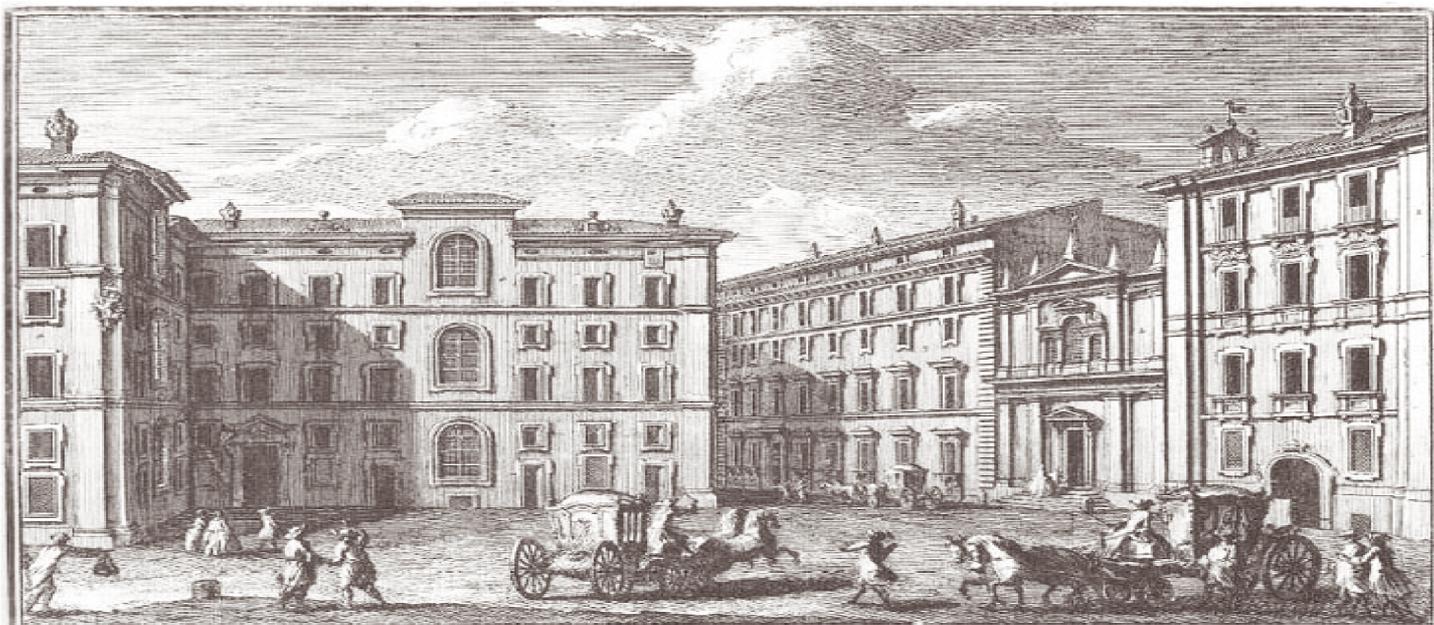




Camera dei deputati
SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO
SERVIZIO STUDI



Senato della Repubblica
SERVIZIO DEL BILANCIO



Seminario Romano
Carrianti che corrono sulla piazza di S. Ignazio a Chiesa di S. Maria e Prospetto del Seminario Romano a Parigi del Concerto dei PP. Domenicani

Relazione unificata sull'economia
e la finanza pubblica
(Doc. XXV-bis, n. 2 e Doc. XXV, n. 7)

XVI LEGISLATURA

Maggio 2010

n. 9

DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI:

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 066760-2174 – 066760-9455

SERVIZIO STUDI – Dipartimento bilancio e politica economica

Tel. 066760-9932 – 066760-2233

SENATO DELLA REPUBBLICA:

SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 066706-5790

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I N D I C E

▪ 1. Il quadro macroeconomico	1
- 1.1. <i>Lo scenario internazionale</i>	1
- 1.2 <i>Lo scenario macroeconomico nazionale</i>	4
▪ Approfondimenti.....	17
- <i>Grecia e mercati finanziari.</i>	17
▪ 2. Il quadro di finanza pubblica 2009-2012	19
- 2.1 <i>Le entrate</i>	24
- 2.2 <i>Le spese</i>	27
- 2.3 <i>Il quadro programmatico</i>	33
▪ 3. I saldi strutturali	35
- 3.1 <i>Confronto con le precedenti previsioni</i>	37
- 3.2 <i>L'evoluzione nel periodo 2009-2012</i>	39
- 3.3 <i>L'andamento dell'avanzo primario strutturale e il ciclo economico</i>	41
- 3.4 <i>Le misure una tantum</i>	47
▪ 4. La spesa per interessi, il fabbisogno del settore pubblico ed il debito pubblico	58

1. Il quadro macroeconomico

1.1. Lo scenario internazionale

La Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF), presentata dal Governo il 6 maggio scorso, espone i dati macroeconomici di consuntivo del 2009 e l'aggiornamento delle previsioni per il 2010 e per gli anni successivi. Essi riflettono le prospettive dell'economia internazionale e, più in dettaglio, dell'Italia, a seguito dei primi segnali di ripresa dell'economia mondiale manifestatisi nel corso del 2009 e nei primi mesi dell'anno in corso.

Dopo la crisi che ha investito l'economia mondiale negli anni 2008 e 2009 e i pesanti riflessi che essa ha comportato sui bilanci pubblici, la Relazione evidenzia come il **miglioramento delle condizioni economiche** mondiali manifestatosi a partire dalla seconda metà del 2009 **si stia consolidando** in questi primi mesi dell'anno, soprattutto grazie al sostegno derivante dalle **ingenti misure di stimolo monetario e fiscale**, adottate dai Governi e dalle Banche centrali dei maggiori paesi industrializzati, che, secondo la RUEF, sono risultate decisive per la ripresa economica¹.

Nonostante i segnali positivi di ripresa dell'economia mondiale emersi già nel corso del 2009, **sia il PIL che il commercio mondiale** hanno comunque fatto registrare, nell'anno 2009, **una forte contrazione**, rispettivamente, **del -1,2% e del -12,3%**.

¹ Si ricorda che la crisi nell'economia mondiale, originata da cause finanziarie, ha richiesto l'intervento di eccezionali programmi di stimolo fiscale e monetario attuati in ambito internazionale (per l'Europa, il Piano europeo di ripresa economica, approvato dal Consiglio europeo l'11 dicembre 2008), che hanno contrastato la caduta della domanda aggregata e i costi sociali della recessione e mantenuto bassi i tassi di interesse (dal maggio scorso la Banca Centrale ha mantenuto il tasso di riferimento all'1,0%, un minimo storico). A fronte del forte rallentamento dell'economia nell'area dell'euro, la Banca centrale è inoltre intervenuta a fornire liquidità al sistema attraverso l'adozione di misure non convenzionali senza precedenti, atte a sostenere le condizioni di finanziamento e i flussi di credito (in particolare, alle imprese e alle famiglie) in modo più ampio e incisivo che con la sola riduzione dei tassi di interesse di riferimento, che hanno agevolato l'accesso alla liquidità da parte del settore bancario e sostenuto la ripresa economica dell'area. Il piano di maggiore sostegno al credito della BCE è consistito nelle seguenti cinque misure:

- offerta illimitata di liquidità a tasso fisso alle banche dell'area in tutte le operazioni di rifinanziamento a fronte di garanzie adeguate;
- allungamento della scadenza massima delle operazioni di rifinanziamento: dodici mesi invece dei tre del periodo precedente la crisi;
- ampliamento dell'elenco delle attività stanziabili in garanzia;
- immissione di liquidità in valuta estera (in particolare dollari statunitensi);
- acquisti definitivi di obbligazioni garantite (*covered bond*).

La contrazione della crescita ha riguardato tutti i maggiori paesi industrializzati e in particolare quelli la cui economia è tipicamente trainata dalle esportazioni (Giappone, Germania, Italia).

Solo i paesi emergenti, pur risentendo della crisi globale, hanno mantenuto tassi di crescita positivi e pertanto possono rappresentare, in prospettiva, un motore della ripresa.

Nella tabella che segue sono esposti i dati di consuntivo e le prospettive di crescita dell'economia mondiale per gli anni 2010-2012, come riportati nella RUEF.

Tabella 1.1

Previsioni della crescita economica mondiale (variazioni percentuali)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>PIL mondiale</i>	5,2	2,8	-1,2	3,6	3,9	4,1
<i>USA</i>	2,1	0,4	-2,4	2,7	2,4	2,5
<i>Giappone</i>	2,4	-1,2	-5,2	1,7	2,2	1,5
<i>UEM</i>	2,8	0,6	-4,1	1,0	1,6	2,0
<i>Francia</i>	2,3	0,4	-2,2	1,3	1,7	1,9
<i>Germania</i>	2,5	1,3	-5,0	1,3	1,9	1,9
<i>Spagna</i>	3,6	0,9	-3,6	-0,6	1,0	2,2
<i>Regno Unito</i>	2,6	0,5	-5,0	0,7	1,9	2,0
<i>Italia</i>	1,5	-1,3	-5,0	1,0	1,5	2,0
<i>Commercio mondiale</i>	7,3	2,8	-12,3	5,8	6,3	6,5

Dati di previsione RUEF: elaborazioni su dati FMI, OCSE e Commissione europea.
Per l'Italia, ISTAT: dati di consuntivo, RUEF: dati di previsione.

Il nuovo scenario di previsione per il **2010** – quale si evince da quanto esposto nella Relazione - prospetta una **ripresa dell'economia globale**, con una **crescita del PIL del 3,6** per cento - dopo la contrazione dell'1,2 per cento registrata nel 2009 - sostenuta anche da un'espansione del **commercio mondiale**, che dopo la sensibile riduzione nel 2009 (-12,3 per cento) dovrebbe tornare a tassi di crescita positivi pari al **5,8 per cento**.

E' previsto inoltre un rafforzamento della crescita mondiale negli anni 2011 e 2012.

Lo scenario descritto nella RUEF risulta più favorevole di quello previsto a gennaio, nell'aggiornamento del Programma di stabilità 2009 dell'Italia - che ipotizzava una crescita del PIL mondiale nel 2010 del 3,1% e una ripresa del commercio mondiale del 3,5% - in considerazione del rafforzamento, dall'inizio di quest'anno, dei segnali che indicano una evoluzione positiva della crisi dell'economia mondiale.

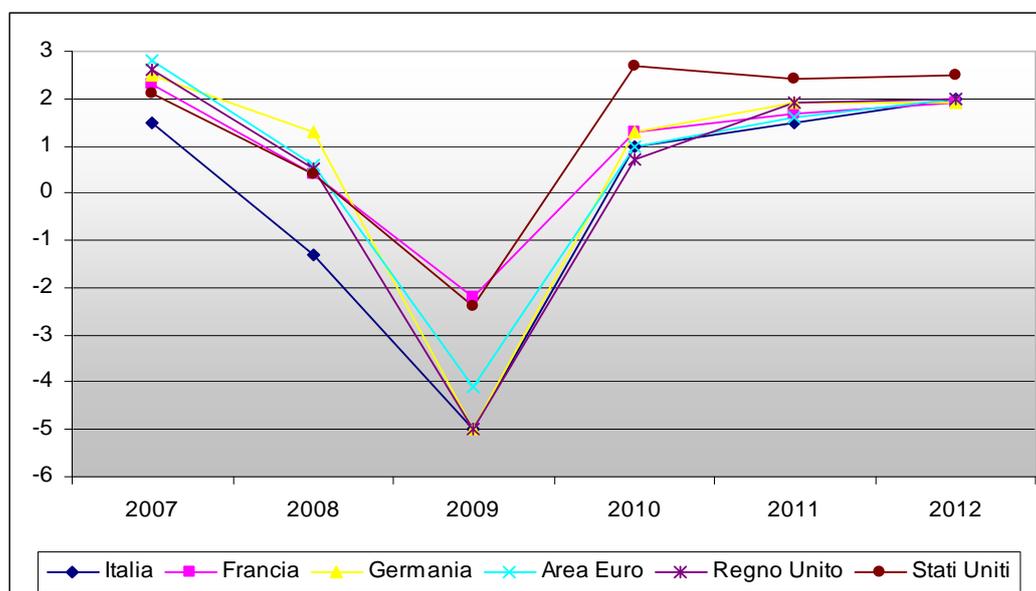
Negli **Stati Uniti**, che pure hanno registrato nel 2009 una contrazione del prodotto interno lordo (-2,4%), nel **primo trimestre del 2010** la crescita del PIL è stata pari a **0,8%**, consolidando pertanto una tendenza positiva già registrata nell'ultimo trimestre del 2009 (+1,4%).

Anche nell'**area dell'euro**, dopo la crescita nulla dell'ultimo trimestre 2009, il PIL è tornato su valori positivi, stimandosi un incremento dello **0,2% nel primo trimestre 2010** (Comunicato Eurostat, 12 maggio 2010).

Il grafico che segue mostra l'andamento del PIL dei maggiori Stati dell'Unione europea e degli Stati Uniti per gli anni 2007-2009 (a consuntivo) e 2010-2012 (dati previsionali).

Grafico 1.1 – Prodotto interno lordo - Confronti internazionali

(Consuntivi 2007-2009 e previsioni 2010-2012 – variazioni %)



Fonte: RUEF.

Nonostante il rafforzamento dei segnali di uscita dalla crisi, secondo la RUEF sulle previsioni di ripresa della crescita economica mondiale nei prossimi anni pesano ancora una serie di incertezze, legate, in parte, alla difficile **valutazione degli effetti permanenti** della crisi sul tasso di crescita e sui livelli del PIL potenziale e, in parte, ai rischi connessi ad un'**uscita troppo rapida dalle eccezionali misure di politica fiscale e monetaria** adottate in ambito internazionale nel 2008 e 2009.

1.2 Lo scenario macroeconomico nazionale

L'economia italiana nel 2009

Nel corso del 2009, l'economia italiana ha subito un forte rallentamento, risentendo della crisi internazionale.

Secondo il dato di consuntivo certificato dall'ISTAT lo scorso marzo², la crescita dell'Italia ha registrato un **valore negativo del 5 per cento**.

Tale risultato è lievemente superiore a quanto stimato nel Programma di stabilità dello scorso gennaio, ove si ipotizzava una contrazione del PIL del 4,8 per cento. Il peggioramento dei dati finali di consuntivo del PIL è peraltro attribuito dalla RUEF all'inatteso calo del prodotto registratosi nell'ultimo trimestre del 2009: -0,3% rispetto al trimestre precedente, come certificato nel comunicato ISTAT del 10 marzo 2010.

Su tale aspetto va segnalato che il successivo comunicato dell'ISTAT del 12 maggio 2010³ ha revisionato tale dato, precisando che il calo del PIL nel IV trimestre 2009 è stato più contenuto di quanto stimato a marzo, certificandolo pari a -0,1 per cento (anziché -0,3 per cento).

Tabella 1.2

Il quadro macroeconomico 2008-2009 (variazioni percentuali)

	2008	2009
PIL	-1,3	-5,0
Importazioni	-4,3	-14,5
Consumi finali nazionali	-0,4	-1,2
- Spesa delle famiglie	-0,8	-1,8
- Spesa delle P.A. e I.S.P.	0,8	0,6
Investimenti fissi lordi	-4,0	-12,1
- macchinari, attrezzature	-5,6	-18,4
- costruzioni	-3,4	-7,9
Esportazioni	-3,9	-19,1
Occupazione	-0,4	-2,6
Tasso di disoccupazione	6,7	7,8
Deflatore PIL	2,8	2,1

² Comunicato ISTAT, Conti economici nazionali (1 marzo 2010).

³ Comunicato ISTAT, Stima preliminare del PIL – I trimestre 2010 (12 maggio 2010).

Sui risultati negativi del 2009 hanno inciso principalmente la **forte contrazione degli investimenti fissi**, della **spesa delle famiglie** e delle **esportazioni**.

In particolare, gli **investimenti fissi**, penalizzati dalla riduzione della domanda interna ed estera, dalla restrizione del credito e dal deterioramento delle aspettative, si sono **ridotti del 12,1 per cento**.

La riduzione ha riguardato soprattutto quelli in macchinari (-18,4 per cento) e quelli in mezzi di trasporto (-15,2 per cento). Anche gli investimenti in costruzioni hanno mostrato un sensibile calo (-7,9 per cento).

Anche la **spesa delle famiglie**, condizionata negativamente dalla debolezza del mercato del lavoro, evidenzia una **contrazione** in termini reali **dell'1,8 per cento** (-0,6 per cento per la spesa delle Amministrazioni pubbliche). Nel complesso, il declino dei consumi finali nazionali, che risultano diminuiti dell'1,2 per cento risulta relativamente moderato, anche grazie alle misure di sostegno al reddito delle famiglie.

Per quanto concerne la contrazione delle **esportazioni**, va considerato che gli scambi commerciali dell'Italia hanno fortemente risentito della caduta del commercio mondiale nel corso del 2009.

A fronte di un calo del commercio mondiale (-12,3 per cento), infatti, le esportazioni nel 2009 si sono **ridotte del 19,1 per cento** e le importazioni del 14,5 per cento.

Il saldo commerciale è risultato negativo per circa 4,1 miliardi di euro.

Osserva la RUEF che peraltro, per la prima volta dal 1986, i prezzi delle esportazioni sono diminuiti (-0,4 per cento), in controtendenza rispetto agli anni precedenti in cui le imprese esportatrici praticavano aumenti di prezzo.

La Relazione evidenzia, inoltre, che rispetto al 2008, le esportazioni hanno registrato una riduzione particolarmente più marcata verso i paesi europei (-23,7 per cento) ed una più contenuta verso i paesi extraeuropei (-18,1 per cento).

In termini di contributi alla crescita del PIL, la contrazione subita dalle esportazioni nette, condizionate dalla caduta degli scambi internazionali, avrebbero sottratto 1,2 punti percentuali alla crescita, i consumi privati 1,0 punti percentuali e le scorte 0,3 punti.

Dal punto di vista della formazione del prodotto, il valore aggiunto è diminuito in tutti i settori dell'economia, ancorché a tassi differenziati.

Il settore di attività economica più colpito è risultato quello dell'industria in senso stretto, il cui valore aggiunto si è contratto del 15,1 per cento. La riduzione è risultata pesante anche in altri settori, in particolare quello delle costruzioni (-6,7 per cento).

Analisi della performance economica dell'Italia durante la crisi

Ai fini di un maggiore approfondimento degli elementi che hanno determinato una contrazione della crescita tanto consistente nel 2009, la RUEF riporta una specifica **analisi della performance economica dell'Italia durante la crisi**, in cui viene ancora una volta ribadito come l'economia italiana si sia presentata meno esposta ai fattori specifici della crisi finanziaria, grazie ad alcune sue caratteristiche strutturali quali il ridotto indebitamento delle famiglie rispetto alla media dell'area dell'euro; la minore vulnerabilità del settore immobiliare; una maggiore relativa solidità del settore bancario rispetto agli altri paesi dell'area dell'euro.

Nel contempo si sottolinea come, già prima del dispiegarsi degli effetti della crisi globale nella seconda metà del 2008, l'economia italiana si trovava in una fase di debolezza congiunturale.

Secondo tale analisi, che si fonda su simulazioni controfattuali⁴, la caduta del PIL nel 2009 sarebbe sostanzialmente riconducibile più ad uno **shock della domanda esterna e delle aspettative delle imprese**, che non alla struttura produttiva interna italiana.

L'analisi evidenzia come in conseguenza della caduta del commercio mondiale, **le esportazioni** abbiano risentito della minore domanda esterna e del calo di competitività introdotto dai minori prezzi dei manufatti esterni: nel complesso, questi due fattori spiegherebbero oltre la metà del calo registrato dalle esportazioni nel 2009 (nel complesso, -19,1%) e **oltre 2 punti del calo del PIL**.

Il motivo per cui le esportazioni italiane sono cadute a ritmi superiori a quelli sperimentati dagli altri paesi con una struttura produttiva comparabile, quale ad esempio quella tedesca anch'essa trainata dalle esportazioni, potrebbe trovare ragione nella relativa specializzazione geografica delle esportazioni italiane. L'Italia, infatti, indirizza il proprio volume di esportazioni in via preponderante verso l'Unione europea presentando, invece, una quota di esportazioni decisamente modesta verso le aree economicamente più dinamiche come la Cina (o come la Polonia, l'unico paese europeo il cui prodotto è cresciuto nel 2009). Con riferimento alla composizione merceologica, le imprese italiane hanno "intercettato" in misura molto contenuta la domanda di beni capitali proveniente dalle economie emergenti. In base ai dati EUROSTAT, nel 2009 l'Italia ha diretto verso la Cina soltanto l'1 per cento circa delle esportazioni in macchinari e mezzi di trasporto (la corrispondente quota tedesca è del 7 per cento).

⁴ L'esercizio di simulazione controfattuale è stato effettuato utilizzando il modello macroeconomico del Dipartimento del tesoro ITEM. In tale esercizio, è stato ipotizzato uno scenario alternativo a quello storicamente realizzatosi, proiettando le principali variabili esogene internazionali e gli indici di fiducia in linea con gli andamenti del 2008, al fine di valutare l'impatto dei fattori esogeni sulle dimensioni della caduta del PIL italiano nel 2009.

Inoltre, in periodi di recessione, per effetto del calo del reddito, il consumo tende generalmente a rivolgersi verso beni a più bassa qualità, penalizzando beni come quelle caratteristici del *Made in Italy*.

Dopo le esportazioni, gli investimenti sono individuati quali componente della domanda aggregata che più ha risentito della crisi.

Le simulazioni controfattuali indicano che nel 2009 l'accumulazione di capitale in Italia ha risentito sia delle restrizioni sull'offerta di credito bancario, sia del peggioramento sulle aspettative delle imprese, fattori che spiegherebbero circa un terzo del calo nell'attività di investimento.

In base all'analisi riportata nella RUEF, il Governo ribadisce pertanto come **al termine della fase recessiva la struttura produttiva italiana sembrerebbe risultare sostanzialmente immutata** ed in grado pertanto di **recuperare le performance di crescita antecedenti alla crisi, parallelamente alla ripresa del contesto esterno** e al miglioramento della fiducia del settore privato.

Anche i principali organismi internazionali (FMI e Commissione Europea) nei loro rapporti più recenti indicano il crollo delle esportazioni e degli investimenti quale causa principale della caduta del prodotto in Italia nello scorso esercizio. Al tempo stesso, essi individuano delle cause di debolezza di carattere strutturale dell'economia italiana, che rendono meno fiduciosi nella ripresa in un contesto internazionale non privo di rischi.

In particolare, la **Commissione europea**⁵, sottolinea l'aspetto negativo della specializzazione geografica delle esportazioni italiane, per la quasi totalità dirette verso i paesi dell'area euro. A tale fattore la Commissione attribuisce un peso rilevante anche ai fini previsionali, in quanto legherebbe la ripresa delle esportazioni italiane alle modeste prospettive di crescita dei partners europei, impedendo all'Italia di trarre beneficio dalla vigorosa crescita dei mercati emergenti.

Anche il **Fondo Monetario Internazionale** conferma che la crisi mondiale ha colpito l'Italia principalmente attraverso i canali del commercio, del credito e della fiducia.

L'FMI, nella dichiarazione conclusiva del rapporto "Italy 2010: Article IV Consultation" del 30 marzo 2010, ha tuttavia osservato come la crisi economica mondiale abbia colpito l'economia italiana esacerbando debolezze strutturali di lunga data e come il tasso di crescita dell'Italia stesse già in rallentamento da oltre dieci anni, riflettendo invero un indebolimento della produttività.

⁵ Commissione europea, *European Economic Forecast Spring 2010* (maggio 2010).

Le prospettive per l'economia italiana negli anni 2010-2012

Il quadro macroeconomico italiano per il triennio 2010-2012 esposto nella RUEF riflette le prospettive di recupero dell'economia internazionale, a seguito dei segnali di ripresa emersi a partire dalla seconda metà del 2009 e consolidati nei primi mesi dell'anno in corso.

In considerazione della ripresa economica internazionale e del trascinarsi marginalmente negativo, la Relazione stima **una crescita del PIL nel 2010 pari all'1,0 per cento**, con una modesta revisione al ribasso (un decimo di punto in meno) di quanto previsto nel Programma di Stabilità.

Nonostante il miglioramento della congiuntura economica, le previsioni per il 2010 e per gli anni successivi si presentano infatti corretti in senso lievemente peggiorativo rispetto ai dati forniti nel Programma di stabilità dello scorso gennaio, in considerazione del trascinarsi negativo dell'ulteriore contrazione della crescita registrata durante l'ultimo trimestre del 2009, come riportato nella tabella che segue.

Va qui ricordato che, come già detto sopra, il peso del calo della crescita nel IV trimestre del 2009 andrebbe riconsiderato, in quanto ridimensionato da -0,3 a -0,1 per cento dal più recente Comunicato ISTAT del maggio 2010.

Nel **2011** la crescita è prevista attestarsi **all'1,5 per cento** (invece del 2%), mentre rimane invariata, rispetto ai precedenti documenti di finanza pubblica, la stima per il **2012 (+2 per cento)**.

Tabella 1.3

Il quadro macroeconomico 2009 e previsioni per gli anni 2010-2012 (variazioni percentuali)

	ISTAT	Programma di Stabilità (Nota informativa) gennaio 2010			RUEF maggio 2010		
		2009	2010	2011	2012	2010	2011
PIL	-5,0	1,1	2,0	2,0	1,0	1,5	2,0
Importazioni	-14,5	1,8	3,0	4,0	2,7	2,9	4,0
Consumi finali nazionali	-1,2	0,7	1,4	1,6	0,7	1,0	1,6
- Spesa delle famiglie	-1,8	0,8	1,9	1,9	0,9	1,3	1,9
- Spesa delle P.A. e I.S.P.	0,6	0,2	0,0	0,8	0,0	0,0	0,8
Investimenti fissi lordi	-12,1	1,4	2,7	2,7	0,2	2,0	2,8
- macchinari, attrezzature	-18,4	2,4	2,6	3,0	2,0	2,3	3,0
- costruzioni	-7,9	0,5	2,8	2,5	-1,2	1,7	2,5
Esportazioni	-19,1	2,3	4,0	4,3	2,9	4,3	4,4

In base alla stima preliminare del PIL fornita dall'ISTAT il 12 maggio scorso⁶, nel **primo trimestre 2010 il PIL** è tornato a crescere nella misura dello **0,5 per cento** rispetto al trimestre precedente (in cui si era registrata una contrazione dello 0,1 per cento) e dello 0,6 per cento rispetto al primo trimestre dello scorso anno.

Il risultato conseguito è uno dei più positivi dell'area euro. Secondo una prima stima fornita dall'Eurostat⁷, il PIL dell'area euro risulta aumentato nel primo trimestre 2010 dello 0,2 per cento rispetto al trimestre precedente (in particolare, +0,2 in Germania e +0,1 per cento in Francia. Anche il Regno Unito registra un valore positivo dello 0,2 per cento. Va detto tuttavia che tali paesi registrano tassi trimestrali positivi di crescita del PIL già a partire dal II trimestre del 2009).

A sostenere la crescita saranno, soprattutto, il recupero dei consumi privati e le esportazioni.

Secondo le indicazioni della Relazione, i **consumi privati** sono previsti in crescita, anche se in misura moderata, già nell'anno in corso (**+0,9 per cento**), sostenuti dalle agevolazioni fiscali varate dal Governo con il c.d. decreto-legge "incentivi" (D.L. n. 40/2010), per l'acquisto di beni durevoli, e dagli effetti ricchezza positivi legati al recupero delle attività finanziarie.

Nonostante nel biennio successivo sia previsto un incremento dei consumi dell'1,3 per cento nel 2011 e dell'1,9 per cento nel 2012, la Relazione evidenzia come sul recupero dei consumi pesano fortemente le incertezze legate alle condizioni del mercato del lavoro.

Un **recupero** è previsto anche per gli **investimenti fissi lordi** che, dopo la contrazione dello scorso anno (-12,1 per cento), si attesterebbero su un livello lievemente **positivo nel 2010** (0,2 per cento) per arrivare al **2,8% nel 2012**. La debolezza degli investimenti nel 2010 è principalmente dovuta ad una perdurante previsione negativa degli investimenti in costruzioni.

In particolare, nel 2010 gli investimenti in costruzioni manifestano un andamento ancora incerto, con un valore negativo pari a -1,2 per cento, mentre sono previsti in crescita in media del 2,1 per cento nel biennio successivo.

Gli investimenti in macchinari e attrezzature, invece, crescerebbero a ritmi più sostenuti (dal 2,0 per cento nel 2010 al 3,0 per cento nel 2012) per effetto sia dei provvedimenti governativi di incentivazione fiscale sia della ripresa delle esportazioni e del commercio internazionale.

Le **esportazioni** evidenziano sin dal 2010 una **netta ripresa** dopo la forte contrazione degli ultimi anni (-3,9 per cento nel 2008 e -19,1 per cento

⁶ Comunicato ISTAT, Stima preliminare del PIL – *I trimestre 2010* (12 maggio 2010).

⁷ Comunicato EUROSTAT del 12 maggio 2010.

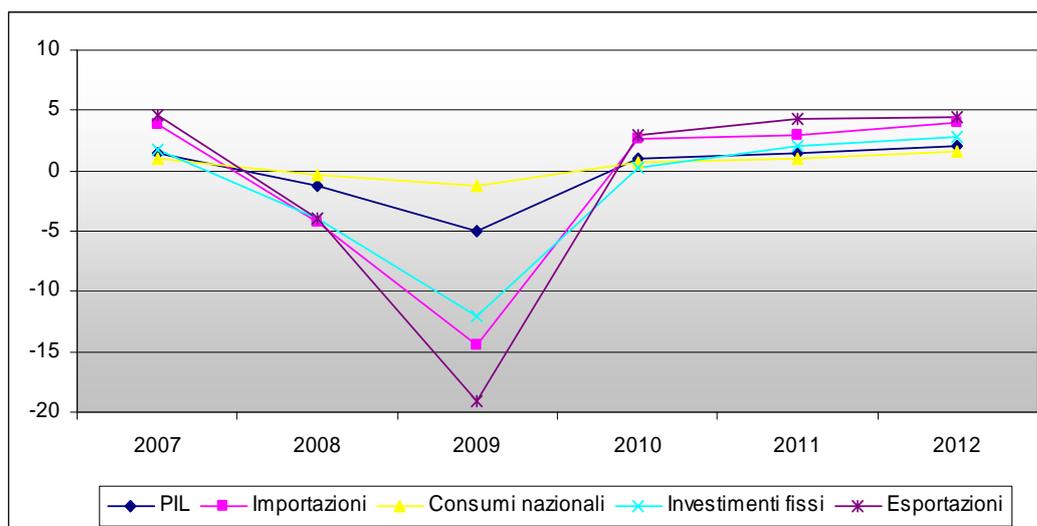
nel 2009), favorite dal recupero della domanda estera e della recente maggiore competitività di prezzo.

Per il biennio 2011-2012 si prospetta un incremento delle esportazioni del 4,3 - 4,4 per cento.

Il grafico 1.2 mostra l'andamento delle componenti del PIL nel periodo 2007-2009 (a consuntivo) e 2010-2012 (dati previsionali).

Grafico 1.2 – Conto economico delle risorse e degli impieghi

(Consuntivi 2007-2009 e previsioni 2010-2012 – variazioni % a prezzi costanti)



Fonte: dati ISTAT per i consuntivi e RUEF per le previsioni 2010-2012.

Gli indicatori del commercio e della fiducia dei consumatori nonché i dati sulla produzione industriale sembrano indicare un consolidamento dell'attività economica nel corso del 2010.

Secondo quanto indicato nella Relazione, già a partire dai primi mesi dell'anno l'economia italiana ha registrato un **recupero della produzione industriale**.

Dopo il risultato positivo del IV trimestre del 2009 (+1,0 per cento rispetto al trimestre precedente), la produzione industriale ha continuato a crescere anche a gennaio (+1,9 per cento), in linea con i maggiori paesi europei, così come risulta in crescita anche la fiducia delle imprese, in particolare del settore manifatturiero, secondo l'indice ISAE.

In base ai più recenti comunicati mensili diffusi dall'ISTAT, tuttavia, la produzione industriale è risultata stazionaria a febbraio ed è diminuita dello 0,1 per cento a marzo. In media, comunque, la variazione del **trimestre gennaio-marzo 2010** rispetto a quella dei tre mesi precedenti risulta positiva, pari a **+1,4 per cento**. Se confrontata con marzo dello scorso anno,

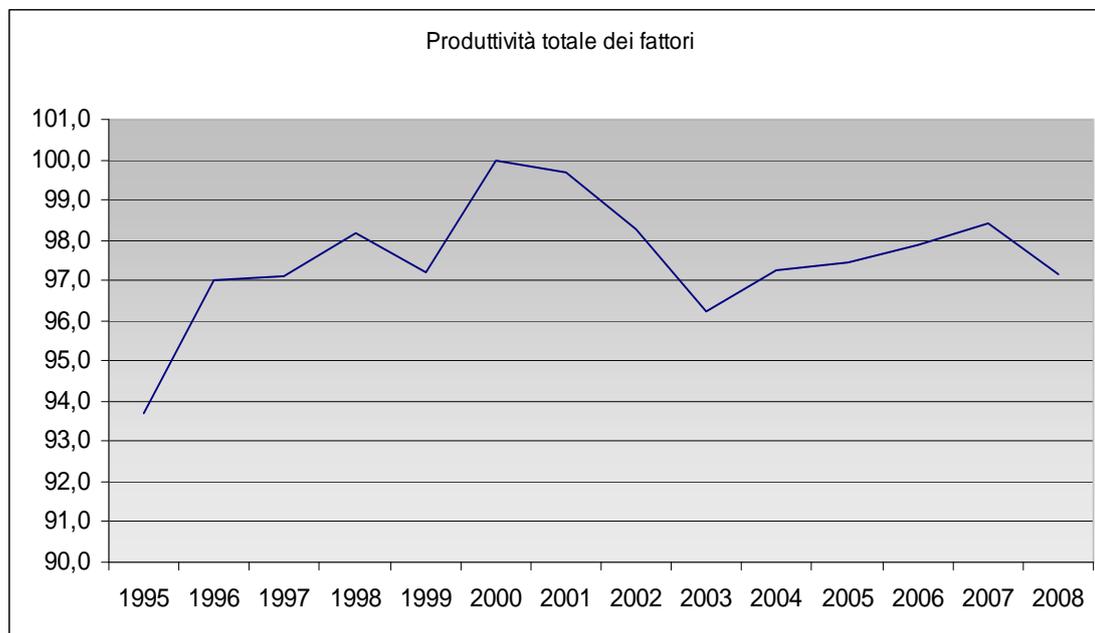
l'indice della produzione corretto per gli effetti di calendario ha registrato in marzo un aumento tendenziale del 6,4 per cento⁸.

Peraltro, come già accennato nel paragrafo precedente, nell'analisi di performance contenuta nella RUEF si afferma che, nella fase di uscita dalla crisi, **non appare evidente un deterioramento della struttura dell'offerta** dell'economia italiana, la quale sarebbe nelle condizioni di tornare ai livelli antecedenti alla crisi, parallelamente alla ripresa del contesto esterno. Si sottolinea, in particolare, l'effetto di traino derivante dal **recupero del commercio internazionale** (secondo le previsioni della RUEF, nel triennio, il commercio internazionale dovrebbe assorbire la perdita accumulata con un tasso medio di crescita di 6,2 punti percentuali nel triennio).

Nel grafico che segue è esposto l'andamento della produttività dei fattori nel periodo 2000-2008, secondo i dati forniti dall'ISTAT⁹.

Nel grafico si evidenzia come, con riferimento al periodo 2000-2008, dopo un andamento negativo nel quadriennio 2000-2004 (-0,7 per cento in media d'anno), la produttività totale dei fattori sia risultata stazionaria nel quadriennio successivo.

Grafico 1.3 –Produttività totale dei fattori (basata sul valore aggiunto) - 2000=100



Fonte: dati ISTAT.

⁸ Comunicato ISTAT, Indice della produzione industriale - *Marzo 2010* (10 maggio 2010).

⁹ Comunicato ISTAT, Misure di produttività – *Anni 1980-2008* (14 dicembre 2009).

Per quanto concerne l'inflazione interna, in considerazione della flessione dei prezzi delle materie prime espressi in dollari, nel 2009 **l'inflazione media annua al consumo (NIC)** ha raggiunto il minimo storico dello 0,8 per cento (2,5 punti percentuali in meno rispetto all'anno precedente). Per effetto dell'esaurirsi, in corso d'anno, degli andamenti favorevoli dal lato dei costi delle materie prime, per il **2010** la Relazione stima una inflazione al consumo dell'**1,3 per cento**.

Con riferimento all'inflazione misurata in termini di **deflatore del PIL**, la RUEF stima per il **2010** un valore dell'**1,2 per cento** (rispetto al 2,1 per cento registrato nel 2009), prevedendo un andamento in crescita negli anni successivi (1,8 per cento nel 2011 e 1,9 per cento nel 2012).

Confronti internazionali

Le prospettive di crescita dell'economia dei principali paesi per il biennio 2010-2011, riportate nei più recenti rapporti del Fondo Monetario Internazionale di aprile e della Commissione europea di maggio, evidenziano segnali di recupero rispetto al 2009, come riportato nella tabella che segue:

Tabella 1.4

Prodotto interno lordo – Confronti internazionali (variazioni %)

	2010		2011	
	UE	FMI	UE	FMI
Italia	0,8	0,8	1,4	1,2
Francia	1,3	1,5	1,5	1,8
Germania	1,2	1,2	1,6	1,7
Spagna	-0,4	-0,4	0,8	0,9
Area euro	0,9	1,0	1,5	1,5
Regno Unito	1,2	1,3	2,1	2,5
Stati Uniti	2,8	3,1	2,5	2,6
Giappone	2,1	1,9	1,5	2,0

Fonte: Commissione UE: *Spring Economic Forecast* (maggio 2010); FMI: *World Economic Outlook* (aprile 2010).

Da entrambi i rapporti emerge che la ripresa sarà più consistente negli **Stati Uniti** rispetto alle altre aree economiche (oltre tre volte quella prevista nell'area dell'euro).

Con riferimento agli Stati Uniti, infatti, il Fondo monetario prevede una crescita del PIL nel **2010** pari al **3,1 per cento** che si stabilizza al **2,6 per cento nel 2011** (lievemente meno positive sono le previsioni della Commissione UE).

Per quanto concerne in particolare **l'area euro**, la Commissione europea, nelle *Spring Forecast*, conferma la graduale ripresa economica all'indomani della più grave recessione subita dall'economia dell'UE, sottolineando tuttavia la necessità di garantire che essa non venga compromessa dai rischi relativi alla stabilità finanziaria. Un nuovo accentuarsi degli squilibri globali potrebbe infatti ripercuotersi negativamente sulle prospettive europee di crescita.

Per il 2010, **nell'area euro** è previsto un **incremento del PIL dello 0,9 per cento**, appena più accentuato, all'1 per cento, secondo le stime del Fondo monetario (*World Economic Outlook*).

La crescita è prevista consolidarsi nel 2011, con un incremento dell'1,5 per cento.

La Commissione europea rileva che le misure fiscali temporanee adottate da parte degli Stati membri sono state essenziali per imprimere una svolta all'economia dell'UE, sebbene abbiano avuto una incidenza peggiorativa sui conti pubblici.

La velocità di ripresa sarà peraltro elemento che varierà da uno Stato membro all'altro, in funzione delle rispettive circostanze e delle politiche perseguite.

Per quanto concerne **l'Italia**, sia la Commissione che il Fondo monetario stimano per l'Italia una ripresa più lenta rispetto agli altri paesi europei (Spagna esclusa), sostanzialmente basata sulla ripresa della domanda esterna.

La **Commissione europea** prevede per gli anni **2010 e 2011 una crescita**, rispettivamente, dello **0,8% e dell'1,4%**, appena al di sotto delle stime relative all'Area dell'euro e comunque **inferiore a quella dei paesi più forti** (Francia, Germania e Regno Unito).

Il **Fondo monetario** stima, per il **2011**, una crescita per l'Italia relativamente più bassa (**1,2%**).

Secondo l'FMI - come riportato nell'Article IV Consultation del marzo 2010 - l'economia italiana si presentava già strutturalmente debole quando è stata colpita dalla crisi economica mondiale. Il tasso di crescita dell'Italia, in rallentamento da oltre dieci anni, rifletterebbe l'indebolimento della produttività.

Il *gap* di competitività e la lenta ripresa dei maggiori partner commerciali dell'Italia (i paesi europei) potrebbe limitare, secondo l'FMI, la crescita delle esportazioni italiane che fungono da traino per l'economia.

Pur essendo l'Italia - prosegue l'FMI - dotata di importanti elementi di forza, che l'hanno resa meno esposta alla crisi (quali l'alto tasso di risparmio privato, il basso indebitamento privato e la resistenza del settore finanziario), tuttavia, il livello elevato del debito pubblico e le prestazioni deludenti della crescita potrebbe rendere il Paese vulnerabile agli shock esterni.

Nel complesso, sottolinea la Commissione europea, la ripresa in corso nell'UE “continua ad essere caratterizzata da grande incertezza, che si è concretizzata ad esempio con le recenti tensioni sui mercati dei titoli sovrani”. D'altro canto, il rimbalzo in atto sui mercati emergenti e la conseguente ripresa degli scambi commerciali potrebbe incentivare ulteriormente l'economia dell'UE, anche al di là delle attuali previsioni.

Un esito positivo dell'operazione di aiuto finanziario fornito alla Grecia potrebbe accrescere la fiducia degli investitori e dei consumatori.

Il mercato del lavoro

Con riferimento all'occupazione, la Relazione sottolinea come la crisi finanziaria abbia avuto **effetti significativi sul mercato del lavoro**.

Tabella 1.5 - Andamento dell'occupazione nel 2009 e previsioni anni 2010-2012 (variazioni percentuali)

	ISTAT	Programma di Stabilità (Nota informativa) gennaio 2010			RUEF maggio 2010		
		2009	2010	2011	2012	2010	2011
Occupazione (ULA)	-2,6	-0,2	0,9	1,1	-0,4	0,8	1,1
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,5	57,0	57,5	58,2	57,0	57,4	58,2
Tasso di disoccupazione	7,8	8,4	8,3	8,0	8,7	8,5	8,2

Nel 2009, la contrazione dell'occupazione, misurata in unità di lavoro *standard*¹⁰, ha fatto registrare un valore pari a **-2,6 per cento**, che ha riguardato tutti i principali settori di attività economica, e in modo particolare l'industria in senso stretto, settore in cui la riduzione dell'occupazione è risultata pari a -8,1 per cento.

Minori occupati per unità di lavoro si sono registrati anche nel settore delle costruzioni (-0,7 per cento), nel settore agricolo (-1,8 per cento), nei servizi privati (-2,6 per cento).

In tale risultato non sono considerati i lavoratori in Cassa integrazione guadagni. La Relazione evidenzia l'ampio ricorso alla Cassa integrazione da parte delle imprese nel corso del 2009: circa 915 milioni di ore di Cassa integrazione sono state autorizzate dall'INPS nel 2009, di cui 557 milioni ordinaria e il rimanente straordinaria e in deroga.

¹⁰ Si ricorda che il totale delle unità di lavoro è ottenuto dalla somma delle posizioni lavorative a tempo pieno e a tempo parziale (trasformate in unità a tempo pieno). Le unità di lavoro sono calcolate al netto del ricorso alla cassa integrazione guadagni (CIG).

Considerando i dati certificati dall'ISTAT sul numero di occupati, che includono i lavoratori in cassa integrazione, il calo degli occupati interni risulta più lieve, pari a -1,6 per cento.

Il tasso di disoccupazione nel 2009 è cresciuto di un punto percentuale rispetto all'anno precedente, portandosi al **7,8 per cento**

La Relazione evidenzia che il deterioramento del mercato del lavoro ha avuto un impatto differente per classe di età. In particolare, ad essere stati maggiormente colpiti dalla crisi sono risultati i giovani (15-24 anni), il cui tasso di disoccupazione è cresciuto nel 2009 di oltre 4 punti percentuali (25,4 per cento).

Il mercato del lavoro si manterrà debole anche nel 2010, seppure in miglioramento rispetto al 2009.

In particolare, nel **2010**, mentre è stimato un graduale miglioramento del PIL reale, è **prevista un'ulteriore contrazione occupazionale (-0,4 per cento)**, a causa del ritardato impatto della crisi sul mercato del lavoro, in particolare nel settore industriale.

Come ha messo in luce la Commissione europea, la previsione di ripresa della produttività, infatti, si tradurrà soltanto in un secondo momento in un ampliamento delle ore lavorate e in una fase ancora successiva in un aumento di occupati.

Riflettendo l'andamento dell'occupazione, il **tasso di disoccupazione** finora è aumentato moderatamente.

Rispetto al 7,8 per cento raggiunto del 2009, la Relazione evidenzia un **incremento del tasso di disoccupazione all'8,7 per cento nel 2010**.

I dati previsionali mostrano poi il tasso di disoccupazione in lieve riduzione nel 2011 (8,5 per cento) e nel 2012 (8,2 per cento).

Va tuttavia rilevato come nei primi mesi del 2010 si sia registrato un deterioramento degli indici occupazionali, peraltro già annunciato dai risultati negativi registrati anche nell'ultimo trimestre 2009.

Secondo il comunicato ISTAT del 24 marzo 2010¹¹, infatti, nel IV trimestre 2009, l'occupazione totale, in termini destagionalizzati, ha registrato una flessione dello 0,2 per cento rispetto al periodo precedente; il tasso di disoccupazione si è attestato all'8,6 per cento, aumentando di 3 decimi di punto rispetto al precedente trimestre.

A marzo 2009, le stime provvisorie diffuse dall'ISTAT¹² indicano infatti un **calo dell'1,6 per cento degli occupati** rispetto a marzo dello scorso

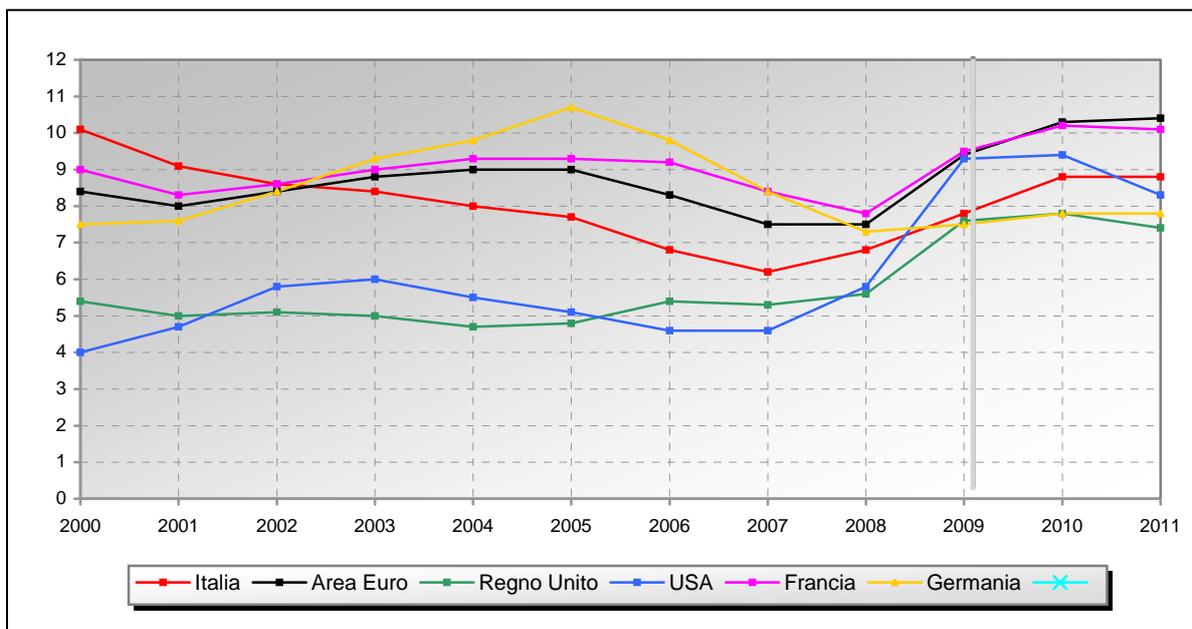
¹¹ Comunicato ISTAT, Occupati e disoccupati – *IV trimestre 2009* (24 marzo 2010).

¹² Comunicato ISTAT, Occupati e disoccupati - *Marzo 2010: stime provvisorie* (30 aprile 2010)

anno ed un tasso di **disoccupazione** che si posiziona **all'8,8 per cento**, in aumento di 1 punto percentuale rispetto al dato di marzo 2009.

Il grafico 1.4 mostra l'andamento del tasso di disoccupazione nell'ultimo decennio e le previsioni per gli anni 2010-2012 per i principali paesi della UE e degli Stati Uniti, secondo i dati forniti dalla Commissione europea e dal Fondo monetario internazionale.

Grafico 1.4 – Andamento del tasso di disoccupazione (variazione percentuale)



Fonte: per i paesi della UE, dati della Commissione Europea, per USA, dati FMI.

Approfondimenti

Grecia e mercati finanziari.

La crisi economica-finanziaria che ha colpito la Grecia e l'area euro nel suo complesso ha spinto gli organismi e le istituzioni internazionali a promuovere interventi sui mercati finanziari a sostegno dei Paesi in difficoltà¹³.

In Grecia la crisi finanziaria origina da una grave crisi fiscale. Il quadro dei conti pubblici è caratterizzato nel 2009 da una spesa pubblica pari al 50 per cento del PIL, un indebitamento netto del 13,6 per cento e un rapporto debito/PIL del 115 per cento¹⁴, in un quadro di limitata trasparenza della effettiva posizione fiscale, aspetto più volte oggetto di attenzione di Eurostat e dall'Unione europea.

I mercati finanziari reagiscono alla situazione di difficoltà fiscale: i prezzi dei *credit default swap* (una sorta di assicurazione contro il *default* dell'emittente) e lo *spread* dei rendimenti dei titoli greci rispetto a quelli tedeschi aumentano di molto.

Dopo gli incontri europei del 25 marzo e del 2 maggio 2010 si procede ad un accordo di salvataggio pari a 110 miliardi, di cui 80 miliardi erogati dall'Unione Europea, tramite prestito bilaterali dei Paesi Membri e 30 miliardi a carico del FMI.

Tale prestito viene erogato in forma condizionata all'introduzione da parte della Grecia di un severo piano di riordino delle finanze pubbliche, di rafforzamento dell'autonomia degli istituti di statistica e di accettazione di controlli periodici condotti degli organismi internazionali. Per il primo anno sono previsti interventi pari a 30 miliardi, di cui 5,5 miliardi saranno erogati dall'Italia¹⁵.

In attuazione degli accordi dell'Eurogruppo del 2 maggio il Governo ha emanato il decreto-legge n. 67 del 2010. Il provvedimento autorizza, per la durata del programma triennale di sostegno finanziario alla Grecia, l'erogazione di prestiti in favore di tale Paese fino al limite di 14,8 miliardi di euro, pari al 18,42 per cento dell'importo di 80 miliardi che rappresenta il tetto complessivo dell'accordo. Tale percentuale è pari alla quota di partecipazione dell'Italia al capitale della BCE.

Le risorse necessarie per far fronte nel triennio ai prestiti saranno reperite mediante emissioni di titoli di Stato, in misura aggiuntiva rispetto alle previsioni contenute nei documenti di finanza pubblica per il medesimo

¹³ Si veda il *Dossier* del Senato della Repubblica - Servizio del bilancio - NL n. 80, maggio 2010 - "Conversione in legge del decreto- legge 10 maggio 2010 n. 67, recante disposizioni urgenti per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro".

¹⁴ Commissione Europea, *Report on Greek Government deficit and debt statistic*, gennaio 2010.

¹⁵ Per maggiori dettagli si veda il *Dossier* n. 80 del Servizio del bilancio del Senato.

triennio. Nel corso dell'informativa urgente tenutasi presso la Camera dei Deputati¹⁶, il Ministro dell'economia e delle finanze ha precisato che, nel quadro del Patto di stabilità, il debito sarà nettizzato di tale effetto.

Il rimborso dovrebbe avvenire con modalità stabilite dalla Commissione Europea al tasso di interesse calcolato su base EURIBOR più il 3 per cento per rimborso entro tre anni o il 4 per cento per rimborsi in anni successivi, con la previsione di commissioni di 0,5 per cento da ritirare al momento dell'erogazione delle rate.

Le turbolenze sui mercati finanziari persistono anche dopo la comunicazione delle decisioni di sostegno alla Grecia e si teme l'assunzione di connotati contagiosi per altri Paesi europei con situazioni di finanza pubblica difficili.

A causa di tali ulteriori incertezze, negli incontri europei svolti il 9 maggio 2010 viene varato un ulteriore piano¹⁷.

Il programma prevede sostegni per 750 miliardi - erogati dalla UE e dal FMI - destinati ai Paesi europei con difficoltà finanziarie che ne facciano richiesta. Nel piano si prevede la costituzione di un fondo a disposizione del Meccanismo di Stabilizzazione Europea che attiva linee di credito dei Paesi in difficoltà, i quali si impegnano nell'adozione di piani di austerità.

La UE non esclude la possibilità di copertura finanziaria tramite l'emissione di *eurobond*. Viene altresì prefigurata la partecipazione degli Stati membri, previa l'approvazione dei parlamenti nazionali.

Quasi contestualmente la Commissione Europea emana una Comunicazione sul rafforzamento del coordinamento delle politiche europee¹⁸ suggerendo che - nell'ambito delle regole di *Maastricht* - sia attivata una più incisiva sorveglianza degli squilibri macroeconomici e fiscali. Gli Stati che non perseguono gli obiettivi programmati di medio termine potranno essere sanzionati.

La stessa comunicazione individua l'istituzione del "semestre europeo" in grado di prefissare agli Stati membri un quadro di finanza pubblica coordinato a livello europeo nel periodo in cui i bilanci sono in fase di programmazione, così da avere strumenti di sorveglianza anche preventivi¹⁹.

¹⁶ Informativa urgente del governo sulla crisi economico-finanziaria in atto in Grecia e sulle possibili ripercussioni sulla stabilità dell'euro, CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 6 maggio 2010.

¹⁷ MEMO/10/173 del 10 maggio 2010.

¹⁸ COM (2010)250 final del 12 maggio 2010

¹⁹ Per maggiori dettagli si veda *Dossier* NL. n. 80 del Servizio del bilancio del Senato.

2. Il quadro di finanza pubblica 2009-2012

La Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2010 (RUEF) riporta il conto consuntivo consolidato delle amministrazioni pubbliche per il 2009 e aggiorna le previsioni di finanza pubblica per il triennio 2010-2012. La tabella 2.1 presenta il conto delle Pa contenuto nella RUEF per gli anni 2009-2012, in valore assoluto, in termini di variazioni percentuali e di rapporti sul PIL.

Nel 2009, l'indebitamento netto ammonta a 80,8 miliardi di euro (pari a -5,3 per cento del PIL), quasi il doppio rispetto al 2008 in cui si attestava a 42,6 miliardi (-2,7 per cento del PIL). Tale valore risente in modo significativo degli effetti sul bilancio pubblico della grave crisi finanziaria che ha caratterizzato l'economia mondiale nel 2009.

Nel 2009, per la prima volta dopo molti esercizi, l'avanzo primario risulta negativo, pari a circa -9,5 miliardi (-0,63 per cento del PIL). La spesa per interessi ammonta a 71,3 miliardi (4,7 per cento del PIL), in riduzione di quasi 10 miliardi rispetto al 2008.

In relazione alla composizione del saldo, nel 2009 le spese finali aumentano di 24,3 miliardi di euro (attestandosi in totale al 52,5 per cento del PIL), mentre le entrate finali diminuiscono di 14 miliardi (47,2 del PIL). La pressione fiscale ammonta al 43,2 per cento; come evidenziato nella RUEF, se si depurano le voci di entrata delle misure *una tantum*, la pressione fiscale nel 2009 risulta essere pari al 42,4 per cento del PIL.

Le previsioni dell'indebitamento netto a legislazione vigente per il triennio 2010-2012 evidenziano un saldo in progressiva riduzione, pari a circa -5,0, -4,7 e -4,3 per cento rispettivamente nel 2010, nel 2011 e 2012 (cfr. Grafico 2.1). La revisione delle stime rispetto alla Nota Informativa di gennaio 2010 è di lieve entità (pari allo -0,1 per cento nel 2010 e allo -0,4 per cento rispettivamente nel 2011 e 2012).

L'evoluzione del saldo nel triennio di previsione è in parte condizionata dal progressivo aumento della spesa per interessi, che passa dal 4,6 per cento del PIL nel 2010 al 5,2 per cento nel 2012. Il saldo primario è previsto tornare positivo a partire dal 2011 (0,2 e 0,9 per cento rispettivamente nel 2011 e 2012). Le spese finali sono previste crescere in media dell'1,8 per cento, mentre l'evoluzione delle entrate finali nel triennio è in media pari al 2,4 per cento.

Tabella 2.1

Conto economico delle amministrazioni pubbliche a legislazione vigente

	RUEF				
	2008	2009	2010	2011	2012
SPESE					
<i>Redditi da lavoro dip.</i>	169.813	171.578	175.524	176.013	177.459
<i>Consumi intermedi</i>	129.009	137.199	138.855	140.313	144.437
<i>Prestazioni sociali</i>	277.263	291.335	298.030	306.330	315.990
<i>Altre sp. correnti al netto di int</i>	59.022	61.684	62.379	61.815	61.395
Totale sp. correnti al netto di int.	635.107	661.796	674.788	684.471	699.281
Interessi passivi	81.161	71.288	71.363	78.834	87.053
Totale spese correnti	716.268	733.084	746.151	763.305	786.334
Totale spese in conto capitale	58.368	65.770	59.577	57.128	57.273
<i>Investimenti fissi lordi</i>	34.602	37.040	33.247	32.894	32.627
<i>Contributi in c/capitale</i>	22.154	24.445	24.016	22.161	22.460
<i>Altri trasferimenti</i>	1.612	4.285	2.314	2.073	2.186
Totale spese fin. al netto di int.	693.475	727.566	734.365	741.599	756.554
Totale spese finali	774.636	798.854	805.728	820.433	843.607
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	456.237	441.858	446.981	455.993	473.996
<i>Imposte dirette</i>	239.740	222.655	233.511	236.845	246.687
<i>Imposte indirette</i>	216.009	206.956	211.827	218.412	226.656
<i>Imposte in c/capitale</i>	488	12.247	1.643	736	653
Contributi sociali	215.911	215.003	217.954	224.238	231.588
<i>Contributi effettivi</i>	212.031	210.917	213.803	220.019	227.302
<i>Contributi figurativi</i>	3.880	4.086	4.151	4.219	4.286
Altre entrate correnti	56.695	57.341	57.472	58.500	59.954
Totale entrate correnti	728.355	701.955	720.764	737.995	764.885
Entrate in c/capitale non tributarie	3.218	3.852	5.205	5.924	5.937
Totale entrate finali	732.061	718.054	727.612	744.655	771.475
SALDI					
Saldo primario	38.586	-9.512	-6.753	3.056	14.921
Saldo di parte corrente	12.087	-31.129	-25.387	-25.310	-21.449
Indebitamento netto	-42.575	-80.800	-78.116	-75.778	-72.132
PIL nominale	1.567.851	1.520.870	1.554.347	1.606.014	1.669.371

Fonte: RUEF

Tabella 2.1

Conto economico delle amministrazioni pubbliche a legislazione vigente

(segue)

	Variazioni percentuali			
	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011
SPESE				
<i>Redditi da lavoro dip.</i>	1,04	2,30	0,28	0,82
<i>Consumi intermedi</i>	6,35	1,21	1,05	2,94
<i>Prestazioni sociali</i>	5,08	2,30	2,78	3,15
<i>Altre sp. correnti al netto di int</i>	4,51	1,13	-0,90	-0,68
Totale sp. correnti al netto int.	4,20	1,96	1,43	2,16
Interessi passivi	-12,16	0,11	10,47	10,43
Totale spese correnti	2,35	1,78	2,30	3,02
Totale spese in conto capitale	12,68	-9,42	-4,11	0,25
<i>Investimenti fissi lordi</i>	7,05	-10,24	-1,06	-0,81
<i>Contributi in c/capitale</i>	10,34	-1,75	-7,72	1,35
<i>Altri trasferimenti</i>	165,82	-46,00	-10,41	5,45
Totale spese fin. al netto di int.	4,92	0,93	0,99	2,02
Totale spese finali	3,13	0,86	1,83	2,82
ENTRATE				
Totale entrate tributarie	-3,15	1,16	2,02	3,95
<i>Imposte dirette</i>	-7,13	4,88	1,43	4,16
<i>Imposte indirette</i>	-4,19	2,35	3,11	3,77
<i>Imposte in c/capitale</i>	2.409,63	-86,58	-55,20	-11,28
Contributi sociali	-0,42	1,37	2,88	3,28
<i>Contributi effettivi</i>	-0,53	1,37	2,91	3,31
<i>Contributi figurativi</i>	5,31	1,59	1,64	1,59
Altre entrate correnti	1,14	0,23	1,79	2,49
Totale entrate correnti	-3,62	2,68	2,39	3,64
Entrate in c/capitale non tributarie	19,70	35,12	13,81	0,22
Totale entrate finali	-1,91	1,33	2,34	3,60
SALDI				
Saldo primario	-124,65	-29,01	-145,25	388,25
Saldo di parte corrente	-357,54	-18,45	-0,30	-15,25
Indebitamento netto	89,78	-3,32	-2,99	-4,81
PIL nominale	-3,00	2,20	3,32	3,94

Fonte: RUEF

Tabella 2.1

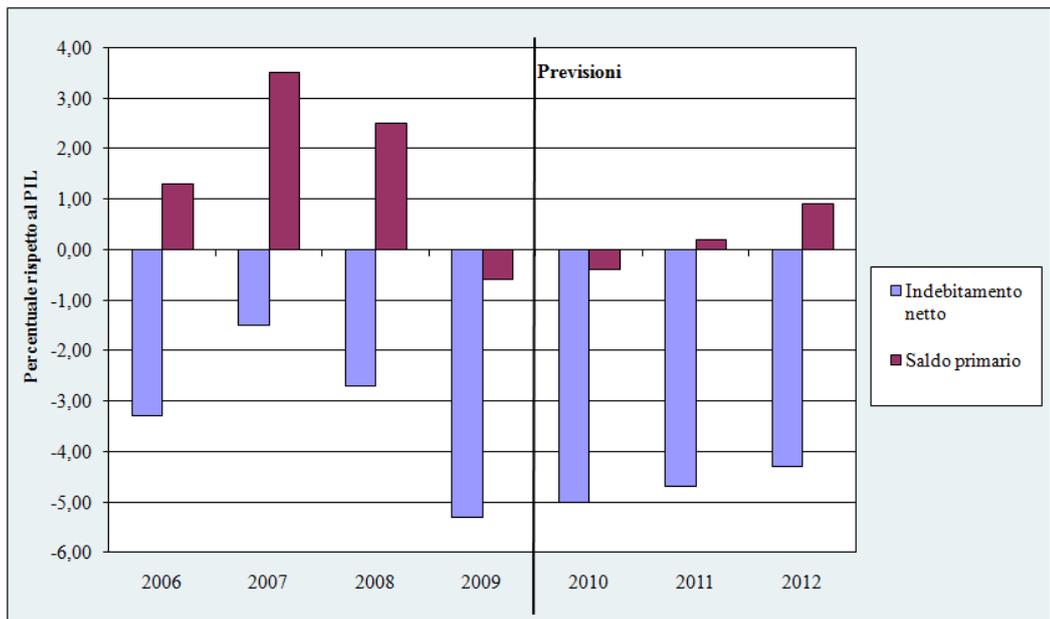
Conto economico delle amministrazioni pubbliche a legislazione vigente

(segue)

	Valori in percentuale sul PIL				
	2008	2009	2010	2011	2012
SPESE					
<i>Redditi da lavoro dip.</i>	10,83	11,28	11,29	10,96	10,63
<i>Consumi intermedi</i>	8,23	9,02	8,93	8,74	8,65
<i>Prestazioni sociali</i>	17,68	19,16	19,17	19,07	18,93
<i>Altre sp. correnti al netto di int</i>	3,76	4,06	4,01	3,85	3,68
Totale sp. correnti al netto int.	40,51	43,51	43,41	42,62	41,89
Interessi passivi	5,18	4,69	4,59	4,91	5,21
Totale spese correnti	45,68	48,20	48,00	47,53	47,10
Totale spese in conto capitale	3,72	4,32	3,83	3,56	3,43
<i>Investimenti fissi lordi</i>	2,21	2,44	2,14	2,05	1,95
<i>Contributi in c/capitale</i>	1,41	1,61	1,55	1,38	1,35
<i>Altri trasferimenti</i>	0,10	0,28	0,15	0,13	0,13
Totale spese fin. al netto di int.	44,23	47,84	47,25	46,18	45,32
Totale spese finali	49,41	52,53	51,84	51,09	50,53
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	29,10	29,05	28,76	28,39	28,39
<i>Imposte dirette</i>	15,29	14,64	15,02	14,75	14,78
<i>Imposte indirette</i>	13,78	13,61	13,63	13,60	13,58
<i>Imposte in c/capitale</i>	0,03	0,81	0,11	0,05	0,04
Contributi sociali	13,77	14,14	14,02	13,96	13,87
<i>Contributi effettivi</i>	13,52	13,87	13,76	13,70	13,62
<i>Contributi figurativi</i>	0,25	0,27	0,27	0,26	0,26
Altre entrate correnti	3,62	3,77	3,70	3,64	3,59
Totale entrate correnti	46,46	46,15	46,37	45,95	45,82
Entrate in c/capitale non tributarie	0,21	0,25	0,33	0,37	0,36
Totale entrate finali	46,69	47,21	46,81	46,37	46,21
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	42,87	43,19	42,78	42,36	42,27
SALDI					
Saldo primario	2,46	-0,63	-0,43	0,19	0,89
Saldo di parte corrente	0,77	-2,05	-1,63	-1,58	-1,28
Indebitamento netto	-2,72	-5,31	-5,03	-4,72	-4,32

Fonte: RUEF

Grafico 2.1.
Saldo primario e indebitamento netto a legislazione vigente.



2.1 Le entrate

Il consuntivo per il 2009.

Secondo i dati forniti dall'ISTAT il 1° marzo, il totale delle entrate finali per il 2009 si attesta a 718 miliardi di euro, in flessione del -1,9 per cento rispetto allo stesso valore registrato nel 2008 (732 miliardi). Da un'analisi disaggregata si può notare un calo generalizzato di quasi tutte le componenti d'entrata.

Le **entrate tributarie** si riducono del -3,2 per cento, passando da 456 miliardi a 441 miliardi, un risultato condizionato dalla diminuzione delle imposte dirette (-7,1 per cento) ed indirette (-4,2 per cento). In controtendenza le imposte in conto capitale, che si incrementano da 488 milioni nel 2008 a 12,2 miliardi nel 2009; un risultato, questo, spiegabile dall'iscrizione in tale voce dei proventi di numerose misure *una tantum*.

Tra queste, in particolare:

- le entrate derivanti dal cosiddetto scudo fiscale, per un importo pari a 5.013 milioni²⁰, importo superiore sia alle iniziali previsioni di gettito (4 miliardi, di cui 3,8 da incassare nel 2009), sia all'ammontare complessivamente utilizzato nel 2009 (3.816 milioni), a copertura del differimento al 2010 di parte dell'acconto IRPEF 2009 (3.716 milioni) e della proroga della sospensione dei versamenti fiscali in Abruzzo (100 milioni).
- entrate connesse con il riallineamento dei valori di bilancio ai principi IAS²¹, voce inizialmente registrata tra le imposte dirette e successivamente considerata come *una tantum* e come tale contabilizzata a consuntivo tra le entrate in conto capitale. Con riferimento al riallineamento dei valori di bilancio ai principi IAS, si rileva che il gettito effettivamente conseguito nel 2009, pari a 6.579 milioni, è risultato largamente superiore a quello originariamente stimato per il medesimo anno, pari a 2.457 milioni. Per quanto riguarda il successivo biennio, nella tabella delle *una tantum* presentata dalla RUEF sono indicate maggiori entrate pari a 123 milioni nel 2010 e a 80 milioni nel 2011 (a fronte di una previsione di maggiore entrata di 45,6 milioni di euro per il solo 2010, contenuta nella R.T. allegata al provvedimento).

²⁰ L'articolo 13-bis del DL 78/2009 ha istituito un'imposta sostitutiva connessa al rimpatrio e alla regolarizzazione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero, corrispondente al 5 per cento del valore delle predette attività. Il comma 8 dell'articolo 13-bis ha disposto il versamento delle maggiori entrate in una contabilità speciale, ai fini del relativo utilizzo in attuazione della manovra di finanza pubblica per l'anno 2010 e per gli anni successivi.

²¹ Cfr. l'art. 15, commi 1-12 del D.L. n. 185/2008.

Più stabile, invece, è risultata nel 2009 la componente relativa ai **contributi sociali**, che segna una leggera flessione del -0,4 per cento rispetto al 2008, attestandosi a 215 miliardi, riconducibile alla diminuzione dell'occupazione manifestatasi in tale esercizio (-2,6 per cento).

In lieve aumento nel 2009 la componente legata alle **altre entrate correnti** (+ 1,1 per cento) che si attesta a 57 miliardi. In crescita, infine, anche le **entrate in conto capitale non tributarie** (+19,7 per cento), voce legata alla dismissione di titoli finanziari e dall'alienazione di immobili.

Occorrerebbe che il Governo fornisse informazioni sulla articolazione della variazione delle componenti di tale voce.

Il rapporto tra il totale delle entrate ed il PIL si è ridotto, passando dal 46,5 per cento del 2008 al 46,2 per cento del 2009. Il peso percentuale delle entrate tributarie è rimasto invariato (29,1 per cento), mentre aumenta la percentuale relativa ai contributi sociali, passata dal 13,8 per cento al 14,1 per cento. Le altre entrate correnti si attestano al 3,8 per cento.

Come conseguenza di ciò, la pressione fiscale aumenta nel 2009 di 0,3 punti, passando dal 42,9 per cento del 2008 al 43,2 per cento, evidenziando in tal modo una elasticità *ex post* (o di fatto) inferiore all'unità.

Le previsioni per il triennio 2010 - 2012

A partire dal 2010 il miglioramento previsto del quadro macroeconomico generale influenza la previsione a legislazione vigente delle entrate finali delle amministrazioni pubbliche, previste pari a 727 miliardi (in rialzo dell'1,3 per cento); nel 2011 e 2012 le previsioni indicano valori pari a 744 miliardi (+2,3 per cento) e 771 miliardi (+3,6 per cento) rispettivamente.

In particolare, le entrate tributarie aumentano dell'1,2 per cento, del 2,0 per cento e del 3,9 per cento in ciascun esercizio del triennio, mentre i contributi sociali presentano una dinamica pari all'1,4 per cento, al 2,9 per cento e del 3,3 per cento.

Le previsioni di entrata presentate nella RUEF per le amministrazioni pubbliche sono sostanzialmente in linea con le stime ottenibili utilizzando modelli semplificati di elasticità, basati sulle grandezze economiche fondamentali contenute nel quadro di previsione macroeconomico presentato nel documento stesso.

Come già rilevato, occorre, peraltro, tenere conto del fatto che il quadro macroeconomico presentato sembra seguire criteri di previsione basati sulla legislazione vigente, non incorporando, quindi, gli eventuali effetti

connessi con l'adozione di misure correttive destinate a realizzare gli obiettivi programmatici.

Verosimilmente, diverse valutazioni delle grandezze macroeconomiche attese implicherebbero un differente quadro di previsione dal lato delle entrate.

La pressione fiscale segna un *trend* discendente nel triennio, pari a 42,8 per cento nel 2010, 42,4 per cento nel 2011 e 42,3 per cento nel 2012.

In rapporto al PIL dovrebbe ridursi il peso delle entrate tributarie, che passerebbe dal 28,8 per cento nel 2010 al 28,4 per cento nel 2011 e nel 2012. In particolare, il peso delle imposte indirette rimarrebbe costante al 13,6 per cento per il triennio considerato, mentre il peso delle imposte dirette scenderebbe dal 15 per cento nel 2010 al 14,7 per cento nel 2011, per stabilizzarsi al 14,8 per cento nel 2012. Il peso dei contributi sociali dovrebbe contrarsi leggermente, passando dal 14 per cento nel 2010 e nel 2011 al 13,9 per cento nel 2012.

Per quanto riguarda le imposte in conto capitale, esse scenderebbero dallo 0,8 per cento del 2009 allo 0,1 per cento nel 2010, per poi attestarsi su valori trascurabili nei due anni successivi.

Nella comparazione con la Nota Informativa 2010-2012, la RUEF effettua una revisione al ribasso delle ultime previsioni presentate al Parlamento, da imputarsi principalmente ad una diversa aspettativa in relazione alle grandezze economiche fondamentali. Si ricorda che il tasso di crescita del PIL viene rivisto al ribasso di -0,1 punti percentuali per il 2010 (dall'1,1 a 1 per cento) e di -0,5 punti nel 2011 (da 2 a 1,5 per cento), con variazioni principalmente riconducibili al contributo dei consumi finali nazionali.

Secondo le stime presentate nella RUEF, le imposte dirette sono previste in deciso aumento nel 2010, attestandosi a 233 miliardi (+4,8 per cento), con una crescita più moderata nel 2011 (portandosi a 237 miliardi, +1,4 per cento) e una ripresa più marcata nel corso del 2012, attestandosi su 247 miliardi (+4,1 per cento). Anche le imposte indirette presentano una evoluzione positiva, facendo registrare tassi di crescita del 2,3 per cento, 3,1 per cento e 3,8 per cento su base annua.

Occorrerebbe che il Governo fornisse acquisire indicazioni sulle ipotesi adottate per la previsione delle imposte dirette. In particolare, sarebbe opportuno esplicitare le cause che producono dinamiche così differenziate nell'arco della previsione, da un lato con valori superiori al 4 per cento negli anni 2010-2012 e dall'altro con una stima pari all'1,4 per cento nel 2011.

Diverso, invece, il *trend* che interessa le entrate in conto capitale, la cui previsione risente in larga parte dell'esaurimento del gettito derivante dallo scudo fiscale e dalle imposte sostitutive. Nel 2010 esse si attestano a 1,64 miliardi di euro e continuano a scendere fino a raggiungere 0,73 e 0,65 miliardi nel 2011 e nel 2012.

Relativamente alle entrate da scudo fiscale 2010, si ricorda che il D.L. 194/2009²² ha prorogato all'aprile dell'anno in corso le misure suddette, prevedendo un'aliquota del 6 per cento come imposta straordinaria sull'importo regolarizzato o rimpatriato entro il 1° marzo 2010 e del 7 per cento per le operazioni effettuate nel periodo 1° marzo-30 aprile 2010. Prudenzialmente, la R.T. non quantificava gli effetti sul gettito.

La RUEF non reca alcuna indicazione al riguardo, nonostante siano ormai decorsi i termini per la regolarizzazione. Appare, pertanto, opportuno un chiarimento da parte del Governo circa le maggiori entrate incassate²³.

I **contributi sociali** seguiranno la ripresa delle imposte sul reddito da lavoro e segneranno un graduale incremento, attestandosi a 217 miliardi nel 2010 (+1,3 per cento), 224 miliardi nel 2011 (+2,8 per cento) e 231 nel 2012 (+3,2 per cento).

2.2 Le spese

Il consuntivo per il 2009.

Secondo i dati forniti dall'ISTAT il 1° marzo, il totale delle spese finali per il 2009 si attesta a 799 miliardi di euro, in aumento del 3,1 per cento rispetto allo stesso valore registrato nel 2008 (775 miliardi). La spesa primaria risulta pari a 662 miliardi (+4,2 per cento rispetto al 2008)

Tale andamento è il risultato di una diversa dinamica delle varie componenti di spesa.

Relativamente ai **redditi da lavoro dipendente**, il consuntivo 2009 (pari a 171.578 milioni di euro) presenta una dinamica che, seppur in aumento rispetto al 2008 (1 per cento), è inferiore sia rispetto alla variazione osservata per il 2008 (3,6 per cento) che rispetto alla media delle variazioni

²² Art. 1, commi 1-2.

²³ Secondo notizie di stampa (cfr *Fabbisogno in calo di 3,6 miliardi*, Il Sole 24-Ore di martedì 4 maggio 2010), le attività regolarizzate a tutto il mese di marzo sarebbero pari a circa 8 miliardi di euro, a fronte delle quali sono stati registrati incassi, per il pagamento dell'imposta sostitutiva, per circa 500 milioni. Gli operatori si mostrerebbero, inoltre, ottimisti, considerando possibili rientri complessivamente pari a 15-20 miliardi di euro.

osservate nel periodo 2006-2008, che è pari al 3 per cento. In rapporto al PIL tale voce registra un incremento di 0,5 punti percentuali (dal 10,8 del 2008 al 11,3 del 2009).

I fattori che determinano la dinamica contenuta nell'andamento di questa voce di spesa nel 2009 sono individuati - nella RUEF - nei minori esborsi per arretrati previsti per il rinnovo dei contratti relativi al biennio economico 2008-2009, nonché in incrementi a regime inferiori quelli previsti, ad esempio per il biennio 2006-2007.

Il dato di consuntivo per il 2009 della spesa per redditi da lavoro dipendente risulta inferiore a quanto indicato nella Nota Informativa di gennaio del corrente anno (-3.600 milioni di euro). Sul dato influisce sia la revisione della "base 2008" che, come si afferma nella RUEF, lo slittamento al 2010 di alcuni rinnovi contrattuali previsti per il 2009 (per un ammontare pari a 1.500 milioni).

Sarebbe al riguardo opportuno che il Governo fornisse indicazioni ulteriori sulla componente non spiegata della revisione.

Il consuntivo 2009 per la spesa in **consumi intermedi** è pari a 137.199 milioni di euro, con un incremento sul 2008 pari al 6,3 per cento, con una dinamica ben superiore alla media del periodo 2006-2008, che si è attestata al 2,6 per cento. Secondo quanto specificato nella RUEF, il maggior incremento rispetto al passato è riferibile in larga parte all'aumento delle consegne del Ministero della Difesa, la cui spesa risulta pari a 6,4 miliardi per il 2009. Al netto della parte di incremento straordinario osservato per il 2009 nella spesa di competenza del Ministero della Difesa - che la RUEF reputa pari a 1.646 milioni - la variazione percentuale annua (+5 per cento) risulta in linea con l'andamento osservato nel 2008.

Ulteriore elemento caratterizzante della dinamica 2009 è il forte aumento dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM) dovuto all'allargamento dello spread tra tasso di riferimento e tasso di interesse praticato sui prestiti alle amministrazioni pubbliche²⁴.

La spesa per **prestazioni sociali** è cresciuta del 5,1 per cento nel 2009, attestandosi a 277 miliardi. In particolare, come sottolineato dalla RUEF, la spesa per pensioni nel 2009 vede un incremento del 4,2 per cento, riconducibile, da un lato, all'indicizzazione ai prezzi delle erogazioni a partire dal 1° gennaio 2009 e, dall'altro, al meccanismo delle "finestre" (legge del 24 dicembre 2007 n. 247); che modifica in senso restrittivo i requisiti di accesso alle prestazioni. Un *trend* di crescita quasi costante ha caratterizzato le altre prestazioni sociali, che sono aumentate dell'8,5 per cento sia nel 2008 che nel 2009.

²⁴ Istat, Conti economici nazionali 2007-2009, 1 marzo 2010.

Con riferimento alle altre prestazioni sociali può essere svolta un'analisi particolare, grazie al rapporto dell'ISTAT dedicato a tale componente di spesa²⁵. La tabella 2.2 riporta, per il periodo 2006-2009, l'articolazione delle voci che compongono le altre prestazioni sociali, con i relativi importi in valore assoluto e in termini percentuali.

L'incremento del complesso delle altre prestazioni sociali, registrato nel 2009, è riconducibile principalmente all'aumento della spesa per ammortizzatori sociali (somma delle indennità di disoccupazione e assegno di integrazione salariale), che è cresciuta del 56 per cento tra il 2008 e il 2009. Con riferimento all'assegno di integrazione salariale, la dinamica registrata risulta coerente con le rilevazioni delle ore autorizzate, la cui entità dal primo al terzo quadrimestre 2009 risulta raddoppiata.

Nel periodo osservato l'incremento delle spese per ammortizzatori sociali viene parzialmente compensato dalla diminuzione di altre componenti di spesa, tra le quali la spesa per assegni familiari, di altri sussidi e assegni, della spesa per le pensioni di guerra e soprattutto della riduzione delle liquidazioni per fine rapporto di lavoro²⁶.

²⁵ Rapporto e tavole dei dati dell'Istat del 30 aprile 2010 sui conti della protezione sociale.

²⁶ È da evidenziare, che nella voce "Liquidazioni" rientrano solo quelle erogate ai lavoratori del pubblico impiego, mentre in quella "Pensioni" si annovera l'ammontare di tutte le pensioni, anche quelle erogate ai lavoratori del settore privato.

Tabella 2.2
Altre prestazioni sociali

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009
PREVIDENZA di cui:	24.797	27.813	31.172	33.315
liquidazioni per fine rapporto di lavoro	5.922	8.009	9.987	8.809
indennità di malattia, per infortuni, maternità	5.327	5.681	5.871	5.715
indennità di disoccupazione	4.857	4.690	5.563	7.500
assegno di intergrazione salariale	904	734	820	2.463
assegni familiari	5.412	6.318	6.675	6.390
altri sussidi e assegni	723	758	783	736
altro	1.652	1.623	1.473	1.702
PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO di cui:	21.107	22.344	23.237	25.697
pensione sociale	3.576	3.655	3.787	3.970
pensione di guerra	1.060	1.095	963	908
pensioni agli invalidi civili	12.222	13.083	13.866	14.543
pensione ai non vedenti	984	1.040	1.083	1.125
pensione ai non udenti	157	164	169	172
altri assegni e sussidi	3.108	3.307	3.369	4.979
TOTALE	45.904	50.157	54.409	59.012

Variazioni % su esercizio precedente

	2007	2008	2009
PREVIDENZA di cui:	12,16	12,08	6,87
liquidazioni per fine rapporto di lavoro	35,24	24,70	-11,80
indennità di malattia, per infortuni, maternità	6,65	3,34	-2,66
indennità di disoccupazione	-3,44	18,61	34,82
assegno di intergrazione salariale	-18,81	11,72	200,37
assegni familiari	16,74	5,65	-4,27
altri sussidi e assegni	4,84	3,30	-6,00
altro	-1,76	-9,24	15,55
PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO di cui:	5,86	4,00	10,59
pensione sociale	2,21	3,61	4,83
pensione di guerra	3,30	-12,05	-5,71
pensioni agli invalidi civili	7,04	5,98	4,88
pensione ai non vedenti	5,69	4,13	3,88
pensione ai non udenti	4,46	3,05	1,78
altri assegni e sussidi	6,40	1,87	47,79
VARIAZIONI ALTRE PRESTAZIONI SOCIALI	9,3	8,5	8,5

(b) comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.

Fonte: tavole dei dati dell'ISTAT sui conti della protezione sociale pubblicati il 30 aprile 2010.

La diminuzione delle liquidazioni sembra riconducibile all'introduzione - decorrente dal 1 luglio 2009 - dei requisiti per il pensionamento di anzianità per i lavoratori dipendenti pubblici²⁷. La contrazione dei pensionamenti sembrerebbe aver comportato di rimando una diminuzione delle erogazioni delle liquidazioni.

Più difficile sembra essere la spiegazione della dinamica della spesa per assegni familiari. Una possibile interpretazione legherebbe l'evoluzione di tale voce alla diminuzione rilevata dall'occupazione nel biennio 2008-2009. Sarebbero opportuni ulteriori chiarimenti da parte del Governo sul punto.

La **spesa in conto capitale** si attesta, nel 2009, a 65.770 milioni di euro, con un incremento rispetto all'esercizio precedente pari al 12,7 per cento. Rispetto ai dati stimati nella Nota Informativa il consuntivo 2009 risulta inferiore (-3.600 milioni).

L'articolazione della voce mostra tutte le componenti in crescita: rispetto al 2008 gli investimenti fissi lordi aumentano del 7 per cento, e i contributi in conto capitale del 10,3 per cento, mentre gli altri trasferimenti gli altri trasferimenti (chiamati anche "altre uscite in conto capitale") presentano un tasso di crescita particolarmente elevato a causa della particolarità delle poste ivi contabilizzate.

Una quota significativa dell'incremento nella voce "investimenti fissi lordi" (pari a circa 940 milioni, circa il 38 per cento della variazione) è imputabile al riacquisto, da parte degli enti previdenziali, degli immobili cartolarizzati tramite le società SCIP e SCIP2.

Con riferimento alle "altri trasferimenti", nel 2009 si registra un incremento rispetto all'esercizio precedente particolarmente rilevante e pari a 2.673 milioni (da 1.612 a 4.285 milioni di euro). La RUEF sottolinea che parte di questo incremento è dovuta al manifestarsi di uscite *una tantum* nella forma di rimborsi per imposte pregresse riscosse sulla base di norme tributarie giudicate illegittime dalla Corte di Giustizia Europea. In particolare, sulla base di quanto evidenziato nella tabella delle *una tantum*, 405 milioni sono relativi alla restituzione dell'imposta sui dividendi distribuiti dalle società straniere, mentre 243 milioni sono riconducibili alla deducibilità dell'IVA sulle auto aziendali. Secondo la citata Nota dell'Istat del 1° marzo, gran parte della crescita rispetto all'esercizio precedente è riconducibile agli oneri finanziari emersi nel 2009, riguardanti il recupero da parte dei contribuenti IRES del 10 per cento dell'IRAP relativa agli anni pregressi.

Da segnalare che il consuntivo relativo alla voce "altri trasferimenti" risulta significativamente superiore alla previsione indicata nella Nota Informativa dello scorso gennaio, pari a 1.823 milioni.

²⁷ Legge del 24 dicembre 2007 n. 247, cd. protocollo sul *welfare*.

Le previsioni per il triennio 2010 - 2012

Le previsioni di spesa per **redditi da lavoro dipendente** presentano un andamento crescente nel triennio 2010-2012. In valore assoluto la categoria passa da 175.524 milioni di euro nel 2010 a 177.459 milioni di euro nel 2012, con un *trend* inferiore a quanto previsto nella Nota Informativa di gennaio scorso e partendo, come si è detto, da livelli più bassi.

Al riguardo, pur tenendo conto degli effetti di trascinarsi sugli anni successivi della revisione operata sul 2008, appare opportuno un chiarimento da parte del Governo circa le motivazioni degli scostamenti rilevati rispetto alle precedenti stime.

I **consumi intermedi** mostrano un andamento crescente nel triennio 2010-2012, con una dinamica costante nei primi due anni (1,21 per cento nel 2010 e al 1,05 per cento nel 2011) e un sostanziale incremento nel 2012 (2,94 per cento). Con riferimento al 2010, la RUEF segnala che la spesa per consegne al Ministero della Difesa torna su livelli definiti "in linea con il *trend* storico".

Il confronto con le stime fornite nella Nota Informativa evidenzia una revisione in senso incrementativo che, in valori assoluti, ammonta a 4.931 milioni nel 2010, 5.218 milioni nel 2011 e 6.276 milioni nel 2012.

La variazione attesa nel triennio di previsione non sembra coerente con la dinamica manifestata nel 2008 e 2009 (anche al netto della componente straordinaria riconducibile al Ministero della difesa). Anche prendendo in considerazione un periodo più lungo, la dinamica media della categoria mostra valori superiori a quelli medi del periodo di previsione. Sarebbero opportuni chiarimenti al riguardo da parte del Governo.

Le previsioni tendenziali presentate nella RUEF evidenziano un incremento della voce per **prestazioni sociali** di entità inferiore rispetto al *trend* rilevato in precedenza, registrando un aumento del 2,3 per cento nel 2010, 2,8 nel 2011 e 3,2 nel 2012. In particolare, per le altre prestazioni sociali è previsto un incremento dello 0,6 per cento nel 2010, una riduzione dello -0,1 per cento nel 2011 e un aumento di 2,4 nel 2012.

Con riferimento alle altre prestazioni sociali, sarebbe utile disporre dell'articolazione della previsione tra le voci che compongono la posta, al fine di chiarire l'inversione di tendenza della dinamica nel corso del triennio, nonché approfondire le ipotesi adottate in relazione alla spesa per ammortizzatori sociali.

La spesa per la **sanità**, che presenta un valore di consuntivo pari a 106 miliardi nel 2009 (+1,9 per cento rispetto al 2008), viene prevista crescere del 3,7 nel 2010, del 2,1 nel 2011 e del 3,1 nel 2012, attestandosi a 120,8 miliardi di euro nell'ultimo anno di previsione²⁸.

La **spesa in conto capitale** risulta in diminuzione per i primi due anni del triennio di previsione e in lieve aumento nell'esercizio finale. Per il 2010 si prevede una contrazione più accentuata di tutte le componenti di spesa, quale riflesso dell'esaurirsi delle voci straordinarie che incidono sul 2009.

Secondo quanto indicato dalla RUEF, la riduzione dei Contributi in conto capitale sconterebbe, altresì, la riduzione delle erogazioni a titolo di trasferimento in conto capitale alle Ferrovie dello Stato.

Occorrerebbe acquisire dal Governo indicazioni ulteriori circa la riduzione di risorse destinate alle Ferrovie dello Stato scontata nel 2010 per la costruzione dei Contributi in conto capitale; analogo approfondimento sarebbe utile in relazione all'aumento della voce nel suo complesso previsto nel 2012, che sembrerebbe non coerente con i criteri di costruzione dei conti a legislazione vigente.

2.3 Il quadro programmatico

Nelle pagine introduttive della RUEF viene presentato il quadro programmatico aggiornato di finanza pubblica.

Gli obiettivi di indebitamento netto per il triennio 2010-2012 vengono confermati allo stesso valore indicato nella Nota informativa 2010-2012 di gennaio 2010 e nella Nota di aggiornamento al Dpef 2010-2013 di settembre 2009; essi sono pari a -5,0 per cento nel 2010, -3,9 per cento nel 2011 e -2,7 per cento nel 2012 (cfr. tabella 2.3).

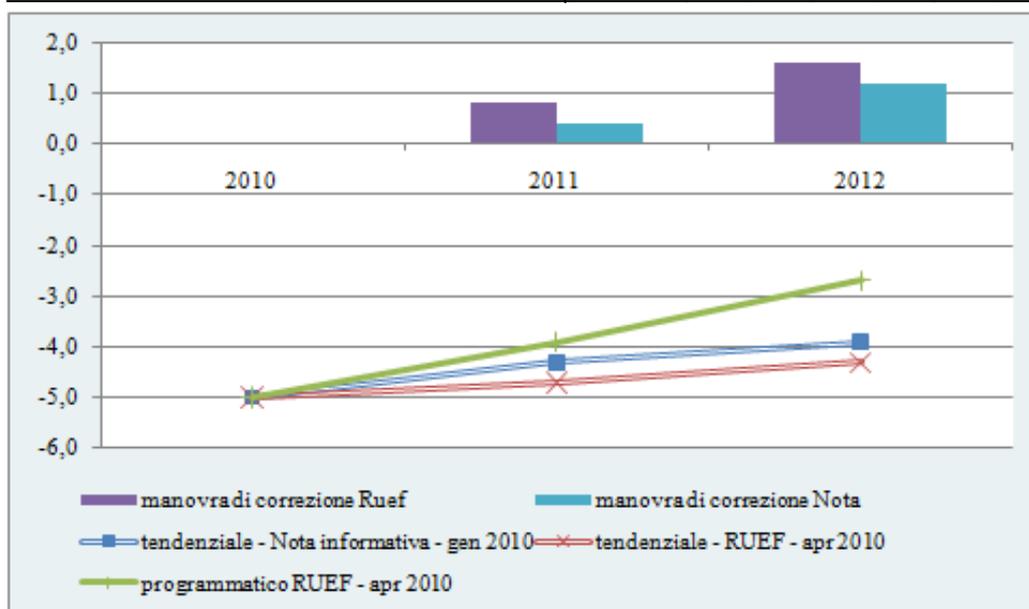
La conferma degli obiettivi programmatici presuppone - rispetto all'andamento tendenziale - una manovra cumulata sul triennio pari a 1,6 punti di PIL. Si ricorda che - scontando un andamento tendenziale dei conti migliore nei primi anni del periodo di previsione - la manovra prevista dalla Nota informativa di gennaio 2010 (di analoga entità rispetto a quella del settembre scorso) risultava inferiore e, in termini cumulati, pari a 1,2 punti percentuali.

²⁸ Per un maggior approfondimento sulla spesa sanitaria, si veda Corte dei Conti, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, maggio 2010.

Tabella 2.3

Indebitamento netto tendenziale e programmatico

	2009	2010	2011	2012
tendenziale - Nota di aggiornamento - sett 09	-5,3	-5,0	-4,3	-3,9
tendenziale - Nota informativa - gen 10	-5,3	-5,0	-4,3	-3,9
tendenziale - RUEF - apr 10	-5,3	-5,0	-4,7	-4,3
programmatico RUEF - apr 2010	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7
manovra di correzione RUEF		0,0	0,8	1,6
manovra di correzione Nota		0,0	0,4	1,2



3. I saldi strutturali

La Relazione presenta gli indicatori delle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica rilevanti per la stima del saldo di bilancio strutturale, al netto cioè delle misure *una tantum* e degli effetti del ciclo economico²⁹.

Tali indicatori consentono di confrontare le indicazioni programmatiche del Governo con quanto prescritto dal Patto di stabilità e crescita.

Le variabili rilevanti ai fini della costruzione degli indicatori strutturali

Il PIL potenziale rappresenta il livello teorico massimo di produzione che un paese può raggiungere senza causare tensioni inflazionistiche. Esso esprime, pertanto, i fondamentali dell'economia e la componente strutturale della crescita, cui si confronta l'andamento registrato in un determinato momento del ciclo economico.

L'output gap costituisce una misura degli effetti del ciclo economico sull'andamento del PIL. Tale parametro è calcolato come differenza (in valore assoluto) tra PIL effettivo e PIL potenziale, rapportata al PIL potenziale: un valore negativo (positivo) segnala quindi un prodotto inferiore (superiore) al suo livello potenziale.

In presenza di un *output gap* negativo, una revisione del PIL potenziale verso un profilo di crescita più basso comporta una "minore distanza" tra l'andamento effettivo (o stimato) del PIL e il potenziale di crescita dell'economia. Di conseguenza l'*output gap* si riduce, pur restando negativo, rispetto alle precedenti stime.

La componente ciclica del saldo di bilancio è definita come il prodotto tra la stima della sensibilità al ciclo delle entrate e delle spese correnti e l'*output gap*. La sensibilità del saldo di bilancio all'andamento del PIL è un parametro, il cui valore, individuato sulla base degli andamenti registrati nell'arco di un decennio, viene periodicamente aggiornato. Tale valore, fissato in sede europea, è attualmente pari per l'Italia a 0,5, quale somma delle elasticità delle entrate e delle spese.

L'indebitamento netto corretto per il ciclo e al netto delle una tantum costituisce il saldo strutturale del bilancio pubblico, ovvero quella parte del saldo di bilancio che non dipende né dal ciclo economico, né dalle misure *una tantum* adottate. Per ottenere tale indicatore, occorre in primo luogo depurare l'indebitamento netto dalla sua componente ciclica: se negativa, tale componente si sottrae all'indebitamento netto nominale, migliorando il saldo in termini strutturali; viceversa in caso di componente ciclica positiva.

L'indebitamento netto corretto per il ciclo va poi depurato delle misure *una tantum* (*cfr infra*), sottraendo sia le entrate che le spese identificate come straordinarie: in caso di prevalenza delle prime sulle seconde il saldo strutturale risulterà peggiore del saldo corretto per il solo ciclo, viceversa in caso di prevalenza delle spese sulle entrate.

La Tabella 3.1 riporta le variabili macroeconomiche e i saldi strutturali indicati nella RUEF, confrontandoli con quelli contenuti nei precedenti documenti.

²⁹ Per un approfondimento, si rinvia al dossier "Analisi degli effetti finanziari delle norme e dei principali andamenti di finanza pubblica", Camera dei Deputati, Servizio Bilancio dello Stato, maggio 2008, Parte II e al dossier "Conti pubblici, contesto di riferimento e andamenti. Una sintesi", Senato della Repubblica, Servizio Bilancio, maggio 2008, n. 3, Parte I.

Tabella 3.1

Indicatori strutturali - Confronto documenti programmatici

		2008	2009	2010	2011	2012
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	Ruef 2010	-1,3	-5,0	1,0	1,5	2,0
	Nota informativa 2010-2012	-1,0	-4,8	1,1	2,0	2,0
	Nota Agg.Dpef 2010-2013	-1,0	-4,8	0,7	2,0	2,0
	Dpef 2010-2013	-1,0	-5,2	0,5	2,0	2,0
	Agg.progr.stabil 08	-0,6	-2,0	0,3	1,0	
Tasso di crescita del PIL potenziale	Ruef 2010	0,4	0,2	0,2	0,5	0,7
	Nota informativa 2010-2012	0,7	0,4	0,5	0,6	0,7
	Nota Agg.Dpef 2010-2013	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6
	Dpef 2010-2013	0,7	0,2	0,5	0,6	0,6
	Agg.progr.stabil 08	0,8	0,6	0,7	0,7	
Output gap	Ruef 2010	1,0	-4,3	-3,6	-2,7	-1,4
	Nota informativa 2010-2012	0,8	-4,5	-4,0	-2,7	-1,5
	Nota Agg.Dpef 2010-2013	0,9	-4,5	-4,3	-3,0	-1,7
	Dpef 2010-2013	1,0	-4,4	-4,4	-3,1	-1,8
	Agg.progr.stabil 08	0,3	-2,3	-2,7	-2,4	
Componente ciclica del saldo di bilancio	Ruef 2010	0,5	-2,2	-1,8	-1,3	-0,7
	Nota informativa 2010-2012	0,4	-2,3	-2,0	-1,4	-0,7
	Nota Agg.Dpef 2010-2013	0,4	-2,2	-2,2	-1,5	-0,8
	Dpef 2010-2013	0,5	-2,2	-2,2	-1,6	-0,9
	Agg.progr.stabil 08	0,1	-1,2	-1,3	-1,2	
Indebitamento netto	Ruef 2010	-2,7	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7
	Nota informativa 2010-2012	-2,7	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7
	Nota Agg.Dpef 2010-2013	-2,7	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7
	Dpef 2010-2013	-2,7	-5,3	-5,0	-4,0	-2,9
	Agg.progr.stabil 08	-2,6	-3,7	-3,3	-2,9	
Saldo primario	Ruef 2010	2,5	-0,6	-0,4	1,0	2,5
	Nota informativa 2010-2012	2,4	-0,5	-0,1	1,3	2,7
	Nota Agg.Dpef 2010-2013	2,4	-0,5	0,0	1,3	2,8
	Dpef 2010-2013	2,4	-0,4	0,2	1,5	2,9
	Agg.progr.stabil 08	2,5	1,3	1,9	2,6	
Misure <i>una tantum</i>	Ruef 2010	0,2	0,6	0,1	-0,1	0,0
	Nota informativa 2010-2012	0,2	0,6	0,1	0,0	0,0
	Nota Agg.Dpef 2010-2013	0,2	0,2	0,0	-0,1	0,0
	Dpef 2010-2013	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1
	Agg.progr.stabil 08	0,2	0,1	0,1	0,1	
Indebitamento netto corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	Ruef 2010	-3,4	-3,8	-3,3	-2,5	-2,0
	Nota informativa 2010-2012	-3,4	-3,6	-3,1	-2,5	-2,0
	Nota Agg.Dpef 2010-2013	-3,4	-3,3	-2,8	-2,3	-1,8
	Dpef 2010-2013	-3,4	-3,1	-2,8	-2,5	-2,1
	Agg.progr.stabil 08	-2,9	-2,6	-2,0	-1,7	
Variazione indebitamento netto corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	Ruef 2010	0,4	0,4	-0,5	-0,8	-0,5
	Nota informativa 2010-2012	0,4	0,2	-0,5	-0,6	-0,6
	Nota Agg.Dpef 2010-2013	0,4	-0,1	-0,4	-0,5	-0,5
	Dpef 2010-2013	0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
	Agg.progr.stabil 08	0,4	-0,3	-0,6	-0,3	
Saldo primario corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	Ruef 2010	1,8	0,9	1,3	2,4	3,2
	Nota informativa 2010-2012	1,8	1,2	1,8	2,7	3,5
	Nota Agg.Dpef 2010-2013	1,8	1,6	2,1	2,9	3,6
	Dpef 2010-2013	1,7	1,8	2,3	3,0	3,7
	Agg.progr.stabil 08	2,2	2,3	3,2	3,7	

Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori in tabella.

3.1 Confronto con le precedenti previsioni

Come evidenziato dalla Tabella 3.1 e dal Grafico 3.1, nell'arco degli ultimi quindici mesi i valori dell'indebitamento netto strutturale sono stati progressivamente rivisti in peggioramento.

Tale revisione è particolarmente incisiva per quanto riguarda l'esercizio di consuntivo e l'anno in corso al momento della redazione dei documenti: in tali esercizi si registrano valori dell'indebitamento netto strutturale più elevati rispetto a quelli inizialmente previsti³⁰. Il 2009 evidenzia, inoltre, a consuntivo un ulteriore deterioramento del saldo rispetto all'anno precedente, mentre la previsione iniziale scontava una riduzione del deficit³¹.

Con riferimento al periodo di previsione le stime che si sono succedute hanno, invece, generalmente³² assunto il sostanziale rispetto del miglioramento del saldo strutturale richiesto in sede comunitaria (pari a 0,5 punti percentuali all'anno), seppure su serie di dati di livello "più basso".

Per il biennio 2011-2012, gli ultimi documenti programmatici hanno sostanzialmente confermato, anche in termini di livello, gli obiettivi di saldo strutturale indicati a partire dal giugno scorso con il DPEF 2010-2013, prevedendo una correzione annua di tale parametro superiore a quella richiesta in sede comunitaria.

Il conseguimento di tali obiettivi è affidato ad una manovra cumulata pari, secondo la RUEF, all'1,6 per cento del PIL, a fronte dell'1,2 per cento indicato da ultimo nella Nota informativa del gennaio scorso.

Si ricorda che nei documenti di finanza pubblica, relativamente al periodo di previsione, i saldi strutturali sono calcolati sulla base dell'indebitamento netto programmatico. Per quanto concerne l'esercizio in corso, si fa riferimento al valore tendenziale del saldo, mentre per gli esercizi passati si considera il valore effettivamente registrato a consuntivo.

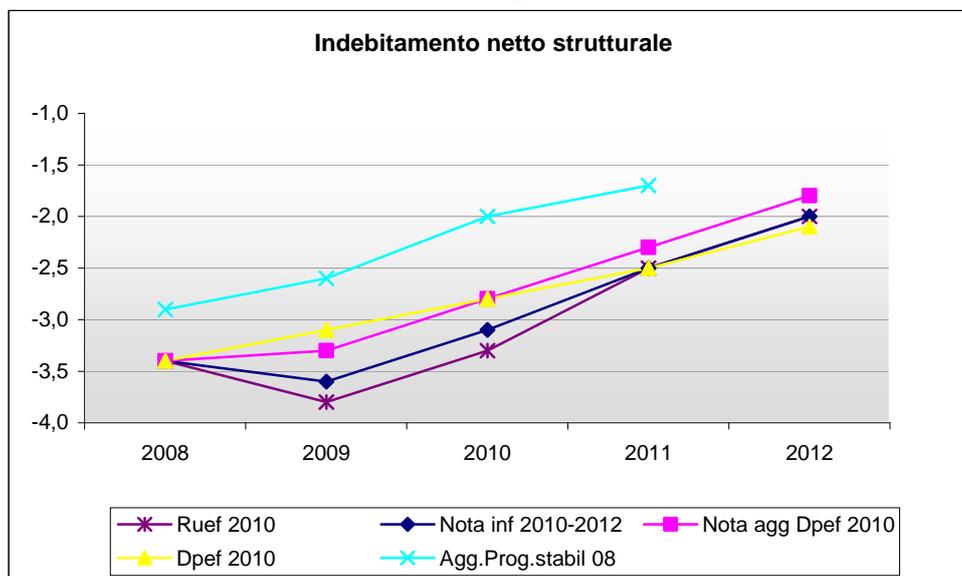
³⁰ In particolare, nel 2008 e nel 2009, l'indebitamento netto strutturale è risultato pari, rispettivamente, a 3,4% e al 3,8%, contro una previsione iniziale pari a 2,9% e a 2,6%. Nel 2010, il saldo è stimato pari a -3,3% rispetto a una stima iniziale del -2%.

³¹ Tale variazione in aumento del deficit strutturale rispetto all'esercizio precedente è risultata pari a 0,4% nel 2008 (confermando la previsione iniziale di variazione) e a 0,4% nel 2009 (contro una previsione iniziale di -0,3%).

³² Fa eccezione il DPEF 2010-2013, che prevedeva tassi di miglioramento annuo del deficit strutturale inferiori. La relativa Nota di aggiornamento prevedeva, invece, una correzione dello 0,5 % per il biennio 2011-2012 a fronte dello 0,4 % per il 2010.

Grafico 3.1

Indebitamento netto strutturale - Confronto previsioni



In particolare, rispetto alle stime contenute nell'aggiornamento 2008 del Programma di stabilità, presentato quando la crisi economico-finanziaria aveva già iniziato a dispiegare i suoi effetti, la RUEF evidenzia un peggioramento del saldo strutturale pari all'1,2 per cento del PIL nel 2009, all'1,3 per cento nel 2010 e allo 0,8 per cento nel 2011³³.

Tale variazione è ascrivibile alla revisione in aumento dell'obiettivo di deficit in termini nominali (+1,6 per cento, +1,7 per cento e +1 per cento nei tre anni), che si accompagna ad una componente ciclica che è ora situata in territorio più negativo. Il ricorso alle *una tantum* (che nelle due stime passano da +0,1 a +0,6 per cento nel 2009) spiega per mezzo punto di PIL l'aumento del saldo strutturale nello scorso esercizio, mentre ha un effetto nullo nel 2010 e contribuisce per lo 0,2 per cento nel 2011.

Per quanto riguarda, invece, il 2008, la revisione in aumento pari allo 0,5 per cento del saldo strutturale, è dovuta per un decimo di punto al peggioramento del risultato in termini nominali, che passa dal 2,6 per cento nel preconsuntivo indicato nell'aggiornamento 2008 del PdS al 2,7 per cento della RUEF. A parità di stime relative alle *una tantum*, il peggioramento del saldo strutturale è ascrivibile per 4 decimi di punto alla componente ciclica che passa da +0,1 a +0,5 per cento.

In assenza di variazioni del saldo in termini nominali (e a parità di misure *una tantum*), il peggioramento dei saldi strutturali è riconducibile alla diversa previsione di

³³ L'aggiornamento 2008 del Programma di stabilità prende in considerazione il periodo 2007-2011.

crescita dell'economia. La revisione nelle stime del PIL (che può essere dovuta anche a motivi esclusivamente tecnici) porta infatti ad una rideterminazione del prodotto potenziale, e quindi dell'*output gap* e della componente ciclica in tutto il periodo di previsione.

Nel considerare tali dati è, tuttavia, da rilevare che, come già osservato nei precedenti dossier, la metodologia adottata a livello europeo per la stima del prodotto potenziale presenta dei limiti, in quanto la revisione delle previsioni influenza tutto il periodo, compresi gli esercizi passati, a causa delle tecniche statistiche impiegate³⁴.

Più limitate le variazioni nelle stime che emergono dal confronto tra la RUEF e la Nota informativa presentata nello scorso mese di gennaio. A parità di valori-obiettivo dell'indebitamento netto nominale, si rileva un peggioramento del saldo strutturale pari allo 0,2 per cento nel 2009 e nel 2010, riconducibile alla componente ciclica. Nel biennio successivo si conferma il valore dell'indebitamento netto strutturale indicato nella Nota: nel 2011 la variazione della componente ciclica compensa infatti quella delle *una tantum*, mentre per il 2012 restano confermati tutti i parametri in precedenza indicati.

3.2 L'evoluzione nel periodo 2009-2012

Per quanto riguarda, in particolare, il 2009, a fronte di una caduta del PIL in termini reali del 5 per cento, che si aggiunge al -1,3 per cento del 2008, si determina una riduzione nel tasso di crescita del PIL potenziale.

Parallelamente l'*output gap*, che misura la deviazione dell'economia dal suo livello potenziale, passa da un valore positivo (1 per cento) nel 2008 ad un valore negativo (-4,3 per cento) nel 2009.

Ciò si riflette sulla componente ciclica di bilancio, che approssima la variazione automatica delle entrate fiscali e delle spese per ammortizzatori sociali dovute alle fluttuazioni cicliche dell'economia: essa passa da un valore positivo nel 2008 (+0,5 per cento) a -2,2 per cento nel 2009.

Per effetto di tali andamenti, e del diverso peso (da +0,2 a +0,6 per cento) delle *una tantum*, l'indebitamento netto strutturale peggiora nei due

³⁴ Il PIL potenziale non è direttamente osservabile, ma risulta, secondo la metodologia approvata dall'Ecofin e utilizzata dagli Stati membri per il calcolo degli indicatori strutturali richiesti dal Programmi di stabilità, dalla stima statistica prodotta utilizzando sia i valori effettivamente registrati a consuntivo negli anni precedenti, sia il valore del PIL atteso nel periodo di previsione. Da ciò derivano due conseguenze: i) difficilmente il calcolo del PIL potenziale è in grado di cogliere appieno i punti di inversione del ciclo e gli effetti di cambiamenti strutturali; ii) la variazione del valore atteso del PIL per il periodo di previsione o le modifiche riguardanti i dati di consuntivo (conseguenti anche a revisioni contabili) determinano una revisione dell'*output gap* anche negli anni in cui non si è verificata alcuna variazione nella crescita effettiva (o attesa). A parità di parametro relativo alla sensibilità del bilancio al ciclo e di valore nominale dell'indebitamento netto effettivo (o atteso), si verifica pertanto una variazione del saldo strutturale.

anni di 0,4 punti (da -3,4 a -3,8 per cento), a fronte di una variazione più marcata del saldo in termini nominali (da -2,7 a -5,3 per cento).

Nel 2010, a fronte di una graduale ripresa dell'economia (+1 per cento) la crescita del PIL potenziale si mantiene sui valori del 2009 (+0,2 per cento). L'*output gap*, pur rimanendo negativo, si riduce rispetto all'anno precedente (-3,6 per cento). Analogamente si riduce (in valore assoluto) la componente ciclica (-1,8 per cento). A fronte di misure *una tantum* pari a +0,1 per cento, l'indebitamento netto strutturale si colloca al 3,3 per cento del PIL, con una riduzione dello 0,5 per cento rispetto all'anno precedente.

Nel biennio successivo, nonostante la crescita sia più sostenuta (+ 1,5 per cento nel 2011 e +2 per cento nel 2012), l'*output gap* rimane negativo anche se in diminuzione (-2,7 e -1,4 per cento nei due anni). Anche la componente ciclica si riduce (-1,3 e -0,7 per cento), pur rimanendo negativa. In presenza di misure *una tantum* pari a -0,1 per cento nel 2011 e con incidenza nulla nel 2012, l'indebitamento netto strutturale risulta pari al 2,5 per cento nel 2011 e al 2 per cento nel 2012. Tali valori si accompagnano ad una correzione, in termini strutturali, pari allo 0,8 per cento nel 2011 e allo 0,5 nel 2012.

Si ricorda che l'obiettivo di azzeramento del deficit strutturale - previsto per il 2011 nella Nota di aggiornamento al DPEF 2009 - era stato rinviato in occasione della presentazione, nel febbraio 2009, della Nota informativa e dell'aggiornamento 2008 del Programma di stabilità. In tali documenti, il Governo precisava che l'aggravarsi della crisi economico-finanziaria e la conseguente maggiore criticità delle condizioni di finanza pubblica portavano ad un rinvio nel processo di aggiustamento, pur restando confermato l'impegno al conseguimento del pareggio di bilancio nel medio termine (MTO).

Nell'aggiornamento 2009 del Programma di stabilità presentato nel febbraio 2010, il Governo confermava gli obiettivi di consolidamento della finanza pubblica, indicando un valore obiettivo dell'indebitamento netto in termini nominali al di sotto della soglia di riferimento del 3 per cento nel 2012. L'aggiustamento del saldo strutturale era indicato in misura pari allo 0,5 per cento del PIL nel 2010 e allo 0,6 per cento annuo nel 2011 e 2012. Veniva confermato altresì l'impegno al raggiungimento dell'obiettivo medio termine (MTO), che consiste nel pareggio di bilancio in termini strutturali.

Nella RUEF il Governo dichiara che intende mantenere gli impegni assunti in sede europea³⁵ e indica, come si è detto, un valore obiettivo

³⁵ Nella *Raccomandazione all'Italia intesa a porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo*, del 30 novembre 2009, il Consiglio dell'Unione europea, riconoscendo che la posizione di bilancio nel 2009 è stata determinata da una risposta adeguata al piano europeo di ripresa economica e dal libero funzionamento degli stabilizzatori automatici, ha chiesto all'Italia di riportare il disavanzo al di sotto del 3% del PIL in modo credibile e sostenibile prendendo misure in un quadro di medio termine.

Specificamente a tal fine le autorità italiane dovrebbero: attuare le misure di bilancio nel 2010, come previsto nel pacchetto triennale di misure di bilancio per il 2009-2011 approvato nell'estate 2008 e confermato nel DPEF 2010-2013; garantire uno sforzo di bilancio medio almeno pari a 0,5

dell'indebitamento netto nominale inferiore al 3 per cento nel 2012, ed una correzione annua del saldo strutturale pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL.

L'obiettivo di medio termine

Secondo quanto previsto dal Reg (CE) n. 1466/97, come modificato dal Reg (CE) n. 1055/2005, l'obiettivo di medio termine (MTO) consiste nel livello di indebitamento netto strutturale (quindi corretto per il ciclo e depurato delle misure temporanee) tale da garantire un margine di sicurezza rispetto al rischio di incorrere in un disavanzo eccessivo (superare il limite del 3 per cento imposto dai Trattati) ed assicurare un ritmo certo di avvicinamento ad una situazione di sostenibilità. Inoltre, il raggiungimento dell'MTO viene considerato necessario per lasciare spazio, nelle situazioni normali, ad interventi specifici di politica di bilancio, in particolare alla spesa per investimenti.

In linea generale, l'obiettivo di medio termine dovrebbe essere compreso tra un disavanzo dell'1 per cento e un equilibrio o surplus di bilancio.

Secondo quanto previsto dal Patto di stabilità e crescita, i paesi membri devono presentare, con l'aggiornamento dei rispettivi programmi di stabilità, l'obiettivo di medio termine relativo alla propria posizione di bilancio, fissato in termini strutturali, nonché indicare il percorso di avvicinamento all'obiettivo indicato. L'MTO viene definito sulla base del potenziale di crescita dell'economia e del rapporto debito/PIL. Il percorso di avvicinamento si fonda su una regola comune di correzione annuale strutturale di 0,5 punti percentuali; la regola, tuttavia, può variare in base alle condizioni del ciclo economico (*bad times, good times*).

3.3 L'andamento dell'avanzo primario strutturale e il ciclo economico

La *fiscal stance* misura il livello di discrezionalità della politica fiscale rispetto all'andamento del ciclo economico, utilizzando come indicatore sintetico l'avanzo primario corretto per il ciclo e al netto delle *una tantum*.

punti percentuali del PIL nel periodo 2010-2012, che dovrebbe inoltre contribuire a riportare il rapporto debito pubblico lordo/PIL su un sentiero di discesa che si avvicini al valore di riferimento del 60% ad un ritmo soddisfacente, ripristinando un livello adeguato dell'avanzo primario; specificare le misure necessarie per correggere il disavanzo eccessivo entro il 2012, se le condizioni cicliche lo consentiranno, e accelerare la riduzione del disavanzo se le condizioni economiche e di bilancio risulteranno migliori di quanto previsto. Oltre allo sforzo di bilancio, le autorità italiane dovrebbero cogliere le opportunità, anche quelle derivanti dalle migliori condizioni economiche, per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico lordo/PIL verso il valore di riferimento del 60%.

Il Consiglio ha fissato al 2 giugno 2010 il termine entro il quale il governo italiano deve adottare misure efficaci al fine di attuare le misure di bilancio previste per il 2010 e stabilire nel dettaglio la strategia di consolidamento necessaria per effettuare progressi nella correzione del disavanzo eccessivo.

Questo tipo di approccio permette di catturare la componente strutturale delle decisioni di politica fiscale attraverso la depurazione del saldo di bilancio da variabili non direttamente controllate dall'esecutivo, e quindi non discrezionali, come la componente ciclica e la spesa per interessi. In altre parole, questo tipo di analisi evidenzia l'indirizzo espansivo o restrittivo della politica fiscale a fronte dell'andamento macroeconomico del Paese.

La tabella 3.2 riporta le variabili utilizzate nell'analisi della *fiscal stance*, l'*output gap*³⁶ e la variazione dell'avanzo primario strutturale.

Il triennio 2006-2008 registra un *output gap* positivo (*inflationary-gap*). Durante tale periodo, l'economia si attesta a livelli superiori a quelli potenziali. Il 2009 registra un *output-gap* negativo (-4,3 per cento, *deflationary-gap*). Secondo le previsioni della RUEF, per il periodo 2010-2012, l'*output gap* rimane negativo, ma con prospettive di miglioramento nel corso degli anni (-3,6 per cento, -2,7 per cento e -1,4 per cento rispettivamente).

L'altra variabile fondamentale per l'analisi della *fiscal stance* è il saldo primario strutturale programmatico. Dopo un leggero aumento tra il 2006-2007 (1,3 per cento), esso registra una contrazione tra il 2007-2008 e il 2008-2009 (-0,1 per cento e -0,9 per cento rispettivamente), ma presenta prospettive di crescita per il triennio 2010-2012 (0,4 per cento, 1,1 per cento e 0,8 per cento rispettivamente) a conferma del processo di consolidamento indicato nei documenti programmatici³⁷. L'entità del miglioramento coincide con quanto indicato nella Nota informativa 2010-2012, con una variazione cumulata per il periodo 2010-2012 pari a 2,3 per cento.

³⁶ L'interpretazione di questa variabile richiede un certo grado di cautela, in quanto soggetta a frequenti cambiamenti. Questi ultimi implicano spesso una revisione dell'intera serie temporale dei saldi strutturali, anche relativi a esercizi passati, modificando ex-post il quadro informativo disponibile e mettendo in luce scenari macroeconomici diversi da quelli che ci si attendeva al momento della scelta di politica economica.

³⁷ Rispetto alle stime della Nota Informativa 2010-2012, il tasso di crescita del PIL potenziale è stato rivisto al ribasso nel corso del triennio 2008-2010, per via di una revisione tecnica dei metodi di stima (pag.49 RUEF). Pertanto l'*output-gap* presentato nella RUEF 2010 risulta minore rispetto alle stime di gennaio. Anche le stime dei saldi strutturali risultano essere di pochi punti percentuali migliori rispetto a quanto prevista nella Nota Informativa.

Tabella 3.2.**Output gap e avanzo primario strutturale**

Anni	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Output gap</i>	2,0	2,8	1,0	-4,3	-3,6	-2,7	-1,4
Avanzo primario programmatico corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	0,6	1,9	1,8	0,9	1,3	2,4	3,2
Variazione avanzo primario strutturale	nd	1,3	-0,1	-0,9	0,4	1,1	0,8
Variazione dell' <i>output gap</i>	nd	0,8	-1,8	-5,3	0,7	0,9	1,3

Il grafico 3.2, basato sulle previsioni riportate nella RUEF, illustra la direzione della politica fiscale in Italia, mettendo a confronto la variazione dell'avanzo primario strutturale (asse verticale) con l'*output gap* (asse orizzontale) nel periodo 2008-2011.

Per misurare la reazione della politica fiscale a fronte dell'andamento economico generale, si utilizza la variazione del saldo primario strutturale e non il suo valore assoluto. Variazioni positive corrispondono a politiche fiscali restrittive e possono essere dovute ad un incremento dell'avanzo primario strutturale o ad una riduzione del disavanzo primario strutturale; entrambi i casi sono caratterizzati da una riduzione dello stimolo all'economia, in quanto aumenta la differenza tra entrate e uscite, calcolate in termini strutturali, al netto della spesa per interessi. Al contrario, variazioni negative dei saldi strutturali hanno effetti espansivi sull'economia, attraverso una riduzione dell'avanzo primario strutturale o attraverso un aumento del disavanzo primario strutturale.

Il grafico si compone di quattro quadranti. I due di sinistra sono caratterizzati da fasi negative del ciclo economico (*output-gap* negativo). Il quadrante in alto considera situazioni di restrizione fiscale (variazioni dell'avanzo primario strutturale positive), mentre quello in basso si compone di manovre espansive (variazioni negative dei saldi strutturali). I due quadranti di destra, relativi a fasi economiche espansive (*output gap* positivo), illustrano una politica fiscale restrittiva nel quadrante alto (variazione dell'avanzo primario strutturale positiva) e una espansiva nel quadrante basso (variazioni negative dei saldi strutturali)³⁸.

³⁸ A livello teorico, la politica fiscale dovrebbe svolgere una funzione di stabilizzazione e dovrebbe avere, pertanto, carattere anticiclico: nelle fasi positive del ciclo economico

Per comprendere appieno il ruolo della *fiscal stance*, bisogna inserirla nel contesto delle regole sancite dal Patto di Stabilità e Crescita. L'asse orizzontale rappresenta il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, in quanto il saldo strutturale non varia da un periodo all'altro, ma rimane costante *over the cycle*, lasciando operare liberamente gli stabilizzatori automatici (*stance neutrale*)³⁹. Qualora gli Stati Membri non avessero ancora raggiunto l'obiettivo di medio termine, una *fiscal stance* restrittiva - anche in presenza di un andamento non favorevole del ciclo - sarebbe necessaria per permettere un graduale avvicinamento a tale obiettivo. Pertanto, il pieno rispetto del Patto di Stabilità e Crescita porterebbe ad un posizionamento nei due riquadri in alto. In altre parole gli Stati dovrebbero perseguire politiche fiscali restrittive, in maniera tale da rispettare gli impegni presi in sede Europea. E' importante, tuttavia, sottolineare come le istituzioni europee prevedano margini di flessibilità circa il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine quando uno Stato si trovi a fronteggiare condizioni economiche particolarmente negative, come quella manifestatasi nel 2009.

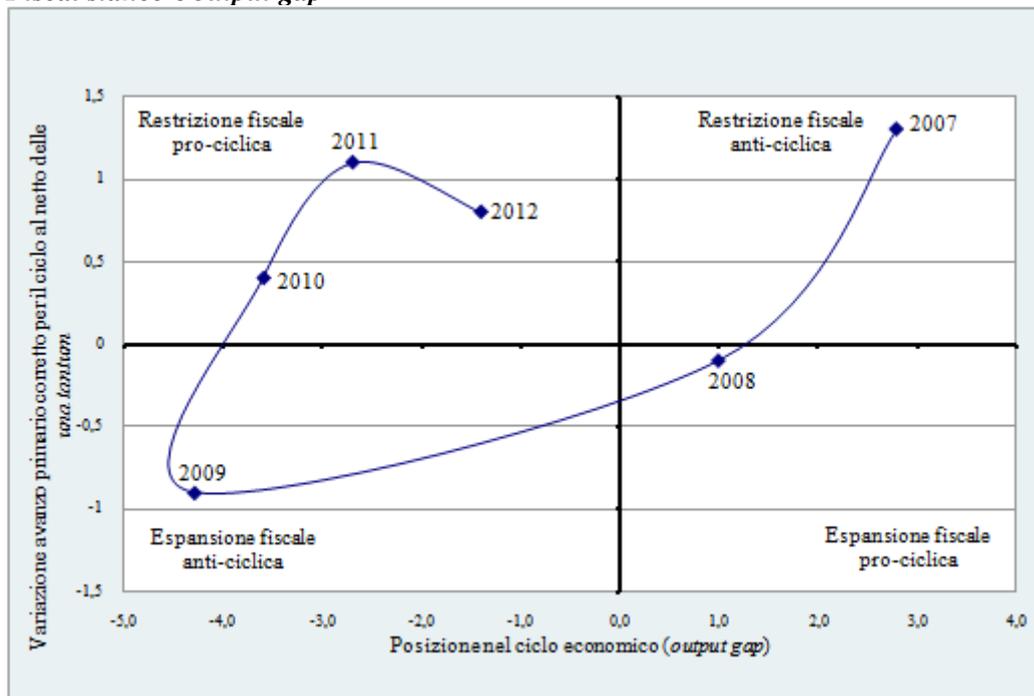
Come mostra il grafico la *fiscal stance* è mutata nel corso degli ultimi anni. Il 2007 e le previsioni per il triennio 2010-2012 sono in linea con il perseguimento dell'obiettivo di medio periodo, attraverso l'attuazione di politiche fiscali restrittive, a prescindere dall'andamento del ciclo. Il 2008 e il 2009 sono stati caratterizzati da *fiscal stance* espansive, la seconda in senso chiaramente anti-ciclico, la prima al margine tra i due quadranti. Da notare che la politica fiscale espansiva nel 2009 rispondeva ad un situazione di particolare sottoutilizzo delle risorse economiche (*output-gap* -4,3 per cento), frutto della congiuntura negativa a livello internazionale. Le previsioni per il triennio 2010-2012 confermano il consolidamento dei saldi primari strutturali, verso il raggiungimento del pareggio di bilancio, nonostante la fase recessiva del ciclo.

dovrebbero essere messe in atto azioni di consolidamento fiscale e viceversa nelle fasi recessive.

³⁹ Meccanismi economici, legati a fattori istituzionali, tendenti a contenere le fluttuazioni cicliche. Un esempio è la progressività incorporata nel sistema del prelievo. In periodi di recessione il reddito aggregato diminuisce e così anche il prelievo fiscale, in quanto si riduce la base imponibile degli scaglioni di reddito ai quali si applicano le aliquote marginali più elevate.

Grafico 3.2

Fiscal stance e output gap



Un secondo metodo per valutare la *fiscal stance* mette in relazione le variazioni dell'*output-gap*, con le variazioni dell'avanzo primario strutturale. Un simile approccio viene considerato più accurato rispetto al precedente, perché permette di porre maggiore enfasi sulla dinamica del ciclo economico. Nel grafico 3.3, a sinistra dell'asse verticale si hanno variazioni negative dell'*output gap* e, quindi, un peggioramento dell'andamento economico; alla sua destra si ha un miglioramento dello scenario macroeconomico.

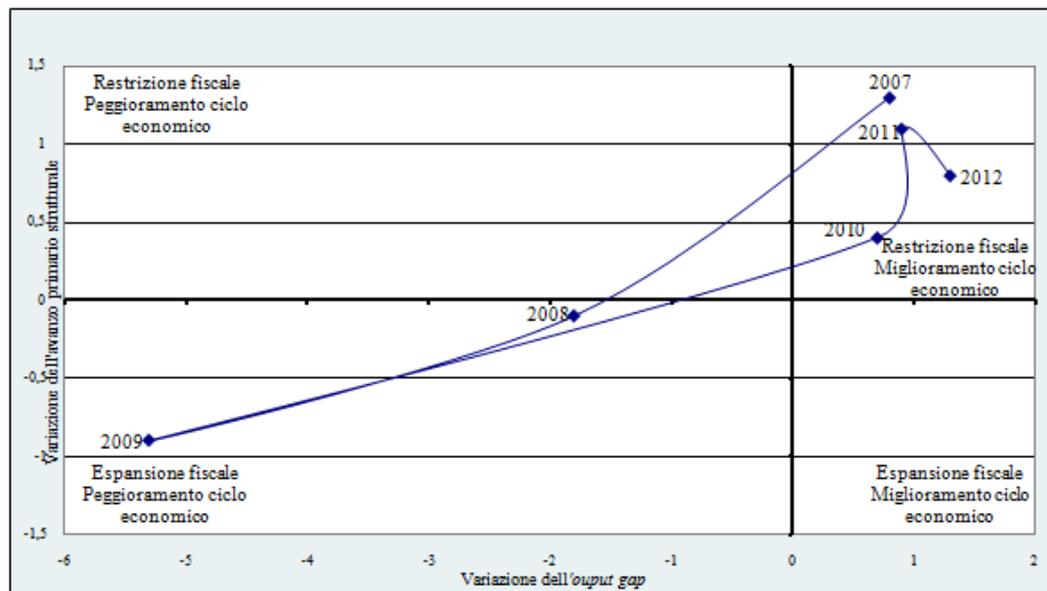
Dal grafico si evince che nel 2008 e soprattutto nel 2009, la politica fiscale è risultata essere espansiva a fronte di un peggioramento del quadro economico. Per il triennio 2010-2012 si prevede un miglioramento dell'andamento del PIL, che, pur rimanendo negativo, cioè al di sotto del livello potenziale, tende a colmare il *gap* con il PIL potenziale (variazione positiva dell'*output-gap* per i tre anni, a destra dell'asse verticale). Questo miglioramento dei fondamentali viene affiancato da una politica fiscale restrittiva. Per tutti gli anni presi in considerazione la politica fiscale svolge un ruolo di stabilizzatore, in quanto le espansioni fiscali seguono periodi di contrazione economica, mentre le politiche restrittive vengono poste in essere in situazioni di miglioramento del quadro economico. Tutti i punti e rappresentano gli esercizi considerati, infatti, sono posizionati nei due quadranti opposti, che misurano l'anticiclicità della politica economica.

Si ricorda che la RUEF calcola i saldi strutturali sulla base dell'indebitamento netto programmatico, indicatore che già incorpora la correzione dei conti rispetto al quadro tendenziale. Infatti, per il biennio 2011-2012, l'indebitamento netto nominale tendenziale è previsto essere maggiore di quello programmatico dello 0,8 e dell'1,6 per cento rispettivamente.

Il quadro macroeconomico presentato nel documento sembrerebbe riflettere, invece, gli andamenti dell'economia a legislazione vigente, ovvero senza incorporare gli effetti di eventuali azioni di consolidamento. Le interrelazioni tra decisione di politica fiscale e variabili macroeconomiche potrebbero - in presenza di eventuali interventi - evidenziare un diverso quadro di evoluzione del Pil, modificando di conseguenza anche le variabili strutturali e la raffigurazione della stance.

Grafico 3.3

Fiscal stance e variazioni output gap



3.4 Le misure *una tantum*

La RUEF dà conto delle misure *una tantum* che hanno inciso sul saldo dell'indebitamento netto nel periodo 2006-2009 e le corrispondenti previsioni per il periodo 2010-2012.

Le precedenti stime disaggregate delle *una tantum* erano contenute nella Relazione previsionale e programmatica per il 2010. La Nota informativa 2010-2012, presentata al Parlamento nel mese di gennaio, riportava unicamente l'aggiornamento delle stime a livello aggregato⁴⁰, relative all'incidenza complessiva sul PIL.

Tale incidenza (+0,6 per cento nel 2009, +0,1, per cento nel 2010 e -0,1 per cento nel 2011 a fronte di un'incidenza nulla nel 2012) risulta confermata dalla Relazione in esame, che fornisce il dettaglio delle stime riferite alle singole voci.

Le misure *una tantum*

La normativa comunitaria non individua precisi criteri di definizione in base ai quali catalogare con certezza le diverse misure di spesa o di entrata. Il Codice di condotta⁴¹, si limita a definire come *una tantum* e temporanee quelle misure che hanno un impatto transitorio sui saldi di bilancio e che non apportano variazioni significative all'evoluzione di lungo periodo della finanza pubblica.

A fini esemplificativi il Codice di condotta include tra le *una tantum* la vendita di beni patrimoniali non finanziari, gli incassi derivanti da aste di vendita di licenze di proprietà pubblica, i condoni fiscali, gli incassi derivanti dal trasferimento di obblighi pensionistici e le spese di emergenza di breve periodo connesse a disastri naturali.

Gli effetti delle entrate straordinarie peggiorano il saldo di bilancio strutturale rispetto a quello nominale, mentre quelli delle spese lo migliorano.

⁴⁰ Per una prima analisi delle ragioni sottostanti le variazioni apportate, dalla citata Nota informativa, alla stima delle *una tantum* precedentemente operata dalla RPP, *cfr.* il dossier n. 8 del Febbraio 2010, elaborato dai Servizi Studi e Bilancio della Camera dei deputati e dal Servizio bilancio del Senato.

⁴¹ Adottato dal Consiglio dell'Unione Europea, nella versione aggiornata, l'11 ottobre del 2005.

Tabella 3.3 – Misure una tantum

(milioni di euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totale misure una tantum	22.941	17.662	8.213	-4.539	2.508	3.169	9.873	1.228	-955	-131
<i>% del Pil</i>	<i>1,7</i>	<i>1,3</i>	<i>0,6</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,6</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>
- a) Entrate	20.168	13.258	5.035	6.140	1.289	2.083	12.855	1.200	258	175
<i>% del Pil</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,8</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Sostitutiva rivalutazione beni di impresa	1.361	3.675	728	528	23	34	3	3	3	
Altre imposte sostitutive	1.237	1.390	1.101	1.243	631	1.579	693	1.039	175	175
Rientro dei capitali	617									
Condono edilizio : Stato		1.577	1.304	168	142	92	65	35	0	
Condono edilizio enti locali		735	474							
Riallineamento valori di bilancio ai principi IAS							6.579	123	80	0
Condoni fiscali	16.953	5.881								
Gestione attivi finanziari			1.428							
Sostitutiva rivalutazione beni immobili d'impresa				3.938	284	227	3	0	0	0
Sostitutiva rivalutazione terreni edificabili				263	209	151	5	0	0	0
Contributo U.E. per sisma Abruzzo							494	0		
Scudo fiscale Ter							5.013			
- b) Spese				-12.384	-186	-281	-4.059	-1.722	-2.563	-1.506
<i>% del Pil</i>				<i>-0,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>
IVA auto aziendali					-57	-201	-243	-100	0	
Assunzione debito ISPA per finanz. TAV				-12.950						
Sentenza TAR Lazio : rimborso ai gestori telefonici del contributo per le telecomunicazioni				737						
Bonus incapienti DL 185/'08							-1.522	-400	0	
Terremoto dell'Abruzzo : DL /'09							-951	-585	-483	-350
Terremoto dell'Abruzzo : a carico del FAS								-637	-2.080	-1.156
Dividendi in uscita							-405			
Riacquisto immobili + danno SCIP2 ⁴²				-171	-129	-80	-938	0	0	
- c) Dismissioni immobiliari	2.773	4.404	3.178	1.705	1.405	1.367	1.077	1.750	1.350	1.200
<i>% del Pil</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>
1) Enti Centrali	446	2.248	1.171	217	146	91	132	600	450	425
2) Enti Previdenziali	1.191	1.268	1.029	254	147	152	8	25	25	25
3) Enti Locali	1.136	888	978	1.234	1.112	1.124	937	1.125	875	750
PIL	1.335.354	1.391.530	1.429.479	1.485.377	1.546.177	1.567.851	1.520.870	1.554.347	1.606.014	1.669.371

Fonte: RUEF per gli esercizi 2006-2012, RPPI 2010 per gli esercizi 2003-2005

Si segnala che, apparentemente per un mero errore materiale⁴³, alla voce “sentenza TAR Lazio: rimborso ai gestori telefonici del contributo per le telecomunicazioni” è indicato per il 2006 un importo di segno positivo, a differenza di tutte le altre voci di spesa, indicate con il segno negativo. Apportando tale correzione, l'ammontare complessivo delle spese one-off per il 2006 risulta pari a 13.858 mln (0,9% del PIL), mentre il complesso delle misure one-off, per lo stesso esercizio, risulta pari a -6.013 mln (0,4% del PIL).

⁴² Con riferimento all'operazione SCIP2 la RPP imputava un effetto di spesa pari a 1.700 milioni interamente riferito all'esercizio 2009. La RUEF ripartisce tale importo all'indietro, sull'intero periodo di vigenza dell'operazione, non indicando però in modo esplicito le somme da imputare singolarmente agli esercizi 2004 e 2005, non considerati nell'arco temporale di riferimento della tabella RUEF.

⁴³ Il medesimo importo era indicato con il segno negativo nella Relazione previsionale e programmatica per il 2010.

A livello aggregato, il contributo delle misure *una tantum* al contenimento del deficit presenta un andamento molto variabile: dopo un primo periodo (fino al 2004), in cui tali misure hanno contribuito per importi cospicui, superiori al punto percentuale di PIL, a ridurre annualmente il deficit⁴⁴, nel periodo successivo (2005-2009) il loro contributo al contenimento dei saldi si è ridotto notevolmente; tale riduzione è confermata e ulteriormente accentuata anche per il periodo di previsione (2010-2013).

L'anno di svolta è il 2005, esercizio in cui, in sede comunitaria, si è operata la riforma del Patto di stabilità e crescita, introducendo vincoli specifici sul saldo dell'indebitamento netto strutturale⁴⁵ alla cui formazione non concorrono le misure *una tantum*. Queste ultime sono pertanto divenute utilizzabili ai soli fini del contenimento del deficit complessivo entro la soglia del 3 per cento del PIL, ma non anche ai fini del rispetto del vincolo di miglioramento progressivo da apportare al deficit strutturale. Questa circostanza ha influenzato l'approccio a questo tipo di misure, il cui utilizzo ha continuato a trovare un suo spazio, ma con finalità, più che di contenimento dei saldi, di "assestamento" degli stessi, mediante l'utilizzo ottimale degli spazi concessi dai vincoli previsti.

Un esempio di tale tipo di utilizzo delle misure in questione è dato dall'accollo del debito ISPA per il finanziamento dell'Alta velocità, deliberato nel 2006⁴⁶, esercizio nel quale i conti pubblici esponevano margini di rispetto dell'obiettivo di deficit complessivo sufficienti ad assorbire l'impatto peggiorativo della disposizione in questione, avente carattere *una tantum* e quindi non peggiorativa del deficit strutturale. L'operazione di accollo da parte dello Stato del debito ISPA, che ha prodotto effetti neutrali per il saldo strutturale del 2006, ha inoltre evitato che si producessero negli anni successivi effetti peggiorativi del predetto saldo, in corrispondenza degli importi versati di anno in anno dallo Stato per il pagamento degli interessi e per il rimborso del capitale.

Un ulteriore esempio può essere indicato nel massiccio reperimento, operato nel 2009, di risorse di natura *una tantum*⁴⁷ finalizzate in larga parte alla copertura di disposizioni suscettibili invece di incidere sul saldo strutturale, con conseguenti effetti peggiorativi su quest'ultimo: tale politica ha utilizzato l'allentamento, deciso a livello comunitario in ragione della crisi economico-finanziaria internazionale, dei vincoli del patto di stabilità e

⁴⁴ Si ricordano in particolare le misure condonistiche (condono fiscale, condono edilizio e rientro dei capitali dall'estero), le rivalutazioni volontarie di cespiti patrimoniali previo pagamento di imposte sostitutive e le dismissioni immobiliari, realizzate anche mediante procedure di cartolarizzazione (Scip 1, successivamente riclassificata fra le operazioni di carattere finanziario, e Scip 2).

⁴⁵ Cfr il regolamento (CE) 1466/97 che ha previsto, accanto al vincolo di non superamento del valore soglia del 3 per cento nel rapporto tra deficit complessivo e PIL, obiettivi di bilancio di medio termine (MTO) espressi in termini di saldo di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle misure temporanee e *una tantum*. Il "codice di condotta" prevede che i paesi che non abbiano già conseguito il loro MTO, perseguano un percorso di avvicinamento a tale obiettivo nel corso del ciclo, con sforzi di avvicinamento maggiori nelle fasi di crescita e minori in quelle di recessione. Come parametro di riferimento, è indicato un miglioramento annuo del saldo strutturale pari a mezzo punto percentuale di PIL.

⁴⁶ Cfr. Legge 296/2006, commi 966, 967, 968, 969, 970 e 1364

⁴⁷ Cfr. in particolare le misure riguardanti il riallineamento volontario dei valori contabili ai principi IAS e il cosiddetto "scudo fiscale" per il rientro dei capitali dall'estero.

crescita per l'esercizio in questione, sia in termini di deficit complessivo che di deficit strutturale.

A livello disaggregato, di seguito vengono analizzate le principali misure *una tantum*, aventi effetti finanziari sull'esercizio di conclusione e su quelli di previsione, raggruppandole, sia sul lato dell'entrata che su quello della spesa, in categorie omogenee di interventi.

Una tantum dal lato dell'entrata

I principali effetti di gettito che incidono sugli esercizi 2009 e seguenti riguardano le voci di seguito elencate.

A. le entrate derivanti dallo "scudo fiscale", affluite nel 2009 alla contabilità speciale di cui all'articolo 13-bis, comma 8, del DL 78/2009, pari a 5.013 milioni. Tale importo, come si è detto, risulta superiore all'ammontare complessivamente utilizzato nel 2009 (3.816 milioni di euro), a copertura del differimento al 2010 di parte dell'acconto IRPEF 2009 e della proroga della sospensione dei versamenti fiscali in Abruzzo. La quota di gettito non utilizzata per finalità di copertura (pari a circa 1,2 miliardi) ha concorso, quindi, a migliorare il deficit del 2009.

Trattandosi di entrate *una tantum*, tale miglioramento del risultato 2009 non ha prodotto effetti sulla componente strutturale del deficit. Un effetto inverso – di neutralità in termini nominali e di peggioramento del saldo strutturale – si è determinato, invece, per l'importo utilizzato a copertura delle minori entrate sopra ricordate (rinvio dell'acconto Irpef e sospensione dei versamenti Abruzzo), non rientrando tali voci tra le *one-off*⁴⁸.

L'ammontare di risorse non utilizzate per finalità di copertura nel 2009 resta iscritto nella contabilità speciale di cui al comma 8 dell'art. 13-bis del DL n. 78/2009. L'eventuale utilizzo di tali importi per finalità di copertura produrrebbe effetti ai soli fini del saldo netto da finanziare, ferma restando la necessità di reperire risorse alternative ai fini della compensazione degli eventuali oneri sui saldi di indebitamento netto e fabbisogno⁴⁹.

Appare inoltre opportuno, come si è detto, un chiarimento circa le maggiori entrate incassate nel 2010 a seguito della proroga al mese di aprile della misura di regolarizzazione. La tabella sulle una tantum contenuta nella Relazione non riporta, infatti, alcun importo relativamente all'esercizio in corso;

⁴⁸ Le citate misure, afferenti le modalità di versamento delle imposte, non sono state incluse tra le misure *una tantum* in quanto non comportano una variazione dell'imposta complessivamente dovuta dai contribuenti, ma una diversa modulazione temporale degli incassi.

⁴⁹ Le somme in questione hanno già concorso a migliorare i saldi di fabbisogno e indebitamento netto per il 2009 e non potrebbero quindi produrre nuovamente effetti compensativi sui medesimi saldi.

- B. le imposte sostitutive: sono classificabili tra tali misure le imposte connesse all'esercizio di opzioni da parte dei contribuenti, quali la rivalutazione volontaria dei cespiti dell'attivo patrimoniale (immobili, terreni e beni d'impresa), e il riallineamento dei valori di bilancio ai principi IAS⁵⁰. In particolare tale ultima voce, inizialmente registrata tra le imposte dirette, è stata successivamente considerata *una tantum* e come tale contabilizzata a consuntivo tra le entrate in conto capitale.

Con riferimento al riallineamento dei valori di bilancio ai principi IAS, si ricorda che, in base alle valutazioni contenute nella relazione tecnica, a decorrere dal 2011 si sarebbero verificate minori entrate a titolo di IRES ed IRAP, per effetto del riconoscimento fiscale dei maggiori valori oggetto di riallineamento. Tenuto conto del maggior gettito effettivamente conseguito nel 2009 (6.579 milioni) rispetto a quello inizialmente stimato (2.457 milioni), dovrebbe determinarsi, negli anni successivi al 2010, un effetto di perdita di gettito superiore a quello indicato nella R.T.⁵¹, per effetto di un maggior livello di adesione dei contribuenti a tale riallineamento opzionale. Appare quindi opportuno un chiarimento circa l'entità delle minori entrate stimate per l'esercizio in corso e quelli successivi.

Per il profilo metodologico si evidenzia, inoltre, che in relazione alle imposte sostitutive correlate al riconoscimento fiscale di maggiori valori iscritti nei libri contabili, mentre il gettito dell'imposta sostitutiva produce effetti migliorativi sul solo saldo di bilancio nominale, senza incidere sul saldo strutturale, il minor gettito dei tributi ordinari (IRES e IRAP in questo caso) incide negativamente sia sul saldo nominale che su quello strutturale.

Per quanto riguarda le imposte sostitutive su beni di impresa e terreni le voci indicate nella tabella contenuta nella Relazione risultano riferibili ad imposte aventi contenuto analogo, ma che traggono origine da diversi provvedimenti normativi⁵².

In merito all'imposta sulla rivalutazione di terreni, si segnala che essa resta inclusa fra le misure una tantum pur essendo stata riclassificata dell'ISTAT, in ragione del suo carattere ricorrente, nell'ambito delle

⁵⁰ Cfr. l'art. 15, commi 1-12 del DL n. 185/2008.

⁵¹ La R.T. stimava le minori entrate in circa 460 milioni nel 2010, 914 milioni nel 2011 e 632 milioni annui a regime dal 2012.

⁵² In particolare, con riferimento alla riapertura dei termini dell'imposta sulla rivalutazione di terreni edificabili e partecipazioni, disposta dalla legge finanziaria per il 2010 (Cfr. l'art. 2, commi 229-230 della Legge n. 191/2009), si segnala che il gettito atteso per il triennio 2010-2012 (Pari a 350 milioni per il 2010 e 175 milioni per ciascuno degli esercizi 2011 e 2012) non risulta separatamente evidenziato nella voce "Sostitutiva rivalutazione terreni edificabili", risultando invece inglobato nella voce "Altre imposte sostitutive".

*imposte di natura corrente*⁵³. La natura “una tantum” della misura in questione sembra quindi discendere, più che dalla frequenza temporale della stessa, dal carattere volontario dei versamenti, collegati, non ad un obbligo di legge, ma al libero esercizio di un’opzione di carattere tributario da parte dei contribuenti. Su tale aspetto appare opportuno acquisire una conferma.

C. il contributo dell’Unione Europea erogato con finalità di sostegno per far fronte alla situazione di emergenza conseguente al terremoto verificatosi in Abruzzo nell’aprile 2009.

L’inclusione del contributo in questione fra le misure una tantum sembra apparentemente ispirata a ragioni di simmetria rispetto all’analoga considerazione delle spese sostenute dalle amministrazioni pubbliche italiane per la medesima finalità.

*Non è chiaro se le risorse europee siano risultate di carattere aggiuntivo o sostitutivo rispetto a quelle interne reperite dalle disposizioni di copertura dei provvedimenti di sostegno alle popolazioni colpite*⁵⁴. Nel caso in cui si tratti di risorse aggiuntive, a fronte della posta in entrata registrata nel 2009, dovrebbe infatti registrarsi un equivalente incremento sul lato delle uscite, eventualmente ripartito su più esercizi, rispetto alle previsioni di spesa indicate nei predetti provvedimenti di sostegno all’Abruzzo. Le spese indicate come una tantum nella RUEF sembrano invece sostanzialmente coincidenti con le previsioni indicate nelle relazioni tecniche allegate ai predetti provvedimenti (cfr. infra).

Una tantum dal lato della spesa

*Si ricorda preliminarmente, sotto il profilo metodologico, che qualora le spese di natura una tantum siano coperte mediante risorse di carattere strutturale, pur risultando neutrali sotto il profilo del saldo nominale, determinano un miglioramento di quello strutturale. E’ il caso, ad esempio, del provvedimento che ha finanziato la ricostruzione in Abruzzo, destinando a tali spese (una tantum) risorse in larga misura*⁵⁵ *di natura ordinaria (fra cui le risorse del FAS, i risparmi di spesa farmaceutica e le entrate dai giochi e lotterie): ciò ha prodotto quindi un miglioramento del saldo strutturale.*

⁵³ Istat, Conti e aggregati economici delle amministrazioni pubbliche, Anni 1980-2008, luglio 2009.

⁵⁴ Cfr. in particolare il DL n. 39/2009: le fonti di copertura delle spese destinate all’Abruzzo da tale provvedimento non includevano le risorse di provenienza comunitaria.

⁵⁵ Il finanziamento della spesa mediante risorse aventi a loro volta di natura *una tantum* risulta limitato essenzialmente alla riduzione di 300 mln degli stanziamenti per il *bonus* in favore dei contribuenti incapienti.

Analoga affermazione non vale invece per i provvedimenti che dispongano spese di natura una tantum con copertura di analoga natura (come il bonus per le famiglie, finanziato con le risorse provenienti dal riallineamento dei valori di bilancio ai principi IAS⁵⁶), ovvero che dispongano spese di natura una tantum senza provvedere alcuna compensazione in quanto già incluse nelle previsioni tendenziali (un esempio di quest'ultimo caso è costituito dal provvedimento che ha disposto il riacquisto degli immobili rimasti invenduti nell'operazione di cartolarizzazione Scip2⁵⁷). In entrambi i casi si registrano effetti neutrali sul saldo dell'indebitamento netto strutturale.

Tra le principali voci di spesa che incidono sugli esercizi 2009 e seguenti si segnalano:

- A. il rimborso di imposte pregresse, riscosse sulla base di norme tributarie in seguito giudicate illegittime da sentenze della Corte di giustizia europea: sono inclusi in questa categoria sia gli effetti dovuti dalla deducibilità dell'IVA sulle auto aziendali⁵⁸, sia quelli derivanti dal rimborso dell'imposta assolta sui dividendi distribuiti da società estere⁵⁹. In entrambi i casi, l'importo iscritto fra le *una tantum* corrisponde alle richieste di rimborso presentate e positivamente validate dall'Amministrazione finanziaria⁶⁰.

Si rileva in proposito che l'effetto di tali disposizioni sul saldo di cassa si registra negli esercizi di effettiva erogazione dei rimborsi.

Con riferimento al rimborso dell'imposta assolta sui dividendi distribuiti da società estere, limitati effetti negativi sul saldo dell'indebitamento netto 2010 potrebbero eventualmente registrarsi qualora l'esame ai fini della

⁵⁶ Nelle previsioni iniziali le stime delle due voci indicate, aventi entrambe natura straordinaria e segno opposto, avevano importi equivalenti.

⁵⁷ La mancata previsione di una copertura per la disposizione in questione discende dalla circostanza che le relative spese sono state considerate comunque dovute, indipendentemente dal provvedimento autorizzatorio, e pertanto incluse negli andamenti tendenziali.

⁵⁸ In conseguenza della sentenza della Corte di Giustizia europea del 14 settembre 2006, che ha sancito l'illegittimità di una disposizione del DPR n. 633/1972 che escludeva la detraibilità dell'imposta assolta sulle operazioni di acquisto e manutenzione di veicoli aziendali che non formano oggetto dell'attività propria dell'impresa.

⁵⁹ In conseguenza della sentenza della Corte di Giustizia europea del 19 novembre 2009, (C-540/07).

⁶⁰ Ai fini dell'indebitamento netto, di norma, una partita debitoria sviluppa i suoi effetti nel momento in cui nasce l'obbligazione, a condizione tuttavia che siano chiaramente identificabili sia i soggetti creditori che l'ammontare del debito. Tale criterio si applica anche se l'iscrizione nel bilancio dello Stato e il flusso dei pagamenti (e quindi l'effetto sul fabbisogno) avviene ratealmente. In mancanza di tali condizioni, la contabilizzazione dell'operazione nel conto della PA segue i flussi di cassa e corrisponde a quanto annualmente viene pagato a titolo di restituzione del debito, oppure è allineata all'ammontare dei rimborsi validato nell'anno dall'Amministrazione finanziaria a prescindere dall'effettivo pagamento: questa seconda procedura è stata seguita, come si è detto, per i rimborsi connessi alla sentenza della Corte di giustizia europea sulla deducibilità IVA sulle auto aziendali.

*validazione di una quota residua di domande si sia protrato nell'esercizio in corso*⁶¹.

- B. gli interventi di sostegno alle popolazioni colpite dal terremoto in Abruzzo. L'importo iscritto nel 2009 corrisponde alle spese effettivamente sostenute e resocontate nell'esercizio (il cui ammontare corrisponde sostanzialmente a quello previsto nel prospetto riepilogativo degli effetti del DL 39/09⁶²), mentre l'importo indicato per i due esercizi successivi corrisponde alle previsioni di spesa iscritte nel predetto prospetto riepilogativo⁶³;
- C. il *bonus* straordinario per famiglie, lavoratori, pensionati e non autosufficienti⁶⁴: la previsione di spesa originariamente formulata (pari a 2,4 miliardi per il solo 2009) si è successivamente rivelata sovrastimata, rendendo possibile il parziale utilizzo degli stanziamenti per altra finalità (300 milioni destinati al sostegno dell'Abruzzo). I dati riportati nella tabella in esame mostrano una ulteriore riduzione della stima complessiva di spesa, che passa da 2,1 miliardi a 1,922 miliardi, e una sua distribuzione su due annualità: alla spesa già sostenuta nel 2009, pari a 1.522 milioni, si aggiunge infatti una quota di 400 milioni prevista per il 2010.

*In proposito si rileva che, essendo il bonus riferito ai redditi conseguiti nel 2008, i relativi effetti avrebbero dovuto incidere nell'esercizio 2009 sia con riferimento ai contribuenti che si avvalgono di sostituti d'imposta, sia con riferimento a quelli soggetti ad autotassazione, in sede di dichiarazione dei redditi 2008*⁶⁵. Per questi ultimi soggetti è prevista la possibilità di riportare nella dichiarazione relativa all'esercizio 2009 il bonus, già iscritto nella dichiarazione relativa all'anno precedente, per il quale non si sia beneficiato del meccanismo di compensazione. Pertanto, l'esborso di spesa per l'esercizio 2010 dovrebbe risultare limitato ai soli importi che non abbiano trovato capienza nell'imposta dovuta nel corso dell'esercizio 2009. Una valutazione complessiva dell'entità effettiva del bonus, rispetto

⁶¹ Risultano presentate richieste di rimborso per 470 milioni, di cui i 405 milioni validati dall'Amministrazione finanziaria nel 2009.

⁶² Le principali voci di spesa *una tantum* indicate nel citato prospetto riepilogativo per il 2009 riguardavano la realizzazione di moduli abitativi (400 milioni) e gli interventi di assistenza alla popolazione civile (580 milioni). Gli importi effettivamente spesi, inclusi fra le *una tantum*, ammontano a 951 milioni.

⁶³ Il prospetto riepilogativo era limitato all'esercizio 2011, mentre la previsione di spesa indicata nella tabella oggetto di analisi prevede ulteriori 350 milioni per il 2012. Con riferimento all'utilizzo delle risorse FAS, il prospetto non forniva lo sviluppo temporale della spesa. Indicazioni in merito sono peraltro emerse nel corso dell'esame parlamentare del provvedimento: rispetto a tale indicazione, la RUEF prevede un'anticipazione al 2010 di una quota della spesa precedentemente imputata al 2012.

⁶⁴ Previsto dall'art. 1 del DL n. 185/2008.

⁶⁵ Il comma 17 del citato art. 1 prevedeva, infatti, che tali soggetti presentassero la richiesta del bonus entro i termini previsti per la presentazione della dichiarazione dei redditi 2008.

alle stime originarie, potrà quindi essere effettuata solo in sede di consuntivo.

D. l'acquisizione degli immobili rimasti invenduti a conclusione dell'operazione Scip 2.

L'inclusione fra le una tantum dell'operazione di riacquisto degli immobili in questione, normalmente qualificabile come spesa ordinaria in conto capitale, sembra trovare una motivazione in ragioni di simmetria rispetto all'effetto ascrivito alle dismissioni realizzate con la cartolarizzazione Scip2, di cui l'operazione in esame costituisce la conclusione.

A fronte di un esborso effettivamente erogato nel 2009 dalle casse previdenziali per l'acquisto degli immobili, pari a 1.732 milioni, l'ammontare iscritto per il 2009 nella tabella contenuta nella Relazione è pari a 938 milioni. La parte restante, pari a 794 milioni, è redistribuita, retrospettivamente, sull'arco temporale di vigenza dell'operazione antecedente al 2009 (2004-2008), in proporzione delle cessioni immobiliari effettuate. L'onere connesso al riacquisto degli immobili è stato considerato, in parte, quale stretta conseguenza della perdita di valore del complesso dei beni immobili trasferiti alla Scip. I diversi provvedimenti succedutisi nel tempo hanno, infatti, reso applicabili particolari condizioni di favore per i potenziali acquirenti, riducendo complessivamente il valore di mercato degli immobili ceduti.

La misura dell'onere imputabile all'effetto degli sconti è stata presumibilmente assunta pari a circa 800 milioni, ovvero all'ammontare del "prestito ponte", garantito dallo Stato⁶⁶, sottoscritto dalla Scip nell'aprile 2004. Tale prestito si era reso necessario ai fini del rimborso della *tranche* di titoli in scadenza nello stesso mese, per il quale la Scip non disponeva della necessaria liquidità.

Al riguardo si osserva che l'imputazione di parte dell'onere per il riacquisto degli immobili invenduti di Scip2 a "danno" prodotto dagli sconti – sulla cui base è stato adottato il criterio della distribuzione, su più esercizi pregressi, della spesa sostenuta nel 2009 – non risultava indicata nel provvedimento legislativo che ha autorizzato il predetto riacquisto⁶⁷, il quale evidenziava che tale operazione si rendeva necessaria "in considerazione dell'eccezionale crisi economica internazionale e delle condizioni del mercato immobiliare e dei mercati finanziari"⁶⁸.

La relazione del 29 aprile 2009 presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze al Parlamento⁶⁹ evidenzia l'esistenza di un portafoglio residuo di Scip2 di 13.574 unità

⁶⁶ Ai sensi dell'art. 1, comma 4 del DL n. 41/2004.

⁶⁷ Cfr. l'art. 43-bis del DL n. 207/2008.

⁶⁸ Cfr. il comma 1 del citato art. 43-bis.

⁶⁹ Ai sensi dell'art. 2, comma 1, del DL n. 352/2001 e dell'art. 4, comma 1, del DL n. 41/2004.

principali⁷⁰, per un controvalore residuo valutato in 2.356 milioni di euro, cui si aggiungono 1.962 unità immobiliari di pregio per un controvalore di 628 milioni di euro.

E. sempre sul lato della spesa, ma a riduzione di quest'ultima, incidono gli incassi per dismissioni immobiliari. Si segnala in proposito l'innalzamento delle stime di incasso per il periodo di previsione.

La relazione non specifica a quali fattori sia attribuibile tale incremento. Con riferimento alle amministrazioni centrali esso potrebbe in parte discendere dalle misure della finanziaria per il 2010⁷¹ che prevede una semplificazione delle procedure di vendita del patrimonio immobiliare dello Stato, quantificando i relativi effetti in 250 milioni per il 2010 e in 350 milioni per il 2011. Un ulteriore incremento delle previsioni di incasso potrebbe derivare dalle disposizioni riguardanti le procedure di dismissione degli immobili della Difesa⁷².

Con riferimento agli enti locali, specifiche previsioni di incrementi degli introiti da dismissioni immobiliari sono contenute nella legge finanziaria per il 2010 con riferimento al comune di Roma⁷³. Un ulteriore impulso alle entrate da alienazioni immobiliari da parte delle amministrazioni locali potrebbe derivare dal procedimento di federalismo demaniale previsto dall'art. 19 della L. n. 42/2009 e del relativo provvedimento di attuazione⁷⁴, che prevede il trasferimento a titolo non oneroso in favore delle amministrazioni territoriali di una quota del patrimonio immobiliare dello Stato⁷⁵.

Si ricorda che, nel parere espresso dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, si prevede che le risorse nette derivanti alle autonomie territoriali dalla eventuale alienazione dei beni siano acquisite dall'ente interessato per una quota pari al 75 per cento, da destinare alla riduzione del debito dell'ente e solo per la parte eccedente a spese di investimento. La residua quota del 25 per cento è destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

⁷⁰ Contro le 62.880 iniziali.

⁷¹ Cfr il comma 223 dell'art. 2.

⁷² Cfr. l'articolo 14-bis, comma 3, lettera f), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 e l'art. 2, commi 189-194 della L. 191/2009.

⁷³ Cfr. il comma 195 dell'art. 2 della L. n. 191/2009.

⁷⁴ Cfr. in proposito l'Atto del Governo n. 196, relativo allo schema di decreto legislativo recante: "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'articolo 19 della L. 5 maggio 2009, n. 42".

⁷⁵ Per un'analisi delle problematiche relative a tale provvedimento, cfr. i documenti di verifica redatti dai Servizi bilancio della Camera dei deputati (cfr. la Nota di verifica N. 184, del 21 aprile 2010) e del Senato (cfr. la Nota di lettura n. 77 dell'aprile 2010), nonché il dossier predisposto dal Servizio studi della Camera e del Senato del 20 aprile 2010.

Si segnala, infine, sempre in riferimento alla spesa, che non sono considerati tra le misure *una tantum* gli oneri emersi nel 2009, pari a circa 2 miliardi⁷⁶, riguardanti il recupero da parte dei contribuenti IRES del 10 per cento dell'IRAP relativa agli anni pregressi. In tale caso, infatti, il maggiore onere deriva non da una sentenza, bensì da una espressa previsione normativa (articolo 6, commi 2 e 3, del D.L. 185/2008) e pertanto, essendo frutto di una “libera” decisione di politica fiscale, non è considerata una misura *una tantum*.

⁷⁶ Tale voce è inclusa tra gli *Altri trasferimenti* in conto capitale, per i quali si registra un aumento da 1,6 miliardi nel 2008 a 4,3 miliardi nel 2009. Si ricorda che i rimborsi d'imposta pregressi vengono registrati nel conto economico della PA nell'anno in cui la richiesta di rimborso è stata presentata e validata dall'Amministrazione finanziaria. Hanno invece effetto sul fabbisogno nell'anno in cui sono rimborsati.

4. La spesa per interessi, il fabbisogno del settore pubblico ed il debito pubblico

La spesa per interessi

Nel 2009 la spesa per interessi delle Amministrazioni pubbliche presentata nella RUEF, è risultata pari a 71.288 milioni, con un decremento, rispetto al 2008, di oltre 9.800 milioni, corrispondente al 12,2 per cento, a fronte di una crescita delle spese correnti al netto degli interessi pari al 4,2 per cento. In termini di PIL, l'incidenza della spesa per interessi scende dal 5,2 al 4,7 per cento.

Rispetto al dato indicato nell'aggiornamento 2009 del Programma di stabilità, presentato all'Unione europea nel gennaio del 2010 (*cfr.* tavola 4.1), la spesa per interessi a consuntivo 2009 presenta una riduzione di circa 1.800 milioni di euro.

Nella Relazione si afferma⁷⁷ che nel 2009 la componente dei costi di intermediazione finanziaria è sensibilmente aumentata per effetto della crisi finanziaria. Poiché tale componente non viene contabilizzata come spesa per interessi in termini di competenza economica, bensì come consumi intermedi, una parte della riduzione della spesa per interessi delle Amministrazioni pubbliche, sia centrale che locali, è pertanto da ricondursi a tale fenomeno.

Nelle nuove stime fornite dalla RUEF, la spesa per interessi nel 2010 si cifrerebbe in 71.363 milioni, con un lieve aumento rispetto al dato del 2009.

Nel confronto con la stima di gennaio, risulta una riduzione di oltre 4.900 milioni di euro, mentre per gli anni 2011 e 2012 il ridimensionamento rispetto alle precedenti stime si cifra, rispettivamente, in 6.147 ed in 5.672 milioni.

Il confronto tra le stime del PdS e quelle della RUEF evidenzia, altresì, un peggioramento delle previsioni riguardanti alcune delle componenti di variazione del debito, quali il saldo primario ed il tasso di crescita del PIL nominale. Pertanto, pur tenendo conto dell'effetto di trascinamento agli anni successivi della minore spesa per interessi riscontrata nel 2009 rispetto alla stima formulata a gennaio, appare opportuno chiarire se la previsione di minore spesa tendenziale per interessi passivi prevista dalla RUEF sia da porsi in relazione con un andamento più favorevole delle condizioni di finanziamento, con un ulteriore incremento dei costi di intermediazione finanziaria, ovvero con altri fattori.

⁷⁷ *Cfr.* Note 21 e 22 a pag. 91.

Tabella 4.1

Spesa per interessi: confronto tra aggiornamento 2009 del Programma di stabilità e RUEF
(milioni di euro - % PIL)

	2009	2010	2011	2012
Aggiornamento 2009 Pds				
Spesa per interessi	73.101	76.317	84.981	92.725
Variazione assoluta	-7.790	3.216	8.664	7.744
Variazione percentuale	-9,6	4,4	11,5	9,1
<i>in % del</i>	4,8	4,9	5,2	5,5
<i>PIL</i>	1.533.156	1.572.388	1.631.554	1.694.382
RUEF 2010				
Spesa per interessi	71.288*	71.363	78.834	87.053
Variazione assoluta	-9.873	75	7.471	8.219
Variazione percentuale	-12,2	0,1	10,5	10,4
<i>in % del PIL</i>	4,7	4,6	4,9	5,2
<i>PIL</i>	1.520.870.	1.554.347	1.606.014	1.669.371
*Consuntivo				
Fonte: Elaborazioni su dati MEF				

Per il biennio 2011-2012, la RUEF stima una ripresa della crescita della spesa per interessi, che è prevista aumentare di circa il 10 per cento in ciascuno dei due anni. Tale andamento è posto in relazione, oltre che con la crescita dello stock di debito delle Amministrazioni pubbliche, anche con una presumibile attesa di ripresa della crescita dei tassi.

Il peso crescente degli interessi, la cui incidenza sul PIL è stimata al 4,9 nel 2011 ed al 5,2 nel 2012, condizionerebbe in senso negativo in tali anni l'evoluzione dell'indebitamento netto sul PIL, a fronte di un progressivo miglioramento del saldo primario.

Infatti, nel 2011 l'indebitamento netto in termini di PIL è previsto collocarsi al 4,7 per cento, per poi scendere al 4,3 per cento nel 2012. Il saldo primario, negativo e pari a 0,4 punti di PIL nel 2010, è previsto crescere a 0,2 punti nel 2011 ed a 0,9 punti nel 2012.

Nel quadro programmatico aggiornato, la spesa per interessi per gli anni dal 2010 al 2012, fornita dalla RUEF in termini di PIL, presenta gli stessi valori annuali esposti nel quadro tendenziale.

Il fabbisogno del settore pubblico

In base ai dati esposti dalla RUEF il fabbisogno del settore pubblico nel 2009 si è attestato a 87.910 milioni, corrispondenti a 5,8 punti di PIL. Rispetto al 2008, si registra un aumento del fabbisogno di 36.726 milioni, con un incremento di 2,5 punti percentuali in termini di PIL. Al netto della spesa per interessi, si evidenzia un disavanzo primario del settore pubblico

pari a 15.032 milioni, a fronte di un avanzo per 32.957 milioni realizzato nel 2008.

Alla formazione del saldo hanno concorso i fabbisogni del settore statale (86.847 milioni di euro), delle regioni (554 milioni di euro), degli altri enti pubblici consolidati (655 milioni di euro), a fronte di un avanzo degli enti del comparto Sanità (218 milioni di euro) e degli enti locali (8 milioni di euro) e di un pareggio del conto di cassa degli enti previdenziali.

Il maggior disavanzo registrato nel 2009 è da porsi in relazione, soprattutto, con il saldo delle partite correnti che registrano un disavanzo di 19.705 milioni, a fronte di un avanzo di 11.451 milioni registrato nel 2008. In particolare, gli incassi correnti presentano una flessione del 2,8 per cento, a fronte di una crescita dei pagamenti correnti dell'1,5 per cento.

Tra gli incassi correnti si evidenzia una flessione del 4 per cento degli incassi tributari, nonostante le entrate ascrivibili all'imposta straordinaria sulle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero e quelle dell'imposta sostitutiva derivante dall'applicazione degli IAS e dalla rivalutazione degli immobili⁷⁸. Il comparto tributario sconta, inoltre, gli effetti della riduzione dell'acconto IRPEF.

La crescita dei pagamenti correnti appare connessa principalmente all'incremento dei trasferimenti alle famiglie, che include la spesa per ammortizzatori sociali e le erogazioni straordinarie relative al bonus riconosciuto alle famiglie a basso reddito. I pagamenti per acquisto di beni e servizi presentano un incremento del 2,9 per cento, da porsi principalmente in relazione con l'azione di impulso all'accelerazione dei pagamenti dei debiti dello Stato nei confronti delle imprese fornitrici.

Il disavanzo delle partite in conto capitale passa da 58.284 milioni nel 2008 a 61.937 milioni nel 2009.

Tra i fattori di crescita dei pagamenti si segnalano, gli esborsi per il riacquisto da parte degli enti previdenziali pubblici degli immobili oggetto di operazioni di cartolarizzazione ed i trasferimenti in conto capitale alle imprese a compensazione delle agevolazioni applicate per la rottamazione delle auto.

Il peggioramento del disavanzo delle partite finanziarie, che passa da 4.351 milioni nel 2008 a 6.267 milioni nel 2009, è dovuto all'incremento della voce "mutui ed anticipazioni", in cui è contabilizzato il controvalore della sottoscrizione, da parte del Tesoro, delle obbligazioni speciali emesse dal sistema bancario, per un ammontare di 4.050 milioni. Tale posta è, solo in parte, compensata da una riduzione, tra gli incassi, dei depositi bancari degli enti territoriali, per 1.736 milioni.

Se si confronta l'evoluzione del fabbisogno del settore pubblico con quella dell'indebitamento netto si constata che il differenziale tra i due saldi

⁷⁸ Tali entrate sono contabilizzate tra gli incassi correnti di natura tributaria ai fini del conto di cassa.

nel 2009, pari a circa 7.110 milioni, si riduce rispetto al 2007 (8.609 milioni), lungo un percorso di progressivo avvicinamento tra i due saldi evidenziato già negli anni precedenti.

L'esigenza di monitorare la dinamica del differenziale tra i due saldi è stata oggetto di particolare interesse anche in sede comunitaria, in quanto il fabbisogno concorre in misura prioritaria, anche se non esaustiva, a determinare la variazione annua dello stock di debito, mentre l'indebitamento netto sintetizza la dimensione e l'orientamento della politica fiscale adottata dal governo. Il raccordo tra tali aggregati costituisce un aspetto fondamentale della procedura sui deficit eccessivi (PDE) ed è elemento di garanzia dell'affidabilità delle stime di finanza pubblica.

Nel valutare il differenziale tra i due saldi, occorre tener presente che gran parte dello scarto è determinato dai diversi criteri contabili che presiedono alla formazione dei saldi stessi. In particolare:

- il fabbisogno considera le singole poste di bilancio in base ad un criterio di cassa, mentre nell'indebitamento tali poste sono valutate in base ad un criterio di competenza economica;
- nel fabbisogno sono considerate le partite finanziarie, escluse, invece dal saldo economico;
- ulteriori fattori di differenziazione derivano da riclassificazioni da posta economica a posta finanziaria e viceversa.

La parte di differenziale non riconducibile alle singole voci di raccordo è attribuita a discrepanze statistiche. Tale posta residuale misura pertanto il grado di armonizzazione ed integrazione dei dati alla base del conto economico e del conto di cassa.

Tabella 4.2

Fabbisogno del settore pubblico ed indebitamento netto

	2007	2008	2009	2010
Fabbisogno	-31.883	-51.184	-87.910	-83.619
<i>in % del PIL</i>	2,1	3,3	5,8	5,4
Indebitamento netto	-23.191	-42.575	-80.800	-78.116
<i>in % del PIL</i>	1,5	2,7	5,3	5,0
Differenza in V.A.	8.692	8.609	7.110	5.503

(milioni di euro)

Fonte: Elaborazioni su dati MEF

Sulla base dell'analisi degli elementi di raccordo tra fabbisogno del settore pubblico ed indebitamento delle amministrazioni pubbliche, elaborata recentemente dall'Istat⁷⁹, lo scarto tra i due saldi nel 2009 è in larga misura attribuibile al saldo delle partite finanziarie (6.267 milioni), che ha contribuito ad incrementare il fabbisogno, ma che non rileva ai fini

⁷⁹ Istat, Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht, Nota per la stampa, 22 aprile 2010.

della determinazione dell'indebitamento. La differenza imputabile al diverso momento di registrazione delle operazioni fra i due aggregati (cassa e competenza) incide per soli 98 milioni. La posta derivante dalla riclassificazione delle operazioni incide per 1.019 milioni: essa è per 598 milioni riconducibile alla riclassificazione da posta economica a posta finanziaria degli introiti del bilancio dello Stato derivanti dai cosiddetti "conti bancari dormienti". Secondo il Sec95, tali introiti non hanno impatto sull'indebitamento in quanto costituiscono variazioni di poste di natura finanziaria⁸⁰. La quota di scarto fra i due saldi non spiegabile attraverso l'individuazione di poste di raccordo ed attribuita a discrepanze statistiche ammonta nel 2009 a circa 1.959⁸¹ milioni, in netto incremento rispetto ai precedenti esercizi. Tale circostanza è da porsi in relazione anche con il fatto che i dati di base riferiti al 2009 sono ancora provvisori.

Tabella 4.3

Raccordo tra fabbisogno del settore pubblico ed indebitamento netto. Anni 2006-2009

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009*
Fabbisogno	-59.879	-32.064 ⁸²	-51.184	-87.910
Partite finanziarie attive comprese nel fabbisogno	8.894	9.435	4.351	6.267
Differenza competenza/cassa**	15.329	-1.748	5.373	-98
Riclassificazioni di operazioni	-14.773	-267	-1.150	-1.019
Discrepanza statistica	1.026	1.452	36	1.959
Indebitamento netto	-49.403	-23.191	-42.575	-80.800
* dati provvisori				
** Entrate (+), Uscite (-)				
Fonte: Istat				

Nel 2010⁸³ il fabbisogno del settore pubblico è previsto in 83.619 milioni, pari al 5,4 per cento del PIL, con una riduzione di 4.291 milioni rispetto al 2009. Il saldo primario del settore pubblico assume valore negativo per 7.753 milioni.

⁸⁰ Cfr. Istat, Revisione delle stime dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per gli anni 2005-2008, Nota per la stampa, 2 aprile 2009.

⁸¹ La quota residuale deriva, salvo arrotondamenti, dalla differenza tra lo scarto tra i due saldi ed il valore delle poste contabili di raccordo note:
 $7.110 - (6.267 - 98 - 1.019) = 1.960$

⁸² Il dato di fabbisogno del settore pubblico per l'anno 2007 pubblicato dall'ISTAT il 22 aprile 2010, di fonte MEF-RGS, risulta superiore per 181 milioni rispetto all'analogo dato pubblicato nella RUEF 2010.

⁸³ Si segnala che, per la stima del fabbisogno del settore pubblico nel 2010, il dato che compare nel commento a pag. 60 della RUEF è difforme (83.511 milioni) da quello risultante sia dalla Tavola 4.1 di pag. 59 (Conto consolidato di cassa), sia dalla Tavola in allegato di pag. 140 (quadro di costruzione anno 2010), pari a 83.619 milioni. Ai fini della stima effettiva occorre, comunque, considerare il dato risultante dalle tavole.

L'elevato livello di fabbisogno stimato per l'anno in corso è riconducibile in larga misura ad un ulteriore deterioramento del saldo delle partite correnti, che presenta un valore negativo per 22.043 milioni.

Il disavanzo in conto capitale presenta un miglioramento rispetto al 2009, passando da 61.937 milioni a 58.875 milioni. Tale saldo include, dal lato dei pagamenti, i rimborsi per gli anni pregressi derivanti dalla deducibilità dal reddito d'impresa del 10 per cento dell'IRAP.

Il disavanzo delle partite finanziarie si riduce a 2.701 milioni, a fronte di un disavanzo di 6.267 milioni nel 2009, dato che registrava l'erogazione per l'acquisizione delle obbligazioni bancarie.

Lo scarto tra fabbisogno ed indebitamento netto è previsto ridursi nel 2010 a 5.503 milioni, presumibilmente per effetto della minore variazione netta di attività finanziarie che, come si è detto, concorre alla formazione del fabbisogno ma è irrilevante ai fini del saldo di competenza economica.

La RUEF precisa che la previsione di fabbisogno non include gli eventuali finanziamenti che saranno erogati alla Grecia in seguito all'accordo dell'11 aprile 2010, con il quale è stato definito un programma triennale di sostegno a tale Paese al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria dell'area dell'euro (Cfr. capitolo I).

Per gli anni 2011 e 2012 la RUEF non fornisce indicazioni circa i livelli di fabbisogno previsti.

Il debito pubblico

Il debito delle Amministrazioni pubbliche nel 2009 è ammontato a 1.760,76 miliardi di euro, con un incremento di circa 97.312 milioni di euro rispetto al 2008. Come emerge dalle tavola che segue, l'evoluzione del debito rispetto al 2008 riflette soprattutto la crescita del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche e l'incremento delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia.

Queste ultime sono aumentate complessivamente di 11.398 milioni di euro, soprattutto per effetto di un aumento delle giacenze sul conto disponibilità. Il livello di tali giacenze è stato portato a fine anno a 30.823 milioni di euro (19.282 milioni nel 2008) al fine di poter meglio affrontare il piano di scadenze ed emissioni del 2010.

Tabella 4.4

Componenti della variazione del debito delle Amministrazioni pubbliche

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009
- Fabbisogno complessivo	58.910	26.462	48.356	85.964
- Var. depositi attivi BKI	8.230	-13.143	10.612	11.398
- Scarti di emissione	2.978	4.687	4.471	56
- Controvalore in euro di passività in valuta	-801	-333	260	-106
<i>Variazione del debito</i>	<i>89.317</i>	<i>17.673</i>	<i>63.699</i>	<i>97.312</i>

Fonte: Banca d'Italia

L'incidenza del debito sul PIL aumenta di 9,7 punti percentuali, passando dal 106,1 nel 2008 al 115,8 nel 2009, per effetto sia della dinamica negativa del PIL nominale, che si è ridotto del 3 per cento, che della più sostenuta crescita del debito.

Negli anni successivi al 2009, le nuove previsioni presentate dalla Relazione unificata delineano una dinamica del rapporto che permane crescente nel quadro delle previsioni a legislazione vigente, mentre decresce solo a partire dal 2012 nel quadro programmatico. Le stime non includono gli interventi finanziari di sostegno alla Grecia, cui si è accennato nel precedente paragrafo.

Tabella 4.5

Rapporto debito/PIL: previsioni tendenziali e programmatiche

(in % del PIL)

	2009	2010	2011	2012
Rapporto Debito/PIL				
RUEF				
- quadro tendenziale	115	118	119	119
<i>Variazione annua</i>				
- quadro programmatico	115	118	118	117
<i>Variazione annua</i>				
<i>PIL</i>	<i>1.520.870</i>	<i>1.554.347</i>	<i>1.606.014</i>	<i>1.669.371</i>
Aggiornamento 2009 Pds				
- quadro programmatico	115,1	116,9	116,5	114,6
<i>Variazione annua</i>	8,3	1,8	-0,4	-1,9
<i>PIL</i>	<i>1.533.156</i>	<i>1.572.388</i>	<i>1.631.554</i>	<i>1.694.382</i>

Fonte: MEF

Si segnala che, nell'ambito del rafforzamento del Patto di stabilità e crescita, avviato a seguito dei recenti fenomeni di instabilità finanziaria che hanno interessato la zona dell'euro, l'obiettivo di ridurre il livello del debito pubblico e di controllare la sua dinamica appare determinante, al fine di garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche⁸⁴.

In base a notizie di stampa⁸⁵, tra le proposte di modifica formulate dalla Commissione europea, potrebbe prevedersi, per i Paesi con un alto livello del rapporto debito/PIL, che, ai fini della procedura dei deficit eccessivi, sia valutata la coerenza del livello del saldo dell'indebitamento netto con una riduzione continua e sostanziale del debito. Per tali Paesi, inoltre, l'uscita da una procedura di deficit eccessivo potrebbe dipendere dalla valutazione dell'evoluzione del debito e dei relativi rischi.

Nella tavola 4.6 è riportata, con riferimento agli anni dal 2009 al 2012, un'analisi delle componenti che determinano la variazione del rapporto debito/PIL tendenziale. Il segno algebrico delle singole componenti indica l'effetto, ad incremento o a riduzione del rapporto, esercitato dalle medesime.

Tabella 4.6

Rapporto debito/PIL: Analisi delle componenti del rapporto

	2009	2010	2011	2012
Variazione del rapporto	9,7	2,6	1,1	0,1
Componenti				
Avanzo primario	0,6	0,4	-0,2	-0,9
Var. % PIL nominale	3,0	-2,2	-3,3	-3,9
Costo medio del debito	4,3	4,1	4,3	4,5
Componente residuale	1,8	0,3	0,3	0,4

Fonte: *elaborazione su dati MEF*

L'analisi evidenzia che nei primi due anni della serie, la presenza di un disavanzo primario concorre in senso incrementativo alla variazione del rapporto.

Nel 2009, in particolare, in presenza di una dinamica negativa del PIL e di un disavanzo primario, il rapporto subisce un incremento di poco al disotto di dieci punti percentuali.

In tutti gli anni considerati, la componente residuale concorre in senso incrementativo alla dinamica del rapporto.

Nel 2009, in particolare, a tale componente concorrono la variazione positiva dei depositi attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia (circa 0,8 punti di PIL), nonché l'acquisizione netta di attività finanziarie, tra le quali si segnala la sottoscrizione delle obbligazioni bancarie, corrispondente a circa 0,3 punti di PIL.

⁸⁴ Cfr. Commissione europea, comunicazione del 12 maggio 2010.

⁸⁵ Cfr. Il Sole 24 del 13 maggio 2010.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>