



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

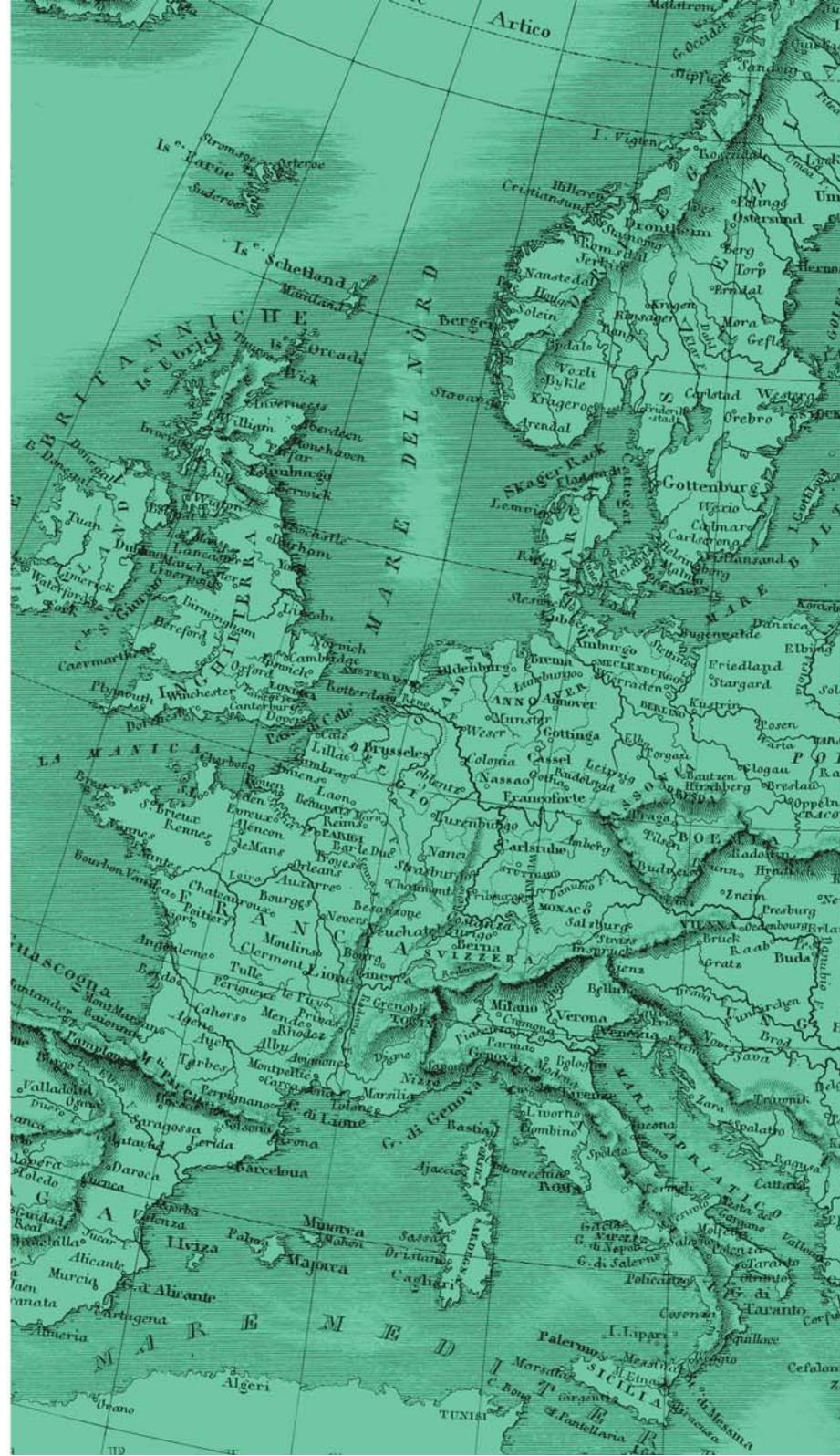
Programma di Stabilità dell'Italia

Aggiornamento 2008

E' possibile scaricare il
PROGRAMMA DI STABILITA' DELL'ITALIA

dai Siti Internet: www.mef.gov.it
www.dt.tesoro.it

ISSN: 1974-6725





Ministero dell'Economia e delle Finanze

Programma di Stabilità dell'Italia

*Aggiornamento 2008
Presentato a Febbraio 2009*





INDICE

I. INTRODUZIONE

II. QUADRO MACROECONOMICO

- II.1 Lo scenario internazionale
- II.2 Le prospettive per l'economia italiana

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

- III.1 L'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione
- III.2 Il saldo di bilancio corretto per il ciclo
- III.3 Il debito pubblico

Riquadro: IL DECRETO ANTICRISI

Riquadro: LE MISURE PER LA TUTELA DEL RISPARMIO, LA STABILITÀ DEL SISTEMA CREDITIZIO E LA CONTINUITÀ DELL'EROGAZIONE DEL CREDITO

IV. ANALISI DI SENSITIVITÀ

- IV.1 Sensitività alla crescita economica
- IV.2 Sensitività ai tassi di interesse

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

- V.1 La politica di bilancio per il 2009-2011
- V.2 Implicazioni di bilancio delle misure strutturali comprese nel PNR 2008-2010
- V.3 Le regole di bilancio

Riquadro: IL PIANO INDUSTRIALE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Riquadro: IL BILANCIO DELLO STATO: LA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE E L'ANALISI DELLA SPESA

VI. SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE





I. INTRODUZIONE

Le prospettive economiche globali sono cambiate significativamente nel corso degli ultimi mesi, in particolare a partire da settembre a seguito dell'acuirsi della crisi finanziaria. Il netto deterioramento delle condizioni economiche ha imposto una revisione del quadro macroeconomico rispetto alle stime presentate in settembre nella *Relazione Previsionale e Programmatica* (RPP).

La crisi economico-finanziaria ha prodotto i suoi effetti nel mondo, in Europa, in Italia. Il Governo italiano ha agito tempestivamente, sviluppando la propria azione su tre piani convergenti: prima con la Legge finanziaria triennale per stabilizzare i conti pubblici, successivamente per tutelare il risparmio e per questo tramite la stabilità del sistema creditizio, poi per alleviare l'impatto sfavorevole sull'economia e sui cittadini.

La correzione dei conti pubblici è stata definita con un organico provvedimento normativo presentato contestualmente al DPEF e approvato prima dell'estate. La Legge finanziaria per il 2009 presentata a fine settembre ed ora approvata, include unicamente interventi tecnici finalizzati a dare attuazione alla manovra triennale.

Entrambi i provvedimenti hanno fornito la base di maggiore stabilità che ha consentito, pur in presenza dell'acuirsi della crisi finanziaria, di adottare tempestivamente misure idonee a contrastarne l'impatto sull'economia reale senza compromettere gli equilibri di finanza pubblica.

L'*European Economic Recovery Plan*, presentato il 26 novembre scorso dalla Commissione Europea, ha inoltre riconosciuto la necessità di contrastare la crisi finanziaria e la recessione economica concedendo un più ampio margine di manovra dal lato della politica di bilancio agli Stati Membri dell'Unione nel sostanziale rispetto delle prescrizioni del Patto di Stabilità e Crescita. Il Consiglio Europeo dell'11-12 dicembre 2008 ha confermato questi orientamenti.

Il Patto di Stabilità e Crescita contiene un meccanismo che tiene conto del ciclo economico per consentire agli Stati membri di lasciar operare gli stabilizzatori automatici. Applicando in contesto di crisi questo meccanismo, un meccanismo che dispiega i suoi effetti proprio nei casi di andamento negativo dell'economia, il Governo italiano può in generale mantenere fermi i suoi obiettivi di consolidamento, in linea con il Patto di Stabilità e Crescita.

In ogni caso, indipendentemente dalla correzione per il ciclo, in termini di saldo nominale, nonostante l'aggravarsi della crisi economica e il conseguente peggioramento delle condizioni di finanza pubblica, l'indebitamento netto rimane al di sotto del limite del 3,0 per cento del PIL nel 2008, eccede questo limite nel 2009 arrivando al 3,7 per cento, ma riprende una tendenza alla diminuzione nel biennio 2010-2011.



Viene di riflesso confermato l'impegno al raggiungimento dell'obiettivo di pareggio di bilancio (MTO), anche se il raggiungimento di questo obiettivo si sposta sull'asse del tempo, per effetto della crisi straordinaria sopravvenuta dopo l'assunzione del relativo impegno da parte del Paese (2007).

Pur nella difficile situazione congiunturale attuale, il Governo si è proposto di coniugare il necessario supporto all'economia con la limitazione dell'impatto negativo sui conti pubblici, mantenendo la stabilità finanziaria.

Il presente *Aggiornamento del Programma di Stabilità*¹ riflette obbligatoriamente le nuove previsioni macroeconomiche, ferma la convinzione del Governo che l'intera Europa si muova in "terra incognita", ne illustra i riflessi sui saldi di finanza pubblica e sulla strategia di bilancio per il conseguimento degli obiettivi finanziari, tenendo conto degli effetti delle ulteriori misure adottate per contrastare l'impatto sull'economia reale della crisi finanziaria².

Il documento presenta le proiezioni del debito pubblico in rapporto al PIL per i prossimi anni estendendo l'orizzonte temporale di previsione per l'analisi della sostenibilità di lungo periodo al 2060. Le ipotesi demografiche si riferiscono alla nuova previsione centrale EUROSTAT con base 2007, mentre il quadro macroeconomico di medio-lungo periodo incorpora le ipotesi concordate in seno all'*EPC-Ageing Working Group* (EPC-AWG).

Infine, viene presentato un capitolo dedicato alla qualità delle finanze pubbliche che riporta, tra l'altro, il Piano Industriale per la Pubblica Amministrazione e una descrizione del nuovo bilancio dello Stato quale strumento di programmazione delle risorse e di analisi della spesa, nonché una ricognizione delle regole fiscali e delle istituzioni che presidiano alla conduzione delle politiche di bilancio. Questo capitolo contiene anche una sezione specifica relativa alle implicazioni di bilancio delle misure strutturali descritte nel *Programma Nazionale delle Riforme 2008-2010* (PNR), in linea con quanto richiesto nel Codice di condotta.

¹ L'*Aggiornamento del Programma di Stabilità* viene redatto in ottemperanza al Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n. 1466/97, tenendo conto delle modifiche introdotte dal Regolamento n. 1055/2005 del 27 giugno 2005 e delle linee guida per l'applicazione del nuovo Patto di Stabilità e Crescita.

² Più in dettaglio, il presente *Aggiornamento* si basa in larga parte sulla *Nota Informativa* per gli anni 2009-2011 presentata al Parlamento il 6 febbraio 2009, sulla Legge n.133/2008 di conversione del Decreto Legge n. 112/2008, presentato nel mese di giugno contestualmente al DPEF, sulla Legge Finanziaria per il 2009, presentata nel mese di settembre, sulla Legge n.2/2009 di conversione del Decreto Legge n.185/2008, presentato nel mese di novembre e sul Decreto Legge n. 207/2008 presentato a fine dicembre. Il documento tiene conto delle misure, di natura ordinamentale, contenute negli ulteriori provvedimenti collegati alla decisione di bilancio: (i) due progetti di legge recanti le norme necessarie per il completamento degli interventi che concorrono alla realizzazione degli obiettivi entro l'anno 2011; (ii) tre disegni di legge delega finalizzati rispettivamente all'attuazione del federalismo fiscale, all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e al riassetto normativo in materia di lavori usuranti, lavoro pubblico e controversie di lavoro.



Per la prima volta ha trovato applicazione la norma della legge di contabilità pubblica che prevede la presentazione di una *Nota Informativa* al Parlamento in occasione della trasmissione del Programma di Stabilità, qualora le previsioni economiche e i saldi di finanza pubblica si discostino da quelli contenuti nel *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria* precedentemente approvato³.

³ Ed eventualmente modificati con la Nota di Aggiornamento al DPEF (L. n.468/78, art.3, comma 4bis).



II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 LO SCENARIO INTERNAZIONALE

Secondo il quadro previsivo qui presentato, l'economia globale dovrebbe crescere del 3,0 per cento nel 2008, ed essere caratterizzato da una crescita nulla nell'anno in corso. Il commercio mondiale dovrebbe registrare una crescita del 4,1 per cento nel 2008 e una contrazione del 2,8 per cento nel 2009.

Lo scorso anno l'economia mondiale è entrata in una fase di recessione per l'accentuarsi della crisi finanziaria iniziata nel 2007 e riacutizzatasi dallo scorso settembre. Tale crisi ha coinvolto in primo luogo i paesi più industrializzati e, più di recente, anche le economie emergenti.

Dall'inizio dello scorso anno si è registrato un deterioramento del mercato del lavoro nei principali paesi industrializzati, che ha condotto a un aumento del tasso di disoccupazione. Gli indicatori più recenti segnalano un peggioramento del clima di fiducia degli agenti economici che lascia presupporre prospettive deboli per i prossimi trimestri. In questo contesto, i prezzi delle materie prime si sono ridotti in modo significativo, favorendo il rientro dell'inflazione dai picchi raggiunti alla fine dell'estate. Le quotazioni del greggio sono scese attorno ai 45 dollari al barile nel mese di gennaio, con una diminuzione di circa il 70 per cento rispetto al picco storico registrato all'inizio del luglio scorso. Anche i prezzi dei beni alimentari e dei metalli si sono ridotti notevolmente.

Per fronteggiare la crisi, i Governi e le Banche Centrali dei maggiori paesi hanno rafforzato il grado di coordinamento internazionale. I Governi hanno approvato misure straordinarie per la ricapitalizzazione delle banche e per l'estensione della garanzia sui depositi. In alcuni paesi sono stati annunciati piani per la realizzazione di opere pubbliche o per incentivi a settori, come quello delle fonti energetiche rinnovabili, da cui si attendono esternalità positive. In ambito europeo, è stato definito un quadro comune di intervento.

Le autorità monetarie hanno ridotto ripetutamente i tassi d'interesse. Negli Stati Uniti, il 28 gennaio la Riserva Federale ha lasciato invariato al minimo storico il tasso sui *Fed fund*, definito nella precedente riunione di dicembre in un intervallo di riferimento compreso tra lo 0-0,25 per cento. La Riserva Federale ha altresì precisato che utilizzerà strumenti non convenzionali per sostenere l'economia e il funzionamento dei mercati finanziari. A gennaio, la Banca del Giappone ha confermato la precedente decisione con cui il tasso di riferimento era stato ridotto allo 0,1 per cento. Anche la Banca Centrale Europea, in quattro successive occasioni a partire da ottobre, ha ridotto il tasso di *policy* per complessivi 225 punti base, portandolo al 2,0 per cento nella riunione del 15 gennaio e confermandolo a tale livello in quella del 5 febbraio.



I principali organismi internazionali hanno rivisto al ribasso le stime sulla crescita economica per l'ampliarsi della crisi.

II.2 LE PROSPETTIVE PER L'ECONOMIA ITALIANA

La crisi finanziaria globale si è propagata progressivamente all'economia reale. Per fronteggiare le condizioni economiche avverse, la Commissione Europea ha presentato un piano comune europeo (*European Economic Recovery Plan*), come guida per i paesi per l'adozione delle misure nazionali. Inoltre, la Commissione ha chiesto ai paesi membri di aggiornare le rispettive stime macroeconomiche per tenere conto dell'evoluzione della crisi e delle sue ricadute interne¹. La Commissione Europea ha reso note le proprie previsioni aggiornate il 19 gennaio scorso (*Interim Forecast*).

L'economia italiana finora è risultata relativamente meno esposta ai rischi specifici della crisi. La correzione del settore immobiliare sembra minore rispetto ad altri paesi industrializzati e il sistema bancario italiano appare comparativamente meno vulnerabile alla crisi finanziaria². Inoltre, rispetto a quanto si registra in altri paesi industrializzati, le famiglie italiane sono meno indebitate. Nel 2007, il rapporto tra le passività finanziarie delle famiglie italiane in percentuale del PIL si è attestato al 48 per cento contro un rapporto del 64 per cento in Francia e Germania, 105 per cento in Irlanda e 110 per cento circa nel Regno Unito³.

Lo scenario che segue recepisce e si basa sulle principali assunzioni sulle variabili esterne della Commissione Europea contenute nelle *Interim Forecast* del 19 gennaio scorso, nel rispetto del Codice di condotta. In particolare, sono state utilizzate le ipotesi della Commissione che riguardano il prezzo del petrolio, il tasso di cambio dollaro/euro, le ipotesi di crescita del PIL dell'Unione Europea e dell'area dell'euro.

Tuttavia, già dalla fine del 2007 l'economia italiana ha evidenziato segni di debolezza legati sia a problemi strutturali sia a fattori congiunturali, quali l'incremento del prezzo del petrolio e il forte apprezzamento dell'euro rispetto al dollaro. Nel terzo trimestre 2008 la crisi finanziaria ha prodotto i suoi effetti sull'economia reale attraverso il canale della domanda estera, che ha comportato un calo nelle esportazioni e negli investimenti. Il mercato del lavoro ha registrato una riduzione degli occupati secondo i dati di contabilità nazionale (unità *standard* di lavoro).

¹ ECFIN.F.4 (2008) REP 56281, 3 dicembre 2008.

² Il Governo ha varato due provvedimenti normativi (D.L. n. 155/2008 e n. 157/2008) confluiti in sede di conversione nella L. n. 190 del 4/12/2008 (cfr. Riquadro: Le misure per la stabilità del sistema creditizio e la continuità dell'erogazione del credito).

³ I dati si riferiscono al settore delle famiglie e delle ISP e sono non consolidati (fonte Eurostat).



Nel terzo trimestre il prodotto interno lordo si è ridotto dello 0,5 per cento rispetto al secondo (che a sua volta aveva registrato un risultato negativo pari a -0,4 per cento). Gli investimenti sia in macchinari che in mezzi di trasporto sono risultati in forte calo (rispettivamente -3,5 per cento e -2,2 per cento); gli investimenti in costruzioni si sono contratti per il secondo trimestre consecutivo. Nello stesso periodo, i consumi delle famiglie hanno mostrato una modesta crescita (0,1 per cento), sostenuta dall'aumento della spesa in beni semidurevoli e nei servizi; i consumi di beni durevoli sono risultati in calo (-1,2 per cento) e quelli non durevoli stazionari. Il deterioramento della domanda estera si è riflesso sulle esportazioni che si sono ridotte dell'1,6 per cento.

I prezzi delle esportazioni sono risultati in ulteriore aumento rispetto al trimestre precedente. Le pressioni inflazionistiche esterne, ancora presenti nel terzo trimestre, hanno sospinto verso l'alto i prezzi delle importazioni (3,3 per cento rispetto al trimestre precedente). Di conseguenza, la dinamica del deflatore dei consumi ha continuato a essere sostenuta (1,1 per cento rispetto al trimestre precedente).

La crisi ha prodotto i suoi effetti sul mercato del lavoro: l'occupazione misurata in unità *standard* di lavoro si è ridotta dello 0,7 per cento rispetto al trimestre precedente. Il settore più colpito è stato quello dei servizi privati. Indicazioni meno negative sono state registrate dall'indagine sulle forze di lavoro: nel terzo trimestre l'offerta di lavoro è risultata stazionaria rispetto al trimestre precedente, mentre l'occupazione ha registrato un marginale aumento (0,1 per cento). Sul risultato hanno influito positivamente l'occupazione a tempo parziale, il lavoro femminile e quello degli immigrati. Rispetto al periodo precedente il tasso di disoccupazione destagionalizzato si è ridotto marginalmente.

Gli indicatori congiunturali disponibili segnalano un'ulteriore significativa contrazione del prodotto nel quarto trimestre. A novembre la produzione industriale è calata del 2,3 per cento rispetto a ottobre.

A gennaio il clima di fiducia delle imprese manifatturiere ha raggiunto un punto di minimo. L'indicatore per le famiglie ha invece mostrato un modesto recupero, pur continuando ad attestarsi su livelli storicamente bassi.

Nel 2008, il PIL è atteso ridursi dello 0,6 per cento. I consumi delle famiglie, già in difficoltà nel primo semestre, mostrerebbero una riduzione (-0,5 per cento). A seguito del calo della fiducia e dell'indebolimento della fase congiunturale, gli investimenti in macchinari mostrerebbero una contrazione del 2,5 per cento.

La crisi avrà ripercussioni sul mercato immobiliare, nonostante i riflessi siano stati finora inferiori rispetto ad altri paesi europei. Gli investimenti in costruzioni si ridurrebbero dell'1,1 per cento. Dal lato dell'offerta, nel terzo trimestre la produzione del settore si è ridotta per il secondo trimestre consecutivo (-1,6 per cento rispetto al periodo precedente). La domanda di mutui da parte delle famiglie ha continuato a calare nel novembre scorso rispetto allo stesso mese del 2007.



Le esportazioni italiane continuerebbero ad essere penalizzate dal rallentamento del commercio mondiale.

Tenuto conto della riduzione attesa dell'occupazione nel quarto trimestre dello scorso anno, gli occupati aumenterebbero dello 0,5 per cento in media d'anno, in decelerazione rispetto al 2007. Il tasso di disoccupazione tornerebbe ad aumentare dopo dieci anni di riduzione, attestandosi al 6,9 per cento.

L'inflazione al consumo è aumentata al 3,5 per cento, risentendo dell'aumento dei prezzi registrato nella prima parte dell'anno.

Gli effetti della crisi si protrarranno per gran parte del 2009: solo verso la fine dell'anno potrebbe secondo gli osservatori economici registrarsi una modesta ripresa. Nel 2009 il PIL mostrerebbe un'ulteriore riduzione pari al 2,0 per cento. Le componenti della domanda aggregata che risentirebbero maggiormente della crisi sarebbero in primo luogo gli investimenti, segnatamente quelli in macchinari, e le esportazioni, per effetto della recessione nei paesi più avanzati. I consumi delle famiglie risulterebbero ancora in contrazione in media d'anno.

L'inflazione al consumo si attesterebbe all'1,2 per cento grazie al calo dei prezzi delle materie prime in atto dalla seconda metà del 2008.

L'occupazione si ridurrebbe nel 2009 (-1,0 per cento). Il tasso di disoccupazione mostrerebbe un aumento per il secondo anno consecutivo, attestandosi all'8,2 per cento. Il costo del lavoro risulterebbe in sensibile decelerazione rispetto al 2008 per effetto della moderazione salariale.

Nel periodo 2010-2011 il prodotto crescerebbe in media dello 0,7 per cento. I consumi privati sono stimati aumentare in media dello 0,9 per cento circa, grazie a un recupero del reddito disponibile reale. Gli investimenti in macchinari e attrezzature, favoriti dal miglioramento delle prospettive della domanda, mostrerebbero un incremento medio del 1,4 per cento circa. Gli investimenti in costruzioni risulterebbero in crescita moderata, per effetto dell'avvenuto aggiustamento del settore immobiliare residenziale. Le esportazioni sarebbero trainate dal recupero del commercio mondiale e dal ritrovato dinamismo degli investimenti. Le imprese esportatrici tenderebbero a recuperare gradualmente competitività di prezzo, grazie a una dinamica poco sostenuta dei deflatori delle esportazioni (2,1 per cento a fine periodo). Le importazioni mostrerebbero un recupero, spinte dalla domanda interna più sostenuta.

Nel periodo biennio 2010-2011, l'occupazione è stimata crescere in media dello 0,4 per cento. A fine periodo il tasso di disoccupazione si attesterebbe all'8,2 per cento. Il contenuto incremento delle retribuzioni nominali e un modesto recupero di produttività limiterebbero la dinamica attesa del costo del lavoro per unità di prodotto e dell'inflazione interna. Coerentemente con la moderazione delle pressioni inflazionistiche esterne, l'inflazione misurata dal deflatore dei consumi privati dovrebbe attestarsi in media lievemente al di sotto del 2,0 per cento.

**TAVOLA 1: IPOTESI DI BASE**

	2007	2008	2009	2010	2011
Tasso di interesse a breve termine (1)	4,0	3,5	1,9	3,2	4,1
Tasso di interesse a lungo termine (1)	4,4	4,8	4,8	5,2	5,6
Tassi di cambio dollaro/euro	1,37	1,47	1,38	1,38	1,38
Variazione del tasso di cambio effettivo nominale	3,9	4,6	0,3	0,0	0,0
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa UE	5,4	3,7	0,6	3,2	4,4
Tasso di crescita del PIL UE	2,9	1,0	-1,8	0,5	2,5
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	4,6	2,7	0,6	3,3	5,4
Tasso di crescita delle importaz. in volume, esclusa UE	8,2	5,1	-1,8	4,2	6,3
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	72,5	98,5	52,1	61,7	61,7

1) Per tasso di interesse a breve termine si intende il tasso sui titoli di stato italiani a tre mesi ponderati per le quantità previste in emissione dello stesso strumento. Per tasso di interesse a lungo termine si intende il tasso sui titoli di stato a dieci anni. I dati sui tassi di interesse sono medie annuali.

TAVOLA 2a: PROSPETTIVE MACROECONOMICHE

	2007 livello (1)	2007	2008	2009 var. %	2010	2011
PIL reale	1.284.868	1,5	-0,6	-2,0	0,3	1,0
PIL nominale	1.535.541	3,8	2,4	-0,6	2,1	2,9
COMPONENTI DEL PIL REALE						
Consumi privati	753.824	1,4	-0,5	-0,5	0,6	1,2
Spesa della P.A. e I.S.P. (2)	258.539	1,3	1,1	0,3	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	272.005	1,2	-1,8	-6,8	0,3	1,4
Esportazioni di beni e servizi	372.081	5,0	-1,4	-5,0	1,3	3,5
Importazioni di beni e servizi	378.003	4,4	-2,9	-4,3	1,6	3,4
CONTIRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE (3)						
Esportazioni nette		0,1	0,4	-0,2	-0,1	0,0
Variazione delle scorte		0,0	-0,5	-0,1	0,0	0,0
Domanda interna		1,4	-0,6	-1,7	0,4	1,0

1) Milioni di euro.

2) P.A.= Pubblica Amministrazione; I.S.P.= Istituzioni Sociali Private.

3) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

TAVOLA 2b: PREZZI

	2007 livello	2007	2008	2009 var. %	2010	2011
Deflatore del PIL	119,5	2,3	3,0	1,4	1,7	1,9
Deflatore dei consumi privati	119,4	2,2	3,6	1,2	1,8	1,9
HICP	104,3	2,0	3,5	1,2	1,7	2,0
Deflatore dei consumi pubblici	119,9	0,4	4,2	0,9	1,0	0,9
Deflatore degli investimenti	118,9	2,6	2,7	0,3	1,6	1,9
Deflatore delle esportazioni	120,5	3,6	4,8	1,4	2,0	2,1
Deflatore delle importazioni	119,8	2,3	6,1	-0,4	1,5	1,7

**TAVOLA 2c: MERCATO DEL LAVORO**

	2007 livello (1)	2007	2008	2009 var. %	2010	2011
Occupati di contabilità nazionale	25.165	1,1	0,5	-1,0	0,2	0,5
Monte ore lavorate	45.892.027	1,7	1,0	-0,7	0,1	0,0
Tasso di disoccupazione		6,1	6,9	8,2	8,4	8,2
Produttività del lavoro misurata sugli occupati	51.058	0,3	-1,0	-1,1	0,2	0,5
Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate	28	-0,2	-1,5	-1,3	0,3	1,0
Redditi da lavoro dipendente	630.440	3,5	5,6	1,2	2,1	2,6
Costo del lavoro	35.131	1,9	4,3	1,5	1,9	2,0

1) Unità di misura: migliaia di unità per gli occupati di contabilità nazionale e il monte ore lavorate; euro a valori costanti per la produttività del lavoro; milioni di euro a valori correnti per i redditi da lavoro dipendente ed euro per il costo del lavoro.

TAVOLA 2d: CONTI SETTORIALI

	2007	2008	2009 in % PIL	2010	2011
Accreditamento/indebitamento netto con il resto del mondo	-1,6	-1,6	-1,3	-1,1	-0,9
Bilancia dei beni e servizi	-0,3	-0,2	0,1	0,1	0,3
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti	-1,4	-1,5	-1,5	-1,4	-1,3
Conto capitale	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Indebitamento/surplus del settore privato	0,0	1,0	2,4	2,1	2,0
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche (1)	-1,5	-2,6	-3,7	-3,3	-2,9
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche	-1,6	-2,6	-3,7	-3,3	-2,9
Discrepanze statistiche					

1) Per il 2007 è stato introdotto l'indebitamento delle AA.PP. B.9 giacché è questo il saldo utilizzato dal SEC95 ai fini del calcolo del saldo con il resto del mondo. Segue il saldo EDP B.9.



III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 L'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Le previsioni di finanza pubblica presentate nell'*Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2007* sono state riviste a più riprese nel corso del 2008 in linea con il peggioramento delle prospettive di crescita dell'economia¹.

L'aggravarsi della crisi internazionale a partire dal mese di settembre ha determinato il deterioramento dello scenario macroeconomico. In accoglimento della richiesta della Commissione di un'azione concertata dei paesi membri per fronteggiare la crisi economica, il Governo nel mese di novembre ha varato, con decretazione d'urgenza, un pacchetto di misure a sostegno delle famiglie e delle imprese². Le misure anticrisi approvate hanno comportato una rimodulazione dei conti pubblici senza alterare significativamente i saldi complessivi. Nel febbraio del 2009 con la *Nota Informativa* l'indebitamento netto è stato stimato al rialzo dal 2,5 al 2,6 per cento del PIL³, prevalentemente per effetto di un ridimensionamento delle entrate tributarie connesso con l'acuirsi della crisi economica.

Complessivamente, la differenza tra le stime sull'indebitamento netto per il 2008 presentate in questo Aggiornamento e quelle indicate nel precedente Aggiornamento è pari a 0,4 punti percentuali (Tavola 3). Il maggiore disavanzo è da attribuirsi principalmente alla maggiore incidenza percentuale delle spese sul PIL in diminuzione, rispetto alla precedente previsione (0,5 punti percentuali di PIL), solo in parte compensata dal maggior peso delle entrate (0,1 punti percentuali di PIL). All'interno della spesa corrente, l'accresciuto peso dei trasferimenti sociali in denaro (0,4 punti percentuali) è stato controbilanciato in misura marginale dalla riduzione dei redditi da lavoro dipendente (-0,1 punti percentuali). L'incidenza degli investimenti fissi lordi si è ridotta di 0,2 punti percentuali. Relativamente alle entrate correnti la maggiore incidenza delle imposte dirette (0,4 punti percentuali) e dei contributi sociali (0,2 punti percentuali) ha compensato la minore incidenza delle imposte indirette (-0,6 punti percentuali). La crescita economica risulta inferiore per 2,1 punti rispetto a quanto previsto nel precedente Aggiornamento (-0,6 rispetto a 1,5 per cento).

¹ Nella prima revisione in aprile (nella Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica per il 2008) l'indebitamento netto per il 2008 è stato stimato in rialzo dal 2,2 al 2,4 per cento del PIL. Successivamente nel mese di giugno (con il DPEF per gli anni 2009-2013) tale stima è stata ulteriormente rivista al 2,5 per cento del PIL e, infine, riconfermata nel mese di settembre (con la Relazione Previsionale e Programmatica e la Nota di Aggiornamento al DPEF), sia pure in presenza di una marginale ricomposizione dei conti che non incideva sui saldi complessivi.

² D.L. n.185/2008 (cvt. nella L. n.2/2009).

³ Il livello stimato sconta le modifiche apportate al D.L. n. 185/2008 (cvt. nella L. n.2/2009) dal D.L. n. 207/2008 relativamente al differimento di una quota dell'acconto IRES e IRAP.



Rispetto ai risultati conseguiti nel 2007, l'indebitamento netto nominale del 2008 (non corretto per il ciclo) aumenta di 1,0 punti percentuali di PIL, passando dall'1,6 al 2,6 per cento⁴. Il risultato del 2007 ha beneficiato del rinvio all'anno successivo di alcuni interventi già previsti e valutati pari a circa 0,2 punti di PIL. Il confronto tra i valori dell'indebitamento aggiustati con gli effetti di tale slittamento e depurati dell'impatto migliorativo delle misure *una tantum* (pari rispettivamente a 0,1 e 0,2 punti di PIL nel 2007 e nel 2008) evidenzia un aumento del disavanzo fra il 2007 e il 2008 di 0,7 punti di PIL.

TAVOLA 3: DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITÀ

	2007	2008	2009	2010	2011
TASSO DI CRESCITA DEL PIL					
Programma di Stabilità 2007	1,9	1,5	1,6	1,7	1,8
Programma di Stabilità 2008	1,5	-0,6	-2,0	0,3	1,0
Differenza	-0,4	-2,1	-3,6	-1,4	-0,8
INDEBITAMENTO NETTO (in % del PIL)					
Programma di Stabilità 2007	-2,4	-2,2	-1,5	-0,7	0,0
Programma di Stabilità 2008	-1,6	-2,6	-3,7	-3,3	-2,9
Differenza	0,8	-0,4	-2,2	-2,6	-2,9
DEBITO PUBBLICO (1) (in % del PIL)					
Programma di Stabilità 2007	105,0	103,5	101,5	98,5	95,1
Programma di Stabilità 2008	104,1	105,9	110,5	112,0	111,6
Differenza	-0,9	2,4	9,0	13,3	16,5

1) La stima per il 2009 non comprende le emissioni di debito pubblico per eventuali interventi a sostegno del settore bancario. Parimenti essa non include gli eventuali proventi derivanti da tali misure, attualmente ancora non quantificabili.

In particolare, le entrate totali in rapporto al PIL sono stimate in calo di 0,2 punti percentuali rispetto al 2007, specialmente per effetto del minor gettito tributario (-0,7 punti percentuali) controilanciato solo in parte dalla crescita dei contributi sociali (0,4 punti percentuali). Il calo delle entrate tributarie è dovuto principalmente alla riduzione delle imposte indirette (-0,9 punti percentuali), compensata solo marginalmente dalle maggiori imposte dirette (0,2 punti percentuali).

L'incidenza della spesa complessiva è stimata in aumento dello 0,8 per cento del PIL rispetto al 2007 a seguito dell'incremento delle principali componenti di spesa corrente, in particolare per trasferimenti sociali in denaro (0,5 punti percentuali) e per redditi da lavoro dipendente (0,3 punti percentuali). La spesa primaria risulta in crescita di 0,7 punti percentuali per effetto del contestuale aumento di 0,1 punti percentuali dell'incidenza della spesa per interessi (dal 5,0 al 5,1 per cento).

⁴ Il risultato del 2007 è stato rivisto all'1,6 per cento del PIL, a seguito della recente decisione di Eurostat in merito alla classificazione del gruppo Equitalia S.p.A. (*holding* e controllate) quale soggetto interno al comparto della P.A.. Tale riclassificazione ha determinato una diversa contabilizzazione della soppressione dell'obbligo di anticipazione della riscossione delle imposte da parte dei concessionari disposta a fine 2007 con il D.L. n. 248/2007. L'operazione con Equitalia, inizialmente registrata tra i trasferimenti in conto capitale alle imprese, si consolida all'interno della P.A. determinando un miglioramento del saldo.

TAVOLA 4: EVOLUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE¹

	2007		2008	2009		2010	2011
	livello (2)	in % PIL		in % PIL			
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione							
1. Amministrazioni pubbliche	-24.094	-1,6	-2,6	-3,7	-3,3	-2,9	
2. Amministrazioni centrali	-37.656	-2,5	-2,3	-3,3	-3,1	-2,8	
3. Stato	-36.646	-2,4	-2,3	-3,2	-3,1	-2,7	
4. Amministrazioni locali	3.585	0,2	-0,8	-0,8	-0,6	-0,5	
5. Enti previdenziali	9.977	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4	
Amministrazioni Pubbliche							
6. Totale entrate	716.234	46,6	46,4	46,8	46,8	46,6	
7. Totale spese (3)	740.328	48,2	49,0	50,5	50,0	49,5	
8. Indebitamento netto	-24.094	-1,6	-2,6	-3,7	-3,3	-2,9	
9. Spesa per interessi (3)	76.580	5,0	5,1	5,0	5,2	5,4	
10. Avanzo primario (3)	52.486	3,4	2,5	1,3	1,9	2,6	
11. Misure <i>una tantum</i> (4)	1.879	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	
Componenti del lato delle entrate							
12. Totale entrate tributarie	459.888	29,9	29,2	29,2	29,2	29,1	
12a. Imposte indirette	225.928	14,7	13,8	13,7	13,7	13,5	
12b. Imposte dirette	233.660	15,2	15,4	15,5	15,4	15,5	
12c. Imposte in c/capitale	300	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
13. Contributi sociali	204.772	13,3	13,8	14,2	14,1	14,1	
14. Redditi da proprietà	9.321	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	
15. Altre entrate	42.253	2,8	2,8	2,9	2,8	2,8	
16. Totale entrate	716.234	46,6	46,4	46,8	46,8	46,6	
<i>p.m. Pressione fiscale</i>		<i>43,3</i>	<i>43,0</i>	<i>43,3</i>	<i>43,3</i>	<i>43,2</i>	
Componenti del lato della spesa							
17. Red. lavoro dip + Consumi intermedi	244.383	15,9	16,4	16,6	16,4	16,0	
17a. Redditi da lavoro dipendente	164.645	10,7	11,0	11,3	11,2	11,0	
17b. Consumi intermedi	79.738	5,2	5,4	5,3	5,2	5,0	
18. Totale trasferimenti sociali	307.006	20,0	20,5	21,5	21,5	21,6	
18a. Trasferimenti sociali in natura	41.722	2,7	2,8	2,9	2,9	2,9	
18b. Prestazioni sociali non in natura	265.284	17,3	17,7	18,6	18,6	18,7	
19. Interessi passivi	76.580	5,0	5,1	5,0	5,2	5,4	
20. Contributi alla produzione	14.198	0,9	0,8	0,9	0,9	0,8	
21. Investimenti fissi lordi (5)	36.134	2,4	2,3	2,4	2,2	2,1	
22. Altre spese	62.027	4,0	3,9	4,1	3,9	3,5	
23. Totale spese	740.328	48,2	49,0	50,5	50,0	49,5	
<i>p.m. Consumi pubblici</i>	<i>303.950</i>	<i>19,8</i>	<i>20,4</i>	<i>20,8</i>	<i>20,5</i>	<i>20,1</i>	

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono causare differenze tra la somma delle varie voci di spesa e di entrata e, rispettivamente, il totale delle spese e il totale delle entrate.

2) Valori in milioni.

3) Al netto dei flussi relativi agli *swap*, che hanno determinato nel 2007 un peggioramento della spesa per interessi e quindi dell'indebitamento per 450 milioni.

4) Il segno positivo indica misure *una tantum* a riduzione dell'indebitamento.

5) Il dato per il 2009 riflette la revisione della strategia relativa agli investimenti immobiliari adottata in considerazione della crisi economica internazionale e ritenuto che le condizioni del mercato immobiliare non sono favorevoli alla dismissione nel breve periodo di compendi immobiliari. La nuova impostazione porta a un incremento degli investimenti fissi pari a 1,9 miliardi.

Per il 2009, l'indebitamento netto nominale delle Amministrazioni Pubbliche viene stimato pari al 3,7 per cento del PIL, in aumento di 2,2 punti rispetto a quanto indicato nel precedente Aggiornamento. Tale stima risente della marcata revisione al ribasso della



crescita attesa per il 2009 (-3,6 punti percentuali) che incide in misura rilevante sull'andamento prospettico delle entrate.

Per il biennio successivo 2010-2011, le stime di finanza pubblica incorporano gli effetti dell'andamento del ciclo economico. Alla fine del periodo l'indebitamento netto è atteso collocarsi al 2,9 per cento del PIL, mentre l'avanzo primario è stimato in aumento dall'1,9 per cento del 2010 al 2,6 del 2011, nonostante la crescita dell'incidenza della spesa per interessi dal 5,2 al 5,4 per cento del PIL.

IL DECRETO ANTICRISI

Il decreto anticrisi adottato il 29 novembre 2008 e quindi immediatamente dopo l'European Economic Recovery Plan attiva in funzione anticrisi una massa di risorse pari a circa 40 miliardi di euro così composta: 6 miliardi per il sostegno alle persone e alle imprese, 16 miliardi per il finanziamento delle infrastrutture anche con strumenti di project financing, 8 miliardi (stimati) per ammortizzatori sociali, 10 miliardi (stimati) per il finanziamento alle imprese attraverso l'emissione di bond bancari in funzione anti crunch. Una parte di queste risorse era già iscritta nel bilancio ma la novità consiste soprattutto nel riorientamento complessivo dei fondi stessi in una logica anticrisi. Il decreto ha operato un sostanziale timeout dei meccanismi di spesa pubblica concentrandone i flussi su due direzioni principali con la creazione di due fondi di bilancio:

- a) Un fondo infrastrutturale mirato a finanziare tanto le grandi infrastrutture, per la cui attuazione si prevede una radicale velocizzazione procedurale-amministrativa, quanto per le infrastrutture più piccole cui si assegna una funzione di stimolo diretto all'economia.*
- b) Un fondo sociale mirato a integrare quantitativamente e a modificare qualitativamente il meccanismo dei cosiddetti ammortizzatori sociali, concentrando a questo fine i fondi nazionali, i fondi regionali, i fondi comunitari.*

III.2 IL SALDO DI BILANCIO CORRETTO PER IL CICLO

Il saldo di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*, o *deficit* strutturale, costituisce un indicatore sintetico di riferimento per il Patto di Stabilità e Crescita per valutare la condizione strutturale del bilancio pubblico, cioè al netto degli effetti dell'andamento ciclico dell'economia e dell'impatto di misure con effetti temporanei.

In particolare, la componente ciclica del bilancio pubblico, calcolata come prodotto tra l'*output gap* e l'elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica⁵, individua la

⁵ Tale valore viene determinato in sede europea ed è pari, per l'Italia, a 0,5.



variazione delle entrate fiscali e delle spese per ammortizzatori sociali dovuta alle fluttuazioni di breve periodo dell'economia. L'andamento dell'*output gap* e la dinamica del PIL potenziale sono stati calcolati applicando la metodologia approvata dal Consiglio ECOFIN.

La Tavola 5 riporta gli andamenti del PIL a prezzi costanti, del PIL potenziale e delle variabili di finanza pubblica corrette per il ciclo economico e al netto delle misure *una tantum* per il periodo 2007-2011. Nel 2008, a causa degli effetti della sfavorevole congiuntura internazionale, il tasso di crescita del PIL a prezzi costanti è atteso negativo (-0,6 per cento), registrando una diminuzione di circa 2 punti percentuali rispetto al 2007. Il manifestarsi degli effetti reali della crisi si ripercuoterà negativamente sulla crescita economica per tutto il 2009 (-2,0 per cento) mentre una graduale ripresa in media d'anno è prevista dal 2010.

A partire dal 2009 il prodotto interno lordo rimane al di sotto del suo livello potenziale, con un *output gap*⁶ che si colloca a -2,7 per cento del PIL nel 2010 per poi passare a -2,4 nel 2011. Questo andamento si riflette sulla componente ciclica del saldo di bilancio. Riguardo alle misure *una tantum* il Governo conferma l'intenzione di farne un uso limitato nella parte restante della legislatura.

TAVOLA 5: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO¹ (in percentuale del PIL)

	2007	2008	2009	2010	2011
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	1,5	-0,6	-2,0	0,3	1,0
Indebitamento netto	-1,6	-2,6	-3,7	-3,3	-2,9
Interessi passivi	5,0	5,1	5,0	5,2	5,4
Tasso di crescita del PIL potenziale	1,1	0,8	0,6	0,7	0,7
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:					
<i>Lavoro</i>	0,9	0,6	0,5	0,5	0,3
<i>Capitale</i>	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
<i>Output gap</i>	1,6	0,3	-2,3	-2,7	-2,4
Componente ciclica del saldo di bilancio	0,8	0,1	-1,2	-1,3	-1,2
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-2,4	-2,7	-2,5	-1,9	-1,7
Avanzo primario corretto per il ciclo	2,6	2,4	2,4	3,2	3,7
Misure <i>una tantum</i>	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Saldo di bilancio al netto delle <i>una tantum</i>	-1,7	-2,8	-3,8	-3,3	-2,9
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	-2,5	-2,9	-2,6	-2,0	-1,7
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	2,5	2,2	2,3	3,2	3,7
Variazione saldo di bilancio al netto delle <i>una tantum</i>	-1,3	1,1	1,0	-0,5	-0,4
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	-1,1	0,4	-0,3	-0,6	-0,3

1) La popolazione in età lavorativa per il 2011 è stata calcolata sulla base dei dati della Commissione Europea per il 2010 e applicando per l'anno successivo il tasso di crescita calcolato sulla base delle proiezioni demografiche dell'ISTAT (2007-2051). I dati di Finanza pubblica per il 2007 considerano la riclassificazione di Equitalia. Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella.

⁶ Si ricorda che l'*output gap* misura la differenza, in livelli, tra il PIL effettivo ed il PIL potenziale rapportata al PIL potenziale.



Nel 2008 il saldo di bilancio (indebitamento netto) corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum* è pari al 2,9 per cento del PIL; nel 2009 è previsto in leggera riduzione. Nel 2010 l'aggiustamento strutturale torna ad essere superiore allo 0,5 per cento del PIL, in linea con quanto concordato in sede europea.

L'aggravarsi della crisi economica nel biennio 2008-2009 e la conseguente maggiore criticità delle condizioni di finanza pubblica portano al rinvio del raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, pur restando confermato l'impegno al conseguimento dell'obiettivo di pareggio di bilancio (MTO). L'*European Economic Recovery Plan*, presentato il 26 novembre scorso dalla Commissione Europea, ha riconosciuto la necessità di contrastare la crisi finanziaria e la recessione economica concedendo un più ampio margine di manovra dal lato della politica di bilancio agli stati membri nel sostanziale rispetto delle prescrizioni del nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Il Consiglio ECOFIN del 2 dicembre 2008 e il Consiglio dell'11-12 dicembre 2008 hanno confermato questi orientamenti.

III.3 IL DEBITO PUBBLICO

Nel 2007, il rapporto debito/PIL è diminuito di 2,8 punti percentuali rispetto al 2006, passando dal 106,9 al 104,1 per cento. Tale decremento è stato superiore di un punto percentuale di PIL rispetto a quello stimato nelle previsioni dell'*Aggiornamento del Programma di Stabilità 2007*, in cui si prefigurava una discesa dal 106,8 al 105,0 per cento. Una parte di questa differenza va imputata alle riclassificazioni effettuate dall'ISTAT nel 2008.

In particolare, il 1° ottobre 2008 l'ISTAT ha notificato diverse revisioni contabili di finanza pubblica con riferimento agli anni 2005, 2006 e 2007 che hanno avuto un impatto sia sull'indebitamento netto sia su fabbisogno e debito delle Pubbliche Amministrazioni. Rispetto alla precedente Notifica, il debito delle Pubbliche Amministrazioni è stato rivisto al rialzo di 0,1, 0,4 e 0,1 punti percentuali di PIL rispettivamente per gli anni 2005, 2006 e 2007. Alla base di queste revisioni, oltre le ordinarie periodiche riclassificazioni, vanno segnalate la decisione Eurostat del 28 marzo 2008, che ha ricondotto il gruppo Equitalia Spa all'interno del settore pubblico, e il recepimento del parere Eurostat circa il trattamento contabile di alcune operazioni finanziarie. Per quanto riguarda Equitalia S.p.A, la decisione Eurostat ha comportato l'inclusione tra le passività delle Pubbliche Amministrazioni delle poste di debito precedentemente contratte dalla società: in questo modo il debito è stato rivisto al rialzo per 5.275 milioni nel 2006 e 1.191 milioni nel 2007. Per quanto concerne la contabilizzazione degli effetti finanziari derivanti dalle operazioni finanziarie di cui sopra⁷, la riclassificazione ha riguardato le somme incassate *una tantum*

⁷ Si veda il documento *Eurostat Guidance on accounting rules for EDP*, del 13 Marzo 2008.



all'atto della stipula di contratti di *swap* su tassi di interesse, che secondo le linee guida dell'Eurostat vanno considerate quali prestiti erogati dalla controparte all'amministrazione contraente.

Per il 2006 queste revisioni del debito nominale sono state, tuttavia, compensate dalla revisione al rialzo della serie del PIL, per cui il rapporto debito/PIL si è infine attestato al 106,9 per cento, in marginale aumento rispetto al 106,8 per cento dello scorso Aggiornamento.

Nel 2007, la sensibile riduzione del rapporto tra quanto previsto nello scorso Aggiornamento e il risultato finale (105,0 contro il 104,1 per cento del PIL) si deve ad una significativa diminuzione del debito nominale, che ha più che compensato una chiusura del PIL 2007 al di sotto del livello previsto nell'ultimo Aggiornamento. Se infatti il PIL nominale è risultato inferiore alle previsioni per circa lo 0,5 per cento, il debito nominale delle Pubbliche Amministrazioni si è attestato su di un livello inferiore alle previsioni per circa 1,4 punti di PIL, anche includendo le sopramenzionate riclassificazioni al rialzo operate dall'ISTAT.

TAVOLA 6: RAPPORTO DEBITO/PIL¹

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Debito pubblico						
Livello	106,9	104,1	105,9	110,5	112,0	111,6
Variazioni	1,0	-2,8	1,8	4,6	1,5	-0,4
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico (in % del PIL)						
Avanzo primario (competenza economica)	-1,3	-3,4	-2,5	-1,3	-1,9	-2,6
Effetto <i>snow-ball</i>	0,9	1,1	2,7	5,6	2,9	2,3
di cui: <i>Interessi (competenza economica)</i>	4,6	5,0	5,1	5,0	5,2	5,4
Aggiustamento <i>Stock</i> - Flussi	1,4	-0,5	1,7	0,3	0,5	-0,1
di cui: <i>Differenza tra cassa e competenza</i>	-0,2	0,0	0,1	-0,5		
<i>Accumulazione netta di asset finanziari (2)</i>	0,6	0,4	0,6	0,4		
di cui: <i>Introiti da privatizzazioni</i>						
<i>Effetti di valutazione del debito</i>	0,2	0,3	0,2	0,2		
<i>Altro (3)</i>	0,8	-1,2	0,7	0,2		
p. m. Tasso di interesse implicito sul debito pubblico	4,5	4,8	5,0	4,7	4,8	5,0

- 1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze fra i valori presentati nella tavola.
- 2) La stima per il 2009 non comprende le emissioni di debito pubblico per eventuali interventi a sostegno del sistema bancario previsti dalla L. n.190/2008 e dalla L. n.2/2009 di conversione del D.L. n.185/2008.
- 3) La voce altro, residuale rispetto alle precedenti, comprende: a) variazioni dei depositi attivi del MEF presso la Banca d'Italia; b) effetto delle revisioni dell'indebitamento della P.A. e livello di debito pubblico indicate nella notifica ISTAT di ottobre 2008; c) discrepanze statistiche; d) variazione del saldo del Fondo di Ammortamento dei titoli di Stato.



A rallentare la dinamica del debito nel 2007 hanno contribuito essenzialmente tre fattori: un ricorso superiore alle attese al conto disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia per circa l'1,0 per cento del PIL⁸; un utilizzo del Fondo di Ammortamento dei titoli di Stato per un ammontare pari allo 0,3 per cento; un miglioramento del fabbisogno del Settore Pubblico rispetto alle previsioni per circa lo 0,1 per cento del PIL.

Per quanto riguarda il 2008, si stima che il rapporto debito/PIL si sia attestato al 105,9 per cento. Questo rialzo si deve ad una pluralità di fattori: innanzitutto una crescita prevista per il PIL nominale largamente inferiore alle stime del precedente Aggiornamento, per circa 1,6 punti percentuali; inoltre le ultime stime del fabbisogno per il 2008 risultano essere superiori a quelle dell'ultimo Aggiornamento per circa 0,9 punti percentuali di PIL; infine vanno segnalati gli effetti di valutazione del debito, legati soprattutto all'impatto dei titoli indicizzati all'inflazione, che sono stati rivisti al rialzo per tenere conto dell'effettiva maggiore inflazione verificatasi nel corso del 2008, e le maggiori emissioni di debito realizzate per garantire un'adeguata giacenza sul conto disponibilità del Tesoro di fine anno.

Per gli anni successivi, le nuove stime sulla crescita del PIL nominale, riviste significativamente al ribasso, accompagnate da un rialzo della serie del debito a seguito delle revisioni nelle stime degli aggregati di finanza pubblica, danno luogo ad una crescita del rapporto debito/PIL fino al 2010, contrariamente a quanto previsto nello scorso Aggiornamento. Il rapporto è previsto salire più significativamente nel 2009 soprattutto per effetto della crescita economica negativa attesa per il medesimo anno. A partire dal 2011 il rapporto torna a ridursi per attestarsi al 111,6 per cento. L'effetto congiunto di un quadro macroeconomico decisamente più debole e di una dinamica dei saldi di finanza pubblica meno favorevole, conducono ad un profilo del rapporto debito/PIL su livelli più elevati, sebbene nell'ultimo anno si manifesti un'inversione di tendenza.

LE MISURE PER LA TUTELA DEL RISPARMIO, LA STABILITÀ DEL SISTEMA CREDITIZIO E LA CONTINUITÀ DELL'EROGAZIONE DEL CREDITO

Il Governo ha varato nel mese di ottobre due decreti legge (il 155 e il 157) contenenti misure urgenti per garantire il risparmio e per questo la stabilità del sistema creditizio e, inoltre, la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, successivamente riuniti in sede di conversione con la L. 190 del 4 dicembre 2008.

La Legge 190 prevede: 1) la eventuale se necessaria ricapitalizzazione di banche italiane; 2) il sostegno a operazioni volte a fronteggiare gravi crisi di liquidità; 3) la garanzia statale ai depositanti. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze è autorizzato a sottoscrivere o garantire aumenti di capitale deliberati da banche italiane la cui situazione patrimoniale venga ritenuta

⁸ Si veda la Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza 2008 (pag 89).



inadeguata dalla Banca d'Italia. Per salvaguardare gli interessi dei contribuenti, le banche interessate dovranno adottare un piano di stabilizzazione e di rafforzamento e una coerente politica dei dividendi, che dovranno essere valutati dalla Banca d'Italia. Le azioni sottoscritte dal Ministero godranno di privilegi nella distribuzione degli utili. Per agevolare gli interventi a sostegno della liquidità, la Legge 190 semplifica le formalità relative alle garanzie prestate a fronte dell'erogazione di finanziamenti da parte della Banca d'Italia. Nel caso di gravi crisi di liquidità, viene inoltre concessa al Ministero dell'Economia la facoltà di rilasciare la garanzia statale sui prestiti concessi dalla Banca d'Italia a banche italiane e succursali di banche estere. Con riferimento ai depositi, il Ministero dell'Economia è autorizzato a rilasciare la garanzia statale a integrazione e in aggiunta al sistema di assicurazione interbancaria dei depositi, che prevede già un livello di copertura (103.191,38 euro) largamente superiore alla soglia minima prevista dalle norme comunitarie, recentemente elevata a 50.000 euro.

Inoltre, la Legge 190 autorizza, fino al 31 dicembre 2009, il Ministero dell'Economia a: i) concedere la garanzia statale sulle nuove passività delle banche italiane con scadenza fino a cinque anni; ii) effettuare operazioni temporanee di scambio tra titoli di Stato e attività nel portafoglio delle banche o passività delle banche italiane controparti; iii) concedere la garanzia dello Stato sui contratti tra operatori italiani e banche italiane volte a rendere temporaneamente disponibili alle banche stesse titoli stanziabili per operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema.

Da ultimo, con il decreto 185 del 29 novembre 2008 (cvt. con la L.2 del 28 gennaio 2009), contenente misure per l'economia reale, il Governo ha introdotto un'ulteriore misura per favorire un appropriato livello di patrimonializzazione del sistema bancario e un adeguato flusso di finanziamenti all'economia. In particolare il decreto autorizza, fino al 31 dicembre 2009, il Ministero dell'Economia a sottoscrivere, su richiesta delle banche interessate, strumenti finanziari diversi dalle azioni e privi di diritto di voto, computabili nel patrimonio di vigilanza. Tali strumenti finanziari possono essere convertiti in azioni ordinarie, ovvero essere oggetto di rimborso o riscatto su richiesta dell'emittente, a condizione che la Banca d'Italia attesti che l'operazione non pregiudica le condizioni finanziarie dell'emittente. La sottoscrizione è consentita a condizione che: 1) l'operazione risulti economica nel suo complesso per il Ministero; 2) le banche assumano gli impegni definiti in un apposito protocollo d'intenti con il Ministero dell'Economia in ordine al livello e alle condizioni del credito da assicurare alle piccole e medie imprese e alle famiglie; 3) le banche adottino un codice etico, riguardante anche le politiche di remunerazione del management aziendale.

Per quanto riguarda l'impatto delle misure sui conti pubblici, eventuali interventi di ricapitalizzazione delle banche e di scambio temporaneo di titoli non modificherebbero l'indebitamento netto, trattandosi di operazioni finanziarie. Si registrerebbe invece un aumento del debito lordo e del fabbisogno, pari alle risorse reperite sui mercati finanziari. Questo aumento verrebbe riassorbito al momento della cessione delle attività acquisite e della scadenza delle operazioni di scambio titoli. L'estensione della garanzia sui depositi e sulle altre passività, nonché le garanzie sulle operazioni di scambio temporaneo di titoli tra banche italiane e operatori italiani, determinerebbero un impatto sui conti solo nell'eventualità di una loro attivazione. In particolare,



con riferimento alle garanzie sulle passività e sui titoli utilizzabili ai fini di rifinanziamento con l'Eurosistema, si avrebbe un impatto sull'indebitamento netto dato dalla differenza tra l'ammontare della garanzia attivata e le commissioni incassate. Il valore nominale dei titoli pubblici emessi per coprire le garanzie attivate si rifletterebbe invece direttamente sul debito. Quanto alla sottoscrizione di strumenti finanziari diversi dalle azioni (prevista dal decreto 185), si avrebbe un effetto sull'indebitamento netto dato dalla differenza tra gli interessi percepiti dallo Stato e quelli pagati su titoli pubblici emessi per finanziare l'intervento. Il debito lordo dello Stato aumenterebbe per l'ammontare dei titoli emessi ai fini del reperimento delle risorse⁹.

⁹ Il profilo del debito del 2009 nell'attuale Aggiornamento non considera le emissioni di debito pubblico per eventuali interventi a sostegno del sistema bancario. Parimenti essa non include gli eventuali proventi derivanti da tali misure, attualmente ancora non quantificabili.



IV. ANALISI DI SENSITIVITÀ

IV.1 SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA ECONOMICA

La sensitività della finanza pubblica italiana alla crescita economica è valutata simulando il comportamento dell'indebitamento netto e del debito pubblico rispetto a due scenari macroeconomici alternativi nei quali, coerentemente con l'evoluzione di alcune variabili economiche internazionali nel periodo 2008-2011, la crescita del PIL reale è ogni anno superiore o inferiore di 0,5 punti percentuali rispetto alle previsioni dello scenario di base dal 2009.

TAVOLA 7: SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA¹ (valori percentuali)

		2008	2009	2010	2011
Tasso di crescita del PIL nominale	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	2,4	0,0	2,5	3,4
	Scenario di base	2,4	-0,6	2,1	2,9
	<i>Scenario di minore crescita</i>	2,4	-1,2	1,4	2,2
Tasso di crescita del PIL reale	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-0,6	-1,5	0,8	1,5
	Scenario di base	-0,6	-2,0	0,3	1,0
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-0,6	-2,5	-0,2	0,5
Tasso di crescita del PIL potenziale	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	0,9	0,8	0,9	0,9
	Scenario di base	0,8	0,6	0,7	0,7
	<i>Scenario di minore crescita</i>	0,7	0,4	0,5	0,4
Output gap	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-0,2	-2,4	-2,6	-2,1
	Scenario di base	0,3	-2,3	-2,7	-2,4
	<i>Scenario di minore crescita</i>	0,8	-2,1	-2,8	-2,7
Indebitamento netto	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-2,6	-3,5	-2,8	-2,2
	Scenario di base	-2,6	-3,7	-3,3	-2,9
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-2,6	-4,1	-4,0	-4,0
Indebitamento netto corretto per il ciclo	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-2,5	-2,2	-1,5	-1,2
	Scenario di base	-2,7	-2,5	-1,9	-1,7
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-3,0	-3,1	-2,6	-2,6
Avanzo primario	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	2,5	1,5	2,3	3,1
	Scenario di base	2,5	1,3	1,9	2,6
	<i>Scenario di minore crescita</i>	2,5	0,9	1,2	1,6
Avanzo primario corretto per il ciclo	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	2,7	2,7	3,6	4,1
	Scenario di base	2,4	2,4	3,2	3,7
	<i>Scenario di minore crescita</i>	2,1	1,9	2,6	3,0
Debito pubblico	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	105,9	109,5	110,1	108,6
	Scenario di base	105,9	110,5	112,0	111,6
	<i>Scenario di minore crescita</i>	105,9	111,5	114,4	115,8

1) L'arrotondamento alla prima cifra decimale può causare la mancata coerenza tra le variabili.

Nota: I saldi strutturali degli scenari alternativi sono stati calcolati utilizzando le elasticità delle entrate (pari a 1,2) e delle uscite (pari a -0,04) rispetto alla crescita economica e non la sensibilità della finanza pubblica alla crescita (pari a 0,5).

Le diverse dinamiche di crescita del PIL influenzano l'avanzo primario facendone variare sia la componente strutturale sia quella ciclica. La componente strutturale viene misurata distinguendo tra entrate e spese strutturali, stimate applicando il metodo

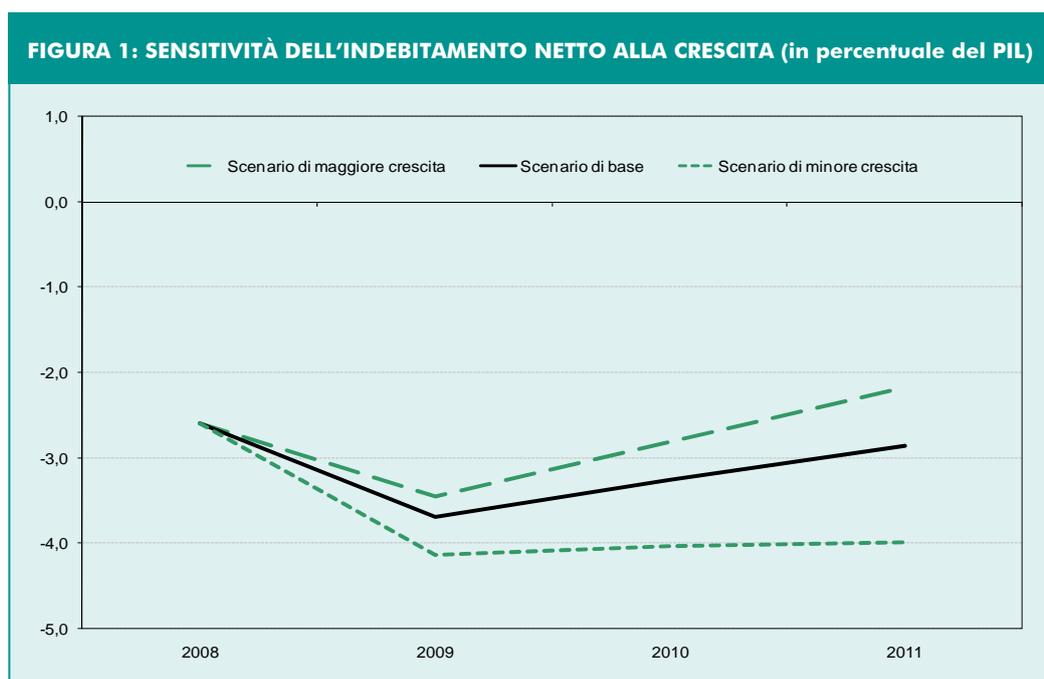


concordato in sede europea. La componente ciclica è calcolata moltiplicando l'*output gap* per l'elasticità del saldo dei conti pubblici al PIL¹. Il profilo dell'avanzo primario altera l'evoluzione del debito e quindi la spesa per interessi.

Per la stima del debito pubblico si assume che lo *stock-flow adjustment* e il tasso di interesse implicito nei due scenari alternativi rimangano identici allo scenario di base (Capitolo 3, Tavola 6).

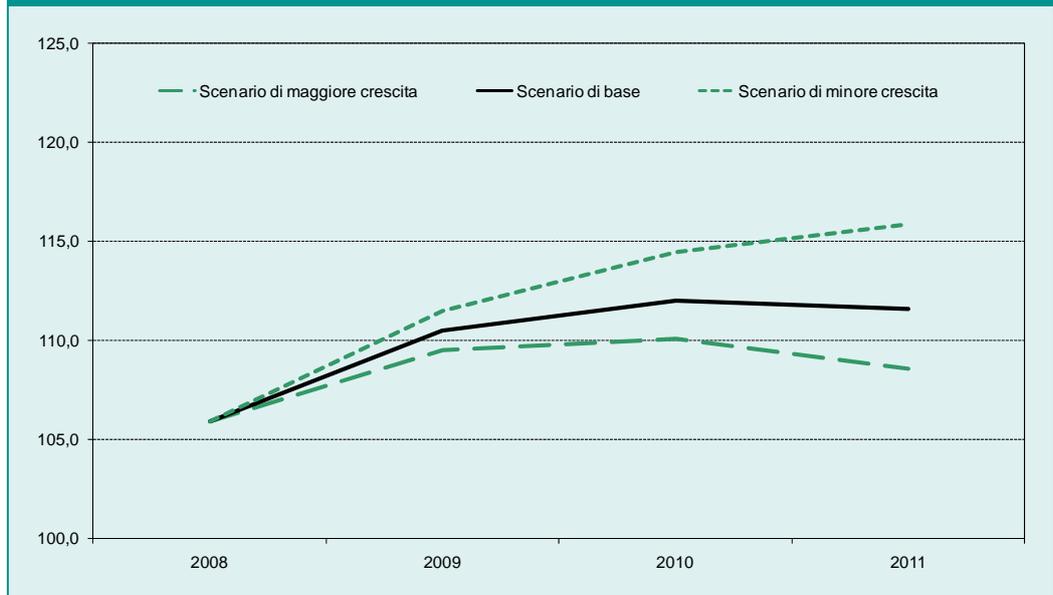
Come si deduce dalla Tavola 7, qualora si realizzasse lo scenario pessimistico, l'indebitamento netto salirebbe al 4,1 per cento nel 2009, per poi diminuire sino al 4,0 per cento nel biennio successivo.

Nello scenario di maggiore crescita, l'indebitamento netto si attesterebbe al 3,5 per cento del PIL nel 2009 e tornerebbe al di sotto del valore soglia del 3,0 per cento a partire dal 2010.



Quanto al rapporto debito/PIL, nello scenario di maggiore crescita questo passerebbe dal 105,9 del 2008 al 109,5 del 2009 per poi diminuire sino al 108,6 per cento del 2011. Al contrario, nello scenario di minor crescita, il profilo del rapporto debito/PIL risulterebbe crescente per tutto l'intervallo di tempo considerato attestandosi al 115,8 per cento nel 2011, circa 4 punti percentuali al di sopra del dato dello scenario di base.

¹ Secondo la metodologia concordata in sede europea tale elasticità è pari a 0,5.


FIGURA 2: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO ALLA CRESCITA (in percentuale del PIL)


IV.2 SENSITIVITÀ AI TASSI DI INTERESSE

Si esaminano in questo paragrafo gli effetti di un aumento di 100 punti base della curva dei rendimenti di mercato sulla spesa per interessi dei titoli di Stato.

L'analisi ha come punto di partenza la descrizione dell'attuale e futura composizione del debito rappresentato dai titoli di Stato negoziabili, che complessivamente al 31 dicembre 2008 risulta in aumento rispetto al 31 dicembre 2007 del 5,26 per cento. A fine dicembre 2008 l'aggregato dei titoli di Stato negoziabili si compone di titoli domestici, ossia emessi sul mercato interno, per il 94,79 per cento, e di titoli esteri, ossia emessi sui mercati esteri, sia in euro che in valuta per il 5,21 per cento.

Si conferma anche per il 2008, come per il 2007, la tendenza alla riduzione della quota estera (passata dal 6,17 al 5,21 per cento), giustificata dalle condizioni di costo che permangono relativamente più elevate rispetto ai titoli domestici.

I dati sintetici sulla struttura del debito indicano come l'esposizione al rischio di rifinanziamento e di interesse sia rimasta sostanzialmente invariata. La vita media complessiva di tutti i titoli di Stato al 31 dicembre 2008 risulta pari a 6,82 anni, sostanzialmente in linea con il dato al 31 dicembre 2007 (6,85 anni). La durata finanziaria al 31 dicembre 2008 risulta essere invece pari a 4,51 anni, in aumento rispetto al dato del corrispondente mese del 2007 (4,45 anni), soprattutto per effetto dell'incremento



marginale del circolante rappresentato da titoli a tasso fisso a lungo termine. Nel corso del 2008 si sono quindi consolidati i risultati già in atto a partire dal 2006.

Al 31 dicembre 2008, la struttura del debito pubblico negoziabile con riferimento ai titoli di Stato in euro del mercato interno mostra che, rispetto al 31 dicembre 2007, è lievemente aumentata sia la quota dei titoli a tasso fisso, passata dal 67,09 per cento al 67,71 per cento, sia la componente indicizzata all'inflazione europea, passata dal 6,54 per cento al 6,59 per cento, anche per effetto della maggiore inflazione occorsa che ha comportato una rivalutazione di tale componente del debito; di contro è lievemente diminuita la componente a breve o a tasso variabile, passata dal 26,37 per cento al 25,71 per cento.

Il 2008 è stato caratterizzato da un forte incremento della volatilità, da una drastica riduzione della liquidità sul mercato secondario dei titoli di Stato, e da un aumento dell'avversione al rischio che ha determinato il cosiddetto fenomeno del *fly to quality*, ossia di corsa all'acquisto di titoli a più elevato merito di credito. In particolare negli ultimi quattro mesi questi fenomeni hanno impresso un forte incremento alla volatilità del differenziale di rendimento dei titoli di Stato contro quelli di analoga scadenza tedeschi e contro i tassi monetari. Rispetto all'inizio del 2008, analogamente a quanto verificatosi nella gran parte dei paesi dell'area dell'euro, questi differenziali risultano aumentati, a dimostrazione del generale riprezzamento del rischio da parte del mercato.

In tale contesto, la politica di emissione attuata dal Tesoro nel 2008 è stata finalizzata a garantire il conseguimento dei medesimi obiettivi degli scorsi anni, in termini di minimizzazione del costo dell'indebitamento e di controllo sia del rischio di rifinanziamento che di quello di interesse, introducendo elementi di flessibilità nell'offerta dei titoli per meglio assecondare le evoluzioni di mercato.

All'interno del debito complessivo rappresentato dai titoli di Stato è aumentata la quota dei titoli a tasso fisso, che è ormai molto vicina ai due terzi. Nell'ambito dei titoli a tasso fisso, in continuità con il passato e nonostante le avverse condizioni di mercato, la politica di emissione ha continuato a focalizzarsi anche sugli strumenti a lungo termine: nel mese di aprile del 2008, ad esempio, è stato introdotto sul mercato un nuovo BTP a 15 anni che è stato a più riprese riaperto per garantirne la liquidità sul mercato secondario.

Sempre all'interno del debito complessivo rappresentato dai titoli di Stato, si è continuata a consolidare la presenza dei titoli indicizzati all'inflazione. Nonostante la scadenza a settembre 2008 del titolo con cui venne inaugurato il programma dei BTP*€i* nel 2003, la continuità delle emissioni (nel mese di maggio è stato emesso anche un nuovo BTP*€i* 10 anni) ha comportato una quota di BTP*€i* a fine 2008 superiore a quella del 2007.

La quota dei titoli a breve o a tasso variabile continua, come gli scorsi anni, ad essere ben al di sotto del 30 per cento. Il lieve decremento verificatosi rispetto a fine dicembre 2007 è spiegabile con la riduzione nell'emissione dei titoli CCT, che ha più che controbilanciato una maggiore emissione di strumenti a breve o brevissimo termine da



parte del Tesoro, per far fronte sia alla domanda crescente di BOT da parte degli investitori al dettaglio residenti in Italia, sia alla maggiore volatilità dei flussi di cassa inframensili.

Le stime relative alla spesa per interessi sono state effettuate sulla base dei tassi impliciti nella curva dei rendimenti dei titoli governativi italiani rilevata alla fine del mese di gennaio 2009.

L'attuale composizione del debito italiano, così come l'evoluzione della durata finanziaria totale del debito e quella della struttura dei pagamenti per cedole e rimborsi, pressoché in linea con quella del 2007, conferma anche per il 2008 la limitata esposizione del bilancio dello Stato alle fluttuazioni dei tassi. Infatti, nell'ipotesi di un aumento istantaneo e permanente di un punto percentuale delle curve dei rendimenti utilizzate per le stime della spesa per interessi per il periodo 2009-2011, l'impatto sull'onere del debito (in rapporto al PIL) è stimato pari allo 0,17 per cento nel primo anno, allo 0,37 per cento nel secondo anno e allo 0,48 per cento nel terzo, mentre l'incremento dei tassi si trasferisce interamente sul costo del debito dopo circa 5,63 anni (a fine dicembre 2007 tale dato era pari a 5,66 anni).

Rispetto all'Aggiornamento del 2007, la sensitività ai tassi risulta quindi in aumento molto lieve per il primo anno di stima (circa lo 0,01 punti percentuali) mentre negli anni successivi tale incremento, pur rimanendo modesto, risulta crescente, fino ad arrivare a 0,13 punti percentuali nel quarto anno. I fattori principali alla base di queste variazioni rispetto allo scorso Aggiornamento sono due: da un lato il forte ridimensionamento delle previsioni di crescita economica e dall'altro la crescita prevista del debito in circolazione, che ovviamente tende ad amplificare l'impatto sulla spesa di un medesimo *shock* sui tassi di interesse. A questi due fattori va poi aggiunto che le previsioni di emissione adottate per elaborare le stime circa la futura spesa per interessi incorporano il previsto adeguamento della composizione delle emissioni alle condizioni di mercato.

Per verificare la solidità dell'analisi, l'esercizio è stato ripetuto considerando curve dei rendimenti caratterizzate da diversa pendenza. I risultati in termini di sensitività sono rimasti sostanzialmente in linea con quelli ottenuti con lo scenario dei tassi sopra illustrato.



V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

La politica di bilancio per il triennio 2009-2011 presenta forti elementi di novità che contribuiscono a rafforzare sia la qualità della *governance* fiscale, sia la credibilità del processo di bilancio.

La manovra di bilancio, introducendo il principio della programmazione finanziaria riferita a un triennio, consente per la prima volta l'integrale convergenza tra parte programmatica e parte attuativa (a legislazione vigente), in linea con gli *standard* di bilancio propri di altri paesi europei.

La correzione dei conti pubblici è stata definita con un organico provvedimento normativo presentato contestualmente al DPEF e approvato prima dell'estate¹. La Legge finanziaria per il 2009 presentata a fine settembre ed ora approvata, include unicamente interventi tecnici finalizzati a dare attuazione alla manovra triennale².

Entrambi i provvedimenti hanno fornito una base di maggiore stabilità che ha consentito, pur in presenza dell'acuirsi della crisi finanziaria, di adottare tempestivamente misure idonee a contrastarne l'impatto sull'economia reale senza compromettere gli equilibri di finanza pubblica. Il provvedimento presentato alla fine del mese di novembre³ subito dopo l'*European Economic Recovery Plan*, in continuità con quelli già disposti, si sviluppa in una logica di riforma strutturale e di sostegno all'economia reale, restituendo alla politica di bilancio l'importante ruolo di stabilizzatore dell'economia.

V.1 LA POLITICA DI BILANCIO PER IL 2009-2011

La manovra approvata prima dell'estate, anticipando gli effetti tipici della Legge finanziaria, opera una correzione progressivamente crescente nel triennio 2009-2011, fino a raggiungere a regime un impatto netto per 30,9 miliardi: l'aggiustamento netto cumulato sul saldo primario ammonta a circa lo 0,6 per cento del PIL nel 2009, aumenta a poco più dell'1,0 per cento nel 2010 e raggiunge circa l'1,9 per cento nel 2011 (Tavola 8).

¹ L. n.133/2008 di conversione del D.L. n.112/2008.

² Le uniche norme sostanziali della Legge finanziaria si riferiscono alle risorse destinate alle agevolazioni fiscali, al rinnovo dei contratti pubblici e alla sistemazione di partite previdenziali INPS, senza effetti peggiorativi sui saldi di finanza pubblica. Alla decisione di bilancio sono collegati ulteriori provvedimenti normativi: (i) due progetti di legge recanti le norme necessarie per il completamento degli interventi che concorrono alla realizzazione degli obiettivi entro l'anno 2011; (ii) tre disegni di legge delega finalizzati rispettivamente all'attuazione del federalismo fiscale, all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e al riassetto normativo in materia di lavori usuranti, lavoro pubblico e controversie di lavoro. Tali norme non comportano, tuttavia, effetti finanziari aggiuntivi.

³ D.L. n.185/2008 (cvt. nella L. n.2/2009).



Gli interventi reperiscono risorse (maggiori entrate e minori spese) per 36,7 miliardi nell'intero triennio in termini lordi⁴, la maggior parte delle quali è ascrivibile a misure di razionalizzazione della spesa primaria.

Risparmi rilevanti derivano dall'applicazione di un limite preventivo alla crescita della spesa pubblica corrente e in conto capitale accompagnata al riconoscimento di una maggiore flessibilità nella gestione del nuovo bilancio basato su missioni e programmi. Gli ulteriori interventi sulla spesa corrente si concentrano sul contenimento della spesa nei settori del Pubblico Impiego, della Finanza decentrata, della Sanità e della Previdenza.

Nel settore del Pubblico Impiego le minori spese attengono al riordino del sistema di reclutamento, con l'introduzione di un limite più stringente ai nuovi ingressi, e all'attuazione di un processo di razionalizzazione del personale della scuola pubblica⁵.

Gli interventi sulla finanza decentrata prevedono risparmi correlati alla rinegoziazione del Patto di stabilità interno per il triennio 2009-2011, con il rafforzamento di meccanismi sanzionatori, l'introduzione di forme di premialità (cfr paragrafo V.3) e divieti all'utilizzo degli strumenti derivati fino all'entrata in vigore di uno specifico regolamento.

Nel settore della Sanità si prevedono risparmi da realizzare nell'ambito di una intesa Stato-Regioni. In caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo, è previsto l'aumento automatico delle aliquote delle addizionali regionali.

Nel settore della Previdenza, infine, gli interventi comportano una riduzione della spesa per l'invalidità civile attraverso l'attivazione di un piano straordinario di verifica del diritto al beneficio.

Ulteriori risorse provengono da interventi sulle entrate per un importo pari a circa 6 miliardi in termini lordi. Gli interventi sono finalizzati ad accrescere il prelievo delle aziende operanti in alcuni settori produttivi quali quello creditizio, assicurativo e energetico. Ulteriori misure sono destinate ad armonizzare il regime fiscale delle cooperative ed eliminare le agevolazioni fiscali per gli extra-compensi (*stock-option*), nonché a potenziare la lotta all'evasione e al sommerso anche tramite la predisposizione di un piano straordinario di controlli che prevede un maggiore coinvolgimento dei Comuni.

Gli impieghi disposti dalla manovra, pari a circa 5,8 miliardi nell'intero triennio in termini lordi, sono costituiti principalmente da maggiori spese per circa 5,2 miliardi.

Gli aumenti di spesa corrente derivano dagli interventi nel comparto del pubblico impiego, nonché da misure nel settore della sanità che estendono l'abolizione del *ticket*

⁴ Le risorse reperite sono espresse in termini lordi e, pertanto, includono l'ammontare di impieghi necessari a finanziare le maggiori spese e le minori entrate contestualmente disposti.

⁵ L'intervento prevede: i) un aumento graduale di un punto percentuale del rapporto alunni/docenti nel corso del triennio 2009-2011; ii) una riduzione complessiva, nel triennio 2009-2011, della consistenza delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario del 17 per cento rispetto a quella stabilita per l'anno scolastico 2007/2008; iii) la destinazione del 30 per cento delle conseguenti economie di spesa al finanziamento di iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola (a decorrere dal 2010).



sulle prestazioni di assistenza specialistica al triennio 2009-2011 e da disposizioni in materia previdenziale che sanciscono l'abolizione del divieto di cumulo fra pensioni e redditi da lavoro, sia autonomo che dipendente. Le maggiori spese in conto capitale si riferiscono all'incremento per il 2009 dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per l'occupazione e all'istituzione del Fondo per la promozione e il sostegno del trasporto pubblico locale.

TAVOLA 8: LA MANOVRA DI BILANCIO¹

	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
	in milioni di euro				in % PIL			
REPERIMENTO RISORSE	2.577	17.097	22.962	36.727	0,2	1,1	1,4	2,2
Maggiori entrate	2.248	5.765	5.516	6.103	0,1	0,4	0,3	0,4
<i>Imprese operanti nel settore energetico</i>		2.395	1.323	1.331		0,2	0,1	0,1
<i>Settore bancario e assicurativo</i>	2.134	2.522	3.099	2.494	0,1	0,2	0,2	0,1
<i>Riscossione e lotta all'evasione</i>	50	513	793	1.953	0,0	0,0	0,0	0,1
<i>Altre</i>	64	335	301	325	0,0	0,0	0,0	0,0
Minori spese	329	11.332	17.446	30.624	0,0	0,7	1,1	1,9
Minori spese correnti	222	8.923	13.776	22.050	0,0	0,6	0,9	1,3
<i>Pubblico impiego (al netto degli effetti indotti)</i>	20	829	1.336	1.874	0,0	0,1	0,1	0,1
<i>Finanza decentrata (Patto di stabilità interno e altre razionalizzazioni)</i>		3.430	5.480	9.480		0,2	0,3	0,6
<i>Spesa sanitaria</i>		357	2.351	3.344		0,0	0,1	0,2
<i>Misure previdenziali</i>		247	267	295		0,0	0,0	0,0
<i>Riduzione missioni di spesa</i>		3.049	3.532	6.328		0,2	0,2	0,4
<i>Altro</i>	202	1.011	811	729	0,0	0,1	0,1	0,0
Minori spese in conto capitale	107	2.409	3.670	8.574	0,0	0,2	0,2	0,5
<i>Riduzione missioni di spesa</i>		2.280	3.616	8.574		0,1	0,2	0,5
<i>Altro</i>	107	129	54		0,0	0,0	0,0	
USO DELLE RISORSE	2.239	7.204	5.825	5.802	0,1	0,5	0,4	0,4
Minori entrate	337	1.103	555	580	0,0	0,1	0,0	0,0
<i>Fondo proroga agevolazioni fiscali</i>		900	500	500		0,1	0,0	0,0
<i>Detraibilità IVA su prestazioni alberghiere</i>	168	147	-80	-17	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Altro</i>	169	56	135	97	0,0	0,0	0,0	0,0
Maggiori spese	1.902	6.101	5.270	5.222	0,1	0,4	0,3	0,3
Maggiori spese correnti	1.789	5.182	5.003	4.978	0,1	0,3	0,3	0,3
<i>Pubblico impiego (al netto degli effetti indotti)</i>		1.984	1.984	1.984		0,1	0,1	0,1
<i>Spesa sanitaria</i>		834	834	834		0,1	0,1	0,1
<i>Misure previdenziali</i>		410	415	420		0,0	0,0	0,0
<i>Misure in favore di Enti e società pubbliche</i>	613	453	453	450	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Misure a carattere sociale</i>	170	300			0,0	0,0		
<i>Fondo sicurezza e contrattazione integrativa</i>		260	100	100		0,0	0,0	0,0
<i>Fondo interventi strutturali di politica economica</i>	669	599	615	603	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Altro</i>	338	342	602	587	0,0	0,0	0,0	0,0
Maggiori spese in conto capitale	113	919	267	244	0,0	0,1	0,0	0,0
<i>Fondo per l'occupazione</i>		700				0,0		
<i>Trasporto pubblico locale</i>	80	100	110	120	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Altro</i>	33	119	157	124	0,0	0,0	0,0	0,0
Effetto manovra sul saldo primario	338	9.893	17.138	30.925	0,0	0,6	1,1	1,9

1) La tavola espone la manovra nella formulazione approvata con la L. n.133/2008 di conversione del D.L.n.112/2008.



Nel mese di novembre, nell'ambito di un'azione concertata con i paesi dell'Unione Europea per fronteggiare la crisi economica, il Governo ha varato, con decretazione d'urgenza, un ulteriore pacchetto di misure⁶.

In sintonia con l'impianto dell'*European Economic Recovery Plan*, che attribuisce alla politica di bilancio il ruolo di stabilizzazione e sostegno alla domanda, il provvedimento è finalizzato a sostenere l'economia reale e a ridisegnare le scelte di politica economica a livello nazionale.

In particolare, il decreto dispone impieghi per circa 6 miliardi nel 2009 mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate e delle minori spese legate al decreto stesso, senza comportare aggravio sui saldi di finanza pubblica (Tavola 9a).

Le maggiori entrate sono dovute prevalentemente ai riflessi in termini di gettito del riallineamento tra valori fiscali e valori contabili di alcune poste dell'attivo patrimoniale delle imprese (avviamenti, marchi d'impresa e attività immateriali finanziarie) per le quali l'applicazione dei principi contabili internazionali (IAS) ha comportato talune divergenze⁷. Ulteriori entrate conseguono alle modifiche procedurali apportate alla disciplina della riscossione e degli accertamenti.

Le minori spese derivano prevalentemente da una riprogrammazione e riassegnazione di risorse finanziarie.

L'utilizzo delle risorse si dispiega in una molteplicità di interventi che si sviluppano lungo un arco temporale di 1-3 anni.

Un primo blocco di interventi mira a restituire fiducia alle famiglie e a riattivare i consumi, attraverso risparmi ovvero riduzioni di costi a favore dei nuclei più deboli. Le misure specifiche prevedono la corresponsione per il 2009 di un *bonus* straordinario, calibrato in base alla composizione del nucleo familiare e al reddito, per i titolari di reddito da lavoro dipendente o pensione e soggetti non autosufficienti⁸. Ulteriori misure riguardano l'introduzione di un contributo in conto interessi a favore di titolari di mutui a tasso variabile sulla prima casa. Nel 2009 lo Stato si farà carico dell'eventuale eccedenza della quota interessi rispetto al valore corrispondente ad un tasso-soglia del 4 per cento al netto di *spread* e oneri. Per i nuovi mutui, si prevede l'utilizzo del tasso di sconto dalla Banca Centrale Europea quale base di riferimento. Sono inoltre previste misure finalizzate ad agevolare la discesa delle tariffe dei servizi erogati da soggetti appartenenti alle Amministrazioni pubbliche⁹. Per i primi mesi del 2009 viene inoltre prevista una

⁶ D.L. n.185/2008 (cvt. nella L. n.2/2009).

⁷ Inoltre, in situazioni eccezionali di turbolenza dei mercati che rendono inattendibili i valori espressi dai mercati stessi viene consentito alle imprese di valutare i titoli detenuti nell'attivo circolante al valore risultante dall'ultimo bilancio, in deroga ai criteri di valutazione per gli investimenti non durevoli in titoli, quali azioni e obbligazioni, fatta salva l'ipotesi in cui la perdita abbia carattere durevole.

⁸ Il *bonus* è cumulabile con la carta acquisti introdotta con la L. n.133/2008 (di conversione del D.L. n.112/2008).

⁹ Il blocco delle tariffe stabilito dal decreto anti-crisi non si applica ad autostrade, elettricità e gas, dove vengono confermate le competenze delle rispettive Autorità di regolazione.



moratoria degli aumenti tariffari sulle autostrade, in vista di una strutturazione delle medesime alla effettiva attuazione di investimenti.

TAVOLA 9a: EFFETTI DEL D.L. n.185/2008¹

	2009	2010	2011	2009	2010	2011
	in milioni di euro			in % PIL		
REPERIMENTO RISORSE	6.385	4.098	4.945	0,41	0,26	0,30
Maggiori entrate	5.163	2.482	2.485	0,33	0,16	0,15
<i>Riallineamento tra valori fiscali e valori di bilancio (imposta sostitutiva)</i>	2.761	124	81	0,18	0,01	0,00
<i>Misure sugli accertamenti</i>	1.992	1.947	1.993	0,13	0,12	0,12
<i>Potenziamento riscossioni</i>	300	300	300	0,02	0,02	0,02
<i>Altro</i>	110	112	112	0,01	0,01	0,01
Minori spese	1.222	1.616	2.460	0,08	0,10	0,15
Minori spese correnti	107	144	146	0,01	0,01	0,01
<i>Fondo accise</i>	49	88	88	0,00	0,01	0,01
<i>Economie su stanziamenti bilancio</i>	54	54	54	0,00	0,00	0,00
<i>Altro</i>	4	2	5	0,00	0,00	0,00
Minori spese in conto capitale	1.114	1.471	2.313	0,07	0,09	0,14
<i>Risorse L. n.244/2007 art 2, comma 554</i>	150	150	100	0,01	0,01	0,01
<i>Fondo rotazione formazione professionale</i>	100	150	150	0,01	0,01	0,01
<i>Fondo compensazione contributi pluriennali</i>			350			0,02
<i>FAS</i>	604	941	1.493	0,04	0,06	0,09
<i>Altro</i>	260	230	220	0,02	0,01	0,01
USO DELLE RISORSE	6.353	3.906	4.760	0,41	0,24	0,29
Minori entrate	2.175	1.598	2.078	0,14	0,10	0,13
<i>Sospensione sovrapprezzi pedaggi</i>	87			0,01		
<i>Proroga della detassazione del salario di produttività</i>	460	128		0,03	0,01	
<i>Deducibilità IRAP da IRES e IRE</i>	1.090	657	642	0,07	0,04	0,04
<i>Differimento esigibilità IVA</i>	188	31	31	0,01	0,00	0,00
<i>Riallineamento tra valori fiscali e valori di bilancio (effetti IRES)</i>	0	463	1.012	0,00	0,03	0,06
<i>Controllo agevolazioni fiscali</i>	286	263	342	0,02	0,02	0,02
<i>Altro</i>	64	56	51	0,00	0,00	0,00
Maggiori spese	4.178	2.307	2.682	0,27	0,14	0,16
Maggiori spese correnti	3.676	1.213	1.058	0,24	0,08	0,06
<i>Bonus famiglie</i>	2.400			0,15		
<i>Mutui a tasso variabile</i>	350			0,02		
<i>Blocco incrementi automatici di contributi e tariffe</i>	49	88	88	0,00	0,01	0,01
<i>Contratti di servizio Trenitalia S.p.A.</i>	480	480	480	0,03	0,03	0,03
<i>Fondo rimborsi per contenzioso su IRAP</i>	100	500	400	0,01	0,03	0,02
<i>Proroga per gli LSU scuola</i>	110			0,01		
<i>Altro</i>	187	145	90	0,01	0,01	0,01
Maggiori spese in conto capitale	502	1.094	1.624	0,03	0,07	0,10
<i>Finanziamento Fondo garanzia</i>	150	150	100	0,01	0,01	0,01
<i>Finanziamento Fondo per l'occupazione</i>	254	304	304	0,02	0,02	0,02
<i>Finanziamento Legge obiettivo</i>	60	400	500	0,00	0,03	0,03
<i>Istituzione Fondo investimenti Gruppo FF.SS S.p.A</i>	0	240	720	0,00	0,02	0,04
<i>Altro</i>	38			0,00		
EFFETTI DEL DECRETO SUL SALDO PRIMARIO	32	192	185	0,00	0,01	0,01

1) La tavola espone gli effetti del decreto legge integrato con le modifiche apportate in sede di conversione con la L. n.2/2009.



TAVOLA 9b: MISURE A BREVE TERMINE CON IMPATTO DIRETTO SUL CONTO DELLA P.A.

MISURE	Data di adozione, iniziale e finale per le misure temporanee	Descrizione delle misure	2008	2009	2010	2011
Bonus famiglie	Da gennaio 2009 a dicembre 2009	Sussidio straordinario alle famiglie. Il bonus è erogato dal sostituto d'imposta nel mese di febbraio.	0,00	0,15	0,00	0,00
Mutui a tasso variabile	Da gennaio 2009 a dicembre 2009	Contributo in conto interessi da parte dello Stato pari all'eventuale eccedenza della quota interessi rispetto ad un benchmark del 4% per i mutui a tasso variabile.	0,00	0,02	0,00	0,00
Sospensione sovrapprezzi pedaggi	Dal 1° gennaio al 30 aprile 2009	La riscossione dell'incremento del sovrapprezzo sulle tariffe di pedaggi autostradali decorrente dal 1° gennaio 2009 è sospesa fino al 30 aprile 2009.	0,00	0,01	0,00	0,00
Proroga della detassazione del salario di produttività	Da gennaio 2009 a dicembre 2009	Proroga della detassazione del salario di produttività (misura sperimentale per l'incremento della produttività del lavoro nel settore privato).	0,00	0,03	0,01	0,00
Proroga per gli LSU scuola	Da gennaio 2009 a dicembre 2009	Proroga delle attività dei lavoratori socialmente utili impiegati nel settore della scuola.	0,00	0,01	0,00	0,00
Differimento acconto IRES ed IRAP (1)	Dal 2008 al 2009	Differimento di una quota (3 punti percentuali) dell'acconto IRES ed IRAP dal 2008 all'anno 2009.	0,11	-0,11	0,00	0,00
TOTALE			0,11	0,11	0,01	0,00

1) D.L. n.207/2008.

Un secondo blocco di interventi è indirizzato a sostenere il sistema produttivo, sia mediante agevolazioni fiscali che attraverso meccanismi di finanziamento.

Le misure specifiche riguardano la proroga per l'anno 2009 della detassazione del salario di produttività per redditi fino a 35 mila euro l'anno ed entro il limite massimo di 6 mila euro. La tassazione agevolata dei premi viene estesa anche ai lavoratori pubblici del comparto sicurezza. Per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2008 viene consentito alle imprese di portare in deduzione dall'IRES un importo pari al 10 per cento dell'IRAP che insiste sul costo del lavoro e degli interessi e di ridurre di tre punti percentuali l'acconto IRES e IRAP¹⁰. In via permanente l'obbligo di versamento dell'IVA viene trasferito dal momento dell'emissione della fattura a quello dell'incasso. Viene inoltre prevista una revisione 'congiunturale' degli studi di settore per tener conto della crisi economica e dei mercati, con particolare riguardo a determinati settori o aree territoriali. Per accelerare la ripresa economica si autorizza una accelerazione dei rimborsi IVA ultradecennali nonché dei pagamenti delle Amministrazioni pubbliche verso i fornitori di beni e servizi, grazie anche alle garanzie delle imprese di assicurazione e della SACE finalizzate ad agevolare la riscossione dei crediti.

Vengono definiti incentivi per il rientro in Italia di ricercatori residenti all'estero con estensione del credito d'imposta anche alle ricerche fatte in Italia su incarico di committenti esteri.

¹⁰ In applicazione del D.L. n.207/2008.



Nell'ottica di evitare restrizioni di credito alle imprese fino al 2009 viene consentito allo Stato di sottoscrivere i *bond* che le banche quotate emetteranno per rafforzare il loro patrimonio di vigilanza, previa assunzione da parte delle stesse di impegni definiti in un apposito protocollo d'intenti e adozione di un codice etico. Il Governo varerà un osservatorio economico in tutte le prefetture per verificare l'effettiva destinazione della liquidità al sistema economico.

Contestualmente, per arginare il rischio di *credit crunch* per le piccole e medie imprese, vengono potenziati gli interventi di garanzia, estendendoli anche alle imprese artigiane.

TAVOLA 9c: MISURE A MEDIO TERMINE CON IMPATTO SU QUALITÀ E SOSTENIBILITÀ DI LUNGO PERIODO DELLA FINANZA PUBBLICA

MISURE	Data di adozione, iniziale e finale per le misure temporanee	Descrizione delle misure
Rimborsi fiscali ultradecennali e velocizzazione pagamenti della Pubblica Amministrazione	Dal 2009	Accelerazione dei rimborsi fiscali ultradecennali verso i contribuenti e del pagamento dei debiti dei Ministeri verso i fornitori.
Incentivi per il rientro in Italia di docenti e di ricercatori scientifici residenti all'estero	Dal 2009 al 2013	Applicazione di una aliquota agevolata (10%) sui redditi di lavoro dipendente o autonomo dei medesimi ricercatori ai fini delle imposte dirette ed esclusione del reddito dall'IRAP. L'incentivo si applica nel periodo d'imposta in cui il ricercatore diviene fiscalmente residente nel territorio dello Stato e nei due periodi di imposta successivi.
Incentivi per la ricerca	Dal 2009	Estensione del credito d'imposta alle ricerche fatte in Italia anche in caso di incarico da parte di un committente estero.
Potenziamento accertamenti	Dal 2009	Accelerazione e semplificazione dell'iter procedurale della disciplina degli accertamenti fiscali con incremento della relativa percentuale di incasso.
Potenziamento riscossioni crediti	Dal 2009	Previsione di una disciplina che consente alle Amministrazioni pubbliche di escutere le fidejussioni e le polizze fidejussorie a prima richiesta acquisite a garanzia di propri crediti di importo superiore a 250 milioni di euro.
Potenziamento controllo circoli privati e adeguamento IVA servizi televisivi	Dal 2009	Incremento dei controlli fiscali su circoli privati e adeguamento dell'aliquota IVA al 20% per i servizi di radiodiffusione e televisivi.
Potenziamento riscossioni	Dal 2009	Modifiche procedurali alla disciplina della riscossione mediante ruolo con riferimento ai soggetti che hanno aderito alle definizioni agevolate introdotte dalla legge n. 289 del 2002 (condono fiscale).
Recupero aiuti illegittimi	Dal 2009	Disposizioni per il recupero degli aiuti dichiarati illegittimi in seguito a decisione della Commissione europea erogati in favore delle società per azioni a partecipazione pubblica maggioritaria.

Un terzo blocco di interventi mira a ridisegnare le strategie politiche a livello nazionale in materia di infrastrutture e politiche sociali, nell'ottica di affrontare la crisi economica con una prospettiva temporale più ampia sulla base di un utilizzo più efficace dei fondi nazionali e europei.



Il Governo punta a mobilitare risorse per circa 80 miliardi, mediante lo sblocco di uno *stock* di investimenti e un uso attivo della Cassa Depositi e Prestiti, nella convinzione che nel breve periodo la crescita dipenda soprattutto dalla domanda pubblica.

In particolare il decreto dispone una riassegnazione delle risorse per formazione e occupazione nonché per interventi infrastrutturali, con priorità alla messa in sicurezza delle scuole, all'edilizia scolastica e carceraria, alle opere di risanamento ambientale, alla bonifica di siti, alle infrastrutture museali e archeologiche e all'innovazione tecnologica.

TAVOLA 9d: MISURE STRUTTURALI PER IL SOSTEGNO DELLA DOMANDA E ALLENAMENTO DEI VINCOLI DELL'ECONOMIA

MISURE	Data di adozione, iniziale e finale per le misure temporanee	Descrizione delle misure
Tariffe agevolate per il gas	Dal 1° gennaio 2009	Applicazione di tariffe agevolate per le famiglie economicamente svantaggiate identificate tramite l'indicatore I.S.E.E.
Detassazione micro progetti di arredo urbano o di interesse locale	Dal 29 gennaio 2009 (60° giorno dalla data di entrata in vigore del DL)	La misura dispone l'esenzione da oneri fiscali e amministrativi (ad eccezione dell'imposta sul valore aggiunto) per gruppi di cittadini organizzati che propongano la realizzazione di opere di interesse locale agli enti locali territoriali.
Deducibilità IRAP da IRES e IRE	A decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2008	Deducibilità di una quota pari al 10 per cento dell'IRAP dalle imposte dirette sui redditi (IRES - IRE).
Differimento esigibilità IVA	Dal 2009	Differimento del pagamento dell'IVA al momento dell'effettiva riscossione del corrispettivo.
Finanziamento Fondo garanzia	Dal 2009 al 2012	Potenziamento finanziario del fondo finalizzato anche al rilascio di garanzie alle banche per facilitare l'accesso al credito di piccole e medie imprese. Parte delle risorse è riservata agli interventi di controgaranzia del Fondo a favore dei Confidi.
Finanziamento Fondo per l'occupazione	Dal 2009	Finanziamento degli ammortizzatori sociali: i) indennità ordinaria di disoccupazione, ii) assegni familiari, iii) contribuzione figurativa in caso di perdita del lavoro e iv) assegno di tutela del reddito ai collaboratori coordinati e continuativi, liquidato in un'unica soluzione in via sperimentale per il triennio 2009-2011 e pari al 10 per cento del reddito percepito l'anno precedente.
Finanziamento Legge obiettivo	Dal 2009-2010 al 2024-2025	Stanziamiento di risorse per la realizzazione di opere strategiche di preminente interesse nazionale.
Istituzione Fondo investimenti Gruppo FF.SS S.p.A	Dal 2010	Stanziamiento di risorse per l'istituzione di un fondo per il finanziamento degli investimenti ferroviari.
Sottoscrizione pubblica di obbligazioni bancarie speciali	Dal 29 novembre 2008	Il MEF è autorizzato a sottoscrivere fino al 31 dicembre 2009, su specifica richiesta delle banche interessate, strumenti finanziari (obbligazioni bancarie speciali) per favorire un adeguato flusso di finanziamenti al tessuto produttivo.
Partecipazione dell'industria nelle banche	Dal 2009	Attuazione dei contenuti della direttiva Ue 2007/44 sulla partecipazione dell'industria nelle banche con eliminazione del tetto del 15 per cento per l'investimento delle imprese nelle banche.
Riduzione dei costi amministrativi a carico delle imprese	Dal 2009	Eliminazione di alcuni obblighi di informazione verso la Agenzia delle Entrate.
Riassegnazione risorse per formazione e occupazione e interventi infrastrutturali	Dal 2009	Riprogrammazione delle risorse del FAS per le attività di formazione e riqualificazione e per interventi di natura infrastrutturale.
Velocizzazione procedure esecutive di progetti nell'ambito del Quadro strategico nazionale	Dal 2009	Revisione delle procedure per la realizzazione degli investimenti, appositamente individuati con DPCM, attraverso l'istituzione di commissari straordinari appositamente nominati.



Per la prosecuzione degli interventi di realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale è autorizzata la concessione di due contributi quindicennali, a decorrere rispettivamente dal 2009 e 2010.

Per la realizzazione degli investimenti del Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A. viene istituito un apposito fondo, le cui risorse saranno ripartite e erogate secondo tempi e modalità definiti con successivo provvedimento. Nuove risorse vengono stanziare per ciascuno anno del triennio 2009-2011 per assicurare i necessari servizi ferroviari di trasporto pubblico, subordinandone l'erogazione alla stipula dei nuovi contratti di servizio, maggiormente orientati a criteri di efficienza e razionalizzazione. Gli investimenti dovranno riguardare per il 15 per cento il Nord e l'85 per cento il Sud.

Vengono individuate norme straordinarie per la velocizzazione delle procedure esecutive di progetti nell'ambito del Quadro strategico nazionale, ritenuti prioritari per lo sviluppo economico del territorio nonché per le implicazioni occupazionali e i connessi riflessi sociali, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale. A garanzia del rispetto dei tempi di esecuzione si prevede l'istituzione di commissari straordinari.

Per quanto riguarda la rete di protezione sociale, a integrazione di quanto già previsto dalla Legge finanziaria, vengono potenziati gli strumenti a tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione, estendendo il sussidio, in via sperimentale, anche ai collaboratori coordinati e continuativi nel triennio 2009-2011.

Inoltre sono in corso di approvazione misure per ampliare la copertura degli ammortizzatori sociali.

V.2 IMPLICAZIONI DI BILANCIO DELLE MISURE STRUTTURALI COMPRESSE NEL PNR 2008-2010

A tre anni di distanza dalla presentazione del primo *Programma Nazionale di Riforma (PNR)* nel 2005, le politiche in esso contenute sono state attuate e hanno avuto effetti positivi, come testimoniato anche dalle valutazioni e raccomandazioni della Commissione e del Consiglio, che riconoscono all'Italia 'buoni progressi' nell'attuazione della strategia.

Tuttavia, le riforme strutturali richiedono tempo per esplicare effetti significativi. Resta ancora rilevante per il paese il problema economico di fondo della bassa crescita della produttività, aggravato dalle forti differenze regionali. A fronte di tali carenze il Governo intende mantenere sostanzialmente invariate le priorità nazionali, così come sono state integrate dopo la prima valutazione del PNR: i) stabilità delle finanze pubbliche; ii) ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese; iii) incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica; iv) adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali; v) tutela ambientale; vi) rafforzamento



dell'istruzione e della formazione del capitale umano; vii) politiche del lavoro (nell'ambito dei principi comuni di *flexicurity*).

La realizzazione delle politiche di riforma individuate nel PNR richiede uno sforzo finanziario valutato, in termini di stanziamenti per il prossimo triennio, in 17.561 milioni di risorse nazionali, cui si aggiungono 26.393 milioni di risorse per la politica regionale.

In merito alla priorità 'stabilità finanziaria', il piano triennale di stabilizzazione approvato già prima dell'estate migliora significativamente la qualità della *governance* fiscale e consente l'attuazione di idonee politiche finalizzate allo sviluppo e alla crescita economica (cfr. paragrafo V.1).

Nell'ambito della priorità di 'ampliare l'area della libera scelta per cittadini e imprese' è stata rafforzata la struttura istituzionale, con la creazione di un Ministero *ad hoc* e, fin dal 2007, è stato varato il Piano d'Azione per la Semplificazione (PAS)¹¹ il cui stato di attuazione è oggetto di verifica mediante monitoraggi semestrali. La manovra finanziaria per il triennio 2009-2011 ha introdotto inoltre due specifici strumenti: il cosiddetto 'taglia-leggi'¹², grazie a cui sono state abrogate più di 3.000 leggi obsolete, e il 'taglia-oneri'¹³. Si stima che gli interventi di riduzione già operativi porteranno a un risparmio di oltre 4.000 milioni, pari al 59 per cento rispetto alla vecchia procedura.

TAVOLA 10: PRINCIPALI STANZIAMENTI NAZIONALI PER LA STRATEGIA DI LISBONA FINO AL 2011 RIPARTIZIONE PER PRIORITÀ DEL PNR

Priorità nazionali (2008)	Numero di misure	Stanziamenti fino al 2011 (in milioni di euro)
Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese	19	1.453
Incentivare la ricerca e l'innovazione	10	3.959
Istruzione e formazione per rafforzare il capitale umano	6	246
Adeguare le infrastrutture materiali ed immateriali	9	9.838
Tutelare l'ambiente	5	942
Politiche per l'occupazione e l'inclusione	7	1.123
Totale		17.561
Migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche	6	30.925
Totale (1)	62	

1) Il totale delle misure è pari a 60, se corretto per la rispondenza di alcune misure a più priorità nazionali.
Fonte: 'Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione - Programma Nazionale di Riforma 2008-2010', 6 novembre 2008.

¹¹ Il Piano è volto a definire gli obiettivi strategici e le azioni programmate nelle seguenti aree di intervento: semplificazione normativa e riduzione del numero delle leggi, misurazione e riduzione degli oneri burocratici, analisi di impatto della regolazione, indicatori di qualità della regolazione, monitoraggio e riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi, consultazione con le parti sociali e rapporti con le Regioni e le autonomie locali.

¹² L. n.133/2008, art. 24.

¹³ L. n.133/2008, art. 25.



Nel campo della modernizzazione, il Piano industriale per la Pubblica Amministrazione è diretto a migliorare la qualità della contrattazione collettiva, a introdurre il riconoscimento del merito attraverso regole più trasparenti di valutazione del personale e la ridefinizione dei relativi compiti, diritti e doveri (cfr. riquadro).

In materia di liberalizzazioni, i tre principali settori di intervento riguardano i servizi privati, il settore dell'energia e i servizi pubblici locali.

Nell'ambito dei servizi privati sono stati emanati due provvedimenti relativi a: i) la trasformazione gratuita del mutuo a tasso variabile già contratto al 28 maggio 2008 per l'acquisto della prima casa in uno a tasso fisso; ii) la razionalizzazione del sistema delle professioni¹⁴ spontaneamente organizzate a livello associativo e non basate sugli ordini.

Nel settore dell'energia, gli interventi sono volti ad avviare la completa apertura dei mercati e lo sviluppo di un'effettiva concorrenza nei settori, sia da lato della domanda che dell'offerta di energia elettrica e gas, creando al contempo gli strumenti per un'adeguata tutela dei consumatori nel mercato liberalizzato.

Per quanto riguarda i servizi pubblici locali, è stato stabilito che in via ordinaria il conferimento della gestione dei servizi debba avvenire mediante l'espletamento di procedure competitive a evidenza pubblica¹⁵. Solo la presenza di peculiari caratteristiche può giustificare un conferimento diverso da quello ordinario, comunque previa adeguata pubblicità e trasmissione di una motivazione all'Autorità di regolazione del settore, se costituita, e all'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato.

TAVOLA 11: RISORSE AGGIUNTIVE DELLA POLITICA REGIONALE: STIMA DELLA SPESA 2008-2010 DESTINATA ALLE PRIORITÀ DEL PNR¹

Priorità	Previsioni di spesa	
	in milioni di euro	in % sul totale
Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese	845	3,2
Incentivare la ricerca e l'innovazione	2.928	11,1
Istruzione e formazione per rafforzare il capitale umano	3.002	11,4
Adeguare le infrastrutture materiali e immateriali	8.555	32,4
Tutelare l'ambiente	6.117	23,2
Politiche per l'occupazione e l'inclusione	4.946	18,7
Totale priorità di Lisbona	26.393	100,0

Fonte: Elaborazioni della 'Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione - Programma Nazionale di Riforma 2008-2010', 6 novembre 2008.

1) Nel periodo 2008-2010 le previsioni di spesa a valere sulle risorse aggiuntive della politica regionale comprendono anche le erogazioni effettuate nella fase di chiusura dei programmi dei fondi strutturali 2000-2006.

¹⁴ Decreto del Ministro della Giustizia del 28 aprile 2008, in attuazione del D.Lgs. n.206/2007, che ha recepito la Direttiva UE 2005/36/CE.

¹⁵ L. n.133/2008, art. 23 *bis* di conversione del D.L. n.112/2008.



In materia di ricerca e sviluppo, i bandi finora emanati, nell'ambito dei Progetti di Innovazione Industriali (PII), riguardano tre progetti per un valore di 570 milioni. Le agevolazioni fiscali per la ricerca, previste dalle Leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008, comporteranno un minore gettito di 1.359 milioni nel 2008, di 864 nel 2009 e di 143 nel 2010.

Per il potenziamento delle infrastrutture, il Piano Operativo Nazionale (PON) 'Reti e mobilità' dispone di complessivi 2.750 milioni.

In piena sintonia con i principi comuni di *flexicurity* approvati dal Consiglio dei Ministri del lavoro dell'Unione, è stata avviata una sperimentazione semestrale della detassazione dei premi e degli straordinari che si aggiunge alla decontribuzione degli elementi variabili della retribuzione¹⁶.

Pur proseguendo la riduzione dell'intensità emissiva dell'economia italiana, lo scenario, elaborato includendo le politiche attuate fino al maggio 2007, indica che al 2010 la distanza dell'Italia dall'obiettivo di Kyoto sarà pari a 93 MtCO₂/anno. Per questo motivo, la manovra economica 2008 ha approvato ulteriori provvedimenti volti ad intensificare gli sforzi per il raggiungimento dell'obiettivo di Kyoto con particolare riguardo al settore delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica. Nel settore dell'istruzione, l'Italia intende realizzare, attraverso il pieno coinvolgimento delle Regioni e delle autonomie locali, una nuova *governance* territoriale dell'istruzione/formazione. Le iniziative di formazione dirette ai lavoratori occupati nell'ambito della strategia di *lifelong learning*, mirano a dare priorità alle categorie più esposte ai rischi di espulsione dal mercato del lavoro e ai lavoratori con maggiori difficoltà di accesso agli interventi di aggiornamento, qualificazione e riqualificazione.

Un contributo rilevante al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona è dato dalla politica regionale e, in particolare, dai Fondi Strutturali (FS) e dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS).

IL PIANO INDUSTRIALE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il Piano Industriale del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione presentato nel 2008 si inserisce nella complessiva riforma della Pubblica Amministrazione avviata negli anni novanta. Alcune misure del piano sono già entrate in vigore¹⁷, altre sono contenute nei disegni di legge¹⁸ attualmente in discussione in Parlamento.

¹⁶ Tale misura è stata introdotta dalla L. n.244/2007 (Legge finanziaria per il 2008).

¹⁷ L. n.133/2008 di conversione del D.L. n.112/2008, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

¹⁸ Disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013 (Atto della Camera n.1441-*quater*) e disegno di legge delega al Governo finalizzato all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico (Atto del Senato n. 847).



Il progetto di modernizzazione della Pubblica Amministrazione indicato nel Piano Industriale ha l'obiettivo di migliorare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione al fine del contenimento della spesa pubblica corrente, nonché di rafforzare la meritocrazia, l'innovazione e la trasparenza, ritenuti elementi necessari per sostenere la crescita del sistema produttivo italiano.

Il Piano prevede interventi su due fronti: il primo, sul fronte legislativo, per ottimizzare la produttività del lavoro attraverso una riforma del pubblico impiego; il secondo, prevalentemente di tipo amministrativo, per razionalizzare l'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni e per accelerare l'innovazione tecnologica.

Tra le modifiche della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni assume rilievo la valorizzazione del merito individuale e la riforma dei meccanismi premiali¹⁹ che saranno legati alla qualità, produttività e capacità innovativa della prestazione lavorativa. Le progressioni economiche saranno conseguite solo attraverso prove selettive e le progressioni di carriera potranno avvenire esclusivamente tramite concorso pubblico. Le Pubbliche Amministrazioni saranno obbligate a predisporre e a pubblicare annualmente gli indicatori di produttività e i misuratori della qualità del rendimento del personale in modo da confrontare la produttività delle diverse Pubbliche Amministrazioni e assicurare l'offerta di servizi conformi a standard internazionali di qualità. Ulteriori misure riguardano la riforma della dirigenza e della contrattazione collettiva nazionale del pubblico impiego. Con la prima riforma, saranno attribuite maggiore autonomia²⁰ e responsabilità alla dirigenza. L'attività dirigenziale sarà valutata anche in relazione alle risorse assegnate e il trattamento economico accessorio sarà più strettamente correlato ai risultati raggiunti. In particolare, le Pubbliche Amministrazioni non potranno erogare le retribuzioni di risultato nel caso in cui non abbiano provveduto all'adozione dei sistemi di valutazione.

Con la riforma della contrattazione collettiva saranno ridefiniti gli ambiti della disciplina del pubblico impiego tra la contrattazione e la legge. Alla legge sarà riservata la disciplina in materia di: organizzazione degli uffici, definizione di criteri generali, metodi e procedure per la valutazione del personale, individuazione degli strumenti volti a premiare e a incentivare la produttività e la qualità della prestazione lavorativa, regime delle responsabilità²¹ e criteri generali in materia di progressione professionale a carattere concorsuale. Altre misure riguardano l'allineamento del sistema contrattuale pubblico a quello privato²² e la riforma dell'ARAN²³ che dovrà essere resa più autonoma, anche mediante nuove regole d'incompatibilità dei componenti dell'organo direttivo.

¹⁹ Cfr. disegno di legge delega.

²⁰ La normativa prevede un accesso alla dirigenza generale di primo livello tramite concorso e non più per nomina politica.

²¹ Compresi i principi in materia di tipologia delle infrazioni, delle relative sanzioni e del procedimento disciplinare.

²² È prevista la modifica, in coerenza con il settore privato, della durata dei contratti al fine di ridurre i tempi e i ritardi dei rinnovi e di far coincidere il periodo di regolamentazione giuridica con quello di regolamentazione economica.

²³ L'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) è un organismo tecnico, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, gestionale e



Parallelamente alla riforma del lavoro pubblico sono previsti interventi finalizzati a razionalizzare l'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni e misure volte a contenere la spesa corrente e a ridurre gli sprechi. La manovra finanziaria²⁴ ha rafforzato i meccanismi di controllo sulla spesa, prevedendo l'obbligo di rendicontazione annuale e di trasmissione alla Corte dei Conti della spesa per la contrattazione integrativa. Al fine di ridurre gli oneri a carico del bilancio dello Stato, oltre alle misure già approvate, sono all'esame del Parlamento²⁵ le norme in materia di mobilità delle funzioni e del personale amministrativo e di utilizzo degli edifici pubblici per lo svolgimento di attività diverse da quelle istituzionali.

V.3 LE REGOLE DI BILANCIO

La politica di bilancio per il 2009-2011 punta a migliorare la *governance* fiscale sia a livello centrale, attraverso l'introduzione di una maggiore efficienza nella gestione del bilancio dello Stato (cfr. riquadro), che locale, mediante l'aumento della responsabilizzazione dei livelli di governo e il rafforzamento degli strumenti di *enforcement* del Patto di stabilità interno.

Nel quadro della regolamentazione generale del processo di bilancio si inseriscono specifiche regole fiscali intese a rendere più robusto il vincolo di bilancio in particolare a livello locale²⁶. Alcune regole sono state già indicate nel precedente Aggiornamento, ulteriori disposizioni disciplinano la spesa sanitaria e la crescita della spesa farmaceutica.

Il Patto di stabilità interno²⁷ si affianca al più generale principio di carattere permanente, concettualmente vicino a una *'golden rule'*, richiamato nell'articolo 119 della Costituzione, che consente alle amministrazioni locali il ricorso all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento degli investimenti²⁸.

La revisione annuale del Patto attuata con la manovra finanziaria 2009-2011²⁹ ha confermato i principi fondamentali stabiliti con la Legge finanziaria per il 2008, che

contabile, che svolge ogni attività relativa alla negoziazione e definizione dei contratti collettivi del personale dei vari comparti del pubblico impiego.

²⁴ Cfr. L. n.133/2008 di conversione del D.L. n.112/2008.

²⁵ Disegno di legge, Atto della Camera n.1441-*quater*.

²⁶ In accordo con la definizione accreditata in sede europea, le regole fiscali nazionali sono norme permanenti espresse attraverso indicatori sintetici di *performance* fiscale, definiti in termini di saldi di bilancio, di spese ed entrate pubbliche, o delle loro maggiori componenti.

²⁷ Il Patto, introdotto dal collegato alla Legge finanziaria per il 1999, determina le modalità attraverso cui gli enti territoriali concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, definendo i vincoli specifici che gli enti sono tenuti a rispettare, gli obblighi di comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e le sanzioni in caso di inadempienza.

²⁸ Tale principio è stato costituzionalizzato con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001.

²⁹ L. n.133/2008, artt 77, 77-bis e 77ter, di conversione del D.L. n.112/2008.



indicano quali parametri di riferimento il saldo di bilancio per gli enti locali (Comuni e Province) e la spesa complessiva per le Regioni³⁰. Vengono, tuttavia, modificate le modalità di calcolo dell'obiettivo degli enti locali. La determinazione dell'obiettivo per il prossimo triennio 2009-2011 è ottenuta applicando al saldo finanziario registrato nel 2007 delle percentuali di decurtazione o maggiorazione in virtù del rispetto o meno del Patto di stabilità interno per il 2007. Secondo la normativa passata, l'aggiustamento era, invece, commisurato al saldo finanziario medio registrato nel triennio 2003-2005.

Le nuove disposizioni introducono un meccanismo di premialità per gli enti locali che hanno conseguito l'obiettivo programmatico assegnato dal Patto di stabilità interno relativo agli anni 2008-2011. Nell'anno successivo a quello di riferimento, gli enti virtuosi potranno escludere dal computo del saldo finanziario da rispettare un importo determinato sulla base di due indicatori relativi al grado di rigidità strutturale dei bilanci e al grado di autonomia finanziaria degli enti.

A completamento della regola è previsto il rafforzamento degli strumenti di *enforcement*: in caso di mancato rispetto del Patto, gli enti locali e le Regioni non potranno impegnare spese correnti per importi superiori all'impegno minimo effettuato nell'ultimo triennio, né ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. In aggiunta, per gli enti locali, sono previste riduzioni nella misura del 5 per cento dei contributi ordinari dovuti dal Ministero dell'Interno.

La manovra dispone, inoltre, l'introduzione di un vincolo alla crescita del debito per i Comuni e le Province, che a decorrere dal 2010 non potranno aumentare la consistenza del proprio debito in misura superiore a una data percentuale, definita annualmente per il triennio successivo.

Un'ulteriore regola a carico delle Regioni, denominata 'Patto per la salute', è volta a conseguire una corretta programmazione della spesa pubblica sanitaria, esclusa dalla disciplina del Patto di stabilità interno. In linea con la riforma federalista della sanità pubblica, che ha trovato progressiva attuazione nella sottoscrizione di accordi e intese Stato-Regioni fin dall'inizio degli anni 2000, tale regola conferma il passaggio verso un modello di 'governo condiviso' del sistema sanitario, in cui il ruolo di coordinamento svolto dallo Stato si affianca all'autonomia gestionale delle Regioni.

Nella sua formulazione vigente, il Patto sulla salute³¹ subordina l'accesso al finanziamento del sistema sanitario cui concorre lo Stato per il triennio 2007-2009, alla realizzazione di specifici adempimenti da parte delle Regioni: i) rispetto dell'equilibrio

³⁰ In particolare, l'obiettivo per i Comuni e le Province, con una popolazione superiore a 5.000 abitanti, continua a essere il saldo finanziario, calcolato in termini di competenza mista, mentre, per le Regioni, è la spesa finale complessiva, calcolata in termini di competenza mista e al netto delle spese per concessioni di crediti e della spesa sanitaria. Il passaggio al saldo di bilancio come obiettivo anche per le Regioni prosegue in via sperimentale, in presenza di specifici vincoli di equilibrio nel settore sanitario.

³¹ Stato e Regioni hanno siglato l'intesa sul Patto per la salute il 28 settembre 2006, i cui contenuti sono stati poi inclusi nella Legge finanziaria per l'anno 2007.



economico all'interno del bilancio annuale; ii) contenimento della spesa farmaceutica per la parte di propria competenza; iii) adozione di misure di razionalizzazione dell'offerta ospedaliera. Per gli anni 2010-2011 il livello di finanziamento è stato rideterminato nell'ambito della manovra finanziaria 2009-2011 e l'accesso è stato condizionato alla stipula di una nuova intesa, a modifica e integrazione dei precedenti accordi, diretta ad accrescere l'efficienza del sistema e a contenere la dinamica dei costi.

Il Patto dispone, inoltre, l'istituzione di un apposito fondo a supporto delle Regioni caratterizzate da un alto livello di *deficit* strutturale. L'utilizzo del fondo è subordinato alla sottoscrizione di un piano di rientro contenente gli interventi necessari per il ritorno all'equilibrio economico, nel rispetto dei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza).

Relativamente alla spesa farmaceutica, la normativa vigente prevede limiti specifici rispetto alla spesa sanitaria complessiva nella misura del 14 per cento per la spesa farmaceutica convenzionata, comprensiva della quota di compartecipazione a carico degli assistiti (*ticket*), a livello regionale e nazionale, e del 2,4 per cento per la spesa farmaceutica ospedaliera a livello di ogni singola regione³².

IL BILANCIO DELLO STATO: LA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE E L'ANALISI DELLA SPESA

La riclassificazione del bilancio in missioni e programmi³³ operata nel corso del 2007, oltre ad aver reso possibile una significativa semplificazione della struttura contabile attraverso la riduzione del numero delle unità oggetto di approvazione parlamentare³⁴, consente una rappresentazione più immediata delle finalità perseguite dallo Stato e delle risorse ad esse dedicate.

In merito al processo di formazione del bilancio e in particolare alle modalità con cui le risorse sono allocate, l'assegnazione delle risorse per ciascuna amministrazione è stata definita attraverso la previsione di un plafond complessivo per ogni Ministero. Nel formulare la propria proposta di bilancio, ciascuna amministrazione ripartisce le risorse a disposizione per le proprie missioni tra i programmi di spesa in base agli obiettivi e quindi alle finalità strategiche ed istituzionali, piuttosto che in base a un criterio incrementale del livello storico della spesa.

Inoltre, l'arco temporale di riferimento della programmazione è stato esteso all'intero triennio del bilancio pluriennale e non più solo al primo esercizio finanziario. In questo modo, da un lato, si

³² L. n.222/2007, art. 5, di conversione del D.L. n.159/2007. I vincoli alla spesa farmaceutica sono stati introdotti con la L. n.405/2001 di conversione del D.L. n.347/2001, che dà forza all'Accordo Stato-Regioni del 2001.

³³ La riforma del bilancio dello Stato incentrata sulla individuazione di missioni e di programmi è stata introdotta con la Legge finanziaria del 2007 ed è entrata in vigore con la sessione di bilancio per il 2008. Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalla spesa, i programmi rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, per perseguire obiettivi ben definiti nell'ambito delle finalità istituzionali attribuite all'amministrazione stessa.

³⁴ A seguito della riclassificazione, il numero delle unità di voto è passato da 1.671 unità nel 2006 a 669 nel 2008, mentre il numero dei capitoli del bilancio si è ridotto da 7.903 a 6.501.



conferisce maggiore certezza alla pianificazione delle risorse e alla programmazione delle attività di ciascun Ministero, che potrà conoscere con congruo anticipo le risorse disponibili per ciascun programma di attività; dall'altro, le stesse amministrazioni saranno impegnate in uno sforzo di programmazione che fino ad ora non era loro richiesto.

Evoluzione delle unità contabili nel triennio 2006-2008

	Unità di voto		Capitoli	
	Entrate	Spese	Entrate	Spese
2006	169	1.502	740	7.163
2007	169	1.502	766	4.265
2008	60	634	781	5.720

NB: Nel conteggio sono stati considerati unicamente i capitoli attivi.
Per gli esercizi 2006/2007 si è considerato il dato relativo alla chiusura consuntivo.
Per l'esercizio 2008 è stata presa l'ultima data disponibile a sistema.

Al fine di ottenere una più efficiente gestione delle risorse, una maggiore razionalizzazione della spesa e una gestione del bilancio orientata ai risultati, le riduzioni di spesa dei Ministeri sono state affiancate dal rafforzamento dei meccanismi di flessibilità di bilancio sia per l'anno 2008³⁵ sia, in via sperimentale, per l'anno 2009³⁶. Si consente alle amministrazioni di 'rimodulare' le dotazioni finanziarie dei programmi nell'ambito di ciascuna missione di spesa, con l'esclusione dei cosiddetti 'oneri inderogabili'³⁷ e comunque nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica.

L'azione sul fronte della programmazione è accompagnata dal rafforzamento dell'attività di controllo e valutazione dei risultati conseguiti dall'azione pubblica. Con la Circolare 21/2008 viene attribuita centralità al sistema di indicatori di performance definiti nell'ambito delle Note preliminari che accompagnano il bilancio, attraverso i quali misurare i risultati dell'azione pubblica³⁸ in relazione agli obiettivi perseguiti. È inoltre previsto che entro il 15 giugno³⁹ di ciascun anno, ogni Ministro trasmetta alle Camere una 'Relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato'⁴⁰.

Con l'obiettivo di migliorare il livello di efficienza ed efficacia della spesa pubblica è stato infine avviato un programma permanente di analisi e valutazione della spesa. Le analisi riguarderanno i processi, la struttura organizzativa delle singole unità produttive, nonché le singole disposizioni normative che dovranno risultare coerenti con le priorità definite dall'azione amministrativa e con gli obiettivi strategici fissati da ciascuna amministrazione.

³⁵ L. n.126/2008, art. 5, comma 3, di conversione del D.L. n.93/2008.

³⁶ L. n.133/2008, art. 60, di conversione del D.L. n. 112/2008.

³⁷ L. n.133/2008, art. 60, comma 2 di conversione del D.L. n. 112/2008.

³⁸ Circolare 21/2007, Ministero dell'economia e delle finanze.

³⁹ Per il 2008, il termine è stato rinviato al 30 settembre con l'art. 60 del D.L. 112.

⁴⁰ L. n. 244/2007 (Legge finanziaria per il 2008) art. 3, comma 68.



VI. SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

Le più recenti previsioni demografiche concordano nel ritenere che nei prossimi decenni fattori quali i bassi tassi di fertilità e il prolungarsi delle aspettative di vita altereranno in maniera sostanziale la struttura per età della popolazione europea, producendo conseguenze non trascurabili sulla finanza pubblica e sull'assetto socio-economico. In tale contesto, l'Italia risulta tra i paesi con il più elevato tasso di invecchiamento della popolazione e tra quelli che registrano un incremento dell'indice di dipendenza degli anziani dagli attivi superiore ai 30 punti percentuali nel periodo 2005-2060¹. Nonostante questo, l'insieme delle spese legate all'invecchiamento della popolazione presenta una dinamica evolutiva tra le più contenute dell'Unione Europea, grazie alle riforme implementate negli ultimi 10-15 anni.

La Tavola 12 riporta le proiezioni della spesa pubblica per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione in rapporto al PIL, nonché il dettaglio delle ipotesi demografiche e macroeconomiche di riferimento sottostanti l'esercizio² per il periodo 2005-2060. Le nuove ipotesi di scenario e, conseguentemente, le nuove proiezioni estendono l'orizzonte temporale dal 2050 al 2060. Le ipotesi demografiche si riferiscono alla previsione centrale EUROSTAT con base 2007 mentre il quadro macroeconomico di medio-lungo periodo incorpora le ipotesi concordate in seno ad *EPC-Ageing Working Group* (EPC-AWG).

Rispetto alle ipotesi demografiche sottostanti le previsioni riportate nel precedente *Programma di Stabilità*, il nuovo quadro assume una revisione al rialzo di tutti i parametri demografici. In particolare, il flusso netto di immigrati è superiore, in media, di circa 70/80 mila unità l'anno; la speranza di vita al 2050 è stata elevata di oltre un anno e mezzo per i maschi e di oltre due anni per le femmine; il tasso di fecondità, alla stessa data, passa da 1,41 a 1,52.

Con riferimento alle ipotesi macroeconomiche, rispetto alle previsioni contenute nel *Programma di Stabilità del 2007*, il tasso di crescita annuo del PIL reale risulta nel periodo 2009-2060 più elevato di circa 0,2 punti percentuali. Tale differenza è imputabile alla

¹ In base alle previsioni dello scenario centrale elaborato da Eurostat nel 2007, l'indice di dipendenza degli anziani dagli attivi era pari al 31,7 per cento nel 2005 (64,5 per cento nel 2060).

² Le proiezioni sono effettuate con i modelli di previsione di medio-lungo periodo del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Esse recepiscono interamente le ipotesi demografiche e macroeconomiche sottostanti lo scenario base (*baseline scenario*) definito e concordato in ambito EPC-AWG ai fini della predisposizione del terzo esercizio di proiezione delle componenti della spesa *age-related*; fanno eccezione l'aggiornamento di alcuni dati relativi al 2008-2009, che includono un minore tasso di crescita economica rispetto a quello contenuto nella RPP 2009 per tener conto degli effetti sull'economia reale indotti dalla crisi finanziaria, e alcuni aggiustamenti necessari a rendere tali dati coerenti con quelli degli anni successivi previsti dallo scenario centrale concordato a livello europeo.



maggiore crescita occupazionale conseguente ai più cospicui flussi migratori ipotizzati, i cui effetti positivi sulla crescita risultano solo in parte compensati da una minore dinamica della produttività e del tasso di occupazione.

TAVOLA 12: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI, SANITÀ, ASSISTENZA AGLI ANZIANI, ISTRUZIONE E INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE (2005-2060)¹

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
	in % PIL											
Spesa Totale	48,2	50,0	49,0	49,2	49,5	50,1	50,8	51,5	51,7	51,4	51,1	50,6
di cui: Spesa <i>age-related</i>	26,1	27,1	26,6	26,8	27,1	27,7	28,4	29,1	29,3	29,0	28,7	28,2
Spesa pensionistica	14,0	14,7	14,3	14,3	14,5	14,9	15,3	15,6	15,4	14,7	14,2	13,6
di cui: Pensioni di vecchiaia e anzianità	13,4	14,2	13,8	13,8	14,0	14,5	14,9	15,3	15,1	14,4	13,9	13,3
di cui: Altre pensioni (invalidità e superstiti)	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Spesa sanitaria (2)	6,7	7,1	7,2	7,4	7,6	7,8	8,0	8,3	8,5	8,6	8,7	8,7
Spesa per assistenza agli anziani	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,6
Spesa per istruzione (3)	4,2	4,0	3,8	3,7	3,6	3,5	3,5	3,6	3,7	3,8	3,8	3,8
Spesa per indennità di disoccupazione	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Spesa per interessi	4,5	5,2	5,0	4,3	3,6	3,1	2,8	2,6	2,5	2,4	2,2	1,9
Entrate totali (4)	43,8	46,8	46,3	46,2	46,2	46,2	46,2	46,2	46,2	46,1	46,1	46,1
di cui: Redditi proprietari	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
	IPOTESI var. %											
Tasso di crescita della produttività del lavoro	0,4	0,6	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Tasso di crescita del PIL reale	0,6	1,5	2,5	1,9	1,7	1,3	1,0	1,0	1,2	1,3	1,3	1,4
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	79,2	80,4	81,7	82,0	82,8	83,1	83,2	83,4	83,7	83,7	83,5	83,5
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	53,6	55,8	58,7	59,9	60,5	60,8	60,8	60,8	61,1	61,1	61,0	61,0
Tasso di partecipazione totale (20-64)	66,4	68,1	70,2	71,0	71,7	72,1	72,1	72,3	72,6	72,7	72,5	72,5
Tasso di disoccupazione	7,7	7,8	5,7	5,7	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Popolazione con 65 anni e oltre / totale popolazione (5)	19,5	20,3	21,7	22,7	24,0	26,2	28,6	30,8	32,2	32,6	32,7	32,7
Indice di dipendenza degli anziani (65 anni e oltre / [20-64]) (5)	31,7	33,5	36,2	38,3	41,1	45,9	52,1	58,4	62,6	64,2	64,5	64,5

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze fra i valori presentati in tabella.

2) Inclusiva della spesa sanitaria pubblica per assistenza agli anziani.

3) Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione continua) e la scuola dell'infanzia (*pre-primary*).

4) Inclusive dei redditi proprietari.

5) Fonte: Eurostat, scenario centrale, base 2007.

Le proiezioni delle diverse componenti di spesa sono aggiornate con il quadro normativo in vigore a dicembre 2008. Oltre agli effetti derivanti dall'attuazione del Protocollo sul Welfare del 23 luglio 2007³ e già inglobati nelle previsioni contenute nel precedente Programma, esse scontano gli effetti delle misure contenute nel decreto legge n.112/2008 (convertito con legge n.133/2008) e nel decreto legge n.185/2008 (convertito con legge n.2/2009).

³ D.L. n.81/2007, convertito con modificazioni dalla L. n. 127/2007, e L. n. 247/2007.



La sostenibilità della finanza pubblica viene analizzata sia proiettando il rapporto debito/PIL nel periodo 2012-2060 sia tramite il calcolo di indicatori sintetici di sostenibilità, e in particolare dei due *sustainability gap* (S_1 ed S_2) e del *required primary balance* (RPB)⁴. In entrambi i casi il consolidamento fiscale previsto nel presente Aggiornamento al 2011 risulta sufficiente ad assicurare finanze pubbliche sostenibili nel lungo periodo.

TAVOLA 13: INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ DI LUNGO PERIODO

	S_1	S_2	RPB
Valore	-0,3	-0,8	3,1
di cui:			
Initial budgetary position	-2,0	-1,9	-
Debt requirement in 2060	0,7	-	-
Long-term changes in the primary balance	1,0	1,1	-

⁴ Si tratta degli indicatori concordati in sede europea e già riportati nei precedenti aggiornamenti del Programma di Stabilità, ma calcolati, nel presente aggiornamento, con riferimento ad un orizzonte temporale dieci anni più esteso.