

**“Documento di Programmazione
Economico-Finanziaria per gli anni 2010-2013”**

Audizione dell’Istituto nazionale di statistica

Roma, 21 luglio 2008

Commissioni riunite

**V Commissione "Programmazione economica, bilancio" del Senato e
V Commissione "Bilancio" della Camera**

Indice

1. Premessa	3
2. Gli sviluppi recenti del quadro macroeconomico	4
3. Il quadro macroeconomico per il 2009 contenuto nel DPEF	10
4. La Finanza Pubblica	12
5. L'attuazione del federalismo fiscale	15

Documentazione allegata:

- **Gli indicatori congiunturali (Tavole e Figure)**
- **Conti economici nazionali per settore istituzionale (Statistiche in breve, 14 luglio 2009)**
www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20090714_00/
- **I consumi delle famiglie (Statistiche in breve, 14 luglio 2009)**
www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20090714_01/
- **Commercio con l'estero: scambi complessivi e con i paesi UE (Comunicato Stampa, 16 luglio 2009)**
www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/comestue/20090716_00/
- **Indici del fatturato e degli ordinativi dell'industria (Comunicato Stampa, 17 luglio 2009)**
www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/fattord/20090717_00/

1. Premessa

Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) presenta analisi qualitative e indicazioni quantitative sugli andamenti del quadro economico generale e della finanza pubblica al cui interno si inquadrano gli obiettivi da perseguire per il 2009 e per gli anni successivi fino al 2013.

L'impostazione snella del DPEF appare in generale condivisibile, essendo il documento mirato a tracciare le grandi linee evolutive nel successivo quadriennio dell'economia e degli interventi programmatici di politica economica secondo le priorità strategiche fissate.

Si rileva che i dati statistici utilizzati per le analisi sono stati ripresi, con adeguate interpretazioni, da fonti attendibili e che sono stati condotti vari esercizi di "simulazione" utilizzando un apposito strumento (*Italian Treasury Econometric Model*) per effettuare previsioni e valutare gli impatti di ipotesi di interventi, certamente utili a fini decisionali.

L'Istituto nazionale di statistica concentra i suoi commenti sugli andamenti più recenti dell'economia reale e di finanza pubblica, integrando le informazioni contenute nel DPEF con i dati diffusi negli ultimi tempi, e presenta una sintetica valutazione di alcuni elementi relativi all'andamento dell'economia nel 2009 e agli interventi delineati nel documento. Del resto, molte analisi sulla situazione economica e sociale del Paese e sulla situazione e sui comportamenti delle imprese e delle famiglie prima e all'inizio della crisi sono state presentate nel consueto Rapporto Annuale dell'Istat cui si rinvia. Da esse emergono varie realtà con buone potenzialità di sviluppo, ma anche aree di difficoltà legate prevalentemente al basso grado di intensità di beni strumentali per le micro e piccole imprese e il basso grado di patrimonializzazione delle piccole e grandi società di capitale.

Le previsioni economiche per il periodo 2010-2013 contenute nel DPEF non vengono, invece, commentate poiché, come è noto, questo tema non rientra tra i compiti dell'Istituto.

Infine si fa presente che le sintetiche analisi presentate sono corredate da alcune considerazioni in merito ad una possibile estensione della programmazione della finanza pubblica per funzione-obiettivo ed in relazione alle esigenze di *governance* multilivello propria del sistema di federalismo fiscale, rispetto al quale viene indicato lo sforzo necessario per soddisfare il fabbisogno di informazioni statistiche indispensabili per la sua attuazione.

2. Gli sviluppi recenti del quadro macroeconomico

L'analisi dettagliata dello sviluppo del quadro macroeconomico italiano nel 2008 è stata presentata, in forma estesa, nel Rapporto annuale dell'Istat. In questa sede ci si limita a presentare una sintesi degli elementi informativi che emergono dai più recenti indicatori congiunturali prodotti dall'Istituto.

L'andamento degli aggregati dei Conti economici nazionali

L'economia italiana, che già aveva sofferto di un progressivo peggioramento congiunturale nella prima parte del 2008, ha condiviso a partire dallo scorso autunno la fase di grave recessione ciclica, emersa a livello internazionale dopo la crisi originata sui mercati finanziari, e che ha toccato con violenza l'area dell'euro.

La caduta dell'attività ha segnato una progressiva accentuazione, assumendo ritmi eccezionalmente elevati nell'ultimo trimestre dello scorso anno e poi all'inizio del 2009. Il Pil dell'Italia è diminuito, in termini congiunturali, del 2,1 per cento nel quarto trimestre e del 2,6 per cento nel primo di quest'anno, con un andamento del tutto in linea rispetto a quello che ha caratterizzato l'insieme dell'Uem. Questa veloce contrazione ha condotto, tra il primo trimestre del 2008 e il primo del 2009, a una riduzione del prodotto pari al 6 per cento nel nostro Paese a fronte di una caduta di circa il 5 per cento nell'insieme dell'area dell'euro; tale risultato ha portato una parziale attenuazione del differenziale negativo nella dinamica dell'economia italiana rispetto al resto dell'Uem.

Nel primo trimestre di quest'anno si è registrata una contrazione di tutte le componenti della domanda, con la sola eccezione dei consumi pubblici che sono rimasti pressoché stabili. I consumi delle famiglie hanno presentato una lieve accentuazione della tendenza negativa già evidente nell'ultimo scorcio del 2008. La caduta si è concentrata nei beni mentre non si è estesa alla componente dei servizi: ciò sembra evidenziare il permanere di comportamenti selettivi nelle decisioni di riduzione di spesa delle famiglie. Dalla indagine sui consumi della famiglie relativa al 2008, i cui dati sono stati diffusi pochi giorni fa, risulta che continua ad aumentare la percentuale di famiglie che acquista presso hard-discount e supermercati e di famiglie che hanno dichiarato di aver limitato l'acquisto o scelto prodotti di qualità inferiore o diversa rispetto all'anno precedente. Del resto risulta anche che le famiglie hanno aumentato la loro propensione al risparmio.

L'impulso negativo più ampio è venuto dal lato degli investimenti che hanno subito, per il

secondo trimestre consecutivo, un calo di notevole intensità. In particolare, la componente dei macchinari e attrezzature ha risentito fortemente dell'impatto sul sistema delle imprese delle difficoltà di finanziamento e dell'accentuarsi dell'incertezza, diminuendo di quasi il 7 per cento. Gli investimenti in costruzioni hanno segnato invece una flessione molto contenuta e in deciso rallentamento rispetto al trimestre precedente.

All'interno di un'evoluzione marcatamente recessiva per entrambi i flussi dell'interscambio, la domanda estera netta ha contribuito per 0,6 punti percentuali alla discesa del Pil. Questo risultato è derivato dall'ulteriore violenta accelerazione della caduta delle esportazioni di beni e servizi, penalizzate dalla crisi del commercio internazionale, a cui si è contrapposta una contrazione relativamente meno veloce delle importazioni.

L'andamento delle attività produttive e delle vendite

Con riguardo all'attività produttiva dell'industria e alle esportazioni, com'è noto, i vari indicatori hanno messo in evidenza che, per effetto della crisi, l'attività si è complessivamente ridotta, nei primi mesi del 2009 rispetto all'inizio del 2008, in misura compresa tra il 20% e il 25%. La caduta ha coinvolto quasi tutti i settori, con pochi casi di tenuta o di calo moderato (per le industrie alimentari e farmaceutiche e, soltanto in parte per l'industria chimica e quella della raffinazione). Quest'andamento è in buona misura comune a quello dell'insieme dell'area Uem che, però, ha subito una contrazione dell'attività industriale in media meno intensa.

Tuttavia, a partire da aprile si è osservata in Italia una prima interruzione della tendenza al crollo dell'attività produttive che sembra configurare il superamento della fase più grave della crisi, senza però che vi siano al momento segnali capaci di indicare i tempi e l'intensità del successivo recupero.

L'indice generale della produzione industriale, misurato al netto dei fattori stagionali, ha evidenziato un leggero recupero in aprile (+1,2 per cento) e una variazione nulla in maggio.

Con riguardo alle grandi tipologie di beni, nella prima parte del 2009 la caduta dell'attività industriale ha continuato a coinvolgere soprattutto i beni intermedi e quelli di investimento, con ritmi di contrazione dell'output eccezionalmente elevati. In termini di media degli ultimi tre mesi (marzo-maggio) rispetto a quelli immediatamente precedenti (dicembre-febbraio) il calo è stato dell'ordine dell'11 per cento per i primi e del 9 per cento per i secondi; nel

caso degli intermedi il livello della produzione è inferiore di quasi un terzo rispetto a un anno prima mentre per quelli di investimento la contrazione è di circa un quarto. I beni di consumo durevoli registrano anch'essi una diminuzione marcata (circa 7 per cento) mentre quelli non durevoli e la componente dei beni energetici si sono caratterizzati per una discesa più moderata, con una prima significativa inversione di tendenza nel bimestre aprile-maggio.

L'andamento degli ordinativi conferma che la velocità della caduta dell'attività produttiva si sta attenuando in maniera significativa, anche se a livello aggregato non vi sono ancora segnali di risalita (in maggio, l'indice ha segnato una lievissima variazione positiva). Le inchieste sul clima di fiducia condotte dall'Isae, non forniscono segnali sostanzialmente differenti: in giugno, i giudizi relativi agli ordini hanno mostrato un lieve miglioramento, che corrisponde verosimilmente alla graduale attenuazione della tendenza alla contrazione della domanda.

Il recente andamento dell'attività del settore industriale ha certamente risentito in maniera molto acuta dall'evoluzione delle esportazioni di beni, a loro volta penalizzate dalla contrazione improvvisa e generalizzata dei mercati di sbocco.

Considerando la situazione immediatamente precedente la crisi economica internazionale, si deve osservare che la quota di mercato delle esportazioni italiane in valore ha segnato, nel 2008, una lieve flessione rispetto al 2007, attestandosi al 3,5 per cento. La riduzione della quota sull'export mondiale ha coinvolto anche altri grandi paesi industrializzati: quella della Germania è scesa dal 9,6 al 9,3 per cento, quella della Francia dal 3,9 al 3,8 per cento; la Cina ha invece segnato un incremento dall'8,8 al 9 per cento.

In particolare la quota delle esportazioni del nostro Paese rispetto a quelle complessive dei paesi dell'Uem è diminuita in termini di incidenza sull'interscambio interno all'area (dall'11,1 al 10,5 per cento) mentre si è mantenuta pressoché costante rispetto ai flussi verso l'esterno dell'Unione monetaria (dal 13,2 al 13,3 per cento). Queste tendenze si sono rafforzate nel corso della recessione, con un ulteriore rafforzamento della quota sull'export destinato verso l'area extra-Uem ed il proseguimento della contrazione di quella relativa alle vendite interne all'Uem.

La caduta delle esportazioni, iniziata nella seconda parte del 2008, ha registrato una netta accelerazione all'inizio del 2009, con una flessione congiunturale dell'11,7 per cento nel primo trimestre. Dopo un'ulteriore riduzione in aprile, vi è stato un lieve incremento

congiunturale nel mese di maggio (+0,5 per cento), che ha coinvolto sia la componente relativa al mercato comunitario sia quella indirizzata ai mercati extra-europei.

I dati più recenti indicano segnali di recupero congiunturale nel comparto dei beni strumentali e con un andamento più incerto in quello dei beni intermedi. Permangono invece negative le dinamiche congiunturali delle esportazioni dei settori produttori di beni di consumo (sia durevoli sia non durevoli).

Con riferimento ai flussi di esportazione verso i principali Paesi, al momento soltanto i flussi diretti verso la Cina hanno assunto una dinamica positiva a partire da marzo: in termini tendenziali si è registrato un incremento dell'1,3 per cento nei primi cinque mesi dell'anno e del 18,9 per cento in maggio.

La crisi economica, che ha investito nella prima fase soprattutto l'industria e, all'interno di questa, i settori esportatori, si è gradualmente propagata al terziario di mercato, toccando soprattutto i comparti più orientati ai servizi per le imprese. Gli indicatori disponibili per alcuni settori dei servizi di mercato mettono in luce un netto peggioramento della congiuntura nella prima parte del 2009.

Le vendite al dettaglio, risentendo della discesa dei consumi, hanno subito una lenta ma continua accentuazione della tendenza negativa; nel trimestre terminato in aprile si osserva un calo dell'1 per cento rispetto ai tre mesi precedenti. La complessiva riduzione del valore delle vendite corrisponde ad una più elevata contrazione dei volumi, sebbene la dinamica dei prezzi dei beni venduti dal settore commerciale sia molto attenuata.

Le caratteristiche del processo di diffusione degli impulsi recessivi alle attività terziarie sono messe bene in luce dall'andamento degli indici del fatturato di alcuni settori dei servizi che, nel primo trimestre di quest'anno, sono diminuiti nettamente in termini tendenziali, in particolare per commercio all'ingrosso e nei comparti dei trasporti. Una discreta tenuta ha, invece, caratterizzato l'ampio comparto dei servizi di informazione e comunicazione (-3,7 per cento), al cui interno si osserva un risultato meno sfavorevole per le telecomunicazioni (-2,6 per cento).

L'andamento dell'occupazione

L'andamento recessivo dell'attività produttiva si è riverberato con gradualità sull'occupazione e sulle condizioni del mercato del lavoro. Sulla base dei dati dell'indagine sulle forze di lavoro, depurati dai fattori stagionali, l'occupazione ha registrato una discesa

a partire dal terzo trimestre del 2008, con diminuzioni congiunturali dello 0,4 per cento nel quarto trimestre e dello 0,3 per cento nel primo di quest'anno. Rispetto a un anno prima l'occupazione ha segnato un calo di circa 200 mila unità (dello 0,9 per cento), a cui ha corrisposto una discesa di quasi un punto percentuale del tasso di occupazione (sceso al 57,4 per cento).

In termini settoriali, il calo dell'occupazione deriva da una persistente contrazione della base occupazionale dell'industria in senso stretto (-1,6 per cento in termini tendenziali) a cui si è affiancata una tendenza alla discesa nell'insieme del terziario (-0,8 per cento). Per altro verso, la caduta complessiva dell'occupazione è stata attenuata dall'andamento positivo degli addetti nelle costruzioni. Dal punto di vista delle tipologie lavorative, la riduzione delle posizioni ha riguardato, nel confronto con un anno prima, l'occupazione autonoma (-4,5 per cento) e non quella dipendente (+0,4 per cento), al cui interno l'incremento degli occupati a tempo indeterminato ha compensato la marcata caduta di quelli con contratto a termine.

La contrazione dell'attività produttiva si è tradotta solo in parte in riduzione del numero di occupati, grazie all'utilizzo di altre forme di riduzione dell'input di lavoro, quali la compressione delle ore pro-capite e, soprattutto nel settore industriale, il ricorso alla c.i.g.. Nelle grandi imprese dell'industria la quota delle ore di c.i.g. rispetto a quelle effettivamente lavorate è aumentata molto velocemente: nella media dei primi quattro mesi del 2009 è stata del 9,8 per cento, con un incremento di quasi 8 punti percentuali rispetto al medesimo periodo del 2008.

All'andamento negativo della dinamica occupazionale ha corrisposto un graduale aumento della disoccupazione: di circa 204 mila unità tra il primo trimestre del 2008 e il primo trimestre del 2009, ma meno del previsto nell'ultimo trimestre (circa 64 mila unità al netto dei fattori stagionali). Ciò ha comportato un innalzamento del tasso di disoccupazione che si è portato al 7,3 per cento nel primo trimestre del 2009 (era pari al 6,5 per cento all'inizio del 2008). L'incremento ha coinvolto entrambe le componenti di genere e ha riguardato il Nord e il Centro. Nel Mezzogiorno alla stabilità della disoccupazione si è associata una nuova espansione dell'inattività, dovuta in buona parte a fenomeni di scoraggiamento.

L'evoluzione del sistema dei prezzi

Nei primi mesi dell'anno è proseguita la veloce discesa dell'inflazione iniziata nella parte finale del 2008 e alimentata dal ribasso dei prezzi internazionali delle materie prime

energetiche ed alimentari.

Per l'Italia, gli indici dei valori medi unitari delle importazioni hanno mostrato una significativa caduta, con una flessione del 4,6 per cento nei primi quattro mesi del 2009 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Al netto dei prodotti energetici la dinamica è rimasta positiva, seppure in forte rallentamento.

Recependo gli impulsi disinflazionistici provenienti dagli input importati, i prezzi alla produzione dei prodotti industriali sul mercato interno hanno mostrato una diminuzione marcata: del 4,4 per cento nella media dei primi cinque mesi del 2009 e del 6,7 per cento a maggio. Vi è stato un calo anche per i prezzi dei prodotti al netto della componente energetica, che hanno registrato a maggio una diminuzione tendenziale del 2,8 per cento.

In questo quadro, dopo aver raggiunto un picco del 4,1 per cento ad agosto del 2008, l'aumento tendenziale dell'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale a giugno di quest'anno è risultato pari a 0,5 per cento, il più basso dal settembre del 1968.

Sul piano congiunturale, tuttavia, il quadro appare caratterizzato dalla presenza di qualche tensione sui prezzi nel settore dei beni, con segnali di ripresa delle spinte al rialzo nel comparto energetico, in particolare per i prezzi non regolamentati.

Il tasso di inflazione "acquisito" per il 2009, cioè quello che si registrerebbe se l'indice dei prezzi al consumo rimanesse nella restante parte dell'anno allo stesso livello misurato a giugno, è pari allo 0,7 per cento.

Considerando le principali componenti dell'aggregato dei beni, la dinamica dei prezzi alimentari, seppure in forte rallentamento, si è mantenuta positiva (+1,9 per cento a giugno 2009). Per i prezzi dei prodotti energetici vi è stata invece una veloce e intensa inversione di tendenza: la dinamica tendenziale, pari a +16,6 a luglio 2008, è passata a -11,6 per cento a giugno 2009. Il contributo all'inflazione dei prodotti energetici è passato, nello stesso periodo, da un valore positivo di 1,3 punti percentuali ad un valore negativo pari a quasi un punto percentuale.

Se si escludono dall'indice generale dei prezzi al consumo i prodotti energetici, il rallentamento della dinamica dei prezzi appare quindi molto meno marcato, con un tasso di incremento tendenziale che scende dal 3,1 per cento di agosto 2008 all'1,6 per cento nel giugno 2009.

Nel corso del 2008, la dinamica dell'inflazione ha evidenziato caratteristiche relativamente

omogenee tra i diversi paesi dell'Uem. Al contrario, la fase di disinflazione ha evidenziato un andamento relativamente più marcato nel resto dei paesi dell'Uem rispetto all'Italia. A giugno del 2009, l'inflazione nell'Uem è divenuta negativa, con una diminuzione del livello generale dei prezzi al consumo dello 0,1 per cento rispetto al giugno 2008. In Italia, a giugno il tasso di crescita dell'indice armonizzato è sceso allo 0,6 per cento.

La riapertura del differenziale inflazionistico a sfavore dell'Italia si deve in primo luogo alla persistenza, in Italia, di tassi di crescita dei prezzi dei beni alimentari relativamente elevati se paragonati al resto dell'area dell'euro. A giugno 2009 la dinamica tendenziale dei prezzi dei prodotti alimentari lavorati è stata pari al +1,9 per cento (+1,1 per cento nella media Uem); un differenziale ancora più marcato si rileva per i prodotti alimentari non lavorati, con incrementi dell'1,9 per cento in Italia e dello 0,3 per cento nella Uem.

Un effetto di sostegno al differenziale inflazionistico si deve anche alla dinamica tendenziale dei prezzi degli altri beni (esclusi energetici e alimentari) che pur restando su valori moderati, hanno evidenziato in Italia tassi di crescita nettamente più elevati che nella Uem (rispettivamente 1,6 e 0,6 per cento).

3. Il quadro macroeconomico per il 2009 contenuto nel DPEF

Lo scenario macroeconomico italiano relativo al 2009, su cui sono costruite le proiezioni tendenziali e programmatiche contenute nel DPEF, è ovviamente caratterizzato da un grado di incertezza notevole, riguardante prima di tutto il momento della conclusione dell'attuale fase recessiva e, in secondo luogo, l'intensità del successivo recupero. Le proiezioni ufficiali sembrano basarsi su un'ipotesi di progressivo arresto della caduta dell'attività produttiva nel corso dei prossimi trimestri, con il concretizzarsi di segnali di vera ripresa verso la fine di quest'anno o, al più, all'inizio del prossimo.

Sulla base dei dati corretti per gli effetti di calendario¹ la contrazione del Pil acquisita al primo trimestre 2009 è pari al 4,7 per cento, risultando quindi di poco inferiore a quella ipotizzata per l'intero anno. La proiezione del DPEF corrisponde quindi a un calo molto limitato del prodotto nel resto del 2009, equivalente in media a diminuzioni congiunturali dello 0,3 per cento per i rimanenti trimestri dell'anno.

¹ Si deve considerare che il valore annuo complessivo del Pil, come degli altri aggregati di contabilità nazionale, è influenzato seppure in misura molto contenuta dagli effetti derivanti dal diverso numero di giorni lavorativi caratteristico di ciascun anno; in particolare il 2009 presenta 1 giorno lavorativo in più del 2008.

La previsione sull'evoluzione dei consumi delle famiglie indica una flessione del 2,2 per cento nel 2009 che, a fronte di una diminuzione dell'1,9 per cento già acquisita al primo trimestre, implica una discesa contenuta nel resto dell'anno (con cali medi dello 0,2 per cento). Implicitamente, si ipotizza una modifica in senso positivo del clima di aspettative dei consumatori che compenserebbe l'impatto del peggioramento della situazione del mercato del lavoro. Dal lato dei consumi collettivi, la crescita prevista (+0,5 per cento) è di poco superiore a quella acquisita e implica incrementi molto moderati per il resto dell'anno.

Anche per quel che riguarda gli investimenti fissi lordi, nel Dpef si ipotizza una contrazione (pari all'11,6 per cento) di poco superiore a quella già acquisita nel primo trimestre e che corrisponde a diminuzioni medie dell'1 per cento per il resto dell'anno, con una netta frenata rispetto alla tendenza recente. Per la componente dei beni strumentali il calo previsto del 16,5 per cento implica una quasi stabilizzazione dopo la caduta verticale degli ultimi due trimestri: un risultato realizzabile a condizione che le aspettative di evoluzione della domanda si modifichino rapidamente, con il superamento dell'attuale clima di incertezza. Nel caso degli investimenti in costruzioni, lo scenario del DPEF è più pessimistico, implicando una discesa a un ritmo medio trimestrale di oltre l'1 per cento.

Analogamente per i flussi con l'estero, i risultati ipotizzati per il 2009 non sono distanti da quelli acquisiti al primo trimestre, con dinamica negativa molto contenuta nel resto dell'anno. Per le importazioni, la diminuzione del 15,3 per cento in media d'anno implicherebbe un netto rallentamento della discesa che può essere considerato coerente con quella ipotizzata per i principali aggregati della domanda. Per le esportazioni, che presentano un calo già acquisito del 18,3 per cento, lo scenario del DPEF (-19,2 per cento) implica una discesa molto contenuta nel resto dell'anno. La possibilità di tale risultato poggia su un veloce consolidamento degli incerti segnali di inversione di tendenza emersi negli ultimissimi mesi nel commercio internazionale.

Le proiezioni del Dpef sull'evoluzione del mercato del lavoro sembrano basate su un'ipotesi di sviluppo della domanda e dell'offerta di lavoro che resterebbero in linea con le dinamiche più recenti. Per le unità di lavoro totali si prevede una contrazione annua del 2,7 per cento, che corrisponde a una diminuzione congiunturale media dello 0,8 per cento nei restanti tre trimestri del 2009: un risultato analogo a quello registrato nel primo trimestre e che sarebbe coerente con lo scenario di rapido superamento della fase di contrazione dell'attività produttiva adottato nel documento.

4. La Finanza Pubblica

Alcune osservazioni circa le principali dinamiche

Nel primo paragrafo del capitolo III (Finanza pubblica) del DPEF sono richiamate le misure adottate attraverso l'attuazione del piano in funzione anticrisi attivato per il triennio 2009-2011, soprattutto mediante delibere CIPE.

Tali misure sono suddivise tra:

- sostegno al settore industriale e alle imprese;
- misure per il miglioramento del mercato del lavoro;
- sostegno per gli investimenti;
- sostegno al potere d'acquisto delle famiglie.

Le suddette misure sono quantificate nella Tavola III.2: per il 2009 esse ammontano a 11,4 miliardi di euro. Si osserva che non risulta immediatamente chiara la tipologia di voce economica del quadro previsionale su cui esse vanno a incidere, e che tra le misure a sostegno del settore industriale sono comprese alcune operazioni che potrebbero avere un diverso trattamento nei Conti della PA di Contabilità nazionale rispetto al quadro previsionale del DPEF.

Stante gli effetti della crisi, le previsioni a legislazione vigente ante D.L. 78/2009 (decreto di giugno) sono riviste in forte peggioramento rispetto alla Relazione Unificata sull'Economia di aprile 2009. L'aumento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è quantificato in 10,3 miliardi ed è dovuto sia a maggiori spese per 5,5 miliardi sia a minori entrate per 4,6 miliardi (imposte -2,4 miliardi, contributi sociali -2,2 miliardi). Il peggioramento è fondamentalmente conseguenza di una evoluzione del quadro macroeconomico in ulteriore deterioramento: a sintesi, il saldo complessivo del settore è previsto attestarsi su un livello pari al 5,3% del PIL. Non possono influire su tale risultato i provvedimenti volti ad accelerare i pagamenti dei debiti della PA, ciò in quanto i quadri previsionali simulano gli schemi di contabilità nazionale che, vigendo il principio della competenza economica, allocano temporalmente le transazioni nel momento in cui sono realizzate, non quando vengono regolate monetariamente (attraverso i pagamenti).

Il quadro previsionale per la finanza pubblica non cambia anche considerando gli effetti del D.L. 78/2009 di giugno in quanto, come si evidenzia nella Tavola III.5, esso è a effetto

nullo sull'indebitamento netto. Tutte le principali macro-variabili segnano un peggioramento rispetto alle previsioni precedenti.

Le proiezioni 2010-2013 poggiano sulle previsioni del 2009, anno particolarmente colpito dalla crisi economica e, quindi, non facili da stimare. Tali previsioni sono pertanto cruciali. Con riferimento ad esse, è stato condotto un semplice esercizio di verifica circa la loro plausibilità. L'esercizio, che è stato effettuato utilizzando le stime trimestrali del conto delle Amministrazioni pubbliche² del primo trimestre 2009, estrapolate agli altri 3 trimestri dell'anno in corso con i tassi di variazione congiunturale dell'anno precedente³, fornisce indicazioni di sostanziale conferma delle stime del DPEF. In particolare dal lato delle spese non si hanno scostamenti significativi, dal lato delle entrate alcune differenze emergono in relazione al gettito fiscale, in particolare delle imposte dirette. Tuttavia, è da rilevare come per tale aggregato le tendenze evidenziate nel primo trimestre possano essere non completamente riflesse sull'intero anno, come mostrano i primi dati sul gettito tributario dei mesi di maggio e giugno. A livello di saldi complessivi (indebitamento netto e saldo primario), se si considera detto scostamento come poco significativo, le cifre esposte nel DPEF risultano sostanzialmente confermate dall'esercizio. Esso, per come è stato costruito, nella sua pur estrema semplicità, implica che la fase negativa del ciclo, come si è riflessa sulla finanza pubblica nella prima parte dell'anno ivi inclusi gli effetti di trascinarsi derivanti dal peggioramento manifestatosi nella seconda parte del 2008, continui nella restante parte del 2009 a produrre effetti di intensità non inferiore. Pertanto le stime previsionali dei macro indicatori della posizione di bilancio (spese/PIL, pressione fiscale, indebitamento netto/PIL e saldo primario/PIL), essendo non discoste da quelle implicite in tali ipotesi, appaiono fondate su criteri di sufficiente prudenzialità. Ciò vale, in particolare, dal lato delle spese (per le quali sia il DPEF che l'esercizio evidenziano una crescita di incidenza sul PIL di oltre 3 punti percentuali); dal lato delle entrate, come detto, l'esercizio mostra una performance peggiore, con conseguente minor aumento della pressione fiscale. Anche in relazione alla specifica sensibilità del prelievo di alcune imposte al ciclo economico e alla struttura dei ritardi che caratterizza parte di esse (in particolare quelle dirette), una particolare attenzione dovrà essere posta, pertanto, sul fronte delle entrate tributarie, verificando l'attendibilità delle stime una volta che saranno

² Cfr. Istat, "Conto trimestrale delle Amministrazioni pubbliche", Comunicato stampa, 2 luglio 2009

³ L'estrapolazione è stata effettuata sterilizzando gli effetti di alcuni eventi straordinari verificatisi nel primo trimestre 2009 ma non ripetibili nel corso degli altri tre trimestri dell'anno, come ad esempio la concentrazione di arretrati per rinnovi dei contratti di lavoro di alcune categorie del pubblico impiego o il riacquisto da parte degli enti di previdenza degli immobili non ancora venduti nell'ambito delle operazioni SCIP e classificati come investimenti.

disponibili informazioni consolidate sulle entrate a tutto luglio e l'Istat avrà rilasciato i dati del secondo trimestre 2009 relativi alla dinamica del Pil, dei consumi e del conto trimestrale delle AP. Allo stato attuale, si ripete, le stime DPEF sembrano comunque sufficientemente prudenti.

A fronte di tali evidenze, gli obiettivi di finanza pubblica sono sintetizzati nel quadro programmatico e rappresentati nella Tavola III 7 del DPEF, dove si osservano valori migliori, a partire dal 2011, per l'indebitamento netto, per il saldo primario e per il debito pubblico. Fino al 2010, infatti, a causa della virulenza della recessione in atto e tenuto conto dei vincoli strutturali richiamati, è stato deciso di limitare l'intervento di riequilibrio della finanza pubblica ad un rigoroso controllo della spesa, in particolare di quella corrente primaria, e di avviare il percorso di risanamento finanziario a partire dal 2011, quando si prevede un miglioramento significativo della fase congiunturale.

Per l'indebitamento e il saldo primario si punta su una maggiore emersione della base imponibile (lotta all'evasione) e ai risparmi che si possono ottenere con il rientro delle Regioni in disavanzo sanitario e con l'attuazione del federalismo in relazione al quale, attraverso l'adozione di costi standard nelle modalità di erogazione e finanziamento dei servizi pubblici, si ipotizzano economie di scala. Correttamente, però, lo scenario programmatico non tiene conto di tali possibili effetti di innalzamento dei livelli di efficienza. Altri interventi annunciati riguardano i settori della contrattazione nel pubblico impiego e la spesa pensionistica.

Alcune considerazioni di carattere generale

Pur essendo l'impostazione snella del DPEF in generale condivisibile, occorre fare presente che alcune modalità di rappresentazione dell'intervento pubblico e dei connessi quadri programmatici potrebbero utilmente essere supportate da analisi quantitative che riflettano, in modo complessivo, proprio l'assetto vigente e quello programmato delle politiche pubbliche. Da un lato, pertanto, potrebbe essere sviluppata una rappresentazione della spesa pubblica per funzioni, legandola alla classificazione del Bilancio dello Stato e a quella internazionale Cofog ad essa correlabile. Dall'altro sarebbe altrettanto utile esplicitare le tendenze e gli obiettivi distintamente per macro-comparti della PA, in particolare distinguendo i settori dell'Amministrazione centrale, dell'Amministrazione locale e degli Enti di previdenza.

L'analisi incrociata della finanza pubblica per macrovoce economica e per politiche

pubbliche (o funzioni) sarebbe la base a cui ricondurre, in modo coerente, quella della misura di impatto delle misure che, ad esempio, viene proposta nella Tavola III.3 e nello scenario di cui alla Tavola III.7, dando conto delle conseguenti modificazioni strutturali e congiunturali della finanza pubblica e delle priorità di politica sottese. Ma, soprattutto, consentirebbe di meglio inquadrare le misure di politica fiscale in un percorso di ridefinizione strutturale degli obiettivi nell'ottica dell'efficacia e qualità della spesa, qualità definita rispetto all'obiettivo di rafforzarne la capacità di sostegno alla crescita di lungo periodo in un contesto di sostenibilità. Pertanto, un tale tipo di rappresentazione sarebbe funzionale alla valutazione delle tendenze in un'ottica strutturale di lungo periodo, che è quella propria del DPEF e lo sarà – comunque – anche per la “Decisione di finanza pubblica” di cui all'art. 10 del disegno di legge di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica. Nella quale, però, nulla è previsto in proposito laddove, invece, sarebbe opportuno, a giudizio dell'Istat, un riferimento esplicito all'utilità di adottare un tale strumento conoscitivo.

L'analisi per funzione-obiettivo sarebbe di grande importanza anche in relazione alle esigenze di *governance* multilivello propria del sistema di federalismo fiscale, di cui alla legge delega recentemente approvata dai due rami del Parlamento, articolando i quadri tendenziali e programmatici per sotto-settori delle Amministrazioni pubbliche.

5. L'attuazione del federalismo fiscale

Infine, il *DPEF* nel ricordare che l'attuazione del federalismo fiscale “richiede la definizione di alcuni aspetti in evoluzione”, sottolinea opportunamente che “gli *standard* minimi di servizio da assicurare su tutto il territorio nazionale devono essere definiti in base a valutazione di tipo generale (per il contenuto) e tecnico (per la misurazione)” e che, più in generale, “il calcolo delle spese, delle entrate e degli *standard* richiede la condivisione delle metodologie e dei dati” e “la rilevazione su basi sistematiche e metodologicamente testate di informazioni, di fonte amministrativa ed *extra* contabile, attualmente non disponibili”.

L'Istituto nazionale di statistica ha seguito questa materia con estrema attenzione – come testimoniano le audizioni presso i due rami del parlamento e la partecipazione ai tavoli tecnici instaurati dal governo – e porta all'attenzione della commissione tre aspetti:

- i fabbisogni di informazione statistica imposti dall'attuazione del federalismo sono consistenti e richiedono uno sforzo metodologico e organizzativo importante da parte

dell'Istituto e delle pubbliche amministrazioni a tutti i livelli di governo, nell'ambito del sistema statistico nazionale a cominciare dalla realizzazione dei Censimenti generali;

- proprio per questo, l'attuazione della riforma federale rappresenta un'occasione storica per completare e attuare integralmente il disegno del sistema statistico nazionale, avviato ormai da venti anni, senza risorse aggiuntive, ma ancora da completare e tuttora inadeguato a fornire ai diversi livelli dell'amministrazione e ai cittadini le informazioni statistiche necessarie ai nuovi compiti previsti dal legislatore;
- le informazioni attualmente non disponibili devono essere prodotte, nell'ambito di un quadro metodologico solido e rispettoso degli *standard* internazionali, integrando informazioni rilevate direttamente presso i cittadini, le imprese e le amministrazioni con l'utilizzazione a fini statistici di dati di fonte amministrativa.

Considerazioni del tutto analoghe si possono fare per altre iniziative di riforma, che richiedono anch'esse un più documentato quadro conoscitivo orientato all'assunzione di decisioni razionali e al monitoraggio della loro attuazione e dei risultati conseguiti, come, ad esempio, del recupero del gap infrastrutturale.

Il contesto attuale è dunque potenzialmente ricco di possibilità per lo sviluppo della funzione statistica, ma richiede anche una valutazione realistica dei costi associati e delle azioni da intraprendere. A fronte dei numerosi ed evidenti vantaggi dell'integrazione di diverse fonti di dati, infatti, non vi sono soltanto i costi necessari per l'acquisizione di risorse umane qualificate da utilizzare per le nuove rilevazioni e quelli legati allo sviluppo di metodologie specifiche, ma anche quelli determinati dalla necessità di un efficace coordinamento istituzionale e organizzativo tra l'Istat, gli altri soggetti del sistema statistico nazionale e gli enti titolari di fonti amministrative, nazionali e territoriali. Per minimizzare questi costi, è opportuno evitare di sovrapporre iniziative, sedi e ruoli. È necessario, piuttosto, definire una strategia complessiva e condivisa che assegni all'Istat un coordinamento istituzionale forte per adempiere alle funzioni di raccordo e coordinamento tecnico-statistico (già previste e confermate nel titolo V della Costituzione), per raccogliere e organizzare la documentazione essenziale in sede di decisione e di monitoraggio delle politiche, oltre che per la trasparenza dei rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni.