

Commissioni riunite

V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)
e 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio)

**Attività conoscitiva preliminare all'esame
dello Schema di Decisione di finanza pubblica
per gli anni 2011-2013**

Testimonianza del Direttore Generale della Banca d'Italia
Fabrizio Saccomanni

Camera dei Deputati

6 ottobre 2010

Il quadro macroeconomico resta difficile: la ripresa mostra segni di debolezza. L'andamento dei conti pubblici nel 2010 appare sostanzialmente in linea con l'obiettivo di una lieve riduzione del disavanzo rispetto allo scorso anno, al 5,0 per cento del PIL. Il saldo primario rimarrebbe negativo e l'incidenza del debito pubblico sul prodotto salirebbe ancora, al 118,5 per cento.

La manovra triennale di bilancio anticipata a maggio ha contribuito, insieme a un miglioramento del quadro finanziario internazionale, a ridurre l'incertezza per gli operatori. Essa si fonda soprattutto sul contenimento della spesa; le misure dal lato delle entrate si concentrano sul contrasto all'evasione. I tagli alle erogazioni in conto capitale sono significativi; si applicano a un andamento tendenziale già flettente di questa voce di spesa.

Le stime della Decisione di finanza pubblica confermano il profilo di riduzione del disavanzo nel triennio 2011-13 indicato con il Programma di stabilità presentato all'Unione europea all'inizio dell'anno. Nel 2012 l'indebitamento netto tornerebbe al di sotto del 3 per cento del PIL e il rapporto tra il debito e il prodotto inizierebbe a ridursi.

In un contesto in cui perdurano tensioni sui mercati finanziari europei è necessario verificare costantemente il conseguimento degli obiettivi programmati, soprattutto per quanto riguarda la dinamica della spesa corrente, che nell'ultimo decennio è stata ampiamente superiore a quella del prodotto. Le misure volte a rendere più efficiente la pubblica amministrazione e a elevare l'età di pensionamento contribuiranno a rendere strutturale il contenimento della spesa. Saranno cruciali le modalità di realizzazione del federalismo fiscale.

Una ripresa dell'economia meno intensa di quella prospettata nella Decisione di finanza pubblica renderebbe più arduo conseguire gli obiettivi indicati. Insieme al riequilibrio dei conti pubblici, occorre rafforzare il potenziale di crescita dell'economia. Solo un'elevata capacità competitiva del sistema produttivo, cui contribuisca un settore pubblico più efficiente, può assicurare il ritorno a più alti e sostenibili tassi di crescita.

Nelle previsioni, l'elevata pressione fiscale resta sostanzialmente costante. È importante che i progressi nel contenimento della spesa corrente e nel contrasto all'evasione fiscale si traducano quanto prima in riduzioni delle aliquote d'imposta sul lavoro e sulle imprese e in una ripresa degli investimenti pubblici.

1. Il quadro macroeconomico

La ripresa internazionale si è attenuata nei mesi estivi e dovrebbe ulteriormente indebolirsi nello scorcio d'anno

Nelle principali economie avanzate la ripresa avviatasi lo scorso anno e proseguita nei primi due trimestri del 2010 **mostra ancora segni di debolezza**. A partire dalla metà dell'anno in corso la crescita delle economie emergenti - che aveva sostenuto l'espansione degli scambi internazionali - si è attenuata, inducendo, assieme al graduale esaurirsi dei principali programmi di stimolo fiscale, un peggioramento del quadro congiunturale sia negli Stati Uniti sia nell'area dell'euro; esso dovrebbe protrarsi anche negli ultimi mesi del 2010.

Negli Stati Uniti l'attività economica ha decelerato già a partire dal secondo trimestre; nei mesi estivi è proseguita la debolezza del mercato del lavoro e il venir meno degli effetti degli incentivi fiscali ha determinato un nuovo peggioramento delle condizioni del mercato immobiliare. Nell'area dell'euro, il balzo dell'attività economica nel secondo trimestre dell'anno (ascrivibile principalmente alla forte crescita della Germania) sarebbe stato seguito da un ristagno dell'attività manifatturiera e da un calo degli ordinativi industriali, che preluderebbero a un complessivo rallentamento dell'economia.

Secondo l'OCSE, nella seconda metà del 2010 la crescita media trimestrale degli Stati Uniti dovrebbe essere inferiore a mezzo punto percentuale, con un calo di circa due decimi di punto rispetto a quanto registrato nei primi due trimestri; in media d'anno il PIL degli Stati Uniti aumenterebbe del 2,7 per cento. Secondo la Commissione europea l'economia dell'area dell'euro registrerebbe una decelerazione di entità analoga; la crescita media annua sarebbe dell'1,7 per cento. Gli analisti privati censiti da Consensus Forecasts collocano la crescita del PIL nel 2010 al 2,7 per cento per gli Stati Uniti, all'1,6 per cento per l'area dell'euro.

In Italia gli indicatori congiunturali confermano un rallentamento nella seconda metà dell'anno

Anche in Italia gli indicatori disponibili prefigurano un indebolimento della ripresa dell'attività produttiva rispetto ai primi sei mesi dell'anno. Sulla base delle informazioni più recenti, le proiezioni di crescita per l'anno in corso (1,2 per cento) contenute nel quadro macroeconomico sottostante alla *Decisione di finanza pubblica* (DFP) appaiono leggermente ottimistiche. Il rallentamento atteso per il commercio mondiale e l'esaurirsi della maggior parte dei provvedimenti di stimolo alla domanda aggregata varati dal governo dovrebbero gravare in misura non trascurabile sulla crescita dell'attività economica, stimata in sensibile attenuazione già nel terzo trimestre.

Intorno alla metà dell'anno sono giunti a scadenza sia gli incentivi all'acquisto di determinate categorie di beni durevoli, introdotti lo scorso aprile dal Governo, sia le agevolazioni fiscali agli investimenti in

capitale produttivo disposti nel 2009. In luglio la produzione industriale ha ristagnato in concomitanza con un calo degli ordinativi, particolarmente accentuato per la componente estera. Gli scambi commerciali, dopo la vigorosa espansione della prima parte dell'anno, sono risultati in calo da giugno. Coerentemente con tali andamenti le stime più recenti segnalano un'attenuazione della ripresa nei mesi estivi, sulla cui entità permane peraltro una forte incertezza (nel terzo trimestre il PIL avrebbe ristagnato secondo l'OCSE, avrebbe rallentato nettamente secondo Consensus, sarebbe cresciuto a ritmi analoghi a quelli del secondo trimestre secondo la Commissione europea).

Nel prossimo biennio il ritmo di crescita dell'economia italiana dovrebbe gradualmente aumentare

Per il prossimo biennio, in un quadro di ripresa dell'economia mondiale, la DFP prevede un aumento del tasso di crescita del prodotto italiano, all'1,3 per cento nel 2011 e al 2 per cento a partire dal 2012. Riguardo a quest'ultimo valore appare opportuna una nota di cautela, tenuto conto del fatto che esso è pressoché doppio di quello stimabile per il prodotto potenziale dell'Italia alla vigilia della crisi.

Nel prossimo biennio gli investimenti e le esportazioni dovrebbero continuare a trarre beneficio dal rafforzamento della ripresa internazionale, ma sull'attività economica continuerebbe a gravare una dinamica fiacca dei consumi, ancora frenati dall'andamento poco vivace del reddito disponibile, che risentirebbe sia della lentezza con cui migliorerebbero le condizioni del mercato del lavoro, sia delle misure di riequilibrio dei conti pubblici disposte nella manovra varata a maggio.

Perdurano le tensioni sui mercati dei titoli di Stato dell'area dell'euro

Nel corso dell'estate si erano temporaneamente attenuate, pur in un contesto di perdurante volatilità, **le tensioni sui mercati dei titoli di Stato dei paesi dell'area dell'euro**. Vi avevano contribuito, come rilevato dalla *Decisione di finanza pubblica*, le azioni coordinate del Fondo Monetario Internazionale e delle Autorità europee, il dispiegarsi degli effetti del programma di acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario da parte della BCE e i risultati positivi degli stress test resi noti in luglio dal Comitato Europeo di Vigilanza del settore bancario (CEBS). Le tensioni sono tornate a manifestarsi con rinnovata intensità a settembre, per poi allentarsi negli ultimi giorni.

Il deterioramento delle finanze pubbliche della Grecia, emerso con ritardo anche a causa di carenze nella trasparenza delle statistiche, aveva determinato già alla fine del 2009 un ampliamento del differenziale di rendimento tra titoli decennali greci e tedeschi. A partire dal mese di aprile dell'anno in corso, le tensioni si sono acuite ed estese anche ad altri paesi; in particolare sono aumentati gli spread relativi ai titoli di Stato irlandesi e portoghesi e, in misura minore, a quelli spagnoli e italiani (fig. 1).

Va ricordato che l'ampliamento dei differenziali di rendimento tra titoli italiani e tedeschi registrato nel 2010 è pressoché interamente attribuibile al calo dei tassi

tedeschi, passati dal 3,4 per cento d'inizio anno al 2,3 di fine settembre, a fronte della sostanziale stabilità dei tassi italiani (3,8 per cento a fine settembre; fig. 2).

La ridefinizione della governance europea

L'area dell'euro è oggi meglio attrezzata per fronteggiare gli effetti di un rapido e significativo intensificarsi delle tensioni sui mercati dei titoli di Stato. L'introduzione dell'*European Financial Stability Mechanism* segna un passaggio importante nella definizione di un meccanismo efficace per la gestione delle crisi, predisponendo procedure chiare e credibili per la concessione tempestiva di assistenza agli Stati membri in serie difficoltà finanziarie. In prospettiva, **saranno comunque cruciali gli interventi volti a ridurre i disavanzi e i debiti pubblici e l'introduzione di regole, a livello europeo e nazionale, volte a impedire condizioni di forte squilibrio dei conti pubblici.** Su questa linea muovono le proposte formulate dalla Commissione europea lo scorso 29 settembre e quelle che saranno fra breve diffuse dal gruppo di lavoro presieduto dal Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy.

La Commissione ha presentato un'articolata proposta di riforma della governance europea, che dà contenuto e precisa in maggior dettaglio il quadro delineato con le due Comunicazioni presentate nella prima parte dell'anno (cfr. la testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Ignazio Visco alla Camera dei Deputati dell'8 luglio 2010). In primo luogo, la proposta prefigura una riforma sia della fase di prevenzione sia di quella di correzione del Patto di stabilità e crescita e in particolare: un più stretto coordinamento ex ante delle politiche di bilancio mediante il cosiddetto semestre europeo; un rafforzamento dei meccanismi sanzionatori; una maggiore enfasi sugli obiettivi di debito e sulla sostenibilità dei conti pubblici. In secondo luogo, per un più efficace perseguimento degli obiettivi concordati a livello europeo, la Commissione sottolinea l'importanza della presenza a livello nazionale di regole di bilancio stringenti e di istituzioni forti e ne definisce le caratteristiche di base. Infine, viene proposto un meccanismo di sorveglianza (preventivo e correttivo) delle condizioni macroeconomiche e strutturali dei paesi membri.

2. Lo stato dei conti pubblici in Italia

Nel 2009 la crisi globale ha determinato in Italia un notevole deterioramento dei conti pubblici, anche se inferiore rispetto alle altre principali economie avanzate: l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è salito al 5,3 per cento del PIL; il saldo primario è divenuto negativo; il debito pubblico è aumentato di quasi 10 punti in rapporto al PIL (tavv. 1-3 e figg. 3-4).

Per il 2010, la legge finanziaria varata alla fine del 2009 non ha previsto ulteriori correzioni dei conti rispetto a quanto già stabilito con la manovra triennale definita nell'estate del 2008. L'obiettivo per il disavanzo, fissato al 5,0 per cento del PIL, è stato confermato con il *Programma di stabilità* dello scorso gennaio e dalle valutazioni della *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica* (Ruef) di maggio.

Le stime per il 2010 segnalano un lieve miglioramento dei conti

Anche la DFP stima il disavanzo al 5,0 per cento del PIL. L'incidenza del debito sul prodotto salirebbe di circa 2,5 punti, al 118,5 per cento (tav. 4 e fig. 5); si tiene conto degli interventi a sostegno della Grecia, che per l'anno in corso potrebbero raggiungere 0,4 punti di PIL.

In seguito al decreto legge di maggio che autorizza prestiti bilaterali alla Grecia per 5,5 miliardi nel 2010 (ulteriori 9,3 nel successivo biennio 2011-12), il Governo ha al momento disposto l'erogazione di due tranche: la prima per 2,9 miliardi nello stesso mese di maggio e la seconda per 1 miliardo in settembre.

L'andamento del fabbisogno e delle entrate tributarie

I dati sull'andamento dei conti nei primi mesi dell'anno sono sostanzialmente coerenti con la stima annua per il disavanzo. Sia il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, nei primi otto mesi, sia l'indebitamento netto, nel primo semestre, risultano più contenuti rispetto a quelli dei corrispondenti periodi del 2009.

Il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle dismissioni mobiliari nei primi otto mesi è stato pari a 53,7 miliardi, inferiore di 7,1 rispetto al corrispondente periodo del 2009 (tav. 5 e fig. 6). In base alle stime appena diffuse dall'Istat, l'indebitamento netto del primo semestre è stato pari al 6,1 per cento del PIL, contro il 6,3 registrato nei primi sei mesi del 2009.

L'analisi dei dati disponibili più recenti segnala inoltre che sia la crescita delle entrate sia quella delle spese potrebbero risultare lievemente inferiori a quanto indicato nella DFP.

Secondo le stime della Decisione, nel 2010 le entrate complessive aumenterebbero dell'1,7 per cento rispetto all'anno precedente; la pressione fiscale si ridurrebbe dal 43,2 al 42,8. Tali andamenti riflettono il venir meno di larga parte degli introiti straordinari del 2009, inclusi nelle imposte in conto capitale. **Al netto di tali imposte, le entrate aumenterebbero di oltre il 3 per cento; la pressione fiscale aumenterebbe lievemente, al 42,6 per cento del PIL.**

Nelle stime dell'ISTAT, le entrate del primo semestre del 2010 si sono contratte dello 0,8 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2009. Al netto delle imposte in

conto capitale esse risultano sostanzialmente stabili; le stime della DFP implicano una loro crescita di quasi il 6 per cento nel secondo semestre.

Nei primi nove mesi dell'anno, le entrate tributarie contabilizzate nel bilancio dello Stato sono diminuite dell'1,8 per cento (-5,0 miliardi) rispetto al corrispondente periodo del 2009 (fig. 7). Tali entrate non risentono delle compensazioni di imposta richieste dai contribuenti, che sono fortemente calate (oltre 7 miliardi nei primi sette mesi dell'anno, in base alle stime diffuse dal Ministero dell'Economia e delle finanze) accrescendo i versamenti effettivi.

La riduzione delle entrate tributarie del bilancio dello Stato è in larga parte attribuibile al calo del gettito delle imposte sostitutive sugli interessi dei depositi bancari, che riflette con ritardo l'andamento dei tassi di interesse, e al crollo degli introiti relativi alle imposte sostitutive straordinarie introdotte nei due anni precedenti. Di segno opposto il gettito dell'IVA, aumentato del 3,9 per cento, soprattutto per effetto della significativa crescita della componente relativa alle importazioni (23,8 per cento); anche le ritenute Irpef sui redditi da lavoro dipendente sono aumentate (3,3 per cento).

Il gettito dell'Ires e dell'Irpef versata in autotassazione dei primi nove mesi del 2010 segna una riduzione del 2,4 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2009. La lieve crescita dell'acconto dell'Ires indicherebbe che la fase acuta di contrazione dei profitti è superata. Il gettito dell'Irpef ha registrato un incremento modesto (1,9 per cento; 0,2 miliardi), peraltro sostenuto dalla riduzione temporanea dell'aliquota dell'acconto del 2009 decisa alla fine dello scorso anno, che nelle valutazioni ufficiali avrebbe dovuto comportare uno slittamento al 2010 dei versamenti per quasi 4 miliardi.

L'istituto della compensazione (introdotto con l'art. 17 del D.lgs. 9 luglio 1997, n. 241) consente ai contribuenti di utilizzare un credito d'imposta (Irpef, Ires, IVA e IRAP) o parte di esso per la copertura di importi a debito, sia derivanti dallo stesso tipo di imposta (compensazione verticale) sia di altri tipi (compensazione orizzontale). La parte eccedente il debito compensato può essere utilizzata in occasione di pagamenti successivi oppure può essere richiesta a rimborso. Il limite massimo dei crediti compensabili da ciascun contribuente in un anno solare è pari a 516.456,90 euro.

La manovra di bilancio dell'estate del 2009 (DL 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102) ha stabilito regole più stringenti per la compensazione orizzontale dei crediti IVA: dal 1° gennaio 2010, se l'importo del credito è superiore a 10.000 euro annui, la compensazione può essere effettuata solo dopo la presentazione di una dichiarazione dalla quale risulti il credito; nel caso di importi eccedenti i 15.000 euro è inoltre necessario uno specifico visto di conformità sulla dichiarazione da parte di professionisti abilitati. Tale norma potrebbe aver prodotto

una riduzione permanente delle compensazioni, che sarebbe dovuta alla necessità di ottenere il visto di conformità, che scoraggia frodi e pratiche evasive e comporta un onere per il contribuente, riducendo i vantaggi della compensazione. Per una valutazione conclusiva è tuttavia necessario attendere i dati relativi alla dinamica dello stock dei crediti d'imposta.

Nelle stime della DFP, la spesa complessiva è stata rivista lievemente al rialzo rispetto a quanto indicato nella Ruef lo scorso maggio: essa dovrebbe crescere dell'1,1 per cento rispetto al 2009 (0,9 per cento nelle stime della Ruef). Le spese primarie correnti aumenterebbero del 2,2 per cento, poco meno della metà del tasso medio annuo registrato nell'ultimo decennio. **La loro incidenza sul prodotto rimarrebbe sui livelli massimi già raggiunti nel 2009 (43,5 per cento).**

La spesa in conto capitale si ridurrebbe del 9,6 per cento (al 3,8 per cento del PIL), riportandosi su livelli prossimi, in termini nominali, a quelli del 2005. Secondo i dati dell'ISTAT, nei primi sei mesi del 2010 le spese complessive si sono ridotte dello 0,9 per cento, principalmente per il calo delle erogazioni in conto capitale (20,4 per cento). La spesa primaria corrente è invece aumentata dello 0,9 per cento.

Dato l'andamento fin qui registrato dalle entrate, se nei prossimi mesi non si verificherà un'accelerazione delle spese, sarà possibile conseguire l'obiettivo per il disavanzo dell'anno.

3. Il percorso di rientro delineato dalla DFP

3.1 Il quadro previsivo per le Amministrazioni pubbliche

L'indebitamento netto scende sotto la soglia del 3 per cento già nel 2012

La DFP stima un indebitamento netto pari al 3,9 per cento del PIL nel 2011 e al 2,7 nel 2012, in linea con gli obiettivi indicati nel *Programma di stabilità* del gennaio scorso e confermati dalla Ruef. Il disavanzo continuerebbe a ridursi anche nel 2013, collocandosi al 2,2 per cento. Le previsioni scontano la piena efficacia degli interventi di contenimento della spesa e dell'evasione fiscale previsti dalla manovra correttiva della scorsa estate.

Con il decreto legge n. 78 del 31 maggio, il Governo ha definito un insieme di misure correttive, con un impatto sull'indebitamento netto di 12,1 miliardi nel 2011 e di circa 25,0 miliardi sia nel 2012 sia nel 2013. L'aggiustamento è per due terzi basato su riduzioni di spesa e per un terzo su incrementi delle entrate, per lo più attesi da misure di contrasto all'evasione (cfr. la testimonianza al Senato del

Direttore Centrale della Banca d'Italia Salvatore Rossi, Area Ricerca Economica e Relazioni Internazionali, del 10 giugno 2010).

Il saldo primario tornerebbe positivo nel 2011, allo 0,8 per cento del prodotto (-0,3 per cento nel 2010), per poi crescere di ulteriori 1,8 punti percentuali nel biennio successivo. Il miglioramento del saldo nel triennio è interamente attribuibile alla spesa primaria, che nel 2011 dovrebbe contrarsi in termini nominali per poi crescere a un tasso medio dell'1,6 per cento nel biennio successivo.

La spesa primaria corrente aumenterebbe dello 0,5 per cento nel 2011 e di poco meno del 2 per cento in media nel biennio 2012-13. L'incidenza sul PIL si ridurrebbe dal 43,5 per cento stimato per il 2010 al 40,8, un valore comunque ancora superiore a quello del 2008.

La modesta dinamica della spesa primaria corrente è per lo più dovuta alla contrazione dei redditi da lavoro dipendente, che nel triennio si ridurranno complessivamente in termini nominali dello 0,1 per cento.

Nelle previsioni della DFP, la spesa in conto capitale continua a ridursi in termini nominali nel triennio 2011-13. In particolare, dopo la flessione del 9,7 per cento attesa per l'anno in corso, **gli investimenti scendono complessivamente del 14,6 per cento nel biennio 2011-12**, per poi crescere del 3,3 nel 2013. Il rapporto fra investimenti e prodotto, pari nel 2009 al 2,4 per cento, scende nel 2013 all'1,7.

Rispetto alla Ruef, la spesa per interessi viene rivista al ribasso in maniera significativa nel 2011 e nel 2012, rispettivamente di 3,2 e 6,9 miliardi. Tali revisioni appaiono coerenti con l'evoluzione dei tassi a termine impliciti nella curva dei rendimenti sui titoli di Stato. In rapporto al PIL, la spesa per interessi aumenterebbe gradualmente, dal 4,6 per cento previsto per l'anno in corso al 4,8 nel 2012.

L'incidenza delle entrate complessive diminuirebbe lievemente; la pressione fiscale rimarrebbe stabile in tutto il periodo 2011-13, attorno al 42,5 per cento.

Il debito pubblico inizierebbe a ridursi a partire dal 2012, raggiungendo il 115,2 per cento nell'anno successivo, un livello prossimo a quello registrato nel 1998.

Nell'ambito del progetto di riforma della *governance* europea presentato alla fine di settembre, la Commissione propone di rendere operativa la regola della Procedura per i

disavanzi eccessivi relativa al debito, in base alla quale l'incidenza sul PIL del debito delle Amministrazioni pubbliche non deve essere superiore al 60 per cento o, se superiore, deve diminuire a un ritmo adeguato. Nella proposta della Commissione quest'ultimo viene quantificato in una riduzione annua - nel triennio precedente quello in cui si effettua la valutazione - dell'ordine di un ventesimo della differenza fra il debito e la soglia del 60 per cento.

La maggior enfasi posta sul debito è da considerarsi positivamente. Vanno valutati con attenzione i tempi di applicazione del nuovo criterio per la sua valenza retrospettiva.

3.2 Articolazione per sottosettori

***La Decisione
aumenta
l'informazione
disponibile
indicando gli
obiettivi per i
sottosettori***

La *Decisione di finanza pubblica* riporta l'articolazione per sottosettori (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza) del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, secondo quanto stabilito dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196).

Rispetto al passato, questa novità aumenta l'informazione disponibile per l'analisi dell'evoluzione attesa dei conti pubblici, rendendo tra l'altro **più trasparente l'apporto dei diversi livelli di governo al riequilibrio delle finanze pubbliche.**

Nella direzione di un aumento dell'informazione disponibile va anche la "Nota metodologica" allegata alla DFP, che illustra i criteri di formulazione delle previsioni degli andamenti tendenziali delle entrate e delle spese.

***Si ridurranno i
trasferimenti alle
Amministrazioni
locali***

Nel triennio 2011-13 i trasferimenti alle Amministrazioni locali - previsti per il 2010 in 121,9 miliardi - **si ridurranno in media di quasi il 3 per cento all'anno;** nello scorso triennio erano cresciuti di circa 10 punti all'anno. Le entrate proprie, dopo la flessione del biennio 2008-09, riprenderanno a crescere già da quest'anno, sebbene a un tasso inferiore a quello del PIL nominale; alla fine dell'orizzonte previsivo esse saranno ancora inferiori al livello registrato nel 2007.

Il conto economico delle Amministrazioni locali sconta gli interventi correttivi previsti dalla manovra di maggio. Tuttavia, come rilevato nella DFP, **dal lato della spesa non sono state ancora definite tutte le misure attuative necessarie al raggiungimento degli obiettivi programmatici;** la manovra, infatti, rimandava in parte alle scelte discrezionali degli enti la puntuale definizione degli interventi di loro competenza.

La manovra ha definito il contributo complessivo di Regioni, Province e Comuni al contenimento della spesa. In particolare, secondo la DFP, circa i due terzi delle minori spese nette previste dalla manovra è a carico degli enti territoriali. Va comunque rilevato che, nelle stime della DFP, pur tenendo conto dei tagli, la dinamica della spesa delle Amministrazioni locali risulta nel prossimo triennio superiore a quella delle Amministrazioni centrali.

Dall'analisi del conto delle Amministrazioni locali emerge che il taglio dei trasferimenti correnti agli enti territoriali - che la relazione tecnica alla manovra triennale considerava come riduzione di spese correnti - si dovrebbe tradurre, in buona parte, in un calo della spesa in conto capitale.

***La spesa primaria
corrente delle
Amministrazioni
locali rallenta***

Nel prossimo triennio la spesa primaria corrente delle Amministrazioni locali, al netto dei trasferimenti alle altre Amministrazioni pubbliche, dovrebbe crescere in media dell'1,1 per cento (-1,1 per cento per le Amministrazioni centrali). Nel triennio 2007-09, tali spese avevano registrato un incremento medio del 3,3 per cento (3,9 per le Amministrazioni centrali).

Nel prossimo triennio la DFP stima una riduzione dei redditi da lavoro delle Amministrazioni centrali dello 0,4 per cento in media all'anno, scontando gli effetti della manovra estiva sul contenimento della spesa per il pubblico impiego; per le Amministrazioni locali il contenimento sarebbe meno incisivo e i redditi da lavoro crescerebbero in media dello 0,4 per cento. I consumi intermedi delle Amministrazioni centrali sono previsti in sensibile calo già a partire dall'anno in corso (-5,7 per cento; -4,3 in media nel prossimo triennio), dopo essere cresciuti a un tasso medio del 7,4 per cento nel triennio precedente. I consumi intermedi delle Amministrazioni locali continueranno a crescere (3,6 per cento quest'anno e 2,7 in media nel triennio 2011-13), sebbene a un tasso inferiore rispetto al triennio trascorso (4,3 per cento).

***Si riduce la spesa
in conto capitale***

La DFP prevede che **la spesa in conto capitale delle Amministrazioni locali, sempre al netto dei trasferimenti alle altre Amministrazioni pubbliche, si riduca a partire da quest'anno**, dopo la modesta crescita del 2009. La flessione, che riguarderà sia gli investimenti sia i trasferimenti, sarà particolarmente pronunciata l'anno prossimo, quando **la spesa diminuirà di oltre il 10 per cento**. In rapporto al PIL, la spesa in conto capitale delle Amministrazioni locali è prevista scendere dal 2,5 per cento del 2007 all'1,8 del 2013.

La spesa in conto capitale delle Amministrazioni centrali, che nel 2009 aveva fatto registrare una crescita sostenuta (27,7 per cento), soprattutto nella componente dei trasferimenti, si ridurrà di circa il

15 per cento quest'anno; nel prossimo triennio scenderà in media del 3,8 per cento. Tale dinamica sconta una sostanziale stazionarietà degli investimenti e una forte contrazione dei trasferimenti alle imprese.

Si prevede che la crescita del debito nei prossimi anni riguardi in prevalenza le Amministrazioni centrali. Il debito delle Amministrazioni locali aumenterebbe in media di mezzo punto percentuale nel prossimo triennio, in linea con l'andamento del fabbisogno. La DFP non fornisce l'articolazione regionale della quota di debito delle Amministrazioni locali a copertura delle spese in conto capitale.

La legge di contabilità e finanza pubblica stabilisce che la DFP e la legge di stabilità provvedano a definire la quota di indebitamento delle Amministrazioni locali per la copertura della spesa in conto capitale; tale quota inoltre, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, dovrebbe essere articolata a livello regionale con riferimento al comparto dei Comuni e delle Province.

4. Alcuni approfondimenti

Il percorso di risanamento delineato dalla *Decisione di finanza pubblica* si fonda su due pilastri: il controllo della spesa, per il quale nel medio termine sono cruciali l'attuazione del federalismo fiscale e le azioni intraprese nel settore delle pensioni, e il contrasto all'evasione fiscale.

4.1 L'attuazione del federalismo fiscale

La legge delega sul federalismo fiscale

Nella primavera del 2009 il Parlamento ha approvato la legge delega n. 42, che ridefinisce i rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali, rafforzando l'autonomia impositiva di questi ultimi. Il nuovo assetto poggia sulla determinazione di costi e fabbisogni standard per il finanziamento delle funzioni decentrate, tenendo conto di una necessaria componente di solidarietà (sul contenuto della legge delega, cfr. la testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Ignazio Visco al Senato del 18 novembre del 2008).

La legge delega ha fissato la cornice generale del nuovo sistema e ha posto un termine di due anni al Governo per l'adozione dei decreti legislativi attuativi della riforma. **L'intero impianto applicativo della riforma dovrà quindi essere messo a punto entro il maggio del 2011.** Seguirà un periodo transitorio di cinque anni, caratterizzato

dal progressivo abbandono del criterio della spesa storica. Il nuovo assetto dovrebbe entrare a regime nel 2016.

Il percorso temporale indicato nella legge delega stabiliva per il Governo i termini: a) di un anno (ossia del maggio del 2010) per l'emanazione del primo dei decreti legislativi; b) del 30 giugno del 2010 per la trasmissione alle Camere di una relazione quantitativa sul quadro generale di finanziamento degli enti territoriali; c) di due anni (ossia del maggio del 2011) per la definizione dell'intera disciplina applicativa, compresa l'emanazione di un decreto per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni; d) di altri due anni dal completamento della legislazione delegata (ossia entro il maggio del 2013) per eventuali integrazioni e rettifiche.

Cosa è stato fatto

Negli ultimi mesi sono stati compiuti alcuni passi in avanti per dare corpo alla riforma, in ottemperanza alle prime scadenze indicate nella legge delega. In maggio e in settembre sono stati approvati due decreti delegati: il primo riguarda l'attribuzione di una parte del patrimonio demaniale agli enti territoriali ("federalismo demaniale"); il secondo definisce in via transitoria l'ordinamento di Roma capitale. Alla fine di giugno è stata inoltre presentata al Parlamento una Relazione sul quadro generale di finanziamento degli enti territoriali. Al momento sono inoltre all'esame del Parlamento alcune bozze di provvedimenti che riguardano la determinazione dei fabbisogni standard degli Enti locali e l'assetto delle entrate tributarie dei Comuni.

Il decreto sul federalismo demaniale stabilisce che i beni che possono formare oggetto di trasferimento devono essere individuati con DPCM entro il prossimo dicembre e si distinguono in due categorie in cui rientrano, rispettivamente, quelli attribuiti automaticamente agli enti (beni del demanio marittimo e idrico, trasferiti alle Regioni; laghi e miniere, assegnati alle Province) e quelli trasferiti su richiesta degli enti (inoltrata entro 60 giorni dalla pubblicazione dell'elenco). La cessione dei beni determina una riduzione nei trasferimenti di entità uguale alla perdita di entrate subita dallo Stato. Il ricavato dell'eventuale alienazione dei beni ceduti dovrà essere destinato per il 75 per cento alla riduzione del debito dell'ente (in assenza o incapienza del debito, a spese di investimento) e per il 25 per cento a riduzione del debito dello Stato.

Il decreto su Roma capitale regola il funzionamento degli organi di governo del nuovo ente in attesa dell'istituzione delle città metropolitane. Il provvedimento individua nel Sindaco il responsabile dell'amministrazione e prevede la sua partecipazione alle riunioni del Consiglio dei ministri attinenti alle funzioni svolte dal nuovo ente. L'organo di indirizzo e di controllo è l'Assemblea capitolina, composta dal Sindaco e da 48 consiglieri, mentre la Giunta capitolina, nominata dal Sindaco e

composta da un numero massimo di 12 assessori, ha un ruolo esecutivo. Devono tuttavia ancora essere disciplinati gli aspetti inerenti alle funzioni che Roma capitale dovrà svolgere.

Lo schema di decreto sui fabbisogni standard per le funzioni fondamentali degli Enti locali (individuato in via provvisoria fino all'approvazione del cosiddetto "Codice delle autonomie") attribuisce alla Società per gli studi di settore (Sose) il compito di individuare la metodologia di riferimento, che dovrà poi essere approvata dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. Tale metodologia dovrà tenere conto di una serie di fattori, fra cui: la presenza di servizi esternalizzati; le caratteristiche territoriali, demografiche e sociali dell'ente; la qualità dei servizi erogati. L'adozione dei fabbisogni standard fra i criteri di riparto delle risorse finanziarie destinate agli enti prenderà avvio nel 2011 e l'intero sistema entrerà a regime nel 2016.

Un altro schema di decreto all'esame del Parlamento riguarda l'assegnazione di risorse tributarie ai Comuni a partire dal 2011 ("federalismo municipale"). In una prima fase ai Comuni è devoluta una quota significativa del gettito dei tributi collegati con la proprietà o la rendita degli immobili ubicati sul loro territorio; tali risorse alimentano un Fondo sperimentale di riequilibrio, ripartito secondo criteri ancora da specificare. In questa fase, fra i tributi decentrati è inclusa una nuova imposta ad aliquota proporzionale, la cedolare secca sugli affitti, il cui presupposto è la locazione di un immobile ad uso abitativo e che dà luogo a una forma di prelievo sostitutiva dell'Irpef. A partire dal 2014, si prevede l'introduzione di due nuovi tributi (l'imposta municipale propria, Imup, e quella secondaria) che si caratterizzano per la possibilità degli enti di variare le aliquote di prelievo entro margini definiti. L'Imup ha come presupposto il trasferimento di immobili o il possesso di un'abitazione diversa da quella principale; essa accorpa tutti i tributi statali devoluti nella prima fase (ad eccezione del prelievo sui redditi da locazione), nonché l'ICI e l'imposta sulle successioni e donazioni. L'imposta secondaria ha come presupposto l'occupazione o l'utilizzo di spazi pubblici e la sua introduzione è facoltativa per ciascun Comune, previa consultazione popolare; essa sostituirebbe le attuali forme di prelievo collegate alla pubblicità o all'uso di aree pubbliche. Il provvedimento demanda a un futuro decreto la definizione della quota di risorse da decentrare ai Comuni, dei criteri di riparto del Fondo di riequilibrio, dell'aliquota base dell'Imup.

La definizione normativa degli aspetti cruciali della riforma è in alcuni casi ancora in una fase iniziale (in particolare, la determinazione dei costi e fabbisogni standard dei servizi sanitari e le entrate tributarie delle Regioni), **in altri ancora da avviare** (la perequazione fiscale, i premi e le sanzioni per gli amministratori locali, i fabbisogni standard per il trasporto pubblico locale). **Per rispettare il termine stabilito per l'esercizio della delega sarà pertanto richiesto uno sforzo notevole.**

L'attuazione del federalismo fiscale è un'occasione importante per razionalizzare la spesa pubblica e migliorare la qualità dei servizi forniti ai cittadini. Affinché questi obiettivi siano conseguiti sono necessari vincoli di bilancio rigidi, meccanismi di perequazione trasparenti, margini di autonomia nella fissazione delle aliquote, rilevazioni sistematiche della qualità dei servizi forniti. Il decentramento deve rafforzare il controllo dei cittadini sull'operato degli amministratori locali e la concorrenza tra enti nella fornitura di servizi.

Il federalismo sanitario quale elemento catalizzatore

È urgente avviare la transizione dalla spesa storica al costo standard: il passaggio potrebbe essere relativamente più agevole in campo sanitario, considerata la relativa omogeneità della spesa sul territorio nazionale e facendo leva sull'esperienza già maturata nel settore, unita a una maggiore disponibilità di informazioni statistiche. Il “federalismo sanitario” potrebbe rappresentare un modello da applicare, con le necessarie modifiche, ad altri settori in modo da accelerare il percorso per l'attuazione della riforma.

È importante che le decisioni ancora da assumere si inseriscano in un quadro normativo coerente, con riferimento sia al sistema tributario nel suo complesso, sia alle interazioni con altri progetti di riforma in corso (in particolare con la “Carta delle autonomie”, che rivede l'articolazione delle funzioni assegnate agli Enti locali).

4.2 La spesa previdenziale

La spesa per pensioni assorbe una quota rilevante di risorse pubbliche (15,3 per cento del PIL nel 2010, come indicato nella DFP). **Gli interventi inclusi nella manovra triennale costituiscono un significativo passo nella direzione del contenimento della sua dinamica di lungo periodo, un elemento essenziale per assicurare la sostenibilità dei conti pubblici.** Essi prevedono il posticipo della decorrenza del pensionamento, l'accelerazione dell'incremento dei requisiti di anzianità anagrafica per le lavoratrici del pubblico impiego e l'attuazione delle misure sull'adeguamento automatico alle attese di vita, dal 2015, dei requisiti anagrafici per il pensionamento.

La DFP stima che queste misure determineranno significativi risparmi strutturali di spesa, grazie ai quali nei prossimi tre decenni l'incidenza della spesa per pensioni sul PIL rimarrebbe al di sotto del livello atteso per il 2011 (pari al 15,4 per cento).

Nelle valutazioni della DFP i risparmi derivanti dalle misure sono pari allo 0,2 per cento del PIL nel 2015 e dovrebbero salire progressivamente, fino allo 0,5 nel 2030, per poi scendere gradualmente

negli anni successivi fino ad annullarsi dopo il 2045. Tenendo conto di tali effetti, la DFP valuta che nel 2010 e nel biennio successivo le erogazioni in rapporto al prodotto rimarranno sostanzialmente stabili sul livello del 2009. Successivamente l'incidenza della spesa si ridurrebbe progressivamente e riprenderebbe a crescere solo dalla prima metà degli anni venti per riportarsi intorno al 15,5 per cento del PIL all'inizio degli anni quaranta.

Gli interventi attuati negli ultimi anni si sono mossi nella direzione di un prolungamento della vita lavorativa; essi hanno anche risposto alla necessità di attenuare il rischio che le pensioni future non garantiscano un tenore di vita adeguato; hanno mirato inoltre a ripartire più equamente tra le generazioni gli oneri crescenti derivanti dall'invecchiamento della popolazione.

Il processo di riforma del sistema pensionistico dovrebbe essere completato uniformando gradualmente le età di pensionamento dei diversi gruppi di lavoratori, offrendo maggiore flessibilità nelle scelte di pensionamento e rendendo più tempestivi gli aggiustamenti dei coefficienti del regime contributivo.

4.3 Il contrasto all'evasione fiscale

Il prelievo fiscale in Italia è gravoso nel confronto internazionale

Nel confronto internazionale, il sistema fiscale italiano è caratterizzato da un elevato prelievo complessivo a carico dei contribuenti che ottemperano pienamente agli obblighi. Il cuneo fiscale sul lavoro è superiore di circa 5 punti alla media degli altri paesi dell'area dell'euro, il prelievo sui redditi da lavoro più bassi e quello sulle imprese, includendo l'Irap, sono più elevati di circa 6 punti.

Nelle previsioni della DFP la pressione fiscale, che nel 2009 superava di 4,2 punti quella media degli altri paesi della UE, diminuisce di 0,8 punti del prodotto tra il 2009 e il 2013, al 42,4 per cento (fig. 8). La flessione rifletterebbe il venir meno delle imposte una tantum prelevate nel 2009.

Secondo le stime dell'Istat, il valore aggiunto dell'economia sommersa nel 2008 (ossia il valore delle attività legali che sfuggono alla misurazione diretta perché svolte contravvenendo a norme tributarie e contributive) si è collocato tra il 16,3 e il 17,5 per cento del PIL; la stima massima deriverebbe per oltre un terzo dall'impiego di lavoro irregolare e sarebbe concentrata nel settore dei servizi.

Le valutazioni disponibili indicano che il fenomeno dell'evasione dell'IVA è particolarmente rilevante. È possibile stimare con una certa approssimazione che il

livello dell'evasione di questa imposta è stato pari al 30 per cento della base imponibile nella media del periodo 2005-08; in termini di gettito, si tratta di oltre 30 miliardi l'anno, 2 punti di PIL (cfr. il capitolo 13 della *Relazione annuale* sull'anno 2009).

La valutazione dell'evasione dell'IVA è effettuata confrontando una stima della base imponibile (basata sui dati di contabilità nazionale) con il gettito di competenza dell'imposta e con i dati forniti nelle dichiarazioni. I tempi di presentazione delle dichiarazioni non rendono possibile stimare l'evasione dell'IVA del 2009. Al momento non sono infatti ancora note le consistenze di crediti rinviati all'anno 2010 e l'aliquota media sulle transazioni dichiarate soggette a IVA.

In Italia le dimensioni dell'evasione appaiono significativamente più ampie di quelle di economie avanzate a noi confrontabili. Una recente analisi del Fondo Monetario Internazionale, basata sui dati del 2006, stima per il nostro Paese una perdita di gettito dell'IVA dovuta all'evasione fiscale pari, in rapporto al prodotto, a oltre il doppio di quella della Germania e della Francia.

Le norme riguardanti le compensazioni dell'IVA entrate in vigore dal 1° gennaio scorso rappresentano un passo verso la riduzione dell'evasione di questa imposta. Dall'applicazione delle norme è derivato uno slittamento temporale del ricorso a questo strumento ma anche, probabilmente, una riduzione strutturale degli importi compensati.

Dai dati ufficiali emerge che nei primi sette mesi del 2010 le compensazioni dell'IVA sono ammontate a 8,5 miliardi, contro i 13,3 del corrispondente periodo del 2009 (a fronte di incassi dell'IVA al lordo delle compensazioni pari rispettivamente a 56,6 e 54,5 miliardi).

In materia di evasione, la manovra di finanza pubblica varata a maggio prevede, tra l'altro, norme relative alla comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini IVA di importo non inferiore a 3.000 euro, alla revisione del cosiddetto redditometro, all'introduzione di verifiche incrociate sui versamenti contributivi e fiscali e ad alcune misure di contrasto alle frodi intracomunitarie in materia di IVA, all'imposizione di limiti alla possibilità di compensare crediti e debiti fiscali, all'introduzione di una ritenuta d'acconto sui compensi per lavori di ristrutturazione che beneficino dell'agevolazione fiscale e ad alcune norme che riducono i tempi delle procedure di riscossione dei tributi iscritti a ruolo. Vengono inoltre individuate alcune priorità da seguire nell'attività di controllo, con particolare riferimento alle imprese in perdita sistematica o che aprono e chiudono l'attività nell'arco di un anno e viene prevista una maggiore partecipazione dei Comuni all'attività di contrasto all'evasione.

L'evasione fiscale rappresenta un freno alla crescita perché sottrae risorse alla collettività, richiedendo un prelievo più elevato per i contribuenti che ottemperano agli obblighi fiscali, ostacola gli interventi a favore dei cittadini con redditi modesti, distorce la concorrenza. La riduzione dell'evasione può rappresentare una rilevante leva di sviluppo soprattutto se il recupero di gettito verrà nel medio termine utilizzato per ridurre le aliquote fiscali, ridistribuendo in maniera più equa il carico delle imposte tra le diverse categorie di contribuenti.

5. Riequilibrio dei conti e crescita economica

La manovra di bilancio varata lo scorso maggio

La manovra triennale sui conti pubblici, anticipata rispetto alle consuete scadenze, ha contribuito a ridurre l'incertezza per gli operatori economici.

È necessario un impegno costante nella fase di implementazione della manovra, prevedendo verifiche tempestive e accurate dei risultati del contrasto all'evasione e dell'attività di **controllo della spesa corrente, per la quale**, come si è già rilevato, **gli obiettivi sono particolarmente ambiziosi**. Nell'ultimo decennio la spesa primaria corrente è aumentata del 4,6 per cento all'anno (salendo in rapporto al PIL di 5,3 punti percentuali, al 43,5 per cento; tav. 3); nelle stime della DFP aumenta dello 0,5 per cento nel 2011 e di poco meno del 2 per cento in media nel biennio 2012-13. **Se si decidesse di ridurre gli ingenti tagli delineati per la spesa in conto capitale, la dinamica della spesa primaria corrente dovrebbe essere ancora più bassa.**

Un contributo al contenimento della spesa corrente potrà venire dalle riforme avviate in materia di federalismo fiscale e pubblico impiego. **Siamo all'inizio della fase di attuazione di queste riforme. Serve un forte impegno per completarle in tempi brevi.**

Occorre vigilare, inoltre, affinché i vincoli alla spesa non si traducano in un ulteriore aumento dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche verso il settore privato.

Le diverse fonti disponibili, caratterizzate da criteri di rilevazione e metodologie di elaborazione non omogenei, non forniscono informazioni precise sulla consistenza di tali passività. Sulla base delle risposte all'indagine sulle imprese industriali e dei servizi privati non finanziari con almeno 20 addetti (Invind), annualmente 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). Tenendo conto anche delle imprese con meno di 20 addetti, di quelle appartenenti al settore delle costruzioni e di alcune tipologie di aziende del settore sanitario si può valutare che l'indebitamento commerciale complessivo delle Amministrazioni pubbliche a fine 2009 fosse dell'ordine del 4 per cento del PIL (cfr. il capitolo 13 della Relazione annuale sull'anno 2009).

Il principale fattore di debolezza dell'Italia sotto il profilo finanziario è dato dall'ingente debito pubblico. Stante l'elevata pressione fiscale, **l'azione sulla spesa pubblica è essenziale per raggiungere un consistente avanzo primario e ricondurre il debito su un sentiero di rapida riduzione**, mettendo al riparo il nostro Paese dai rischi legati alla volatilità dei mercati finanziari e rendendolo maggiormente in grado di affrontare gli oneri connessi con l'invecchiamento della popolazione, che rimangono elevati soprattutto nel campo della sanità e dell'assistenza. Occorre in particolare raggiungere un adeguato livello dell'avanzo primario prima che i tassi di interesse si riportino su livelli più alti.

Il raggiungimento degli obiettivi potrebbe essere inoltre a rischio, soprattutto a partire dal 2012, nel caso il tasso di crescita dell'economia risultasse inferiore a quello indicato nella *Decisione di finanza pubblica*.

Occorrono riforme per elevare il potenziale di crescita dell'economia

Il riequilibrio duraturo dei conti pubblici passa anche per il rafforzamento del potenziale di crescita dell'economia. Nel decennio che ha preceduto la crisi, il tasso medio di crescita dell'economia italiana è stato pari al 1,4 per cento, inferiore di un punto alla media dell'area dell'euro. Nello stesso periodo, la produttività di un'ora di lavoro è aumentata in media di poco meno di mezzo punto percentuale all'anno, rispetto a oltre un punto nell'area dell'euro.

L'uscita dalla crisi deve essere un'opportunità per porre le basi per attuare riforme strutturali che accrescano la produttività e la competitività del nostro Paese.

Le liberalizzazioni

Una decisiva azione di liberalizzazione può rappresentare un'importante leva di sviluppo. Vi sono ampie evidenze che una regolazione che favorisca la concorrenza nei comparti dei servizi abbia effetti positivi sulla crescita della produttività dell'industria,

perché agevola la riallocazione delle risorse verso i settori e le imprese più efficienti. L'impatto è particolarmente positivo nei settori ad alta intensità tecnologica.

I processi di liberalizzazione avviati in Italia negli ultimi anni in molti comparti dei servizi si sono arrestati. Permangono ostacoli normativi, forme di autoregolamentazione anti-concorrenziali, è insufficiente il ruolo delle autorità di regolazione indipendenti. Indicazioni di tali insufficienze provengono dalle segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dalle analisi dell'OCSE sull'intensità della regolazione anti-concorrenziale e da nostre analisi, riferite in particolare ai servizi pubblici locali. Emerge una posizione dell'Italia più arretrata rispetto ai principali paesi dell'OCSE (fig. 9) nei comparti del trasporto aereo, della distribuzione del gas, dei servizi postali, dei trasporti ferroviari, dei servizi professionali.

Nei servizi pubblici locali, i processi di liberalizzazione hanno prodotto risultati insoddisfacenti per diversi motivi: un disegno della regolazione non sempre attento alle peculiarità dei diversi comparti; un'insufficiente attenzione alla necessità di separare i diversi ruoli ricoperti dagli Enti locali (regolatori, proprietari del gestore dei servizi, rappresentanti dell'utenza e dei lavoratori); una regolazione troppo locale e (quindi) troppo debole. Gli interventi recenti - pur orientati in senso concorrenziale - non affrontano queste debolezze.

Con riferimento ai servizi professionali, le misure di liberalizzazione avviate in passato hanno avuto effetti solo parziali e in alcuni casi sono state disattese o attenuate. Per le professioni principali permangono restrizioni in materia di tariffe, pubblicità e fornitura di servizi multidisciplinari che la riforma aveva inteso rimuovere. In alcuni comparti, alcuni progetti di riforma prevedono arretramenti significativi. L'Italia resta uno dei paesi con la disciplina più restrittiva tra quelli avanzati (fig. 10).

Le infrastrutture

Le infrastrutture sono un elemento chiave della capacità di crescita di un paese. L'evidenza dell'impatto positivo del capitale pubblico sulla performance del sistema economico è abbondante. Per l'Italia, le stime indicano che per ogni punto percentuale di aumento dello stock di capitale pubblico il prodotto può crescere fino allo 0,6 per cento nel lungo periodo. **Le misure disponibili concordano generalmente nel segnalare un ritardo dell'Italia rispetto ai principali paesi europei in termini di dotazione infrastrutturale.** Alla luce di queste considerazioni, appare problematica la drastica riduzione delle spese per investimenti prevista nel prossimo biennio.

L'Italia non spende meno degli altri principali paesi europei: la spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche italiane è superiore a quella media dei paesi dell'area

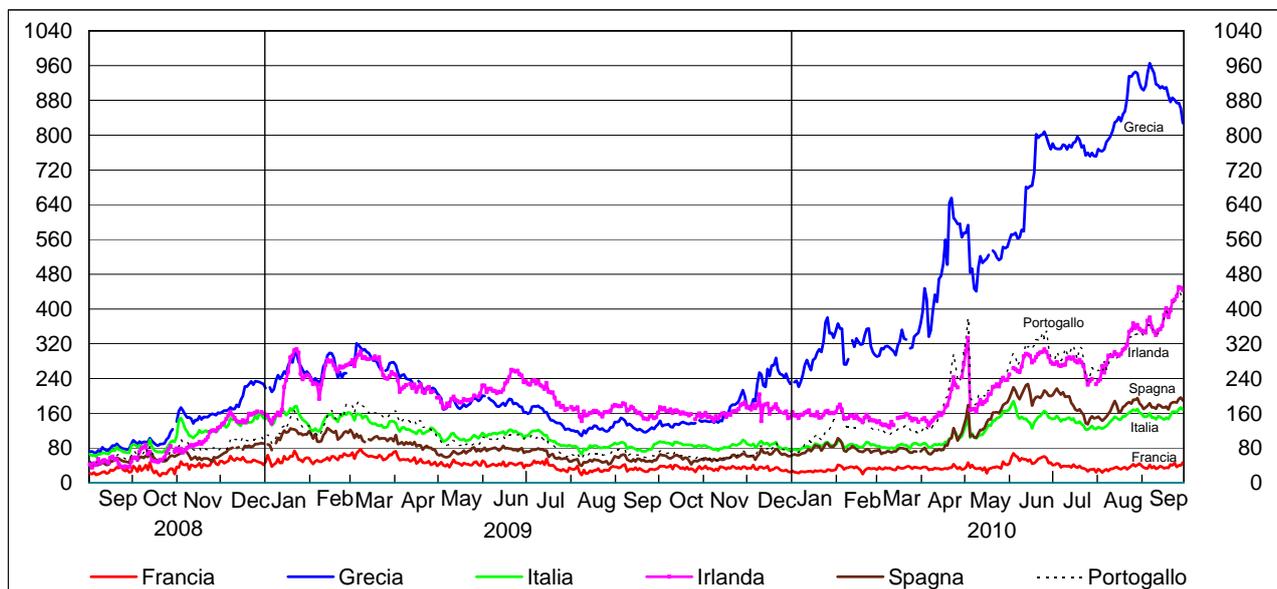
dell'euro ed è inferiore, tra i principali paesi dell'area, solo a quella della Spagna. Il ritardo infrastrutturale del nostro Paese riflette soprattutto il modo in cui le risorse vengono spese.

È inadeguata l'attività di definizione delle priorità e di programmazione degli interventi, sicché le risorse necessarie per le opere approvate eccedono sistematicamente e in misura elevata le capacità del bilancio pubblico. Il quadro finanziario di riferimento non è definito con precisione sufficiente a garantire l'adeguatezza e la continuità dei fondi, per le opere nazionali e per quelle locali già approvate. La suddivisione dei compiti tra i diversi livelli di governo presenta ampie aree di sovrapposizione e i meccanismi di coordinamento non sono pienamente soddisfacenti, aspetto particolarmente preoccupante in vista dell'attuazione del federalismo fiscale e alla luce dell'evidenza empirica che suggerisce che gli effetti positivi dell'investimento pubblico sulla crescita sono massimi quando la spesa è coordinata sul territorio nazionale. Infine, il monitoraggio dei tempi e dei costi delle opere e dell'effettivo soddisfacimento dei bisogni a cui esse intendevano rispondere è incompleto, il che impedisce la valutazione sistematica dell'efficacia dell'azione pubblica e l'adozione dei correttivi eventualmente necessari.

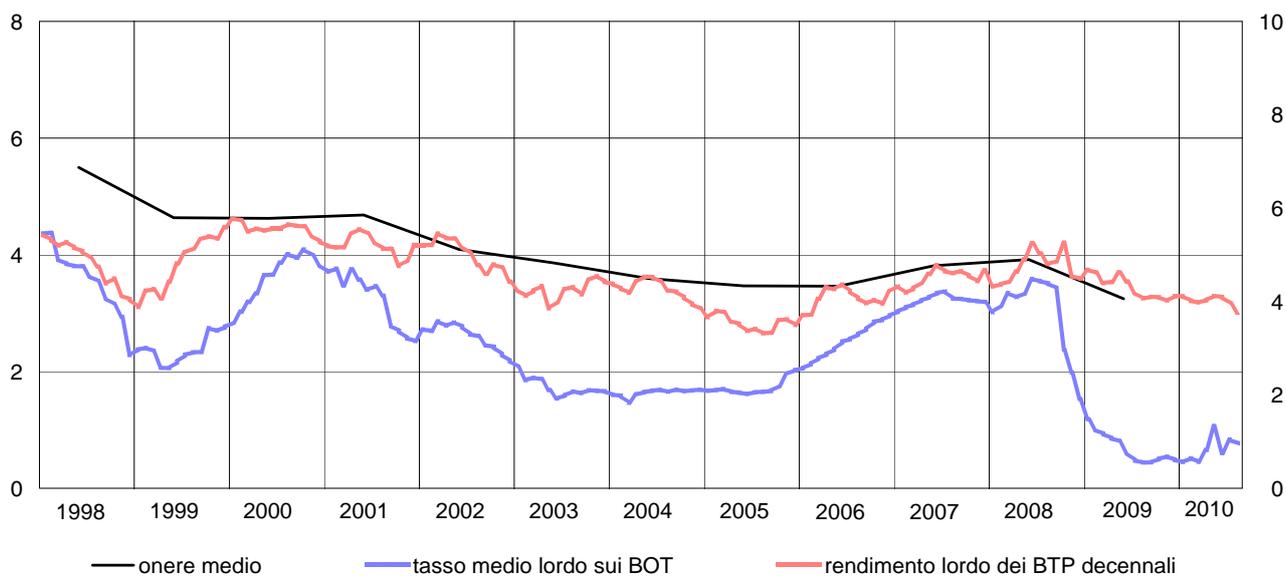
Un'azione di riqualificazione degli interventi potrebbe mitigare l'impatto sullo stock di capitale pubblico della diminuzione delle risorse finanziarie destinate agli investimenti.

TAVOLE E GRAFICI

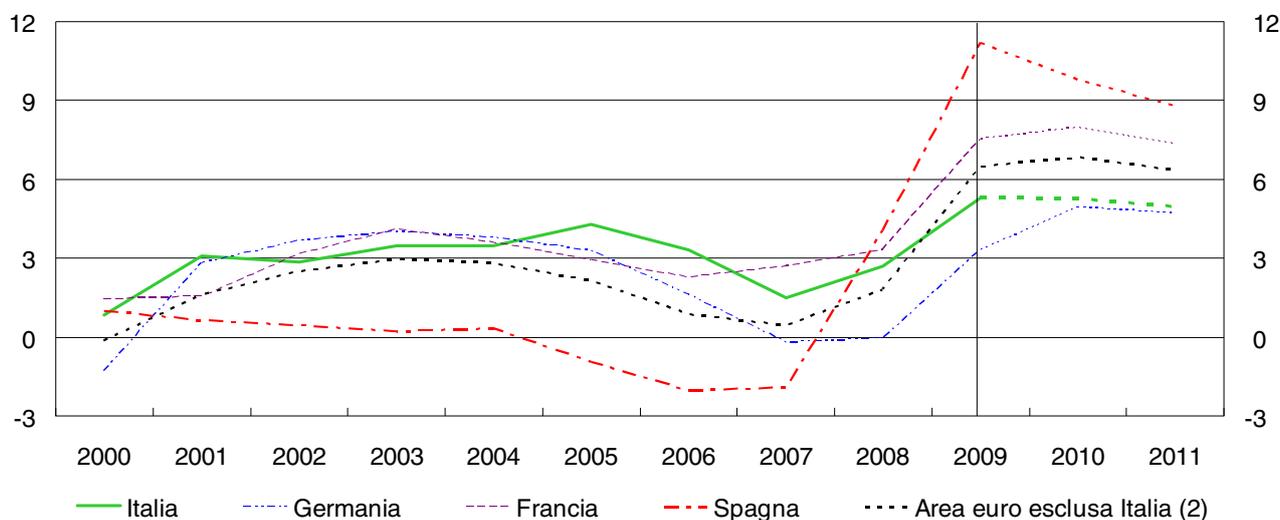
Differenziali di rendimento dei titoli pubblici a dieci anni rispetto alla Germania
(punti base)



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



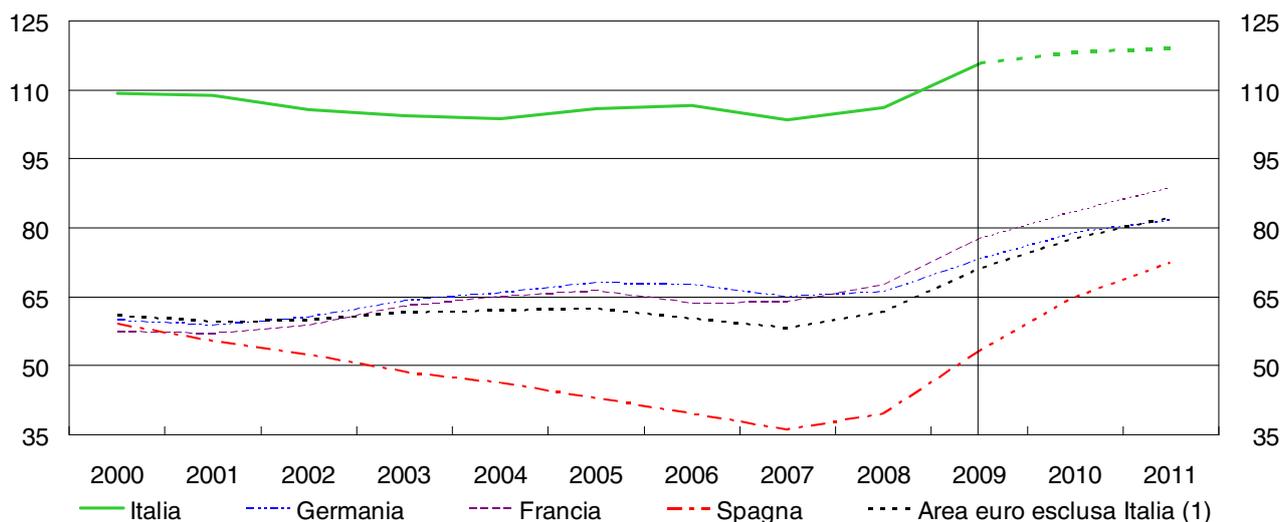
Indebitamento netto in Italia e nell'area dell'euro (1) (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea. Per omogeneità di confronto, le previsioni sono di fonte Commissione europea (*Spring Forecasts*, maggio 2010).

(1) I dati includono gli effetti delle operazioni di swap e di forward rate agreement. – (2) Per omogeneità di confronto, l'area dell'euro include Grecia, Slovenia, Cipro, Malta e Slovacchia in tutti gli anni considerati.

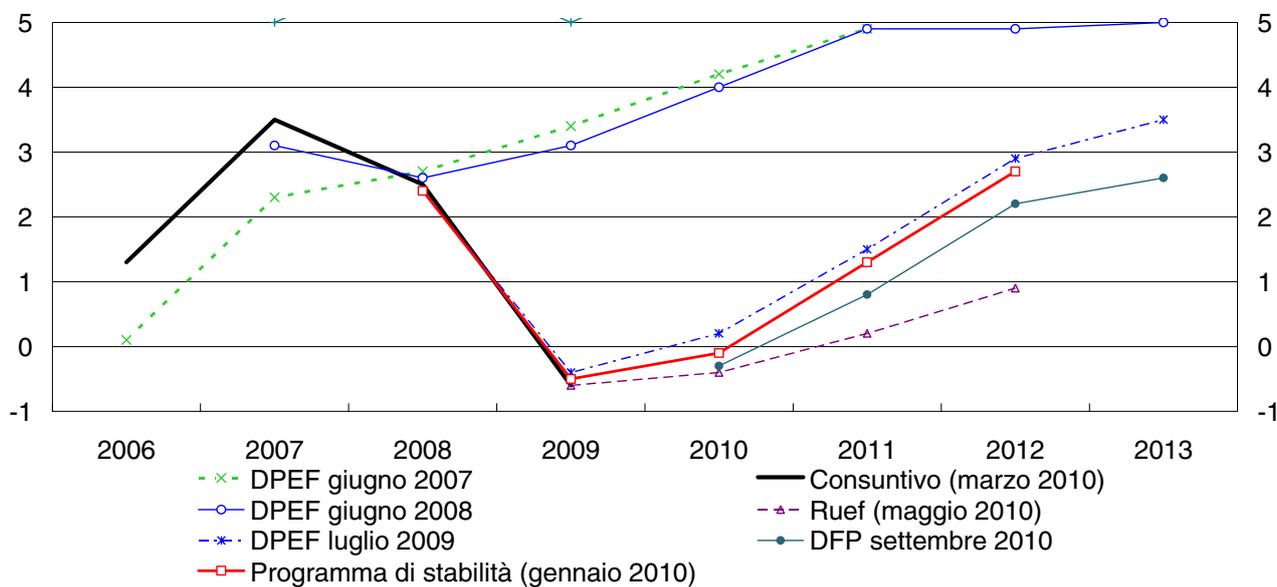
Debito pubblico in Italia e nell'area dell'euro (in percentuale del PIL)



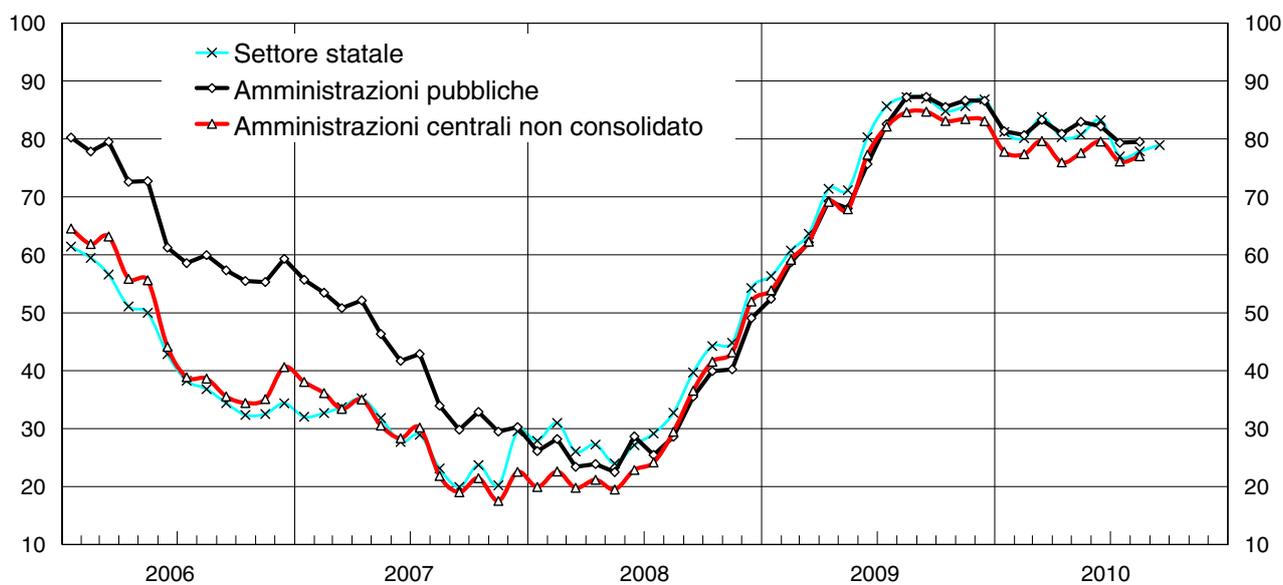
Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea. Per omogeneità di confronto, le previsioni sono di fonte Commissione europea (*Spring Forecasts*, maggio 2010).

(1) Per omogeneità di confronto, l'area dell'euro include Grecia, Slovenia, Cipro, Malta e Slovacchia in tutti gli anni considerati.

Avanzo primario: obiettivi e consuntivo (in percentuale del PIL)

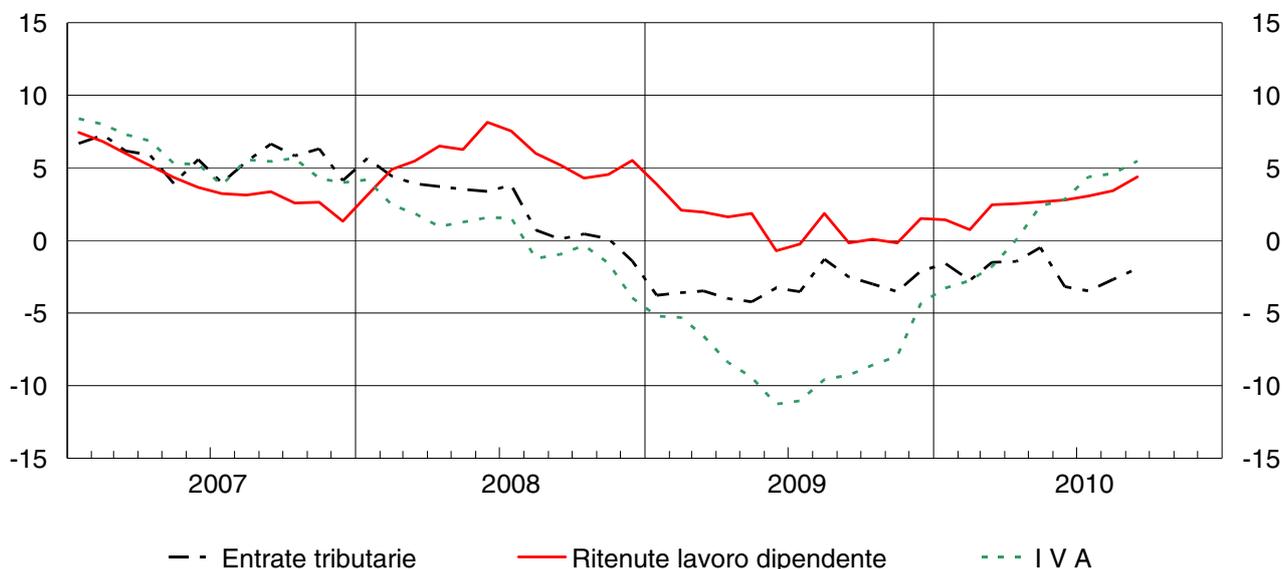


Fabbisogno cumulato degli ultimi dodici mesi (1) (miliardi di euro)



Fonte: per il fabbisogno del settore statale, Ministero dell'Economia e delle finanze.
(1) Al netto delle dismissioni mobiliari.

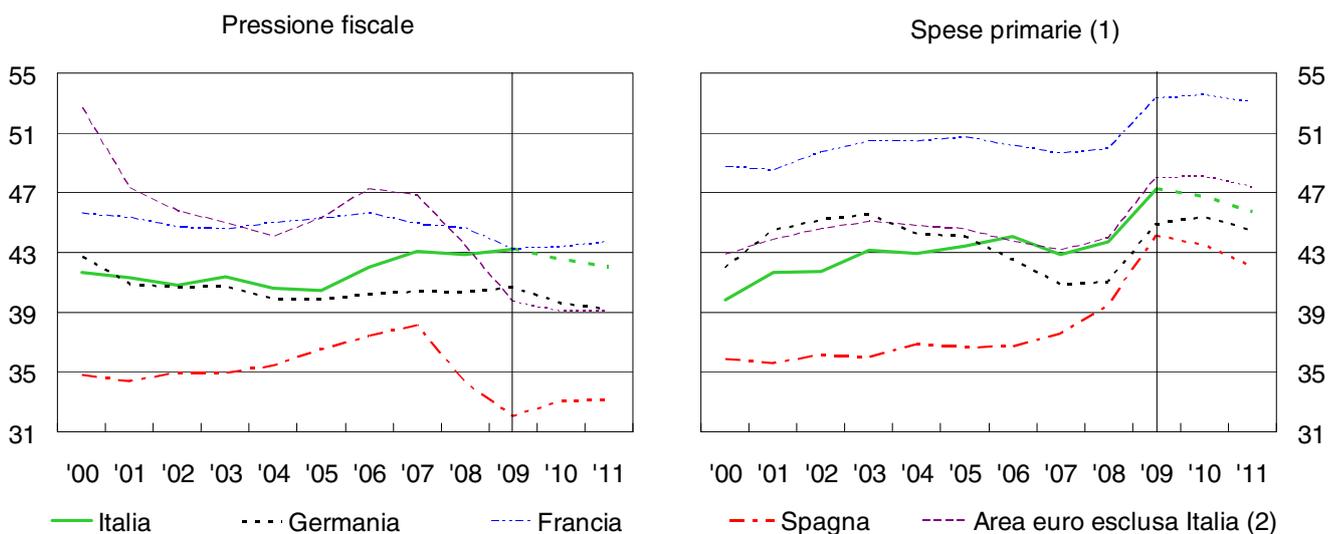
Dinamica delle entrate tributarie (1) (valori percentuali)



Fonte: bilancio dello Stato.

(1) Variazione percentuale della somma mobile su sei mesi rispetto al corrispondente periodo di dodici mesi prima.

Pressione fiscale e spese primarie in Italia e nell'area dell'euro (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea. Per omogeneità di confronto, le previsioni sono di fonte Commissione europea (*Spring Forecasts*, maggio 2010).

(1) Per omogeneità di confronto fra i paesi dell'area, si considerano i dati elaborati secondo il Regolamento CE 1500/2000. – (2) Per omogeneità di confronto, l'area dell'euro include Grecia, Slovenia, Cipro, Malta e Slovacchia in tutti gli anni considerati.

Indicatori OCSE sulla regolamentazione anticoncorrenziale nei settori a rete

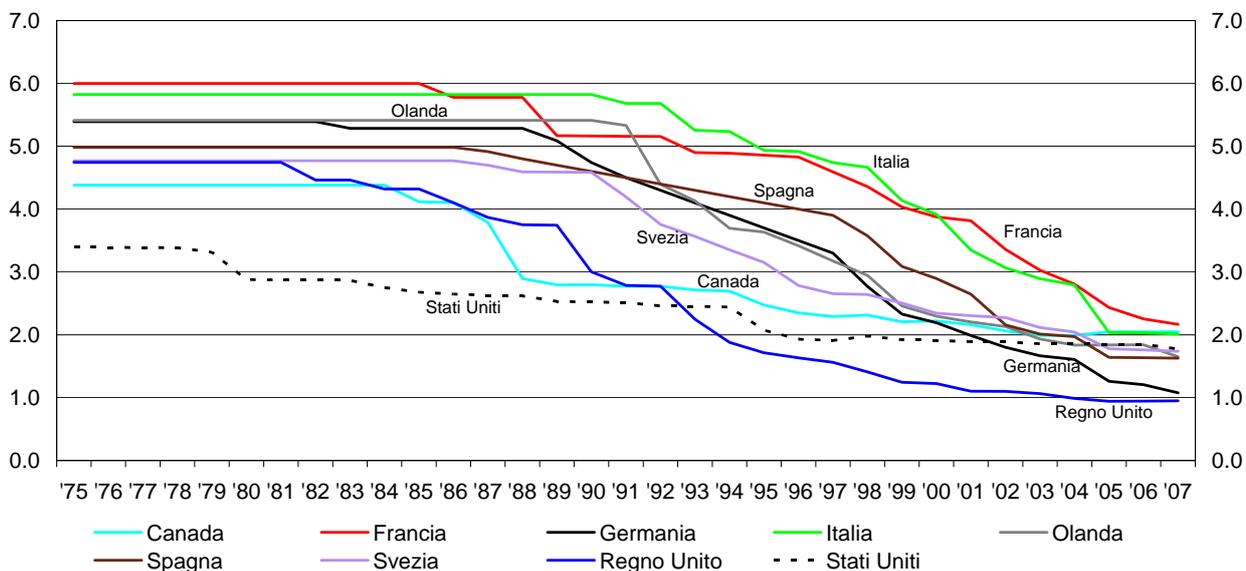
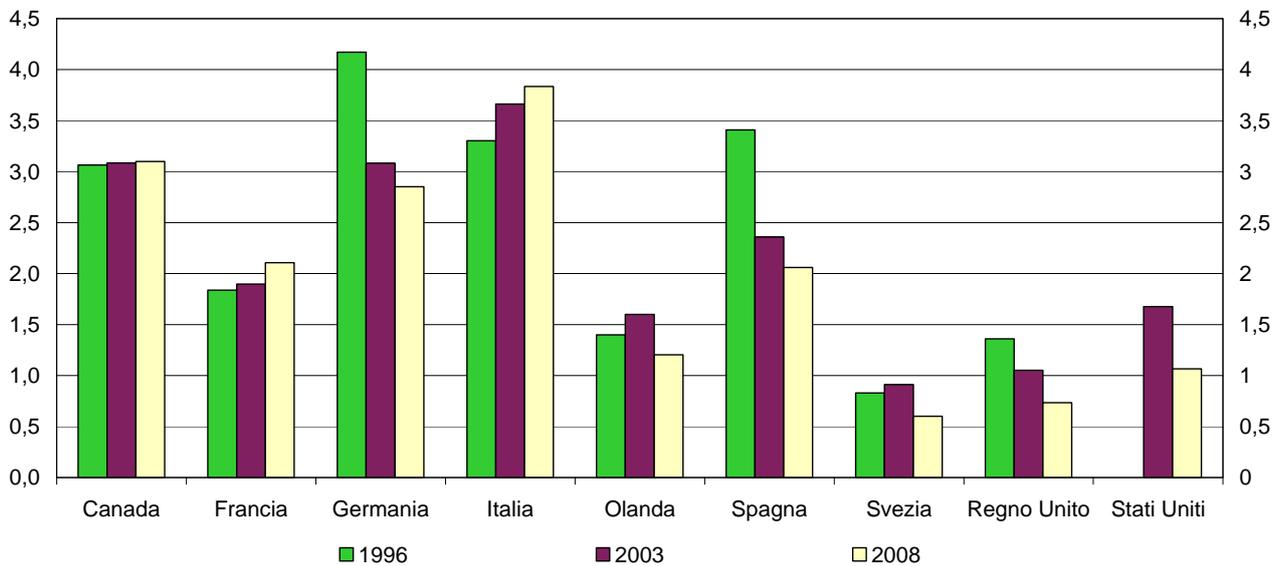


Figura 10

Indicatori OCSE sulla regolamentazione anticoncorrenziale nei settori professionali



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)	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 complessivo	2,2	4,6	3,0	3,0	3,6	5,0	4,0	1,7	3,1	3,2
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	3,5	5,0	3,1	4,3	4,2	5,3	4,0	2,0	3,1	3,2
Debito	109,2	108,8	105,7	104,4	103,9	105,9	106,6	103,6	106,3	116,0 (3)

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. 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". — (3) Dato trasmesso il 1° ottobre alla Commissione europea in occasione della Notifica prevista nell'ambito della Procedura per i disavanzi eccessivi. Esso differisce da quello riportato nella Decisione di Finanza pubblica (115,9) per un importo modesto che, per questioni di arrotondamento, ha determinato il cambiamento della cifra decimale del rapporto al PIL.

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.

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</i>										
<i>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	2,3	2,4	1,7	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,4
Altre spese in conto capitale (2)	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)	3,7	4,2	3,6	4,3	4,0	4,1	5,0	4,0	3,7	4,3
Totale spese (2)	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</i>										
<i>degli interessi (2)</i>	41,0	41,8	41,9	43,4	43,3	43,9	44,6	43,4	44,2	47,8
<i>spesa sanitaria</i>	5,6	5,9	6,1	6,1	6,6	6,7	6,8	6,6	6,9	7,3
<i>spesa per pensioni (3)</i>	14,7	14,7	15,0	15,2	15,2	15,3	15,2	15,2	15,6	16,7

Fonte: 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 (1,2 punti percentuali del PIL); nella contabilità nazionale tali proventi sono portati in riduzione della voce "Altre spese in conto capitale". – (3) Include la spesa per previdenza e per assistenza.

Quadro programmatico nel DPEF 2010-2013, nella Ruef per il 2010 e nella DFP 2011-2013 (1)
(in percentuale del PIL)

VOCI	2009		2010			2011			2012			2013	
	consum.	DPEF 2010-13	Ruef 05/2010	DFP 2011-13	DPEF 2010-13	Ruef 05/2010	DFP 2011-13	DPEF 2010-13	Ruef 05/2010	DFP 2011-13	DPEF 2010-13	DFP 2011-13	
Indebitamento netto	5,3	5,0	5,0	5,0	4,0	3,9	3,9	2,9	2,7	2,7	2,4	2,2	
<i>di cui: corrente</i>	2,0		1,6	1,7		1,6	1,0		1,3	-0,1		-0,4	
<i>in conto capitale</i>	3,3		3,4	3,3		2,3	2,9		1,4	2,6		1,8	
Avanzo primario	-0,6	0,2	-0,4	-0,3	1,5	0,2	0,8	2,9	0,9	2,2	3,5	2,6	
Entrate totali	47,2		46,8	47,0		46,4	46,5		46,2	46,7		46,4	
<i>di cui: pressione fiscale</i>	43,2		42,8	42,8		42,4	42,4		42,3	42,6		42,4	
Spese primarie	47,8		47,2	47,3		46,2	45,8		45,3	44,5		43,8	
<i>correnti primarie</i>	43,5		43,4	43,5		42,6	42,4		41,9	41,4		40,8	
<i>in conto capitale</i>	4,3		3,8	3,8		3,6	3,4		3,4	3,1		3,0	
Spesa per interessi	4,7	5,1	4,6	4,6	5,5	4,9	4,7	5,8	5,2	4,8	5,9	4,8	
Crescita del PIL nominale	-3,0	1,9	2,2	2,2	3,6	3,3	3,1	3,8	3,9	3,9	3,9	3,9	
Debito	116,0 (2)	118,2	118,4	118,5	118,0	118,7	119,2	116,5	117,2	117,5	114,1	115,2	

(1) Le stime contenute nella DFP 2011-2013 includono gli effetti del provvedimento di assestamento di bilancio 2010 e del D.L. n. 78/2010 cvt in L. n. 122/2010 contenente il piano di consolidamento fiscale. Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. — (2) Dato trasmesso il 1° ottobre alla Commissione europea in occasione della Notifica prevista nell'ambito della Procedura per i disavanzi eccessivi. Esso differisce da quello riportato nella Decisione di Finanza pubblica (115,9) per un importo modesto che, per questioni di arrotondamento, ha determinato il cambiamento della cifra decimale del rapporto al PIL.

Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

VOCI	Anno			Primi 8 mesi		
	2007	2008	2009	2008	2009	2010 (1)
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari	27.129	47.415	85.084	22.584	59.708	53.560
Regolazioni debiti	3.129	1.653	1.519	58	1.101	161
- in titoli	0	0	0	0	0	0
- in contanti	3.129	1.653	1.519	58	1.101	161
Dismissioni	-3.500	-19	-798	0	-666	-8
Fabbisogno complessivo	26.757	49.049	85.805	22.642	60.144	53.713
FINANZIAMENTO						
Monete e depositi (2)	-13.977	4.224	8.487	-194	404	-3.795
- di cui: raccolta postale	-28.447	-5.683	-1.487	-2.355	-1.300	-3.185
Titoli a breve termine	5.562	19.502	-7.460	32.776	20.942	4.925
Titoli a medio e a lungo termine	22.542	41.693	93.883	36.607	69.369	76.053
Prestiti delle IFM (3)	-2.319	-1.132	2.814	-2.930	2.501	1.645
Altre operazioni (3)(4)	14.950	-15.237	-11.919	-43.618	-33.073	-25.114
- di cui: depositi presso la Banca d'Italia	13.142	-10.611	-11.399	-40.190	-32.605	-24.942
<i>per memoria: fabbisogno finanziato all'estero</i>	-6.147	-10.289	-2.112	-7.463	-1.877	487

(1) Dati provvisori. — (2) Raccolta postale, monete in circolazione e depositi in Tesoreria di enti non appartenenti alle Amministrazioni pubbliche. — (3) Dal settembre 2006 la Cassa depositi e prestiti spa è inclusa tra le Istituzioni finanziarie monetarie (IFM); dalla stessa data i prestiti erogati dalla Cassa in favore delle Amministrazioni pubbliche, precedentemente classificati nella categoria "Altre operazioni", confluiscono nella serie "Prestiti delle IFM". — (4) La serie include i depositi presso la Banca d'Italia e le operazioni di cartolarizzazione.