

Commissioni riunite

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

**Attività conoscitiva preliminare all'esame
del Documento di programmazione economico-finanziaria
per gli anni 2010-2013**

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia
Mario Draghi

Senato della Repubblica

21 luglio 2009

La politica economica sta affrontando la più grave recessione dal dopoguerra. Nel 2009 il PIL in Italia scenderà di oltre il 5 per cento. Nello scenario macroeconomico delineato dal DPEF solo nel 2013 il prodotto tornerà al livello del 2007.

Il Governo è intervenuto per attenuare gli effetti della recessione sulle imprese e sui lavoratori. Nuove misure sono in corso di approvazione. In Italia l'azione di bilancio è vincolata, nei saldi, non nella composizione, dal livello elevato e crescente del debito pubblico.

Data la forte flessione delle entrate, quest'anno il disavanzo supererà il 5 per cento del PIL. La spesa pubblica si collocherà su livelli molto elevati.

Il DPEF indica il duplice obiettivo di rafforzare la capacità di crescita dell'economia e di riequilibrare i conti pubblici. È importante porre immediatamente le basi per conseguire questi risultati. Si accrescerebbero anche i margini per una politica economica più vigorosa.

Gli interventi annunciati per le pensioni e i piani di riforma della pubblica amministrazione muovono in questa direzione. Le modalità di realizzazione del federalismo fiscale saranno cruciali per rendere più efficace la gestione delle risorse. Occorre definire un insieme organico di riforme volte a potenziare il capitale fisico e umano del Paese.

La pressione fiscale resta elevata, sui valori massimi degli ultimi decenni. Il progresso nel contenimento della spesa corrente e nella lotta contro l'evasione fiscale è fondamentale per consentire, nel medio termine, la riduzione delle aliquote d'imposta sul lavoro e sulle imprese.

1. Lo stato dei conti pubblici

Dopo un biennio favorevole per la finanza pubblica, la situazione è peggiorata nel 2008

Dopo un biennio di progressivo miglioramento, la situazione dei conti pubblici è peggiorata marcatamente nel 2008. L'indebitamento netto è tornato a crescere, passando dall'1,5 per cento del PIL nel 2007 al 2,7. Il rapporto fra il debito e il PIL è aumentato di oltre 2 punti, raggiungendo il 105,7 per cento.

Il peggioramento del saldo è soprattutto riconducibile a sgravi fiscali, al venir meno di alcuni fattori che avevano sostenuto il gettito delle imposte nel biennio precedente e all'elevata dinamica (4,5 per cento) della spesa primaria corrente, in accelerazione rispetto al 2007 e largamente superiore a quella del prodotto nominale.

Nel 2008 l'impatto della congiuntura sui conti è stato limitato dall'andamento relativamente favorevole dell'occupazione e delle retribuzioni. Effetti più marcati della crisi sono attesi per quest'anno e per il 2010.

Nel 2009 è atteso un ulteriore forte deterioramento dei conti pubblici

Nell'anno in corso, in base alle stime del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) per gli anni 2010-13, l'indebitamento netto dovrebbe aumentare di 2,6 punti percentuali del prodotto, raggiungendo il 5,3 per cento. Il debito pubblico aumenterebbe di quasi 10 punti percentuali, salendo al 115,3 per cento del PIL. Il Documento prospetta un calo del prodotto del 5,2 per cento. Queste stime sono in linea con quelle incluse nel quadro previsivo recentemente presentato nel Bollettino Economico della Banca d'Italia.

La nuova stima del saldo è superiore di 0,7 punti percentuali rispetto a quella riportata nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (Ruef) dello scorso aprile. Il peggioramento riflette soprattutto l'attesa di una maggiore contrazione del PIL, allora valutata al 4,2 per cento, e l'incremento degli stanziamenti previsto con il provvedimento di assestamento del bilancio.

L'indebitamento netto strutturale è stimato pari a 3,1 punti percentuali di PIL.

Per la prima volta dopo 18 anni si registrerebbe un disavanzo primario, pari allo 0,4 per cento del PIL.

L'incidenza della spesa primaria corrente è in forte aumento

La spesa primaria corrente salirebbe dal 40,4 al 43,4 per cento del PIL; si tratta di un massimo storico, superiore di circa 6 punti percentuali ai valori registrati alla fine degli anni novanta. Si può valutare che meno di un quarto dell'incremento atteso

per l'anno in corso sia riconducibile all'espansione della spesa per ammortizzatori sociali e agli effetti delle misure di sostegno dell'economia, che tenderanno a riassorbirsi nei prossimi anni.

La spesa in conto capitale dovrebbe segnare un forte incremento in termini nominali, pari a oltre il 15 per cento (pari al 6,3 per la sola componente degli investimenti, escludendo l'incremento della spesa connesso con il riacquisto degli immobili cartolarizzati nel 2002). Tra il 2005 e il 2008 la spesa in conto capitale era rimasta sostanzialmente stabile, mentre la componente relativa agli investimenti si era ridotta di quasi il 2 per cento (al netto delle dismissioni immobiliari). La previsione sconta pertanto che prosegua nel corso dell'anno la forte accelerazione degli esborsi stimata dall'Istat per il primo trimestre.

La congiuntura sfavorevole dovrebbe indurre una **contrazione delle entrate** (1,2 per cento), particolarmente marcata nel caso di quelle tributarie. Le imposte indirette scenderebbero del 3,8 per cento; le dirette dell'1,5 per cento. **La pressione fiscale aumenterebbe di 0,6 punti percentuali, al 43,4 per cento del PIL.**

L'atteso peggioramento dei conti pubblici trova conferma nei dati infrannuali attualmente disponibili.

Nei primi mesi del 2009 il fabbisogno ha ampiamente superato quello del corrispondente periodo del 2008

Nel primo trimestre l'indebitamento netto è risultato pari al 9,3 per cento del PIL (contro il 5,7 per cento del corrispondente trimestre del 2008). Nei primi cinque mesi dell'anno in corso **il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 57,4 miliardi, superiore di oltre 19 miliardi a quello del corrispondente periodo del 2008.**

Sul peggioramento del fabbisogno hanno influito la contrazione delle entrate fiscali e la significativa crescita della spesa primaria. Su quest'ultima hanno avuto effetto la decisione del Governo di accelerare i rimborsi fiscali per favorire le imprese e il riacquisto degli immobili che erano stati ceduti con le operazioni di cartolarizzazione nel 2002 (per complessivi 7 miliardi).

Nei primi sei mesi dell'anno le entrate tributarie di cassa contabilizzate nel bilancio dello Stato sono diminuite del 3,3 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2008, soprattutto per effetto del **forte calo del gettito dell'IVA** (-11,3 per cento) e di quello delle altre imposte sugli affari (-9,2 per cento).

Nel 2008 il gettito dell'IVA era già diminuito dell'1,5 per cento a fronte di una crescita del 2,3 per cento dei consumi delle famiglie, la variabile macroeconomica che meglio

approssima la base imponibile del tributo. La caduta del gettito è proseguita anche nell'anno in corso: nel primo trimestre l'IIVA è diminuita del 10,2 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2008 (nel secondo trimestre la flessione è stata del 12,1 per cento), mentre i consumi sono scesi del 2,6 per cento. Solo una parte del divario sembrerebbe riconducibile a una ricomposizione dei consumi verso beni essenziali, caratterizzati da aliquote più basse.

Nel primo semestre del 2009 **il gettito dell'Irpef sul lavoro dipendente si è ridotto solo dello 0,7 per cento**, risentendo della dinamica relativamente favorevole delle retribuzioni nominali unitarie.

Considerando anche gli incassi registrati nella prima metà di luglio, **il gettito delle imposte versate in autotassazione ha segnato un incremento** rispetto al corrispondente periodo del 2008 stimabile nell'ordine di 2 miliardi. L'aumento riflette gli introiti – superiori alle attese – delle imposte sostitutive una tantum introdotte con la finanziaria per il 2008 e con il decreto anticrisi dello scorso novembre (nel complesso oltre 6 miliardi). Al netto di tali imposte, si è registrata una significativa flessione dell'Ires. Va rilevato che mentre gli incassi relativi alle imposte una tantum dovrebbero essersi sostanzialmente esauriti, la contrazione dell'Ires fa prevedere un calo del gettito in sede di seconda rata d'acconto a fine anno.

2. La risposta della politica di bilancio alla crisi

Alla gravità della crisi i paesi hanno risposto con politiche discrezionali di sostegno all'economia

La gravità della crisi ha creato un vasto consenso a livello internazionale sulla necessità di affiancare agli stabilizzatori automatici e alla politica monetaria interventi discrezionali di bilancio a fini anticiclici.

Nel nostro Paese, tuttavia, l'elevato peso del debito pubblico limita la possibilità di accrescere il disavanzo. Resta possibile agire attraverso modifiche alla composizione del bilancio pubblico.

Va rilevato che la reattività dei rendimenti dei titoli del debito pubblico alle condizioni delle finanze pubbliche (disavanzo e debito) tende ad accentuarsi in periodi di turbolenza sui mercati finanziari: il differenziale di rendimento tra i titoli di Stato decennali italiani e quelli tedeschi si è ampliato nella seconda parte del 2008 fino a superare 150 punti base e rimane su livelli assai elevati, dell'ordine di 100 punti.

In prospettiva, vari fattori tenderanno ad accrescere il costo medio del debito pubblico: l'ingente ricorso dei governi al mercato per finanziare gli interventi di sostegno all'economia, la ripresa dell'attività economica e i timori di un rialzo d'inflazione.

In Italia, l'utilizzo del bilancio pubblico in chiave anticiclica ha mirato soprattutto, anche per via amministrativa, ad **accelerare i tempi di utilizzo di risorse già stanziati e a indirizzarle** al fine di sostenere la domanda aggregata e di attenuare i costi sociali della recessione.

Gli interventi

La risposta alla crisi si è articolata principalmente in tre decreti legge, che hanno complessivamente impiegato risorse per 25 miliardi nel triennio 2009-2011 (di cui 17 reperite accrescendo le entrate), e nel disegno di **legge di assestamento**. L'azione di bilancio si è aggiunta a varie misure finalizzate ad assicurare la stabilità del sistema finanziario e ad alleviare i problemi di liquidità delle imprese.

A novembre del 2008 veniva approvato un primo pacchetto di misure. Si introducevano, oltre ad alcuni sgravi alle imprese, **trasferimenti monetari alle famiglie a basso reddito** (il cosiddetto bonus, che si andava ad aggiungere alla carta acquisti introdotta nell'estate precedente); venivano **rafforzati gli ammortizzatori sociali** per il biennio 2009-2010 (misura poi finanziata con fondi nazionali e comunitari sulla base di un accordo tra lo Stato e le Regioni); si accrescevano gli **stanziamenti per investimenti in opere pubbliche** e i contributi agli investimenti del gruppo Ferrovie dello Stato (in parte a compensazione di tagli effettuati in precedenza), introducendo anche nuove procedure per rendere più rapida la realizzazione dei progetti inclusi nel quadro strategico nazionale.

Lo scorso febbraio, con un secondo provvedimento, si prevedevano principalmente **incentivi all'acquisto di autoveicoli**.

All'inizio di luglio un terzo decreto legge ha introdotto **sgravi fiscali per gli investimenti in macchinari** effettuati tra il luglio del 2009 e il giugno del 2010, attraverso l'esclusione dal reddito d'impresa del 50 per cento della spesa.

Sgravi fiscali per i nuovi investimenti erano già stati introdotti nel 1994 e nel 2001. Diversamente dal provvedimento più recente, essi prevedevano l'esclusione dal reddito d'impresa del 50 per cento dell'eccedenza di investimenti in impianti e in beni strumentali rispetto a quelli effettuati in media nei cinque anni precedenti (nel 2001 era consentito escludere dal calcolo della media degli anni passati l'anno con gli investimenti maggiori). Nella nuova versione l'incentivo considera solo gli investimenti in macchinari compresi nella tabella 28 della classificazione ATECO, mentre nelle precedenti versioni erano inclusi anche immobili e autoveicoli.

Il provvedimento di luglio ha anche innalzato per le banche i limiti di deducibilità delle svalutazioni sui crediti e degli accantonamenti per rischi su crediti. In favore delle imprese è stata prevista l'introduzione di ammortamenti accelerati per i beni tecnologicamente avanzati; l'intervento sarà precisato con un decreto da emanare entro la fine dell'anno. Il decreto ha inoltre introdotto una serie di misure per contenere i costi delle commissioni bancarie, per ridurre il costo dell'energia per imprese e famiglie e per assicurare una maggiore tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, il decreto **ha potenziato ulteriormente gli ammortizzatori sociali** per il biennio 2009-2010.

Nel primo trimestre dell'anno in corso, la flessione delle ore lavorate è stata del 3,8 per cento rispetto all'anno precedente, più marcata di quella dell'occupazione (1 per cento) anche per effetto del rallentamento dei ritmi produttivi e dell'ampio ricorso alla Cassa integrazione guadagni (CIG), complessivamente più che triplicato rispetto ai primi tre mesi del 2008. Le ore autorizzate di CIG sono ulteriormente cresciute nel secondo trimestre, del 60 per cento rispetto a quello precedente. Hanno fortemente risentito della crisi gli occupati temporanei, cui non sono stati rinnovati i contratti a termine o di collaborazione. Secondo l'indagine dell'Istat sulle forze di lavoro, nel primo trimestre del 2009 il numero degli occupati con contratti a termine, di collaborazione o a progetto era inferiore di circa 260.000 unità a quello di un anno prima, a fronte di un lieve aumento degli occupati dipendenti a tempo indeterminato.

Infine, la proposta di legge di assestamento del bilancio dello Stato accresce le risorse disponibili per le Amministrazioni pubbliche con l'obiettivo di **ridurre i ritardi nei pagamenti alle imprese.**

Rispetto al bilancio presentato lo scorso settembre sono state accresciute le autorizzazioni di cassa per 18 miliardi; le disponibilità di competenza sono state ampliate per circa 5 miliardi.

La copertura finanziaria delle misure anticrisi

Le misure espansive contenute nei tre decreti anticrisi trovano tutte una copertura finanziaria all'interno dei rispettivi provvedimenti.

Gli oneri derivanti dal decreto di novembre sono finanziati con aumenti di entrate, legati per metà all'introduzione di alcune imposte sostitutive per il riallineamento e la rivalutazione volontari di valori contabili e, in misura minore, con riduzioni di spese; quelli relativi alle misure del decreto di febbraio sono finanziati con la revoca di alcune agevolazioni fiscali e con le maggiori entrate indotte dall'incremento della domanda di beni durevoli atteso dall'operare degli incentivi all'acquisto. Infine, gli oneri del provvedimento di luglio trovano copertura con nuove norme antievasione, con il potenziamento dell'attività di riscossione, con il restringimento dei requisiti per poter fruire della compensazione di crediti d'imposta, con norme specifiche che riguardano il comparto dei giochi e con risparmi nel settore farmaceutico.

A giugno è stato convertito in legge il decreto che prevedeva **misure a favore delle popolazioni colpite dal terremoto in Abruzzo**.

Il provvedimento mira, nell'immediato, a fare fronte alla situazione di emergenza e, in prospettiva, a finanziare l'attività di ricostruzione fino al 2032, attraverso l'erogazione di contributi e la concessione di garanzie statali; sono inoltre previsti indennizzi in favore delle imprese. Per la parte di tali misure che viene espressamente quantificata, l'impatto sull'indebitamento netto nel triennio 2009-2011 è sostanzialmente nullo. La copertura finanziaria degli interventi è assicurata dalle maggiori entrate, derivanti da un ampliamento dell'offerta di giochi al pubblico e da un'intensificazione dei controlli nello stesso settore, da ulteriori risparmi nell'ambito della spesa farmaceutica e da un minore utilizzo del fondo per il bonus alle famiglie. Nel biennio 2010-11 le misure sono principalmente poste a carico di fondi destinati ad altre finalità.

Un'indicazione approssimativa del sostegno diretto alla domanda aggregata atteso dagli interventi del Governo si può desumere dal confronto tra le stime attuali sulle spese del 2009 e quelle della *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) dello scorso settembre. In particolare, **la spesa per investimenti** è ora prevista aumentare del 6,3 per cento rispetto al 2008 (escludendo per omogeneità di confronto il riacquisto degli immobili cartolarizzati con l'operazione SCIP2 nel 2002) mentre nella RPP rimaneva invariata; questa revisione corrisponde a 0,1 punti percentuali del PIL. Per la spesa per consumi intermedi la revisione al rialzo è di circa 0,3 punti percentuali del prodotto.

Il **piano relativo agli investimenti residenziali** definito con l'accordo del 31 marzo scorso tra Governo, Regioni ed Enti locali mobiliterà il risparmio privato e contribuirà alla ripresa degli investimenti. L'accordo troverà piena applicazione con leggi delle singole Regioni. In alcune di esse i disegni di legge in materia sono in corso di approvazione.

L'accordo prevede, tra l'altro, la possibilità di incrementare fino al 20 per cento la volumetria degli edifici residenziali uni-bifamiliari, non superiori ai 1000 metri cubi, con l'esclusione degli edifici abusivi o situati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta. Le misure derogatorie avranno una durata limitata e comunque non superiore a 18 mesi.

Altre misure sono state volte a garantire alle piccole e medie imprese la liquidità necessaria

Sono stati anche disposti **interventi che coinvolgono la Cassa depositi e prestiti e la SACE**. Pur non avendo impatto sulle finanze pubbliche, queste misure accrescono la liquidità a disposizione delle imprese, soprattutto quelle medie e piccole. È stato inoltre potenziato il fondo di garanzia dedicato a queste imprese.

In particolare, la Cassa depositi e prestiti potrà utilizzare (fino a un massimo di 8 miliardi) le risorse derivanti dalla raccolta postale per finanziare le piccole e medie imprese; la SACE potrà garantire i crediti da esse vantati nei confronti delle Amministrazioni pubbliche.

Nell'autunno scorso e all'inizio del 2009 sono state inoltre definite misure volte ad assicurare la stabilità del sistema finanziario. Esse hanno messo a disposizione del Governo una serie di strumenti volti a tutelare i risparmiatori e a mantenere adeguati livelli di capitalizzazione e liquidità delle banche. È prevista la possibilità che lo Stato sottoscriva strumenti finanziari emessi da banche quotate fundamentalmente sane; essi sono computabili nel patrimonio di vigilanza; nella *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica* dello scorso aprile si scontava un impiego di risorse dell'ordine di 10 miliardi; a oggi sono in fase di perfezionamento emissioni per circa 2 miliardi.

Una descrizione delle misure a sostegno del settore finanziario è stata presentata nella Relazione sul 2008 alla fine dello scorso maggio (cfr. il capitolo 19: L'azione di Vigilanza).

3. Il quadro tendenziale e gli obiettivi delineati nel DPEF per gli anni 2010-13

Il disavanzo tendenziale a legislazione vigente migliora nel quadriennio 2010-13

Per il 2010 l'indebitamento netto tendenziale – elaborato in base al criterio della legislazione vigente – è indicato al 5,0 per cento del PIL, in lieve riduzione rispetto al 2009. Nel 2011 il disavanzo diminuisce al 4,4 per cento e continua a flettere nel biennio successivo fino a raggiungere il 3,7 per cento nel 2013.

L'evoluzione dell'indebitamento netto tendenziale sconta il **forte miglioramento atteso per l'avanzo primario, pari a 0,7 punti percentuali all'anno nella media del quadriennio 2010-13**, solo in parte compensato dal continuo aumento dell'incidenza della spesa per interessi sul PIL (dal 5,1 per cento PIL nel 2010 al 6,0 nel 2013).

Il miglioramento dell'avanzo primario tendenziale è **attribuibile al venire meno di alcuni oneri connessi con la recessione, agli effetti della manovra triennale varata nell'estate del 2008 e all'utilizzo del criterio della legislazione vigente**. Tale criterio esclude alcuni oneri che, seppure prevedibili o necessari, non sono ancora stati oggetto di formali provvedimenti legislativi, quali i futuri contratti del pubblico impiego, la realizzazione di nuove opere pubbliche e il rinnovo dei contratti di servizio.

Rispetto alla Ruef, nel 2010 l'indebitamento netto tendenziale viene rivisto al rialzo di 0,4 punti percentuali (di 0,1 nel 2011).

Per il 2010, il peggioramento del saldo rispetto alle stime dello scorso aprile dipende soprattutto dal ridimensionamento delle entrate, in particolare dei contributi sociali (-0,2 punti percentuali di prodotto, pari a 2,5 miliardi) e delle imposte dirette (-0,1 punti, pari a 1,7 miliardi), derivante dalla riduzione del livello atteso del PIL nominale per il 2010 (-0,4 punti percentuali). La revisione della spesa per interessi (-0,1 punti percentuali; circa 1 miliardo) compensa in parte le più elevate spese in conto capitale (0,2 punti percentuali, pari a 2,4 miliardi).

Il quadro programmatico

Riguardo al quadro programmatico, il DPEF fissa per il 2010 un obiettivo di indebitamento netto pari al valore tendenziale. Il conseguimento di questo risultato richiederà, come appena detto, la copertura delle maggiori spese non incluse nella legislazione vigente.

Negli anni successivi, invece, i valori programmatici per il disavanzo sono inferiori a quelli tendenziali, di 0,4 punti nel 2011 e di circa 1,2 punti nel 2012 e nel 2013. **Al termine dell'orizzonte previsivo si programma un indebitamento netto pari al 2,4 per cento del PIL.** Il saldo primario migliorerebbe di 0,6 punti percentuali del PIL nel 2010, segnando un avanzo di 0,2 punti, e di 3,3 punti nell'arco del successivo triennio.

Il DPEF non riporta il dettaglio del quadro programmatico

A differenza del precedente DPEF, **il quadro programmatico non include informazioni sui livelli e sulla composizione delle entrate e delle spese.** Nel Documento si indica che, dal lato delle entrate, gli interventi correttivi tenderanno a rafforzare le misure di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale. Dal lato della spesa, essi saranno volti ad assicurare il rientro dei disavanzi sanitari regionali e a conseguire modalità più efficienti nell'erogazione dei servizi pubblici.

L'assenza di informazioni sugli obiettivi per le entrate e per le spese rende **difficile valutare alcuni aspetti cruciali della politica di bilancio delineata nel DPEF.** Ad esempio, anche per effetto del criterio della legislazione vigente, il conto tendenziale evidenzia un forte calo della spesa in conto capitale nel 2010. In particolare, **la spesa per investimenti** – dopo essere salita del 6,3 per cento nel 2009 – **scenderebbe del 6,6 per cento** (escludendo nel 2009 gli oneri per il riacquisto degli immobili cartolarizzati nel 2002), **riportandosi sul valore registrato nel 2006.** In una fase congiunturale che rimarrà prevedibilmente delicata, sarebbe necessario mantenere questo sostegno del settore pubblico alla domanda aggregata.

L'indebitamento netto strutturale, pari a 3,1 punti percentuali di PIL nel 2009, migliorerebbe costantemente fino al 2012 (di circa 0,3 punti percentuali l'anno) e resterebbe sostanzialmente stabile nel 2013.

Nel 2013 meno di un terzo del maggior debito connesso con la crisi sarebbe riassorbito

Il debito pubblico aumenterebbe di ulteriori 2,9 punti percentuali del prodotto nel 2010 (al 118,2 per cento) e tornerebbe a ridursi a partire dal 2011, fino a raggiungere il 114,1 per cento nel 2013. Alla fine dell'orizzonte previsivo meno di un terzo del maggior debito connesso con la crisi sarebbe riassorbito.

In futuro, in attuazione del disegno di legge su Contabilità e finanza pubblica in discussione al Parlamento, **il DPEF verrà sostituito dalla *Decisione di finanza pubblica*** nell'ambito di una riforma che riguarda anche i tempi e i contenuti dei documenti che segnano i passi della politica di bilancio. La riforma dovrebbe contribuire ad accrescere il peso di considerazioni di medio termine nella definizione della politica di bilancio.

Per quanto riguarda i tempi, il disegno di legge (nella versione approvata dal Senato) prevede che la Decisione di finanza pubblica venga presentata dal Governo al Parlamento entro il 20 settembre di ogni anno. Entro il 15 ottobre il Ministro dell'economia e delle finanze deve presentare al Parlamento una legge denominata di stabilità, che sostituisce la legge finanziaria, e la legge di bilancio. La scadenza per la presentazione al Parlamento dei provvedimenti collegati alla legge di stabilità è rimasta fissata al 15 novembre. Vengono inoltre avvicinati l'orizzonte temporale di riferimento della programmazione delle politiche e quello della loro attuazione: gli obiettivi fissati dalla Decisione di finanza pubblica devono interessare almeno il triennio successivo; la manovra di finanza pubblica deve essere triennale.

4. La politica di bilancio per gli anni successivi alla crisi

Due obiettivi per la politica economica

Il DPEF, oltre a indicare la necessità di proseguire il sostegno temporaneo alle famiglie e alle imprese, assegna alla politica di bilancio **due obiettivi principali: assicurare la ripresa del percorso di risanamento dei conti pubblici**, con l'obiettivo di una convergenza verso il pareggio di bilancio; **sostenere la produttività e la crescita del sistema economico.**

Nel quadro tracciato nel DPEF i prossimi anni saranno caratterizzati da disavanzi significativi. Gli interventi di risanamento della finanza pubblica sono programmati per il 2011 e il 2012, una volta superata la fase ciclica negativa. **Per il 2013 non è prevista invece una manovra correttiva**, al di là di quanto necessario a finanziare gli oneri non inclusi nella legislazione vigente. Se le condizioni macroeconomiche lo permetteranno potrebbe essere opportuno rafforzare l'azione di risanamento in tale anno.

L'eredità della crisi sulle finanze pubbliche: un debito molto più elevato

L'incidenza del debito pubblico sul PIL è attesa scendere a partire dal 2011, ma – come già rilevato – alla fine dell'orizzonte previsivo solo meno di un terzo del maggior debito connesso con la crisi sarebbe riassorbito. **L'elevato peso del debito rappresenterà una delle eredità più gravi della crisi.**

Nelle previsioni del DPEF il debito resterà al di sotto del picco registrato a metà degli anni novanta. Va tuttavia rilevato che anche il patrimonio pubblico facilmente liquidabile sarà inferiore a quello disponibile allora. Nel decennio 1995-2004 le operazioni di carattere patrimoniale hanno contribuito alla flessione del debito per circa 11 punti percentuali del PIL. A tali operazioni non si sono associati interventi strutturali sulla dinamica della spesa corrente in grado di portare il debito su un sentiero di significativa e stabile riduzione.

Rispetto agli anni novanta, la situazione è inoltre resa più difficile dalla pressione esercitata dall'invecchiamento della popolazione sui conti pubblici: il rapporto fra gli ultrasessantacinquenni e la popolazione di età compresa fra i 15 e 64 anni era di circa il 25 per cento a metà degli anni novanta, nel 2010 esso raggiungerà il 31 per cento per salire al 34 per cento nel 2015 e al 36 per cento nel 2020. **Il nuovo accumulo di debito sta avvenendo appena prima del periodo in cui si pensioneranno le ampie generazioni nate nel dopoguerra.**

Gli interventi di risanamento devono ridurre le spese primarie correnti

L'entità della correzione dei conti necessaria per riportare il debito pubblico su un percorso di riduzione permanente è tale da richiedere **al più presto la definizione di programmi che abbiano effetti strutturali nel medio-lungo periodo.** Considerato il livello raggiunto dalla pressione fiscale, elevato sia nel confronto storico, sia in quello internazionale, il riequilibrio delle finanze pubbliche, come indicato anche nel DPEF, oltre che su una sostanziale riduzione dell'evasione fiscale, **non potrà che fondarsi sul contenimento e la riqualificazione della spesa corrente.**

Lo sforzo di contenimento degli esborsi dovrà essere molto incisivo

Il raggiungimento dell'obiettivo indicato per il disavanzo del 2013 (2,4 per cento del PIL) **richiede che le spese correnti primarie si riducano in termini reali in media di circa l'uno per cento all'anno nel periodo 2010-13;** tale valutazione assume che il prodotto cresca del 2 per cento l'anno nel triennio 2011-13, coerentemente con il quadro macroeconomico del DPEF, che le spese per interessi e le entrate siano pari ai loro livelli tendenziali e che le spese in conto capitale rimangano stabili in rapporto al PIL sul valore previsto per il 2010.

Per conseguire nel 2013 l'obiettivo di disavanzo senza intervenire sulle prestazioni sociali (mantenute in questo secondo esercizio sui loro livelli tendenziali), le altre spese primarie correnti dovrebbero ridursi in termini reali di circa il 3 per cento in media all'anno.

Lo sforzo di contenimento degli esborsi nei prossimi anni dovrà quindi essere molto incisivo: nel decennio 1999-2008 le spese correnti primarie in termini reali sono aumentate in media del 2,1 per cento all'anno. Va rilevato che nell'ultimo decennio la crescita delle spese è in media risultata di 1,5 punti superiore a quella prevista per l'anno successivo nelle Relazioni previsionali e programmatiche.

Negli anni successivi al 2013 rimarrà prioritaria la rapida riduzione del debito. **Senza progressi significativi nella riduzione della spesa corrente e senza una ripresa della crescita vi è la certezza che il debito e la pressione fiscale rimarranno a lungo su livelli molto elevati.**

Dato il quadro programmatico indicato nel DPEF fino al 2013, ipotizzando per gli anni successivi una correzione del saldo pari a circa 0,5 punti percentuali del prodotto l'anno (che conduca al pareggio nel 2018) e un tasso di crescita del PIL dell'uno per cento l'anno in termini reali (lievemente superiore alla crescita potenziale indicata nel DPEF per il 2013) e del 3 per cento in termini nominali, nel 2018 il debito pubblico sarebbe ancora pari al 107,6 per cento del PIL. In tale scenario, assumendo un livello delle spese in conto capitale stabile su quello previsto per il 2010 e una sostanziale invarianza dell'onere medio del debito e dell'incidenza sul prodotto delle entrate rispetto ai valori indicati per il 2013, nel quinquennio 2014-18 le spese correnti primarie in termini reali dovrebbero rimanere sostanzialmente stabili.

Ipotizzando il conseguimento del pareggio del bilancio nel 2015 e un tasso di crescita del PIL ancora dell'uno per cento, nel 2018 l'incidenza del debito scenderebbe al 104,5 per cento. Nel biennio 2014-15 sarebbe necessaria una riduzione media annua delle spese correnti primarie in termini reali dell'ordine del 2 per cento; negli anni successivi, mantenendo il pareggio di bilancio, vi sarebbero margini per accrescere le spese correnti in termini reali o per abbassare la pressione fiscale.

Ipotizzando infine il pareggio di bilancio nel 2015, ma assumendo un tasso di crescita del PIL più favorevole (al 2 per cento), nel 2018 l'incidenza del debito sul prodotto sarebbe di poco inferiore al 100 per cento. La riduzione media delle spese correnti in termini reali nel biennio 2014-15 sarebbe pari a circa l'uno per cento all'anno.

5. Le politiche strutturali per il risanamento e per la crescita

L'efficacia degli interventi richiede riforme strutturali

L'azione di contenimento degli esborsi dovrà avere carattere strutturale e richiede quindi **riforme dei principali servizi pubblici e dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche.** In alcuni casi si tratta di proseguire lungo percorsi già avviati.

La riforma del ciclo del bilancio può favorire il controllo della spesa

La programmazione e l'implementazione di interventi per il contenimento della spesa potranno beneficiare della **riforma del ciclo del bilancio** attualmente in discussione in Parlamento. Essa può contribuire ad accrescere la **trasparenza dei conti pubblici** e favorire un **approccio di medio periodo della politica di bilancio**.

La versione del disegno di legge approvata dal Senato definisce le informazioni di finanza pubblica che i documenti chiave del ciclo di bilancio devono fornire. Di particolare rilevanza ai fini della programmazione sono le informazioni necessarie per la costruzione del quadro tendenziale a politiche invariate, quelle relative alle entrate e alle spese programmatiche e gli obiettivi di politica economica articolati per i sottosettori delle Amministrazioni pubbliche.

Nell'ultimo decennio gli obiettivi per i conti pubblici sono stati frequentemente mancati e l'obiettivo del pareggio di bilancio è stato via via posposto. Ciò ha comportato costi elevati nella gestione della crisi attuale, restringendo i margini di manovra della politica di bilancio. **Il rafforzamento delle procedure e delle regole di bilancio è pertanto di grande importanza.**

Il federalismo dovrà contribuire al contenimento della spesa

L'attuazione del federalismo fiscale è un'opportunità per rendere più efficiente la gestione delle risorse pubbliche e razionalizzare la spesa, sempre conservando come riferimento il principio di solidarietà.

L'ampliamento del peso dei tributi locali nel finanziamento della spesa decentrata in luogo dei trasferimenti e il rafforzamento dell'autonomia impositiva attraverso la manovrabilità di aliquote e basi imponibili rafforzano il collegamento tra decisioni di spesa e decisioni di entrata e possono determinare una maggiore efficienza.

Nella legge delega varata dal Parlamento lo scorso aprile è cruciale il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi e dei fabbisogni standard nell'attribuzione delle risorse agli enti decentrati. Il calcolo di tali indicatori presenta difficoltà tecniche, che sono acuite dalla mancanza di bilanci armonizzati tra i vari livelli di governo e dalle forti disparità territoriali nei livelli e nella qualità della spesa pubblica.

Di cruciale importanza per l'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale è anche la tempestiva approvazione del cosiddetto *Codice delle Autonomie*. È fortemente condivisibile il progetto di perseguire economie di spesa anche attraverso una razionalizzazione e semplificazione dei livelli di governo volta a sfruttare le economie di scala e a evitare inutili sovrapposizioni.

Al Codice delle Autonomie è demandata la definizione dell'articolazione delle funzioni svolte dagli Enti locali, con l'individuazione di quelle da considerarsi fondamentali ai fini della perequazione fiscale,

nonché il riassetto della rete degli enti decentrati intermedi (ad esempio le Comunità montane e i consorzi di Comuni), la razionalizzazione delle Province, la riorganizzazione degli uffici periferici dei Dicasteri, lo snellimento delle giunte e dei consigli dei Comuni e delle Province, nonché la riscrittura del Patto di stabilità interno.

È opportuno un aumento significativo dell'età media effettiva di pensionamento

Nel medio periodo va perseguito un deciso **aumento dell'età media effettiva di pensionamento**: in presenza di un forte incremento della speranza di vita, l'allungamento della vita lavorativa è importante per rendere compatibili l'esigenza di contenimento della spesa pubblica con quella di garantire un reddito adeguato durante la vecchiaia. Tale intervento potrà inoltre contribuire, se accompagnato da azioni che consentano di rendere più flessibili orari e salari dei lavoratori più anziani, ad **aumentare il tasso di attività e a sostenere il tasso di crescita potenziale dell'economia**. Potrà consentire di destinare maggiori risorse ad altri comparti della spesa sociale.

La parificazione dell'età di pensionamento tra lavoratrici e lavoratori del pubblico impiego, necessaria per ottemperare alla sentenza della Corte di giustizia europea, muove in questa direzione. È ineluttabile una riflessione sul completamento della riforma del sistema pensionistico.

Il DPEF ha rivisto al rialzo la previsione per l'incidenza della spesa per pensioni sul PIL nel periodo 2010-2050, essenzialmente per tenere conto del ribasso delle stime di crescita del prodotto. L'incremento del peso relativo delle passività implicite del sistema pensionistico costituisce un'altra conseguenza negativa della recessione.

Secondo il DPEF, nel 2010 la spesa per pensioni dovrebbe attestarsi al 15,5 per cento del prodotto, un valore superiore di 1,4 punti percentuali a quello delle stime ufficiali diffuse all'inizio del 2008. Negli anni successivi al 2010, la differenza tra le due proiezioni tende ad attenuarsi; nel 2050 essa è pari a 0,7 punti percentuali del prodotto. La somma delle revisioni nei prossimi quarant'anni è pari a circa 35 punti percentuali del PIL.

Ridurre l'evasione fiscale

Nel quadro tendenziale del DPEF **la pressione fiscale** supera il 43 per cento del PIL nel 2009 e **rimane su livelli prossimi al 43 per cento in tutto l'orizzonte previsivo**. Si tratta di valori che collocano l'Italia ampiamente sopra la media degli altri paesi dell'area dell'euro e che sono elevati nel confronto storico: la pressione fiscale ha superato la soglia del 43 per cento in due sole occasioni, nel 1997 e nel 2007.

Il DPEF attribuisce grande importanza alla lotta all'evasione. **L'ampia dimensione delle attività irregolari accresce l'onere sui contribuenti ligi al dovere fiscale,**

determina distorsioni e riduce la competitività di larga parte delle imprese. Questi effetti possono acuirsi nell'attuale fase di crisi economica.

Come già rilevato, è emerso un divario fra la dinamica del gettito dell'IVA e quella della base imponibile del tributo; questo fenomeno va esaminato con attenzione, anche alla luce del ruolo di copertura assegnato al recupero dell'evasione in alcuni provvedimenti presi negli ultimi dodici mesi.

Accanto al potenziamento dell'attività di controllo e sanzione, la riduzione delle aree di evasione va perseguita anche con la diminuzione – nel medio periodo – delle aliquote legali, resa possibile dal contenimento della spesa. Nella stessa direzione opererebbe la stabilità della normativa in materia di accertamento e il consolidamento di una cultura di non tolleranza dell'evasione.

Riforme per il rilancio della crescita

Non basta ritornare ai ritmi di crescita degli ultimi anni, estremamente modesti nel confronto internazionale. Sono necessarie riforme strutturali che pongano il nostro sistema produttivo nelle condizioni migliori per poter cogliere le opportunità che saranno offerte dalla ripresa economica mondiale. Una volta superata la crisi, il nostro Paese si ritroverà con un capitale, fisico e umano, depauperato dal forte calo degli investimenti e dall'aumento della disoccupazione. La caduta della crescita potenziale del prodotto che ne potrebbe derivare, come discusso anche nel DPEF, è una delle conseguenze più preoccupanti della crisi.

Accrescere l'efficienza delle Amministrazioni pubbliche

In Italia, **gli oneri amministrativi e burocratici per l'attività di impresa** sono elevati nel confronto internazionale; i recenti interventi sull'avvio d'impresa vanno nella giusta direzione, necessitano di essere rafforzati e accompagnati da ulteriori misure che migliorino l'efficienza degli uffici pubblici. Gli ampi divari di performance riscontrati tra le diverse strutture pubbliche segnalano la possibilità di rilevanti guadagni di efficienza per le imprese, qualora tutte le amministrazioni adottassero le pratiche migliori.

Gli adempimenti a carico del settore produttivo incidono su molti aspetti della competitività delle imprese: la natalità, le dimensioni, la produttività. I tempi e i costi di tali adempimenti presentano un'elevata variabilità territoriale: sulla base di un'indagine condotta dalla Banca d'Italia (replicando su base regionale il confronto internazionale effettuato dalla Banca Mondiale) per avviare un'impresa ci volevano in media 12 giorni nell'area più "veloce" e oltre 27 in quella più "lenta"; i costi potevano variare dal 13 per cento del reddito pro capite a quasi il 30. Le recenti riforme hanno ridotto

significativamente i tempi, producendo miglioramenti maggiori nelle aree più lente. Ampie differenze territoriali si riscontrano anche per le procedure relative all'ottenimento di permessi di costruzione e al trasferimento di proprietà immobiliari.

Migliorare la qualità e l'efficacia dell'azione amministrativa

La recente **riforma della pubblica amministrazione** si caratterizza per l'ampiezza dell'intervento e la rilevanza dei principi ispiratori: trasparenza, premialità selettiva attraverso il collegamento tra retribuzione e performance, controllo dei risultati anche attraverso forme di benchmarking. Le ricadute sulla qualità dell'azione amministrativa dipenderanno tuttavia dal modo in cui tali principi troveranno concreta attuazione.

Saranno rilevanti la piena autonomia, anche organizzativa, della Commissione per la valutazione e l'effettiva indipendenza degli organismi di valutazione dalle amministrazioni di appartenenza. Andranno superate le elevate difficoltà tecniche nella misurazione del prodotto nel settore pubblico.

Rinnovare la scuola e l'università

È necessario proseguire **l'azione di rinnovamento della scuola e dell'università**. Autonomia e valutazione ne sono i principi cardine. Come ribadito anche negli allegati al DPEF, la strategia di intervento in questo comparto deve essere volta ad assicurare la valorizzazione delle risorse umane, il riconoscimento del merito e dell'eccellenza, il contenimento delle spese.

L'anno passato è entrata a far parte dell'esame di Stato che conclude il primo ciclo di istruzione una prova scritta uniforme su tutto il territorio nazionale, che si affianca alle altre prove e ai giudizi espressi dai docenti sui propri alunni. Sono stati riformati gli indirizzi della scuola secondaria superiore. La riforma degli istituti tecnici – che andrà a regime nel 2010 – potrà permettere una più intensa interazione tra la scuola e il mondo del lavoro, attraverso il maggior peso dell'insegnamento delle materie scientifiche e tecnologiche e della lingua inglese e l'introduzione di modelli organizzativi che facilitino le esperienze formative svolte in collaborazione con le imprese. Nell'istruzione universitaria l'allocazione delle risorse va resa più efficiente attuando i criteri annunciati, che premiano la qualità della ricerca e dell'offerta formativa.

Eliminare la frammentazione delle tutele dei lavoratori

Le misure anticrisi del Governo hanno opportunamente mirato a prevenire l'interruzione del rapporto di lavoro e hanno introdotto interventi sperimentali a sostegno del reddito di una parte dei lavoratori meno protetti. Resta tuttavia necessaria una **riforma complessiva del nostro sistema di ammortizzatori sociali**.

L'indagine congiunturale sulle imprese manifatturiere dell'ISAE registra primi segnali di un arresto del deterioramento delle prospettive occupazionali nella seconda metà dell'anno. Tuttavia, senza una netta inversione di tendenza nella dinamica della produzione industriale, che seppur stabile negli ultimi tre mesi rimane del 25 per cento circa inferiore al picco raggiunto nell'aprile dell'anno passato, è possibile che neanche il ricorso alla CIG, finora assai efficace, possa contrastare una riduzione degli organici.

Un ridisegno del sistema di ammortizzatori sociali per coloro che sono attivi nella ricerca del lavoro che **elimini l'attuale frammentazione delle tutele** – purchè accompagnato da un rafforzamento dei meccanismi di verifica – migliorerebbe il funzionamento del mercato del lavoro, favorendo la riallocazione dei lavoratori tra settori e imprese. Ne beneficerebbero anche i consumi delle famiglie, non solo attraverso il sostegno economico diretto in caso di perdita dell'impiego, ma anche riducendo la necessità di risparmiare per far fronte agli eventi avversi.

L'economia italiana sta affrontando una recessione profonda, che fa seguito a un lungo periodo di crescita modesta. La fase di progressivo peggioramento della congiuntura sembra essersi arrestata; vi sono alcuni segnali positivi. Trainata dalla ripresa mondiale l'attività produttiva tornerebbe a crescere nel corso del 2010.

Resta tuttavia prioritario dare sostegno al sistema produttivo: occorre evitarne un indebolimento strutturale. L'uscita dal mercato di un gran numero di imprese ridurrebbe il potenziale produttivo del Paese, con costi rilevanti anche in termini di capitale umano.

La politica di bilancio deve proseguire nello sforzo di riallocazione delle risorse, accrescendo quelle destinate al lavoro e alle imprese. La definizione immediata di interventi strutturali che nel medio termine assicurino il contenimento della spesa e la riduzione del debito pubblico accrescerebbe i margini per una azione più vigorosa di contrasto alla crisi.

Una strategia organica di riforme strutturali, alcune delle quali sono in corso di attuazione o elaborazione, può rendere più efficaci le azioni da attuare nel breve periodo, dare certezza a famiglie e imprese, creare le condizioni affinché il sistema produttivo si porti su un sentiero di crescita più elevata.

TAVOLE E GRAFICI

Principali indicatori di bilancio delle Amministrazioni pubbliche (1)
(in percentuale del PIL)

VOCI	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Entrate	46,4	45,4	45,0	44,5	45,1	44,5	44,2	45,8	46,9	46,6
Spese (2)	48,1	47,4	48,1	47,4	48,6	48,0	48,5	49,2	48,4	49,3
di cui: <i>interessi</i>	6,6	6,3	6,3	5,5	5,1	4,7	4,6	4,6	5,0	5,1
Avanzo primario	4,9	4,3	3,2	2,7	1,6	1,2	0,3	1,3	3,5	2,4
Indebitamento netto	1,7	2,0	3,1	2,9	3,5	3,5	4,3	3,3	1,5	2,7
Fabbisogno complessivo	1,4	2,2	4,6	2,9	3,0	3,6	4,9	4,0	1,7	3,1
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	3,4	3,5	5,0	3,1	4,2	4,2	5,3	4,0	1,9	3,1
Debito	113,7	109,2	108,8	105,7	104,4	103,8	105,8	106,5	103,5	105,7

Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. — (2) In questa voce sono registrati, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico. Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS (1,2 punti percentuali del PIL); nella contabilità nazionale tali proventi sono portati in riduzione della voce "Altre spese in conto capitale".

Entrate delle Amministrazioni pubbliche (1)
(in percentuale del PIL)

VOCI	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Imposte dirette	14,9	14,4	14,7	13,9	13,4	13,3	13,3	14,4	15,1	15,4
Imposte indirette	14,9	14,7	14,2	14,3	14,0	14,0	14,2	14,8	14,7	13,7
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,1	0,2	1,3	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0
Pressione tributaria	29,9	29,2	29,0	28,4	28,7	28,0	27,6	29,2	29,8	29,1
Contributi sociali	12,5	12,4	12,3	12,5	12,6	12,6	12,8	12,8	13,3	13,7
Pressione fiscale	42,4	41,6	41,3	40,8	41,4	40,6	40,4	42,0	43,1	42,8
Altre entrate correnti	3,6	3,4	3,5	3,5	3,4	3,6	3,5	3,6	3,5	3,6
Altre entrate in c/capitale	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Totale entrate	46,4	45,4	45,0	44,5	45,1	44,5	44,2	45,8	46,9	46,6

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Spese delle Amministrazioni pubbliche (1)*(in percentuale del PIL)*

VOCI	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Redditi da lavoro dipendente	10,6	10,4	10,5	10,6	10,8	10,8	11,0	11,0	10,6	10,9
Consumi intermedi	5,0	5,0	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5	5,2	5,2	5,4
Prestazioni sociali in natura	2,1	2,3	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7	2,7
Prestazioni sociali in denaro	16,9	16,4	16,2	16,5	16,8	16,9	17,0	17,0	17,1	17,7
Interessi	6,6	6,3	6,3	5,5	5,1	4,7	4,6	4,6	5,0	5,1
Altre spese correnti	3,1	3,1	3,2	3,3	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,7
Totale spese correnti	44,2	43,6	43,9	43,8	44,2	44,0	44,4	44,1	44,3	45,5
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	37,6	37,3	37,6	38,3	39,1	39,3	39,8	39,5	39,3	40,4
Investimenti fissi lordi	2,4	2,3	2,4	1,7	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2
Altre spese in conto capitale (2)	1,5	1,4	1,8	1,9	1,9	1,5	1,7	2,7	1,7	1,5
Totale spese in conto capitale (2)	3,9	3,7	4,2	3,6	4,3	4,0	4,1	5,0	4,1	3,8
Totale spese (2)	48,1	47,4	48,1	47,4	48,6	48,0	48,5	49,2	48,4	49,3
di cui: <i>spese al netto degli interessi (2)</i>	41,5	41,0	41,8	41,9	43,4	43,3	43,9	44,5	43,4	44,1
<i>spesa sanitaria</i>	5,4	5,7	6,0	6,1	6,1	6,6	6,7	6,8	6,6	6,9
<i>spesa per pensioni (3)</i>	15,1	14,7	14,7	15,0	15,2	15,2	15,3	15,2	15,2	15,6

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS (1,2 punti percentuali del PIL); nella contabilità nazionale tali proventi sono portati in riduzione della voce "Altre spese in conto capitale". – (3) Include la spesa per previdenza e per assistenza.

Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

VOCI	Anno			Primi 5 mesi		
	2006	2007	2008	2007	2008	2009 (1)
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari	58.606	26.741	46.647	45.417	37.922	57.076
Regolazioni debiti	243	3.129	1.653	44	34	277
- in titoli	2	0	0	0	0	0
- in contanti	241	3.129	1.653	44	34	277
Dismissioni	-38	-3.500	-19	-3.500	0	0
Fabbisogno complessivo	58.811	26.370	48.282	41.961	37.956	57.353
FINANZIAMENTO						
Monete e depositi (2)	7.476	-13.977	4.224	-8.874	-1.036	3.554
- di cui: raccolta postale	-4.957	-28.447	-5.683	-9.654	-1.638	-1.276
Titoli a breve termine	4.847	5.562	19.502	23.043	35.245	32.186
Titoli a medio e a lungo termine	33.102	22.516	40.994	30.833	14.640	49.893
Prestiti delle IFM (3)	68.075	-2.522	-1.086	-367	1.897	3.177
Altre operazioni (3)(4)	-54.689	14.791	-15.353	-2.673	-12.790	-31.457
- di cui: depositi presso la Banca d'Italia	-8.230	13.142	-10.611	-3.269	-10.472	-31.393
<i>per memoria: fabbisogno finanziato all'estero</i>	-7.011	-6.189	-10.338	325	-2.721	2.377

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

**Previsioni a legislazione vigente e quadro programmatico nella Ruef per il 2009,
nel DPEF 2009-2013 e nel DPEF 2010-2013 (1)**

(in percentuale del PIL)

VOCI	2008	2009			2010			2011			2012		2013	
	consun.	DPEF 2009-13	Ruef 04/2009	DPEF 2010-13	DPEF 2009-13	Ruef 04/2009	DPEF 2010-13	DPEF 2009-13	Ruef 04/2009	DPEF 2010-13	DPEF 2009-13	DPEF 2010-13	DPEF 2009-13	DPEF 2010-13
PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE														
Indebitamento netto	2,7	2,6	4,6	5,3	2,1	4,6	5,0	2,0	4,3	4,4	1,9	4,1	1,8	3,7
<i>di cui: corrente</i>	-0,8	-1,2	0,9	1,3	-1,5	1,2	1,4	-1,6	1,2	1,3	-1,6	1,0	-1,6	0,7
<i>in conto capitale</i>	3,5	3,8	3,7	4,0	3,6	3,4	3,6	3,6	3,1	3,1	3,5	3,1	3,4	3,0
Avanzo primario	2,4	2,5	0,4	-0,4	3,0	0,6	0,2	3,1	1,1	1,1	3,2	1,7	3,4	2,3
Entrate totali	46,6	46,5	47,6	47,5	46,7	47,2	47,1	46,6	47,0	46,9	46,5	46,9	46,3	46,8
<i>di cui: pressione fiscale</i>	42,8	42,6	43,5	43,4	42,8	43,2	43,0	42,8	43,0	42,8	42,7	42,9	42,6	42,9
Spese primarie	44,1	44,0	47,2	47,9	43,6	46,6	46,9	43,5	45,9	45,7	43,3	45,1	43,0	44,5
<i>correnti primarie</i>	40,4	39,9	43,0	43,4	39,7	42,8	43,0	39,6	42,4	42,2	39,5	41,6	39,3	41,2
<i>in conto capitale</i>	3,8	4,1	4,2	4,5	4,0	3,7	3,9	3,9	3,5	3,5	3,8	3,5	3,7	3,3
Spesa per interessi	5,1	5,1	5,0	5,0	5,1	5,2	5,1	5,1	5,5	5,5	5,1	5,9	5,1	6,0
<i>Crescita del PIL nominale</i>	1,8	3,0	-2,8	-3,2	3,2	1,7	1,9	3,1	2,9	3,6	3,3	3,8	3,3	3,9
QUADRO PROGRAMMATICO														
Indebitamento netto	2,7	2,0	....	5,3	1,0	....	5,0	0,1	....	4,0	0,0	2,9	-0,1	2,4
Avanzo primario	2,4	3,1	....	-0,4	4,0	....	0,2	4,9	....	1,5	4,9	2,9	5,0	3,5
Spesa per interessi	5,1	5,1	....	5,0	5,0	....	5,1	5,0	....	5,5	4,9	5,8	4,9	5,9
Debito	105,7	102,7	....	115,3	100,4	....	118,2	97,2	....	118,0	93,6	116,5	90,1	114,1

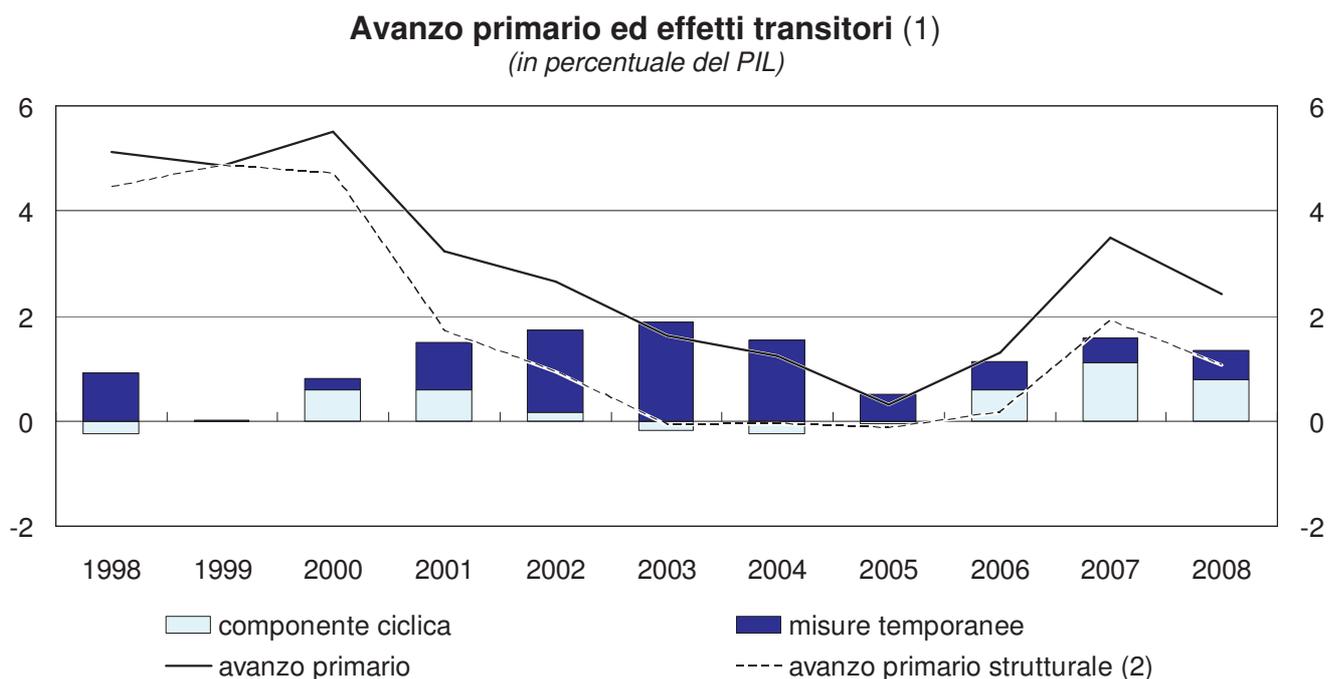
(1) Le stime contenute nel DPEF 2009-2013 includono gli effetti del DL 93/2008; quelle contenute nel DPEF 2010-2013 includono gli effetti del DL 78/2009 e del provvedimento di assestamento del bilancio 2009. Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Effetti sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche degli interventi anticrisi e del decreto per il terremoto
(miliardi di euro)

VOCI	2009					2010					2011				
	Decreto anticrisi di novembre 2008 (1)	Decreto anticrisi di febbraio 2009 (2)	Decreto terremoto di aprile 2009 (3)	Decreto anticrisi di luglio 2009 (4)	Totale	Decreto anticrisi di novembre 2008 (1)	Decreto anticrisi di febbraio 2009 (2)	Decreto terremoto di aprile 2009 (3)	Decreto anticrisi di luglio 2009 (4)	Totale	Decreto anticrisi di novembre 2008 (1)	Decreto anticrisi di febbraio 2009 (2)	Decreto terremoto di aprile 2009 (3)	Decreto anticrisi di luglio 2009 (4)	Totale
ENTRATE															
Maggiori entrate	5,2	0,7	0,5	1,1	7,5	2,5	0,1	0,7	2,7	5,9	2,5	0,2	0,5	2,5	5,7
Riallineamento e rivalutazione valori di bilancio	2,8				2,8	0,1				0,1	0,1				0,1
Contrasto paradisi fiscali e arbitraggi internazionali					0,0				1,0	1,0				1,0	1,0
Compensazione crediti fiscali				0,2	0,2				1,0	1,0				1,0	1,0
Altre entrate	2,4	0,7	0,5	0,9	4,5	2,4	0,1	0,7	0,7	3,8	2,4	0,2	0,5	0,5	3,6
Minori entrate	-2,2	-0,0	-0,0	-0,5	-2,7	-1,6	-0,2	-0,1	-1,9	-3,8	-2,1	-0,4	0,0	-2,5	-5,0
Agevolazioni fiscali	-1,4				-1,4	-1,0				-1,0	-1,0				-1,0
Detassazione investimenti					0,0				-1,8	-1,8				-2,4	-2,4
Altre entrate	-0,7	-0,0	-0,0	-0,5	-1,3	-0,6	-0,2	-0,1	-0,0	-1,0	-1,1	-0,4		-0,1	-1,6
VARIAZIONE NETTA ENTRATE (5)	3,0	0,7	0,5	0,6	4,8	0,9	-0,1	0,6	0,8	2,2	0,4	-0,2	0,5	0,1	0,8
SPESE															
Maggiori spese	4,2	1,1	1,2	0,7	7,2	2,3	0,1	1,0	1,9	5,3	2,7	0,0	0,7	0,9	4,3
Spese correnti	3,7	0,0	0,8	0,6	5,1	1,2	0,1	0,1	0,9	2,3	1,1	0,0	0,0	0,9	1,9
<i>Sanità</i>			0,0	0,1	0,1				0,9	0,9				0,9	0,9
<i>Bonus famiglie</i>	2,4				2,4										0,0
<i>Altro</i>	1,3		0,8	0,5	2,6	1,2	0,1	0,1	0,0	1,4	1,1		0,0	0,0	1,1
Spese conto capitale	0,5	1,1	0,5	0,1	2,2	1,1	0,0	0,9	1,0	3,0	1,6	0,0	0,7	0,1	2,4
<i>Incentivi per autoveicoli</i>		1,1			1,1					0,0					0,0
<i>Altro</i>	0,5	0,0	0,5	0,1	1,1	1,1		0,9	1,0	3,0	1,6		0,7	0,1	2,4
Minori spese	-1,2	-0,4	-0,8	-0,2	-2,5	-1,6	-0,2	-0,4	-1,1	-3,3	-2,5	-0,2	-0,2	-0,9	-3,8
Spese correnti	-0,1	-0,4	-0,7	-0,1	-1,3	-0,1	-0,2	-0,2	-0,9	-1,4	-0,1	-0,2	-0,2	-0,9	-1,5
<i>Sanità</i>			-0,4	-0,1	-0,5				-0,9	-0,9				-0,9	-0,9
<i>Altro</i>	-0,1	-0,4	-0,3		-0,9	-0,1	-0,2	-0,2		-0,5	-0,1	-0,2	-0,2	-0,0	-0,6
Spese conto capitale	-1,1	0,0	-0,0	-0,1	-1,2	-1,5	0,0	-0,2	-0,2	-1,9	-2,3	0,0	0,0	0,0	-2,3
VARIAZIONE NETTA SPESE (5)	3,0	0,7	0,5	0,6	4,7	0,7	-0,1	0,6	0,8	2,0	0,2	-0,2	0,5	0,1	0,5
VARIAZIONE INDEBITAMENTO NETTO (5)	-0,0	-0,0	-0,0	0,0	-0,0	-0,2	-0,0	-0,0	-0,0	-0,2	-0,2	-0,0	-0,0	0,0	-0,2

(1) Decreto legge n. 185 del 29/11/2008 convertito con la legge n. 2 del 28/01/2009. Elaborazioni su valutazioni ufficiali contenute in: *La manovra di bilancio per il triennio 2009-2011*, Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, febbraio 2009. — (2) Decreto legge n. 5 del 10/02/2009 convertito con la legge n. 33 del 9/4/2009. Elaborazioni su valutazioni ufficiali contenute in: *La manovra di bilancio per il triennio 2009-2011*, Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, febbraio 2009. — (3) Decreto legge n. 39 del 28/04/2009 convertito con la legge n. 77 del 24/06/2009. Elaborazioni su valutazioni ufficiali riportate nel disegno di legge di conversione del decreto (Atto Parlamentare della Camera dei Deputati, XVI Legislatura, n. 2468). — (4) Decreto legge n. 78 dell'01/07/2009. Elaborazioni su valutazioni ufficiali contenute nel *Documento di programmazione economico-finanziaria* per gli anni 2010-2013. — (5) Un segno positivo indica un aumento, un segno negativo una riduzione. Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

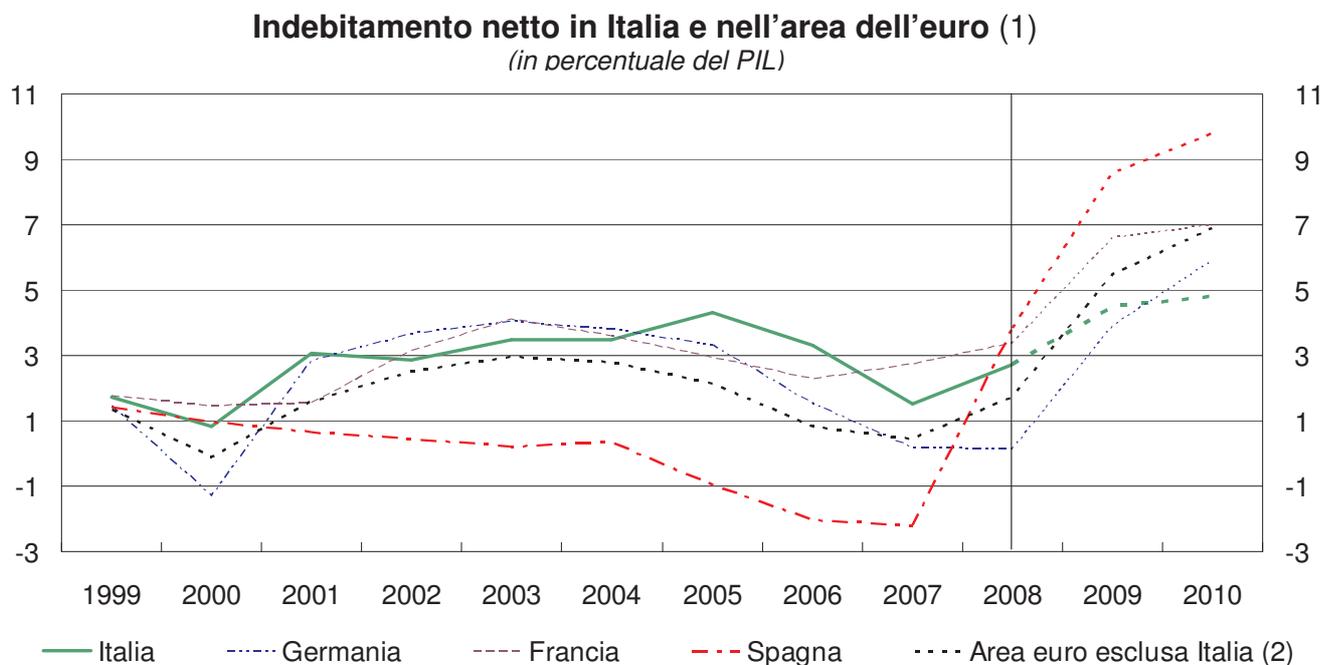
Figura 1



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Le stime degli effetti transitori riflettono i criteri metodologici adottati nelle analisi della Banca d'Italia (cfr. Relazione Annuale sul 2006). – (2) Al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee; in percentuale del PIL di trend.

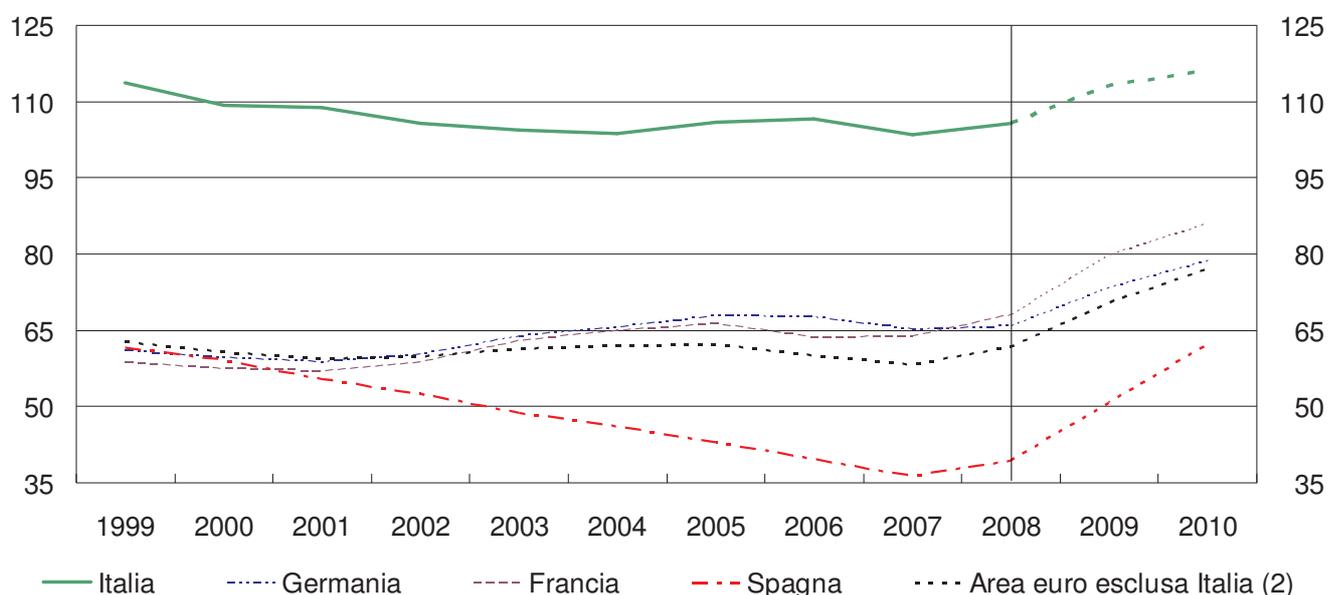
Figura 2



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea. Per omogeneità di confronto, le previsioni sono di fonte Commissione europea (Spring Forecasts maggio 2009).

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

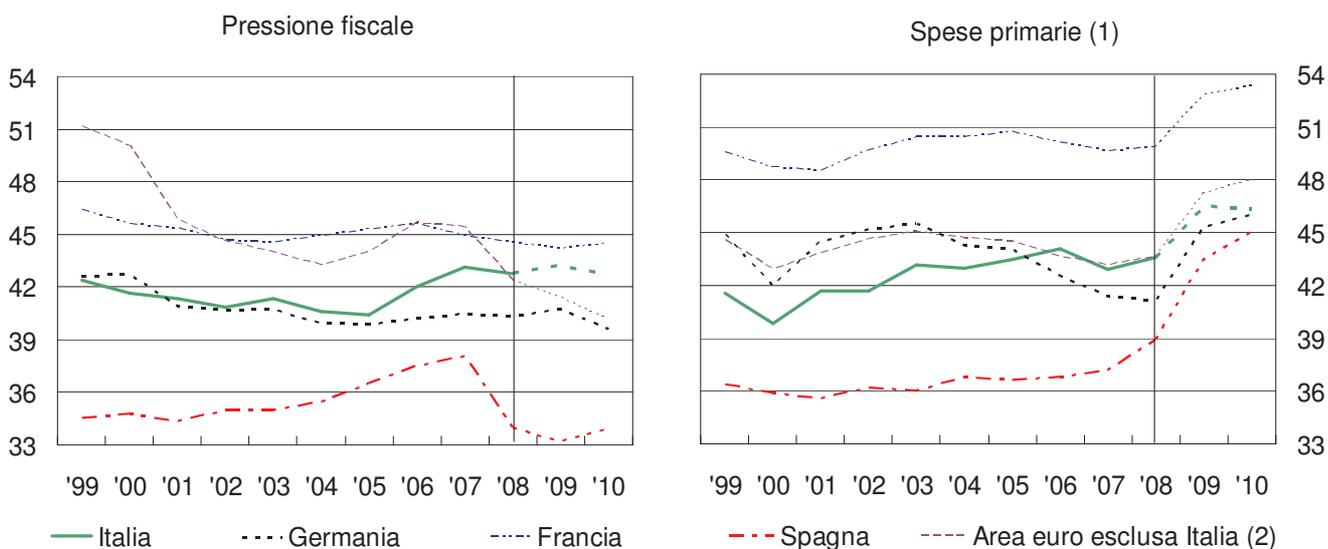
Debito in Italia e nell'area dell'euro (1) (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea. Per omogeneità di confronto, le previsioni sono di fonte Commissione europea (Spring Forecasts maggio 2009).

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

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



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea. Per omogeneità di confronto, le previsioni sono di fonte Commissione europea (Spring Forecasts maggio 2009).

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

Figura 5

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

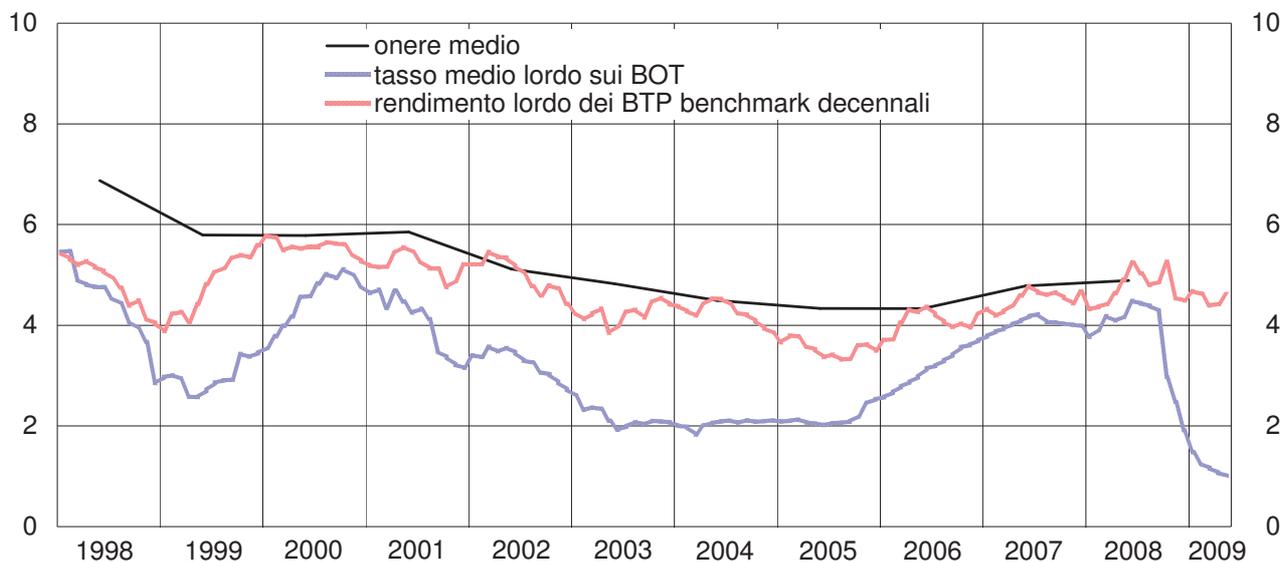
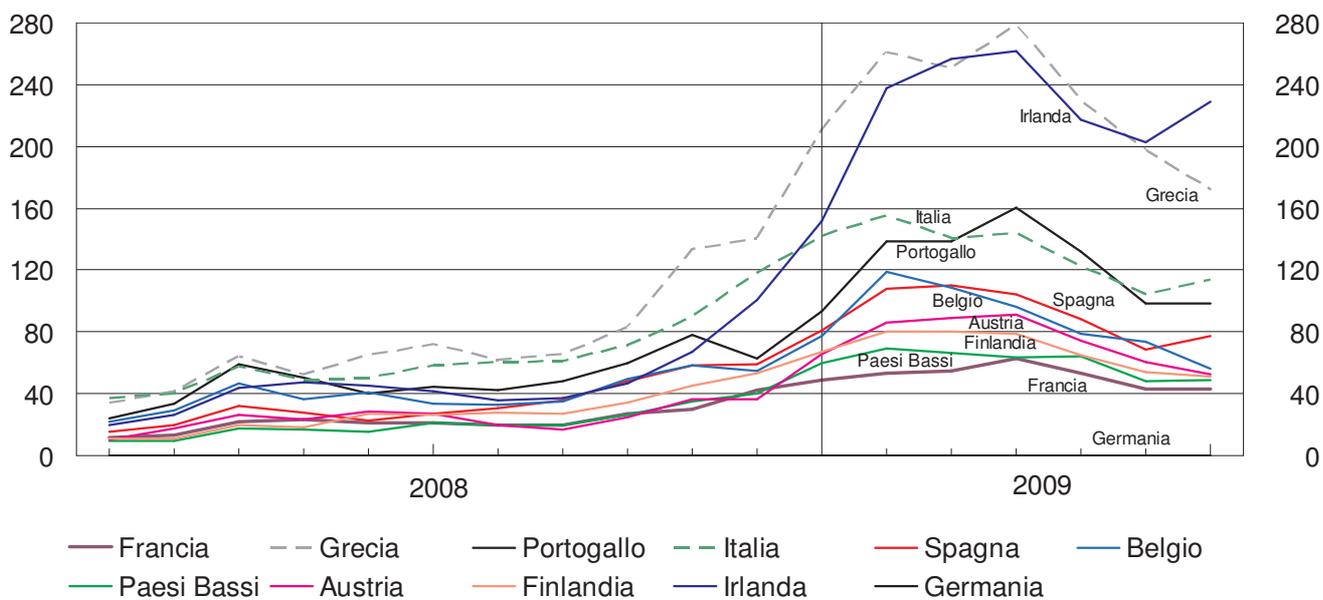
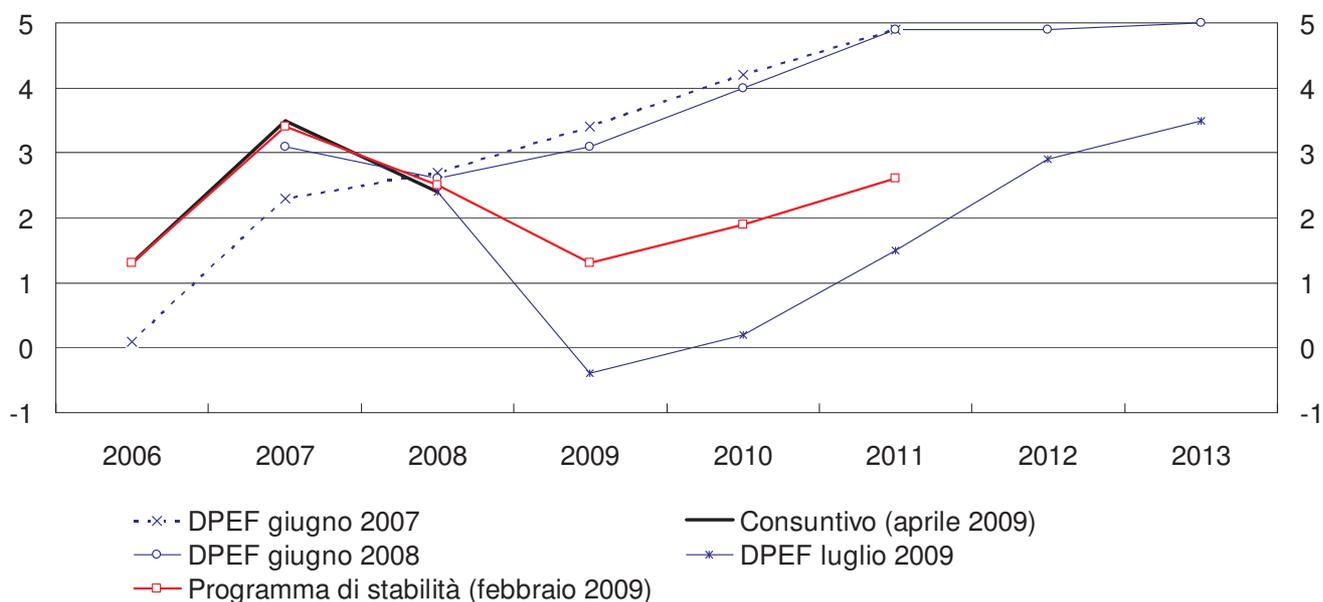


Figura 6

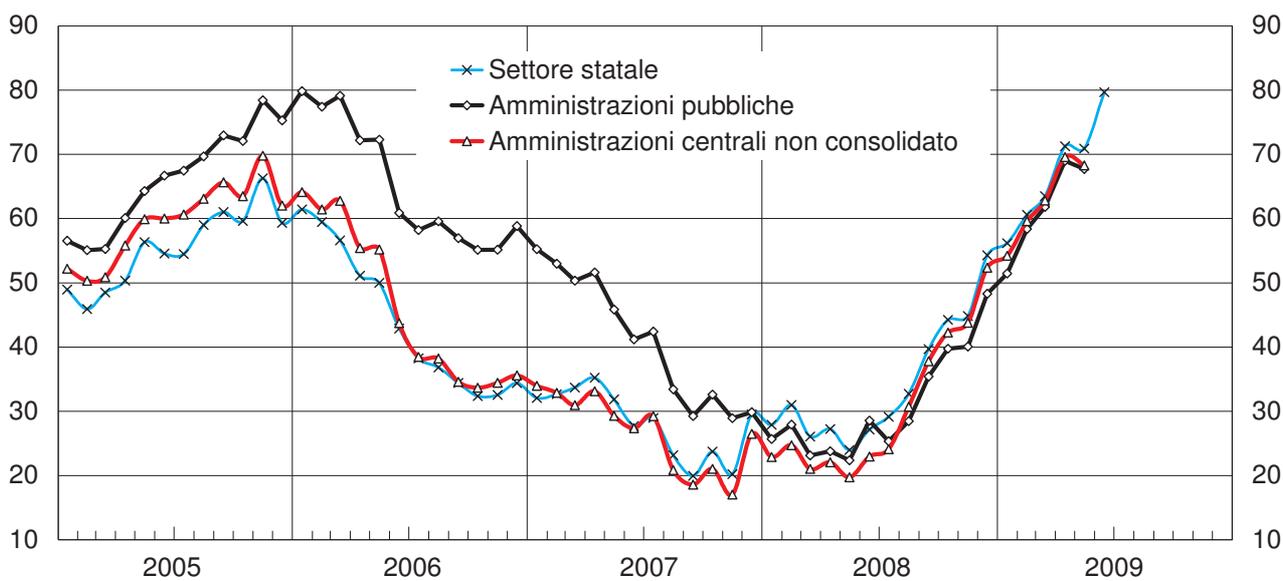
Differenziali di rendimento a dieci anni rispetto alla Germania
(punti base)



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

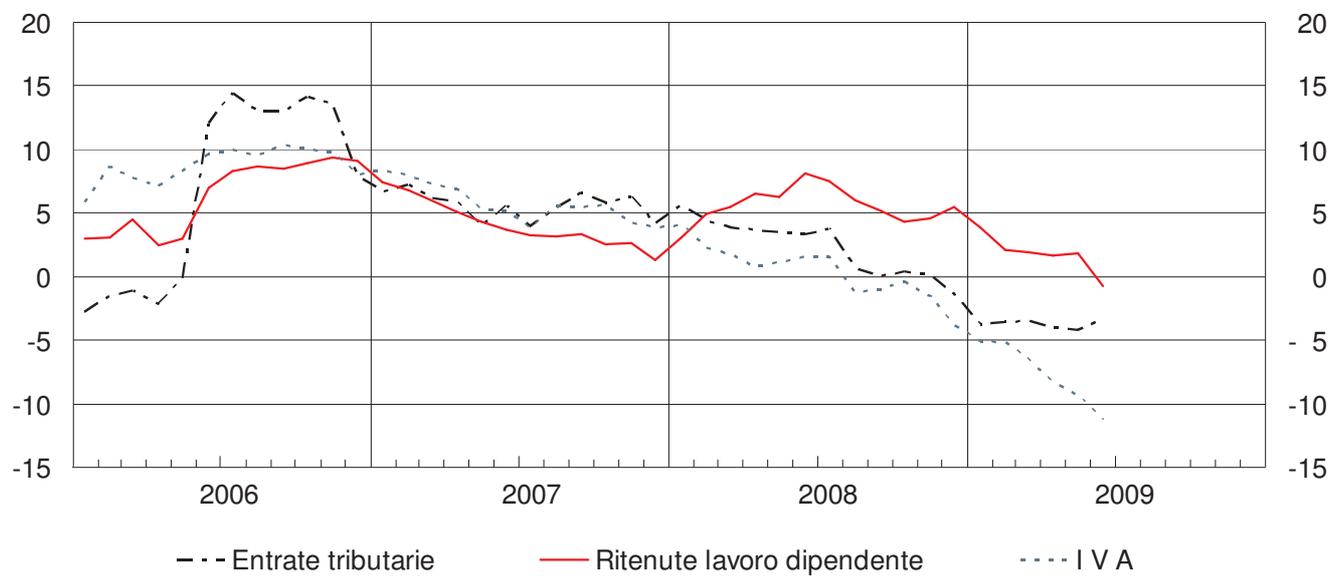


Fabbisogno cumulato degli ultimi dodici mesi (1) (miliardi di euro; in percentuale del PIL)



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

Dinamica delle entrate tributarie (1) (valori percentuali)



Fonte: bilancio dello Stato.

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