a quello del 2007.

Tavola 13.8

Composizione per sottosettori del debito pubblico (in percentuale del PIL)											
VOCI	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Amministrazioni pubbliche	109,2	108,8	105,7	104,4	103,8	105,8	106,5	103,5	106,1	115,8	
Amministrazioni centrali	105,4	104,9	101,9	99,0	98,4	99,7	99,4	96,3	99,3	108,5	
Amministrazioni locali	3,2	3,2	3,4	5,1	5,3	6,1	7,1	7,1	6,8	7,3	
Enti di previdenza	0,5	0,6	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	

La quota dei prestiti di istituzioni finanziarie monetarie sul totale del debito delle Amministrazioni locali è aumentata di 3,1 punti percentuali (al 69,5 per cento), mentre quella dei titoli si è ridotta di 2,5 punti percentuali (al 25,8 per cento); la quota delle altre passività, costituite principalmente da operazioni di cartolarizzazione, si è ulteriormente ridotta di 0,6 punti percentuali (al 4,7 per cento). Il debito delle Regioni e quello dei Comuni è aumentato al 2,8 e al 3,2 per cento del PIL (rispettivamente 2,6 e 3,0 nel 2008) mentre quello delle Province è rimasto invariato allo 0,6 per cento; il debito degli altri enti è passato dallo 0,6 allo 0,7 per cento.

Nel 2009, mantenendo costante la ripartizione territoriale del prodotto rispetto a quella del 2008, l'incidenza del debito sul PIL dei rispettivi territori è aumentata nel Mezzogiorno (dall'8,7 al 9,5 per cento), nel Centro (dall'8,5 al 9,1 per cento), nel Nord Ovest (dal 5,8 al 6,2 per cento) e nel Nord Est (dal 4,6 al 4,7 per cento).

I debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche. – Le statistiche sul debito pubblico, elaborate in coerenza con le regole stabilite in sede europea, non includono le passività delle Amministrazioni pubbliche connesse con le dilazioni nel pagamento di beni e servizi (debiti commerciali).

Non esistono informazioni precise sulla consistenza dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche. Le diverse fonti disponibili sono caratterizzate da criteri di rilevazione e metodologie di elaborazione non omogenei. Sulla base delle risposte all'Indagine sulle imprese industriali e dei servizi privati non finanziari con almeno 20 addetti (Invind) condotta dalla Banca d'Italia, si può stimare che a fine 2009 i crediti commerciali delle imprese di questi settori verso le Amministrazioni pubbliche fossero pari a circa 40 miliardi (il 2,6 per cento del PIL), in aumento di oltre il 10 per cento rispetto al 2008; l'incremento rifletterebbe la crescita del fatturato nei confronti delle Amministrazioni pubbliche e l'allungamento dei tempi di pagamento (da 204 a 218 giorni).

La stima non tiene conto delle imprese con meno di 20 addetti, di quelle appartenenti al settore delle costruzioni e di alcune tipologie di aziende del settore sanitario. Applicando il rapporto tra crediti commerciali e fatturato verso le Amministrazioni pubbliche stimato sul campione dell'indagine Invind al fatturato complessivo delle imprese verso le Amministrazioni pubbliche (approssimato dalla somma di consumi intermedi, prestazioni sociali in natura e spesa per investimenti), si può valutare che l'indebitamento commerciale complessivo delle Amministrazioni pubbliche a fine 2009 fosse dell'ordine del 4 per cento del PIL.

I crediti commerciali verso le Amministrazioni centrali, che rappresentano poco più di un decimo del totale, sarebbero rimasti sostanzialmente costanti, anche per effetto delle risorse messe a disposizione dalla legge di assestamento del bilancio dell'agosto 2009. Aumenti significativi avrebbero invece riguardato le Amministrazioni locali.

I tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche sarebbero superiori al doppio di quelli del settore privato (cfr. il paragrafo del capitolo 14: *Le condizioni e le scelte finanziarie delle imprese*) e molto alti anche nel confronto internazionale. Tempi lunghi di pagamento comportano costi rilevanti sia per le imprese fornitrici, che devono trovare fonti alternative di finanziamento, sia per le stesse Amministrazioni pubbliche, per gli interessi di mora e le spese di eventuali procedure giudiziali attivate dai creditori; inoltre l'incertezza dei tempi di pagamento può avere effetti distorsivi sulle dinamiche concorrenziali.

Secondo l'indagine European Payment Index 2009, in Italia le Amministrazioni pubbliche pagano i propri fornitori in media dopo circa 128 giorni (contro 70 della Francia e 40 della Germania); i tempi medi di pagamento previsti contrattualmente sono pari a circa 76 giorni (48 in Francia e 25 in Germania), a cui si aggiungono 52 giorni di ritardo (22 in Francia e 15 in Germania).

Il nostro ordinamento ha recepito nel 2002 la direttiva CE 29 giugno 2000, n. 35, prevedendo un termine di pagamento ordinario di 30 giorni e un elevato tasso di mora. L'efficacia di tali norme è attenuata dalla possibilità di derogarvi per via negoziale.

LA POLITICA DI BILANCIO PER IL 2010 E PER IL MEDIO TERMINE

La politica di bilancio del Governo mira a ricondurre il disavanzo al di sotto del 3 per cento nel 2012, in linea con la richiesta del Consiglio della UE all'Italia nell'ambito della Procedura per i disavanzi eccessivi. Per raggiungere tale obiettivo il Governo ha definito per il biennio 2011-12 una manovra correttiva valutata ufficialmente in 24 miliardi.

La politica di bilancio per il 2010

Nel DPEF del luglio del 2009 l'obiettivo per l'indebitamento netto del 2010 era posto pari al 5,0 per cento del PIL (tav. 13.9). Non erano previsti interventi correttivi rispetto al disavanzo tendenziale.

Tavola 13.9

Obiettivi e stime dei conti pubblici per l'anno 2010 (miliardi di euro e percentuali del PIL)								
VOCI	Indebita- mento netto	Avanzo primario	Spesa per interessi	Debito	Per memoria:			
					Crescita % del PIL reale	PIL nominale	Indebita- mento netto 2009	Debito 2009
Obiettivi								
DPEF (luglio 2009)	76,9	2,6	79,5	....		1.549,6	81,3	....
<i>in percentuale del PIL</i>	5,0	0,2	5,1	118,2	0,5		5,3	115,3
RPP e Nota di aggiornamento al DPEF (settembre 2009)								
	77,6	-0,7	77,0	....		1.564,8	80,9	....
<i>in percentuale del PIL</i>	5,0	0,0	4,9	117,3	0,7		5,3	115,1
Programma di stabilità e Nota di aggiornamento 2010-2012 (gennaio 2010)								
	78,0	-1,6	76,3	....	1,1	1.572,4	80,5	....
<i>in percentuale del PIL</i>	5,0	-0,1	4,9	116,9			5,3	115,1
Stime								
Ruef (maggio 2010)	78,1	-6,8	71,4	....	1,0	1.554,3	80,8	....
<i>in percentuale del PIL</i>	5,0	-0,4	4,6	118,4			5,3	115,8

Come già nel 2008, contestualmente alla presentazione del DPEF il Governo anticipava con un decreto legge parte della manovra di bilancio (cfr. il paragrafo: La politica di bilancio per il 2009 e il riquadro: I recenti provvedimenti di finanza pubblica, in Bollettino economico, n. 57, 2009).

A settembre, la RPP confermava l'obiettivo per il disavanzo. La legge finanziaria per il 2010 introduceva maggiori spese per 4,9 miliardi e sgravi fiscali per 1,2 miliar-

di, finanziati anche con i maggiori incassi attesi dal saldo Irpef a seguito della citata riduzione dell'acconto dovuto a fine 2009 (cfr. il paragrafo: *La politica di bilancio per il 2009* e il riquadro: *La legge finanziaria 2010*, in *Bollettino economico*, n. 60, 2010).

Tra le maggiori spese erano incluse la proroga e l'estensione di interventi di importo limitato precedentemente avviati, misure di incentivo all'occupazione, stanziamenti per l'Università e, in attuazione del nuovo Patto per la salute per il triennio 2010-12, per il SSN. Tra gli sgravi fiscali, il provvedimento principale riguardava l'ulteriore proroga della detassazione dei contratti di produttività.

In dicembre, nell'ambito della Procedura per disavanzi eccessivi, il Consiglio della UE chiedeva all'Italia, oltre che di riportare il disavanzo al di sotto della soglia del 3 per cento entro il 2012, di dare piena attuazione alla manovra triennale dell'estate 2008 già a partire dal 2010 e di realizzare un consolidamento fiscale in termini strutturali per gli anni 2010-12 pari ad almeno mezzo punto percentuale del prodotto all'anno.

Il *Programma di stabilità*, presentato a gennaio del 2010, confermava la stima per il disavanzo dell'anno al 5,0 per cento del PIL. La Commissione europea ha giudicato le stime sostanzialmente in linea con le raccomandazioni del Consiglio della UE.

A marzo il Governo ha approvato un decreto legge contenente misure di sostegno e incentivi al consumo rivolti a settori ritenuti particolarmente penalizzati dalla crisi. Gli stanziamenti sono pari a circa 300 milioni e la loro copertura finanziaria è garantita principalmente da norme anti-evasione.

Le stime più recenti sui conti pubblici. – La Ruef di maggio, a fronte di una crescita stimata all'1,0 per cento (1,1 nel *Programma di stabilità*), ha confermato la previsione per il disavanzo, pur rivedendo significativamente le stime per le spese e per le entrate. Queste ultime aumentano nel 2010 dell'1,3 per cento (quasi 10 miliardi), nonostante il venir meno del gettito delle imposte sostitutive una tantum del 2009 (valutabile in oltre 10 miliardi). La modesta crescita della spesa complessiva (0,9 per cento; circa 7 miliardi) riflette il venir meno di alcuni esborsi straordinari, sia correnti che in conto capitale, e i tagli di spesa della manovra triennale dell'estate del 2008, valutati allora in circa 12 miliardi. Le erogazioni correnti al netto degli interessi crescono del 2,0 per cento; quelle in conto capitale si contraggono del 9,4 per cento; gli oneri per interessi rimarrebbero sostanzialmente stabili.

In rapporto al PIL, il debito crescerebbe di 2,6 punti, al 118,4 per cento; tale valutazione non tiene conto degli interventi a sostegno della Grecia.

A maggio il Governo ha approvato un decreto legge che autorizza prestiti bilaterali alla Grecia per un ammontare di 14,8 miliardi per il triennio 2010-12 (5,5 nel 2010, di cui 2,9 erogati nello stesso mese), reperendo le risorse necessarie con emissioni di titoli di Stato a medio e a lungo termine (cfr. il capitolo 6: Le politiche di bilancio).

Nelle stime della Commissione europea diffuse nel mese di maggio, che scontano una crescita del prodotto (0,8 per cento) lievemente più contenuta di quella attesa dal Governo, il disavanzo rimarrebbe stabile al livello registrato nel 2009 (5,3 per cento).

La Ruef stima una riduzione del saldo corretto per il ciclo economico e le misure temporanee dal 3,8 al 3,3 per cento del PIL. Nelle valutazioni della Commissione europea, tale saldo si riduce dal 4,0 al 3,7 per cento. Il contributo del ciclo economico nel 2010 in entrambe le valutazioni risulta negativo per circa 1,8 punti percentuali. Impiegando la metodologia di calcolo adottata dalla Banca d'Italia (cfr. il

paragrafo del capitolo 11: L'indebitamento netto nel 2006 nella Relazione sull'anno 2006), che tiene conto anche degli effetti sui conti pubblici di variazioni nella composizione del prodotto, il raggiungimento dell'obiettivo sul disavanzo comporta un saldo strutturale nel 2010 prossimo al 4,0 per cento del PIL, in miglioramento di oltre mezzo punto percentuale rispetto al 2009.

In base a stime preliminari, il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche nei primi quattro mesi è stato pari a circa 43,7 miliardi, inferiore di 5,6 a quello registrato nello stesso periodo del 2009. Il divario tenderà a riassorbirsi nei prossimi mesi, risentendo del venir meno del gettito delle imposte sostitutive una tantum del 2009.

Nel primo quadrimestre del 2010 le entrate tributarie contabilizzate nel bilancio dello Stato si sono contratte dell'1,9 per cento (2,0 miliardi). La riduzione è in larga parte attribuibile al calo del gettito delle imposte sostitutive sugli interessi dei depositi bancari, che risente della riduzione dei tassi registrata nel 2009. Il gettito dell'IVA sugli scambi interni è stabile sui livelli del 2009, mentre la componente relativa alle importazioni è tornata a crescere (12,1 per cento); le ritenute Irpef sui redditi da lavoro dipendente sono aumentate dell'1,9 per cento.

Alcuni interventi della manovra approvata dal Consiglio dei ministri il 25 maggio (cfr. il paragrafo: *I programmi e le prospettive per il 2011-12*) potrebbero contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di indebitamento netto fissato per l'anno in corso.

I programmi e le prospettive per il 2011-12

Il *Programma di stabilità* dello scorso gennaio, confermando sostanzialmente gli obiettivi del DPEF del luglio 2009 e della successiva RPP, programmava per il biennio 2011-12 disavanzi di bilancio pari rispettivamente al 3,9 e al 2,7 per cento del PIL. L'aggiustamento cumulato rispetto agli andamenti tendenziali a legislazione vigente era valutato in 1,2 punti percentuali del PIL, ripartiti per un terzo nel 2011 e due terzi nel 2012. Si stimava un miglioramento dell'indebitamento netto strutturale pari in media a 0,6 punti percentuali del PIL all'anno. Nella valutazione del Programma, la Commissione europea ha ritenuto la strategia di consolidamento per il biennio 2011-12 sostanzialmente in linea con le già citate raccomandazioni del Consiglio della UE. Ha tuttavia identificato alcuni rischi per il conseguimento degli obiettivi annunciati dal Governo, in particolare quelli connessi con la dinamica molto favorevole prevista per il PIL e le difficoltà incontrate in passato nel raggiungere gli obiettivi di contenimento della spesa.

A maggio la Ruef ha rivisto al rialzo le stime tendenziali del disavanzo per il 2011 e il 2012 (rispettivamente al 4,7 e al 4,3 per cento del PIL) in conseguenza di una dinamica attesa per il prodotto meno favorevole di quanto ipotizzato a gennaio. Sono stati tuttavia confermati gli obiettivi di indebitamento netto; l'entità della manovra cumulata per il biennio è stata quindi elevata a 1,6 punti percentuali del PIL ed è stata rivista la distribuzione temporale degli interventi, ora ripartiti in misura eguale nei due anni.

In un contesto di turbolenza dei mercati finanziari a seguito della crisi greca (cfr. il capitolo 6: *Le politiche di bilancio*), il 25 maggio scorso il Governo, anticipando i tempi della manovra di bilancio, ha definito un insieme di misure correttive volte a conseguire gli obiettivi per l'indebitamento netto fissati per il 2011 e il 2012. L'aggiustamento è in larga misura basato su riduzioni di spese correnti e sulla lotta all'evasione. Non si inter-

verrebbe sulla spesa per investimenti, che nelle previsioni a legislazione vigente scende significativamente nell'anno in corso e nel successivo biennio.

Le valutazioni disponibili indicano che il fenomeno dell'evasione è assai rilevante e che l'IVA è uno dei tributi maggiormente interessati. Confrontando una stima della base imponibile dell'IVA (basata sui dati di contabilità nazionale) con il gettito di competenza dell'imposta e con i dati forniti nelle dichiarazioni è possibile stimare con una certa approssimazione che il livello dell'evasione è stato pari a circa il 30 per cento della base imponibile nella media del periodo 2005-08.

La stima è ottenuta applicando una metodologia utilizzata da ricercatori dell'Agenzia delle entrate: l'evasione dell'IVA è quantificata applicando l'aliquota media del sistema economico, che dipende dalle aliquote vigenti nell'anno e dalla composizione della base imponibile dell'imposta, alla base imponibile non dichiarata (stimata come differenza tra la base teorica e quella desumibile sulla base delle dichiarazioni). La base imponibile teorica è calcolata partendo dai dati di contabilità nazionale come somma delle spese finali imponibili delle famiglie, dei consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche, degli altri consumi intermedi e degli investimenti non detraibili, al netto del gettito dell'IVA di competenza dell'anno corretto per la variazione delle consistenze di crediti IVA rinviati all'anno successivo. La base imponibile implicitamente dichiarata è ottenuta dividendo il gettito dell'IVA così calcolato per l'aliquota media risultante dalle dichiarazioni.

La valutazione dell'evasione dell'IVA, essendo basata sui dati di contabilità nazionale, è influenzata dalla quantificazione effettuata dall'Istat dell'economia sommersa, ossia del valore delle attività legali che sfuggono alla misurazione diretta perché svolte contravvenendo a norme tributarie e contributive. Secondo le stime più recenti, il valore aggiunto sommerso nel 2006 si collocava tra il 15,3 e il 16,9 per cento del PIL. La stima massima deriverebbe per oltre un terzo dal valore aggiunto ottenuto impiegando lavoro irregolare e sarebbe concentrata per circa quattro quinti nel settore dei servizi.

In materia di contrasto all'evasione, l'azione messa in atto dal Governo nell'ultimo biennio ha mirato a potenziare il sistema dei controlli e l'attività di riscossione. Sono state, inoltre, introdotte nuove disposizioni in materia di paradisi fiscali e arbitraggi fiscali internazionali in attuazione delle intese raggiunte in sede OCSE sullo scambio di informazioni tra amministrazioni finanziarie. Al fine di semplificare gli oneri dei contribuenti, sono stati tuttavia eliminati alcuni adempimenti introdotti nel biennio 2006-07 con finalità di contrasto all'evasione fiscale.

Con la manovra triennale e con il decreto legge 185 del 2008, sono stati potenziati lo strumento dell'accertamento sintetico e rafforzati i controlli sostanziali sulle dichiarazioni dei redditi e IVA delle imprese di dimensione rilevante, da selezionare sulla base delle analisi di rischio. All'Agenzia delle entrate è stata riconosciuta la possibilità di richiedere informazioni agli intermediari finanziari sull'esistenza di beni dei contribuenti da sottoporre a misure cautelari ai fini della riscossione. Sono state, invece, abolite le disposizioni introdotte nella precedente legislatura riguardanti gli obblighi di comunicazione degli elenchi clienti e fornitori, la tracciabilità dei pagamenti ai professionisti e la tenuta di conti bancari "dedicati" all'attività professionale.

Il decreto legge 78 del 2009 ha stabilito alcuni vincoli alla possibilità di compensazione in materia di IVA e ha potenziato l'azione di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale internazionale (con norme specifiche per gli investimenti e le attività di natura finanziaria detenute dalle persone fisiche in paradisi fiscali e con l'inasprimento del regime delle società estere controllate da soggetti residenti in Italia e aventi sede in paesi a fiscalità privilegiata – Controlled Foreign Companies Legislation). In parallelo, è stata disposta l'istituzione presso l'Agenzia delle entrate, in coordinamento con la Guardia di finanza, di una unità speciale per il contrasto dell'evasione ed elusione internazionali.

Nelle indicazioni del Governo, il contributo principale al consolidamento di bilancio nei prossimi anni deriverà dal contenimento della dinamica della spesa primaria corrente. Conseguire tale risultato richiederà una profonda revisione dell'amministrazione pubblica e la riconsiderazione delle attività da essa svolte.

Tra il 1998 e il 2008 la dinamica della spesa primaria corrente è risultata sistematicamente molto superiore a quella programmata. In particolare, il tasso di crescita previsto per l'anno successivo nelle RPP è stato in media pari a poco più del 3 per cento contro il 4,5 registrato a consuntivo. L'eccedenza è quantificabile in mezzo punto percentuale del PIL in media all'anno, di cui circa 0,3 punti riguardano i consumi intermedi e 0,1 i redditi da lavoro.

Nelle RPP veniva mediamente programmata una riduzione della spesa primaria corrente in rapporto al PIL pari a poco meno di mezzo punto percentuale all'anno; tale rapporto è invece passato dal 37,3 per cento nel 1998 al 40,5 nel 2008, con un incremento medio annuo di circa 0,3 punti percentuali. Si può stimare che il mancato raggiungimento degli obiettivi sia riconducibile per quasi il 30 per cento alla effettiva dinamica del prodotto, a consuntivo meno favorevole di quella ipotizzata nei documenti programmatici.

Il collegamento dal 2015 tra l'età pensionabile e l'incremento della speranza di vita, approvato dal Parlamento la scorsa estate, potrà contribuire a limitare nel medio periodo gli effetti sulla spesa dell'invecchiamento della popolazione; determinerà una diminuzione del numero di pensioni e un aumento del loro importo unitario.

Finanza pubblica e riforme

Per raggiungere gli obiettivi di consolidamento fiscale e di riqualificazione dell'azione di bilancio, è necessario potenziare le capacità di controllo della spesa. Si muovono in tal senso le riforme avviate dal Governo nell'ultimo anno in materia di contabilità pubblica, federalismo fiscale e pubblico impiego.

La legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196) prosegue un percorso già iniziato con la riorganizzazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi e con la *spending review*, aumenta la trasparenza dei documenti di bilancio e stabilisce che venga pubblicata su base triennale una relazione sull'efficacia della spesa delle Amministrazioni centrali.

La legge delega il governo ad armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle amministrazioni centrali e a passare alla redazione del bilancio dello Stato in termini di cassa nell'arco di un triennio. Si introduce, in sostituzione del DPEF, la Decisione di finanza pubblica che dovrebbe aumentare l'informazione disponibile e in particolare: riportare i saldi tendenziali a legislazione vigente e a politiche invariate, fissare obiettivi per il complesso delle Amministrazioni pubbliche e per i sottosettori che le compongono (in particolare, per le Amministrazioni locali la Decisione dovrebbe definire il contenuto del Patto di stabilità interno e le relative sanzioni) e descrivere con un certo grado di dettaglio gli interventi da mettere in atto per raggiungere gli obiettivi. La legge finanziaria viene sostituita dalla legge di stabilità. Quest'ultima verrà articolata, per quanto riguarda le norme di spesa, in missioni e programmi, che costituiranno le unità rilevanti in sede di approvazione parlamentare; la realizzazione di ciascun programma sarà demandata a un unico centro di responsabilità amministrativa. La legge rivede i tempi del ciclo annuale di bilancio che si avvierà il 15 luglio, con l'invio delle linee guida della Decisione di finanza pubblica alla conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica; acquisito il parere della Commissione, il documento sarà presentato alle Camere entro il 15 settembre; la legge di stabilità verrà presentata entro il 15 ottobre.

Molti aspetti importanti sono demandati all'esercizio della delega da parte del Governo. Andrà posta particolare attenzione all'armonizzazione tra i sistemi contabili delle amministrazioni centrali e quelli di Regioni, Province e Comuni.

Per rafforzare l'assetto istituzionale in materia di finanze pubbliche, altri paesi hanno recentemente introdotto alcune significative riforme. La Germania e la Svizzera hanno stabilito limiti di natura costituzionale al saldo di bilancio. La Svezia e l'Ungheria hanno istituito organi indipendenti per la valutazione e il monitoraggio delle politiche di bilancio. La Finlandia, i Paesi Bassi e la Svezia hanno introdotto vincoli quantitativi pluriennali alla crescita delle spese.

Il federalismo fiscale potrà dare un contributo importante al processo di riequilibrio dei conti pubblici se nella sua attuazione verranno collegate strettamente le decisioni di spesa e di prelievo e si definiranno regole di bilancio rigorose per gli enti decentrati (cfr. il paragrafo del capitolo 13: *Le Amministrazioni locali* nella Relazione sull'anno 2008). È stato approvato un primo decreto attuativo, che regola il trasferimento di parte del patrimonio dello Stato alle Amministrazioni locali (cosiddetto federalismo demaniale).

Entro giugno, il Governo deve presentare alle Camere una relazione che contenga stime quantitative riguardanti la distribuzione delle risorse tra lo Stato e gli enti territoriali e le relative modalità di finanziamento. Entro il mese di maggio del 2011 si dovranno definire i fabbisogni standard per le funzioni fondamentali degli enti locali e per i livelli essenziali di prestazione richiesti alle regioni, per i quali la legge prevede un meccanismo di perequazione integrale.

È stato approvato il decreto legislativo che dà attuazione alla riforma del pubblico impiego (decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150). La riforma aumenta il margine di autonomia dei dirigenti nell'ambito della gestione del personale e dell'organizzazione del lavoro, introduce strumenti per la valutazione dei risultati e prevede un sistema di incentivi per premiare i comportamenti virtuosi (cfr. il capitolo 10: *La struttura produttiva e le politiche strutturali e territoriali*).

Si richiede alle amministrazioni di redigere un documento di consuntivo sui risultati raggiunti nell'anno precedente e sugli scostamenti rispetto agli obiettivi. Una Commissione nazionale fisserà le linee guida per la redazione di questi documenti, ne verificherà la corretta predisposizione e redigerà graduatorie di performance. Organismi indipendenti istituiti presso le amministrazioni distribuiranno i dipendenti in tre fasce sulla base del merito individuale: a quelli della fascia alta (25 per cento del totale) verrà attribuita la metà delle risorse destinate al trattamento accessorio, mentre ai dipendenti della fascia intermedia (il 50 per cento del totale) verrà attribuita la parte rimanente delle risorse. Il trattamento accessorio dei dirigenti dovrà costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva.

Le risorse disponibili per la contrattazione decentrata saranno ripartite dagli accordi nazionali sulla base dei risultati conseguiti dalle amministrazioni: è importante che siano incentivati i comportamenti virtuosi, non solo dei singoli dipendenti, ma anche degli enti. Affinchè gli effetti auspicati dalla riforma si realizzino, modificando i comportamenti del personale, dei dirigenti e degli amministratori, sarà necessario un forte impegno nell'applicazione delle nuove norme.