E' possibile scaricare il
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA

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

ISSN: 2239-0928

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - 2011

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Documento di Economia e Finanza 2011

Sezione I:
Programma di Stabilità dell'Italia

Documento di Economia e Finanza 2011

Sezione I:

Programma di Stabilità dell'Italia

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Silvio Berlusconi

e

dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Giulio Tremonti

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2011

PREMESSA

1.1. Il 24/25 marzo, appena 19 giorni fa, il Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo ha approvato il "**Patto per l'Euro** – Un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza" (allegato a questa premessa).
Con la formalizzazione del "**Patto**", l'Europa fa un passo avanti. Un passo oltre il mercato comune, oltre la moneta comune, oltre la iniziale e pur essenziale dimensione economica: un primo passo verso la sua integrazione politica federale. Oltre la forma convenzionale propria del "**Patto**", un atto comune formalizzato come variante interna al Trattato europeo, il "**Patto**" è infatti molto più di quello che sembra. È in sostanza un "Trattato nel Trattato", destinato a modificare radicalmente la struttura costituzionale europea. Del resto spesso in Europa c'è un rapporto inverso, tra solennità formale ed incidenza sostanziale degli atti comuni.
Gli effetti del "**Patto**" non sono e non saranno limitati alla dimensione economica (nuovi indirizzi di politica economica, nuovi parametri, nuovi ratios, etc.), ma estesi alla **dimensione politica**. Effetti destinati a prendere la forma di una sistematica e sempre più intensa **devoluzione di potere**, dagli Stati-nazione ad una comune nuova e sempre più politica **entità europea**.
Questo è infatti e soprattutto il senso politico proprio del "**semestre europeo**", un luogo comune per cominciare ad organizzare, all'interno di un unico processo politico, indirizzi ed impegni comuni e coordinati. Abbiamo un mercato comune, abbiamo una moneta comune, non possiamo continuare con **27** politiche economiche autonome, diverse, poco coordinate. L'Europa come è oggi è già di per sé un'area tra le più civili e ricche del mondo. Diventerà in progressione, iniziando e sviluppando il processo che stiamo così avviando, uno Stato federale, basato sulla doppia componente nazionale e regionale.

1.2. In questa logica, pur nell'intervallo breve di tempo che va dal 24/25 marzo scorso ad oggi (il termine per la presentazione del presente documento in Europa è comunque "entro Aprile"), ci impegniamo, in parallelo e sincronia con gli altri Paesi dell'Unione:

a) a **confermare** e sviluppare, in base al "**Patto**", la nostra politica di bilancio ed economica;

b) a **conformare** ed articolare, in base al "**Patto**", tanto la nostra documentazione politica nazionale, quanto il nostro processo politico – in Parlamento e con le parti sociali – a partire proprio da questo "**Documento di economia e finanza 2011**".
Un documento che contiene **tre** sezioni: (i) la prima, contenente il **Programma di stabilità**; (ii) la seconda, contenente: **Analisi e tendenze della finanza pubblica**; (iii) la terza, contenente il **Programma nazionale di riforma**.

Nei termini che seguono, in sintesi.

PROGRAMMA DI STABILITÀ

2.1. Stabilità e solidità della finanza pubblica sono essenziali, tanto nel tempo presente, quanto nel tempo a venire.

Non sono possibili sviluppo economico ed equilibrio politico democratico, senza stabilità e solidità della finanza pubblica.

Ne fanno prova le memorie storiche che ci vengono dal '900.

La crisi ha in particolare determinato e sta determinando un disegno nuovo delle politiche economiche.

La discussione su questa materia si è sviluppata in tutti i principali fora internazionali: G7, G20, IMF, OCSE, Unione Europea.

Il consenso cui si è giunti è che l'obiettivo principale delle politiche economiche – una crescita duratura ed equa – non è raggiungibile, se non sul presupposto e nel contesto della stabilità e della solidità finanziaria.

Stabilità e solidità che, contrariamente alla visione pre-crisi, possono essere basate solo su di un equilibrio complesso.

Un equilibrio che si realizza tanto dal lato della **finanza pubblica**, quanto – in modo ugualmente rilevante – dal lato della **finanza privata**: comportamento delle famiglie, settore bancario e finanziario, andamento delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, etc.

Per queste ragioni il "**Patto**" pone le basi per un coordinamento più esteso e rafforzato delle politiche economiche, con l'obiettivo di consolidare l'UEM attraverso l'adozione a livello nazionale di azioni coordinate e mirate ad aumentarne il grado di competitività e convergenza, ma sul presupposto essenziale della stabilità e della solidità finanziaria.

Il "**Patto**" vincola conseguentemente e per cominciare anche l'Italia a rafforzare le regole e le azioni nazionali necessarie per la disciplina di bilancio, in particolare per garantire il rispetto dei vincoli sull'indebitamento netto e sul rapporto debito/PIL.

Non vi sono più spazi per ambiguità, per incertezze: la politica di rigore fiscale non è temporanea, non è conseguenza imposta da una congiuntura economica negativa, non è "imposta dall'Europa", ma è invece **la** politica necessaria e senza alternative per gli anni a venire.

Anche in assenza di una regola europea i mercati finanziari, su cui dobbiamo collocare i nostri titoli di debito pubblico, non pretenderebbero infatti nulla di sostanzialmente diverso.

Devono essere quindi logica ed impegno comune, tanto del Governo e del Parlamento, quanto delle parti sociali, evitare e/o dare illusioni, supponendo una presunta alternativa tra rigore e crescita.

L'unico messaggio responsabile, nell'interesse del Paese, è che non esistono i presupposti per una crescita duratura ed equa, senza stabilità del pubblico bilancio.

La crescita non si fa più con i deficit pubblici. L'unico sviluppo che produce il deficit pubblico è lo sviluppo del deficit pubblico.

È questa l'impostazione della politica italiana di finanza pubblica, iniziata nel 2008 con la "Legge Finanziaria triennale" e da allora proseguita.

Proprio in questa logica politica è impostato questo "**Programma di stabilità**".

2.2. In **sintesi**, per quanto riguarda qui specificamente la finanza pubblica, l'Italia, come molti altri Stati in Europa:

a) si impegna ad introdurre nella sua **Costituzione** il vincolo della **disciplina di bilancio**.
È vero che l'art. 81 della Costituzione vigente già dispone che: "Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte".
Ma questo disposto non ha impedito di fare crescere in Italia il terzo, ora forse il quarto debito pubblico del mondo. Senza avere la terza o la quarta economia del mondo.
E' vero che l'art. 11 della Costituzione "importa" in Italia, così indirettamente costituzionalizzandoli, i trattati internazionali e, con questi, i trattati europei.
Ma è oggi fondamentale, nell'interesse insieme italiano ed europeo, che il vincolo della disciplina di bilancio sia ora più precisamente e direttamente costituzionalizzato, in conformità con le nuove regole di bilancio europee.
Per questo sarà presentato e discusso in Parlamento un appropriato testo di **riforma costituzionale**;

b) **si** impegna a raggiungere (i) entro il 2014 un livello prossimo al **pareggio di bilancio**, così conformando la dinamica del nostro bilancio pubblico agli obiettivi europei di medio termine (per il **2011**, deficit/PIL al **3,9%**; per il **2012**, deficit/PIL al **2,7%**; per il **2013**, deficit/PIL al **1,5%**; per il **2014** deficit/PIL allo **0,2%**) e (ii) poi, via sistematico incremento del ***surplus*** primario, a proseguire lungo il sentiero della **riduzione del debito pubblico**.
Riduzione da operare tenendo comunque conto non solo del livello del debito pubblico, ma anche degli "**altri fattori rilevanti**", relativi alla finanza privata ed all'economia, fattori che sono stati concordati in sede europea.

Certo, si sa bene che gli obiettivi di politica economica per lo **sviluppo** non possono essere limitati alla disciplina di bilancio: sono vasti, numerosi, necessari a loro volta per la stabilità e la solidità finanziaria.
Ma per raggiungerli è necessario attivare **motori di sviluppo** esterni all'area della spesa pubblica in deficit, come sarà esposto qui di seguito nel "**Programma nazionale di riforma**".

PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

3.1. Molto è **già** stato fatto, nel nostro Paese, su questo piano ed in linea con quanto concordato nel "**Patto**".
Dalla **riforma delle pensioni** (allineamento della "età pensionabile alla effettiva speranza di vita"), al "collegamento tra **retribuzioni** e **produttività**".
Dalla riforma di **scuola** e di **università**, all'avvio del processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni; dal **federalismo fiscale** (le cui ragioni e funzioni non sono limitate alla finanza pubblica, ma mirate all'incremento di efficienza della

pubblica amministrazione), alla **tenuta sociale** ed al controllo della **finanza privata**, collaudato con successo durante la crisi finanziaria.
E molto altro.

3.2. Ma certo **molto** resta **ancora** da fare.
Rispetto a quanto esposto analiticamente nel **Programma di riforma**, il Governo si impegna in specie sulle seguenti **priorità**:

A) Riforma fiscale.

Nel "**Patto**" è *inter alia* formulata la raccomandazione per: "Riforme fiscali, quali la riduzione dell'imposizione sul lavoro, per rendere conveniente lavorare, mantenendo il gettito fiscale globale".
Nel rispetto dei vincoli di disciplina di bilancio e sulla base degli estesi e profondi studi preparatori in corso, il Governo chiederà al Parlamento delega per riformare il sistema **fiscale** ed **assistenziale**, sulla base dei seguenti quattro princìpi e criteri direttivi:

- **progressività**, in funzione della capacità contributiva propria delle persone, delle famiglie, delle imprese;
- **neutralità** e/o non distorsività, rispetto alle scelte delle persone, delle famiglie, delle imprese;
- **solidarietà**, verso il reale bisogno delle persone e delle famiglie;
- **semplicità**, basata su di un codice di princìpi comuni generali.

In particolare, il disegno della riforma si svilupperà come segue:

a) drastica riduzione dello sterminato numero di regimi di favore fiscale, di esenzione, di erosione dell'imponibile che sono attualmente in essere (circa **400**). Regimi che si sono caoticamente accumulati negli ultimi quattro decenni.
È soprattutto così che può essere abbattuto il costo personale e burocratico delle complessità fiscali. Non solo. Le persone, le famiglie, le imprese devono tornare ad essere **libere** e **responsabili** nelle scelte di indirizzo e di uso del loro reddito, per i loro consumi, per i loro risparmi, per i loro investimenti, e non più condizionate e/o distorte, per legge di favore e/o indirizzo fiscale, condizionate e/o distorte dallo Stato, dalle corporazioni, dalle *lobbies*.
Sarà lasciato spazio solo a mirati interventi di sostegno, per la ricerca, per la natalità, per il lavoro;
b) graduale spostamento dell'asse del prelievo fiscale, dalle imposte dirette alle imposte indirette;
c) in questo modo (a+b), ed inoltre con ulteriore riduzione della spesa pubblica e con recupero dell'evasione fiscale, si possono acquisire le risorse finanziarie necessarie per finanziare (non in deficit) la riduzione delle aliquote.
Aliquote il cui livello è oggi a sua volta causa originaria principale dell'evasione e della distorsione fiscale;
d) rendere più **competitivo**, nel mondo globale, il nostro sistema produttivo.

Il nostro sistema fiscale è stato infatti disegnato negli anni '60, per farci entrare nel mercato comune europeo, quello che allora si chiamava MEC. Ora, quello europeo non è più l'unico mercato. Il mercato è globale.
Non è cambiato solo il mondo, con la globalizzazione. In mezzo secolo è cambiata anche la struttura sociale, economica, istituzionale italiana.
La nostra ambizione è fare di quello italiano, e per primi in Europa, un sistema fiscale rinnovato nella **modernità**;

e) **dovere fiscale** ed **assistenza sociale** sono e devono tornare ad essere cose **diverse**.
La fiscalità generale deve **finanziare** l'assistenza sociale e non **sostituirla**, attraverso caotiche, irrazionali spesso regressive forme di sovrapposizione e duplicazione.
L'assistenza sociale deve per suo conto **garantire** una reale base di sostegno a persone e famiglie in condizione di bisogno per salute e/o età.

B) Meridione.

Nel "**Patto**" ci si impegna a prestare attenzione alla "**evoluzione a livello regionale**".
L'Italia è l'**unico** Paese europeo con struttura fortemente "**duale**". Il nostro non deve e non può tuttavia diventare un Paese diviso.
Il crescente differenziale economico tra nord-centro e sud può, deve essere superato:

a) concentrando e direzionando, e realmente e pienamente utilizzando, i fondi europei, mirandoli a favore delle Regioni meridionali, ma in base ad una **regia nazionale**. Perché la questione meridionale è una questione nazionale e non la semplice somma delle logiche e degli interessi regionali, considerati separatamente;
b) definendo l'assoluta priorità delle **infrastrutture** di collegamento nazionale e della **fiscalità di vantaggio**;
c) prevedendo per ciascuna Regione meridionale almeno **10 zone**, che saranno specialmente controllate dal lato dell'ordine pubblico, ma a "**burocrazia zero**" ("*zero red tape zones***"**).

C) Lavoro.

Lo **Statuto del Lavoro** rappresentera' il completamento della ri-regolazione dei rapporti di lavoro attraverso un Testo Unico contenente il riordino e la semplificazione della materia, la conferma del carattere universale e inderogabile dei diritti fondamentali nel lavoro, la capacita' delle parti sociali di adattare ai diversi settori e territori, alle diverse imprese —attraverso la contrattazione collettiva— gli altri contenuti regolatori in funzione della maggiore competitivita' ed occupazione.
Il **contratto di apprendistato** rappresentera' poi il tipico e conveniente contratto di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro grazie alla semplificazione regolatoria e alla efficacia della formazione in ambiente lavorativo.

D) Opere pubbliche.

L'esperienza indica che il **tempo** ed il **costo** delle opere pubbliche sono, in Italia, mediamente più che **raddoppiati** (i) tanto dall'assenza di limiti alle c.d. "**riserve**", che vengono in crescendo esponenziale apposte negli appalti e (ii) quanto dalle c.d. "**opere compensative**", richieste in competizione tra di loro dai governi locali sul cui territorio si progetta l'opera pubblica.

Saranno introdotte, con altre norme richieste dagli operatori, **percentuali fisse predeterminate** tanto per le "riserve" quanto per le "compensative".

E) Edilizia privata.

Si propone di introdurre una disciplina statale di principio, cui dovrà seguire la disciplina regionale, che autorizzi interventi di demolizione e ricostruzione, anche con delocalizzazione degli edifici dismessi o in via di dismissione, di aumento volumetrico premiale, anche con mutamento della destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari.

In assenza di tempestivo intervento normativo regionale, si prevede l'applicazione della disciplina statale con clausola cosiddetta di "cedevolezza".

Per favorire l'accesso dei cittadini e delle imprese ai titoli abilitativi edilizi, e per ridurre i tempi ed i costi per le pubbliche amministrazioni nella gestione dei relativi procedimenti, si propone di introdurre il silenzio assenso per i procedimenti finalizzati al rilascio del permesso di costruire e di estendere lo strumento della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alla materia edilizia, con particolare riguardo ai piccoli interventi edilizi che non danno luogo ad aumenti volumetrici.

F) Ricerca & sviluppo.

Si introdurrà, prima sperimentalmente e poi a regime un finanziamento pubblico, operato via credito d'imposta al **90%**, a sostegno delle **ricerche** che le **imprese** commissionano e pagano **alle**, o fanno **nelle Università** e negli **Istituti di ricerca** (ferma naturalmente, a monte, la deduzione dall'imponibile fiscale dei relativi costi).

Applicazione in Italia del migliore standard legale e fiscale europeo per "***venture capital***" e "***spin-off***".

G) Istruzione & merito.

Il capitale umano, come il capitale fisico, è pilastro essenziale per una crescita duratura.

Ci impegniamo a favorire l'eccellenza e il merito, sia tra gli studenti che tra i docenti, per la piena applicazione dell'art. 3 della nostra Costituzione. In questa logica va sviluppato:

- un piano di edilizia scolastica per dotare, soprattutto il Mezzogiorno, di strutture conformi ai più moderni standard didattici e per ridurre la spesa delle amministrazioni locali per locazione passiva di edifici non idonei all'uso scolastico;

- un sistema di incentivi che sostenga l'eccellenza tra i professori, sia a livello di istruzione secondaria che universitaria;
- un programma strutturale che dia applicazione al "Fondo per il merito" previsto nella recente Riforma dell'Università. Con questo programma gli studenti più meritevoli avranno a disposizione un sistema di prestiti a lungo termine e a condizioni convenienti per pagarsi interamente gli studi, incluse le spese di vitto e alloggio. In questo modo, gli studenti potranno scegliere di andare nell'Università migliore.

H) Turismo.

Istituzione lungo le nostre coste dei "**Distretti turistico-balneari**" (e/o reti), attraverso la ridefinizione del **demanio marittimo** e la introduzione sistematica lungo le coste di "**zone a burocrazia zero**" **("***zero red tape zones***"),** in contropartita di un incremento dell'occupazione e di una maggiore effettiva lealtà fiscale.

I) Agricoltura.

Realizzazione di opere di irrigazione, soprattutto nel Mezzogiorno, a beneficio del territorio e dell'economia.

L) Processo civile.

Introduzione, oltre a quelli già in atto, di meccanismi di **deflazione** ed **accelerazione** dei processi. Meccanismi mirati:

- ad abbattere drasticamente lo ***stock*** delle liti pendenti (attualmente pari a 5.600.000), a partire da settori dove per l'amministrazione pubblica (a partire dall'INPS) il tasso di soccombenza-costo è **suicida**;
- in modo da liberare risorse per riorganizzare e fare funzionare un servizio pubblico essenziale, tanto per la società quanto per l'economia, come è quello della giustizia.

M) Riforma della Pubblica Amministrazione e semplificazione.

La sostenibilità dei conti pubblici, la competitività e, quindi, la crescita del paese si ottengono anche attraverso la modernizzazione della pubblica amministrazione —orientata alla trasparenza, al merito e alla soddisfazione di cittadini e imprese— assieme alla semplificazione amministrativa e normativa, all'intensificazione nell'uso di ICT nel comparto pubblico e nel settore privato."

Ulteriori forti riduzioni degli oneri burocratici, amministrativi e fiscali, per le persone e per le imprese.

Come premesso, queste sono solo alcune delle **priorità** nell'economia politica di un **Piano** che, in conformità alla logica europea, si estende organicamente e più ampiamente su più anni (come è evidente nella **sezione terza**).

Patto Euro Plus:
Coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza

PATTO EURO PLUS: COORDINAMENTO PIÙ STRETTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE PER LA COMPETITIVITÀ E LA CONVERGENZA[1]

I capi di Stato o di governo della zona euro hanno approvato il presente Patto, cui hanno aderito Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania, al fine di consolidare il pilastro economico dell'unione monetaria, fare un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche, migliorare la competitività e, quindi, aumentare il livello di convergenza. Il Patto verte principalmente su settori che rientrano nella sfera di competenza nazionale e che sono essenziali per migliorare la competitività e scongiurare squilibri dannosi. La competitività è fondamentale ai fini di una crescita più rapida e più sostenibile dell'UE nel medio-lungo periodo, di livelli più elevati di reddito per i cittadini e della salvaguardia dei nostri modelli sociali. Gli altri Stati membri sono invitati a partecipare su base volontaria.

Lo sforzo rinnovato di più stretto coordinamento delle politiche economiche per la competitività e la convergenza s'ispira alle **quattro linee guida** seguenti.

a. S'iscriverà **nella linea dell'attuale governance economica** dell'UE **e la irrobustirà**, apportandole un valore aggiunto. Sarà all'insegna della coerenza con gli strumenti vigenti (Europa 2020, semestre europeo, orientamenti integrati, patto di stabilità e di crescita, nuovo quadro di sorveglianza macroeconomica), dai quali muoverà. Comporterà uno sforzo particolare, più intenso rispetto all'esistente, e si articolerà in impegni ed interventi concreti più ambiziosi di quelli concordati in passato e corredati di un calendario di attuazione. Questi impegni nuovi saranno successivamente integrati nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità e saranno inseriti nel quadro della sorveglianza periodica: la Commissione avrà una funzione centrale forte di controllo dell'attuazione degli impegni ed è previsto il coinvolgimento di tutte le formazioni pertinenti del Consiglio e dell'Eurogruppo. Il Parlamento europeo svolgerà pienamente il ruolo che gli spetta nell'ambito delle sue competenze. Il pieno coinvolgimento delle parti sociali a livello UE sarà assicurato dal vertice sociale trilaterale.

b. Si concentrerà sull'obiettivo, sarà orientato all'azione e verterà sui **settori d'intervento prioritari essenziali per stimolare la competitività e la convergenza**. S'incentrerà sugli interventi che rientrano nella sfera di competenza degli Stati membri. Nei settori d'intervento prescelti **i capi di Stato o di governo fisseranno obiettivi comuni, che gli Stati membri**

[1] Allegato 1 alle Conclusioni del Consiglio Europeo del 24/25 marzo 2011 (http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/related.aspx?bid=76&grp=18589&lang=EN&cmsId=339).

partecipanti perseguiranno attuando combinazioni proprie di politiche in considerazione delle sfide specifiche cui sono confrontati.

c. **Ogni anno ciascun capo di Stato o di governo assumerà impegni nazionali concreti**. In questo contesto gli Stati membri terranno conto delle migliori prassi e dei parametri rappresentati dalle prestazioni migliori, sia all'interno dell'Europa sia rispetto ad altri partner strategici.

   Il **controllo politico** sull'attuazione degli impegni e sui progressi verso la realizzazione degli obiettivi politici comuni **competerà ai capi di Stato o di governo** della zona euro e dei paesi partecipanti, che lo eserciteranno a cadenza annuale sulla scorta di una relazione della Commissione. Gli Stati membri s'impegnano inoltre a consultare i partner prima di adottare qualsiasi grande riforma economica che possa avere effetti di ricaduta.

d. Gli Stati membri partecipanti sono pienamente impegnati a favore del completamento del mercato unico, che è un elemento determinante per il miglioramento della competitività nell'UE e nella stessa zona euro. Il processo qui descritto sarà perfettamente in linea con il trattato. **Il Patto rispetterà pienamente il mercato unico nella sua integralità**.

I NOSTRI OBIETTIVI

Gli Stati membri partecipanti s'impegnano ad adottare tutte le misure necessarie per realizzare gli obiettivi seguenti:

- stimolare la competitività;
- stimolare l'occupazione;
- concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche;
- rafforzare la stabilità finanziaria.

Ciascuno Stato membro partecipante presenterà le misure specifiche che intende adottare per conseguire tali obiettivi. Saranno esclusi il o i settori per i quali lo Stato membro è in grado di dimostrare che nessun intervento è necessario. **Ciascun paese conserverà la competenza** di scegliere gli interventi politici specifici che si riveleranno necessari per conseguire gli obiettivi comuni, **ma si presterà particolare attenzione alle possibili misure elencate qui di seguito**.

IMPEGNI CONCRETI E CONTROLLO A LIVELLO POLITICO

I capi di Stato o di governo eserciteranno il controllo politico sui progressi verso la realizzazione degli obiettivi comuni basandosi su una serie d'indicatori inerenti a competitività, occupazione, sostenibilità di bilancio e stabilità finanziaria. Saranno individuati i paesi su cui incombono grandi sfide in questi settori, ed essi dovranno assumersi l'impegno di affrontarle secondo una tempistica precisa.

Stimolare la competitività

I progressi saranno valutati in funzione dell'evoluzione delle retribuzioni e della produttività e delle esigenze di adeguamento della competitività. Per stabilire se l'evoluzione delle retribuzioni sia in linea con quella della produttività, si monitoreranno in un dato lasso di tempo i costi unitari del lavoro raffrontandoli con l'evoluzione in altri paesi della zona euro e nei principali partner commerciali con economie simili. Relativamente a ciascun paese i costi unitari del lavoro saranno valutati per l'economia nel suo complesso e per ciascun grande comparto (produzione e servizi, così come settori commerciabili e settori non commerciabili) Aumenti ingenti e mantenuti nel tempo possono erodere la competitività, soprattutto se associati ad un disavanzo corrente in aumento e a quote di mercato in calo per le esportazioni. Interventi per migliorare la competitività sono necessari in tutti i paesi, ma ci si concentrerà in particolare su quelli confrontati a grandi sfide sotto quest'aspetto. Per assicurare la diffusione di una crescita equilibrata in tutta la zona euro, saranno previsti strumenti specifici e iniziative comuni ai fini della promozione della produttività nelle regioni in ritardo di sviluppo.

Ciascun paese sarà responsabile degli interventi specifici che sceglie per promuovere la competitività, ma particolare attenzione sarà dedicata alle riforme seguenti:

i. nel rispetto delle tradizioni nazionali di dialogo sociale e relazioni industriali, misure volte ad assicurare un'evoluzione dei costi in linea con la produttività, ad es.:
   - riesaminare gli accordi salariali e laddove necessario, il grado di accentramento del processo negoziale e i meccanismi d'indicizzazione, nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali nella negoziazione dei contratti collettivi;
   - assicurare che gli accordi salariali del comparto pubblico corrispondano allo sforzo di competitività del settore privato (tenendo presente l'importanza del segnale dato dalle retribuzioni del settore pubblico).

ii. misure intese a incrementare la produttività, ad es:
   - ulteriore apertura dei settori protetti grazie a misure adottate a livello nazionale per eliminare restrizioni ingiustificate ai servizi professionali e al settore del commercio al dettaglio, nell'intento di stimolare la concorrenza e l'efficienza nel pieno rispetto dell'*acquis* comunitario;
   - sforzi specifici per migliorare i sistemi di istruzione e promuovere la ricerca e lo sviluppo, l'innovazione e le infrastrutture;

– misure volte a migliorare il contesto imprenditoriale, in particolare per le PMI, segnatamente eliminando gli oneri amministrativi e migliorando il quadro normativo (ad es. leggi sui fallimenti, codice commerciale).

Stimolare l'occupazione

Un mercato del lavoro che funziona è essenziale per la competitività della zona euro. Si valuteranno i progressi in base agli indicatori seguenti: tassi di disoccupazione giovanile e di lungo periodo, tassi di attività.

Ogni paese sarà responsabile degli interventi specifici che sceglie per stimolare l'occupazione, ma particolare attenzione sarà dedicata alle riforme seguenti:

– riforme del mercato del lavoro per promuovere la "flessicurezza", ridurre il lavoro sommerso e aumentare la partecipazione al mercato del lavoro;
– apprendimento permanente;
– riforme fiscali, quali la riduzione dell'imposizione sul lavoro per rendere conveniente lavorare, mantenendo il gettito fiscale globale e l'adozione di misure volte a semplificare la partecipazione al mercato del lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare.

Rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche

Ai fine dell'attuazione piena del Patto di stabilità e crescita, si accorderà la massima attenzione ai punti seguenti:

Sostenibilità di pensioni, assistenza sanitaria e prestazioni sociali

Si procederà ad una valutazione soprattutto in base agli indicatori del divario di sostenibilità[2]. Tali indicatori valutano se i livelli di debito sono sostenibili sulla base delle politiche in corso, in particolare i regimi pensionistici, di assistenza sanitaria e previdenza sociale, tenendo conto dei fattori demografici.

Le riforme necessarie per assicurare la sostenibilità e l'adeguatezza delle pensioni e delle prestazioni sociali potrebbero comprendere:

– allineare il sistema pensionistico alla situazione demografica nazionale, ad esempio allineando l'età pensionabile effettiva alla speranza di vita o aumentando i tassi di attività;
– limitare i regimi di pensionamento anticipato e ricorrere ad incentivi mirati per assumere lavoratori anziani (fascia superiore ai 55 anni).

Regole di bilancio nazionali

Gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Anche l'esatta forma della regola sarà decisa

[2] Il divario di sostenibilità è costituito da indicatori approvati dalla Commissione e dagli Stati membri per valutare la sostenibilità di bilancio.

da ciascun paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di "freno all'indebitamento", regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale. La Commissione avrà la possibilità, nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, di essere consultata in merito alla precisa regola di bilancio prima dell'adozione in modo da assicurare che sia compatibile e sinergica con le regole dell'UE.

Rafforzare la stabilità finanziaria

Per la stabilità globale della zona euro un forte settore finanziario è fondamentale. È stata avviata una riforma generale del quadro dell'UE per la vigilanza e la regolamentazione del settore finanziario.

In tale contesto gli Stati membri si impegnano a introdurre una legislazione nazionale per la risoluzione nel settore bancario, nel pieno rispetto dell'*acquis* comunitario. Saranno effettuati su base regolare stress test rigorosi sulle banche, coordinati a livello di UE. Inoltre il presidente del CERS e il presidente dell'Eurogruppo saranno invitati a riferire periodicamente ai capi di Stato o di governo sulle questioni connesse alla stabilità macrofinanziaria e agli sviluppi macroeconomici della zona euro che richiedono interventi specifici. Sarà in particolare attentamente monitorato, per ogni Stato membro, il livello del debito privato di banche, famiglie e imprese non finanziarie.

Oltre alle questioni sopraindicate, si presterà attenzione al coordinamento delle politiche fiscali.

L'imposizione diretta resta di competenza nazionale. Il coordinamento pragmatico delle politiche fiscali è un elemento necessario di un più stretto coordinamento delle politiche economiche della zona euro a sostegno del risanamento di bilancio e della crescita economica. In tale contesto gli Stati membri si impegnano ad avviare discussioni strutturate sulle questioni di politica fiscale, segnatamente per assicurare che si scambino migliori prassi, si evitino prassi dannose e si presentino proposte di lotta contro la frode e l'evasione fiscale.

Lo sviluppo di un base imponibile comune per le società potrebbe essere una via da seguire – neutra sotto il profilo delle entrate - per assicurare la coerenza dei regimi fiscali nazionali, nel rispetto delle strategie fiscali nazionali, e per contribuire alla sostenibilità di bilancio e alla competitività delle imprese europee.

La Commissione ha presentato una proposta legislativa su una base imponibile consolidata comune per le società.

Impegni annuali concreti

Per dimostrare un reale impegno a favore del cambiamento ed assicurare lo slancio politico necessario per raggiungere gli obiettivi comuni, ogni anno gli Stati membri partecipanti converranno al massimo livello una serie di azioni concrete da realizzare nei dodici mesi. La scelta delle misure specifiche da attuare resterà di competenza di ciascun paese ma sarà orientata in particolare dall'esame delle questioni sopraindicate. Questi impegni si rispecchieranno anche nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità presentati ogni anno, che la Commissione, il Consiglio e l'Eurogruppo valuteranno nell'ambito del semestre europeo.

INDICE

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 Scenario internazionale
II.2 Economia italiana
Riquadro Revisioni di contabilità nazionale
Riquadro Ripresa delle esportazioni italiane nello scenario post-crisi
Riquadro L'incidenza dell'economia pubblica a livello territoriale

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 Indebitamento netto della Pubblica Amministrazione
III.2 Saldo di bilancio corretto per il ciclo
III.3 Debito pubblico
III.4 EDP – Il percorso di rientro
III.5 Implicazioni di bilancio delle misure strutturali indicate nel Programma Nazionale di Riforma (PNR)

IV. ANALISI DI SENSITIVITÀ

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

V. SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

V.1 L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla spesa pubblica
V.2 La sostenibilità del debito
V.3 L'analisi di sensitività della dinamica del debito nel lungo periodo rispetto alle ipotesi demografiche, macroeconomiche e di finanza pubblica
V.4 L'impatto sulla sostenibilità degli interventi di riforma del sistema pensionistico adottati negli ultimi anni
V.5 Altri fattori rilevanti

VI. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

VI.1 La politica di bilancio: le azioni intraprese e la strategia per il triennio 2012-2014

VII. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

VII.1 Regole di bilancio
Riquadro Adeguamento del ciclo di bilancio al semestre europeo
Riquadro Applicazione di tetti alla spesa complessiva

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Indicatori di finanza pubblica: tendenziali e obiettivi (in percentuale del PIL)
Tavola II.1	Ipotesi di base
Tavola II.2a	Prospettive macroeconomiche
Tavola II.2b	Prezzi
Tavola II.2c	Mercato del lavoro
Tavola II.2d	Conti settoriali
Tavola III.1	Differenze rispetto al precedente Programma di Stabilità
Tavola III.2	Evoluzione dei principali aggregati delle Amministrazioni Pubbliche
Tavola III.3	Conto economico delle Amministrazioni pubbliche nello scenario a politiche invariate
Tavola III.4	La finanza pubblica corretta per il ciclo (in percentuale del PIL)
Tavola III.5	Determinanti del debito pubblico (in percentuale del PIL)
Tavola III.6	Effetti complessivi delle misure assunte nel 2010
Tavola III.7	Impatto finanziario delle misure del PNR (in milioni di euro)
Tavola III.8	Oneri per infrastrutture e trasporti (in milioni di euro)
Tavola III.9	Impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche (differenza media nei tassi di variazione)
Tavola III.10	Scenario prudenziale: Impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche (differenza media nei tassi di variazione)
Tavola III.11	Impatto delle misure del PNR per aree di intervento (scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)
Tavola IV.1	Sensitività alla crescita (valori percentuali)
Tavola V.1	Spesa pubblica per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione (2005-2060)
Tavola V.2	Indicatori di sostenibilità di lungo periodo
Tavola V.3	Componenti del debito del settore privato (in percentuale del PIL)
Tavola V.4	Interventi a sostegno delle istituzioni finanziarie (in milioni di euro)
Tavola VI.1	Effetti del D.L.n.78/2010, cvt. nella L.n.122/2010 (valori in milioni di euro e al lordo degli effetti indotti)
Tavola VI.2	Effetti della L.n.220/2010 (Legge di Stabilità) e della L.n. 221/2010 (Legge di Bilancio 2011-2013) (in milioni di euro)
Tavola VI.3	Quadro programmatico di finanza pubblica per gli anni 2012-2014 (in percentuale del PIL)

INDICE DELLE FIGURE

Figura II.1 Volume delle esportazioni e delle importazioni per area geografica – 2010 (variazioni percentuali a/a)

Figura II.2 Volume delle esportazioni e delle importazioni per settore ATECO – 2010 (variazioni percentuali a/a)

Figura II.3 Valori medi unitari delle esportazioni e delle importazioni per area geografica – 2010 (variazioni percentuali a/a)

Figura II.4 Valori medi unitari delle esportazioni e delle importazioni per settore ATECO – 2010 (variazioni percentuali a/a)

Figura III.1 Differenziale di rendimento BTP – BUND – BENCHMARK 10 anni e 30 anni

Figura III.2 Evoluzione del rapporto Debito/PIL

Figura IV.1 Sensitività dell'indebitamento netto alla crescita (in percentuale del PIL)

Figura IV.2 Sensitività del debito pubblico alla crescita (in percentuale del PIL)

Figura IV.3 Composizione dello stock dei titoli di Stato domestici

Figura IV.4 Vita media e durata finanziaria dei titoli di Stato

Figura V.1 Spesa per pensioni (in percentuale del PIL)

Figura V.2 La dinamica del debito. Confronto con il precedente aggiornamento del Programma di Stabilità (in percentuale del PIL)

Figura V.3 Sensitività del debito pubblico a un aumento o a una riduzione del flusso netto di immigrati (in percentuale del PIL)

Figura V.4 Sensitività del debito pubblico a un aumento della speranza di vita alla nascita (in percentuale del PIL)

Figura V.5 Sensitività alle ipotesi macroeconomiche: produttività e tasso di partecipazione (in percentuale del PIL)

Figura V.6 Sensitività alle ipotesi macroeconomiche: tassi di interesse reale

Figura V.7 Sensitività all'avanzo primario

Figura V.8 L'impatto delle riforme sulla spesa pensionistica (in percentuale del PIL)

Figura V.9 L'impatto delle riforme sul rapporto debito/PIL (in percentuale del PIL)

Figura V.10 Debito privato (in percentuale del PIL)

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

La crescita del prodotto in Italia è stata piuttosto vivace nella prima parte del 2010, in linea con gli sviluppi nella maggior parte dei paesi europei. A partire dal terzo trimestre si è notata una certa decelerazione. Le attese sono per un graduale rafforzamento della crescita nei prossimi anni.

Il Governo ha proseguito nella sua azione di rigore di bilancio che si è concretizzata sin dal 2008 con l'adozione anticipata all'estate delle manovre finanziarie triennali. Nel corso del 2010, con la manovra finanziaria per il 2011-2013 operata con il decreto legge n.78 del 2010[1], anch'esso approvato prima dell'estate, è stato previsto un aggiustamento dei conti pubblici pari a 12 miliardi nel 2011 e a circa 25 miliardi nel biennio successivo. Con la Legge di Stabilità per gli anni 2011-2013, approvata nel mese di dicembre[2], è stata disposta una diversa allocazione delle risorse tuttavia senza determinare effetti correttivi sull'indebitamento netto.

TAVOLA I.1: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA:TENDENZIALI E OBIETTIVI (in percentuale del PIL)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
NUOVO TENDENZIALE A LEGISLAZIONE VIGENTE						
Indebitamento netto	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7	-2,7	-2,6
Manovra netta cumulata 2013-2014 in % PIL					1,2	2,3
QUADRO PROGRAMMATICO AGGIORNATO						
Indebitamento netto	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7	-1,5	-0,2
Indebitamento netto strutturale (1)	-4,1	-3,5	-3,0	-2,2	-1,4	-0,5
Variazione strutturale	0,5	-0,6	-0,5	-0,8	-0,8	-0,8
Debito Pubblico (2)	116,1	119,0	120,0	119,4	116,9	112,8
MEMO: Decisione Finanza Pubblica						
Indebitamento netto	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7	-2,2	
Indebitamento netto strutturale (1)	-3,8	-3,4	-2,5	-1,9	-2,0	
Variazione strutturale	0,4	-0,5	-0,8	-0,7	0,1	
Debito Pubblico	115,9	118,5	119,2	117,5	115,2	

1) Strutturale: al netto delle *una tantum* e della componente ciclica.
2) A partire dal 2011 le stime includono gli effetti del contributo italiano al programma triennale di sostegno alla Grecia in base alle condizioni fissate l'8 maggio 2010 e la quota di competenza dell'Italia delle emissioni effettuate dal veicolo EFSF fino al 31 marzo 2011 (unica a gennaio 2011). Le stime non includono le eventuali emissioni di debito del veicolo EFSF successive al 31 marzo 2011 e le contribuzioni alla costituzione del capitale del veicolo ESM a partire dal giugno 2013.

L'insieme delle misure consente al Governo di confermare gli obiettivi di consolidamento: l'indebitamento netto torna al di sotto del valore di riferimento entro il 2012, primo anno considerato dal Programma, e prosegue la sua discesa nel biennio successivo. Alla fine del periodo, l'indebitamento netto è previsto collocarsi al -0,2 per cento del PIL, per effetto di una manovra aggiuntiva netta sul saldo primario pari in termini cumulati a circa 2,3 punti percentuali di PIL.

[1] Convertito nella L. n. 122/2010.
[2] L. n. 220/2010. In base alla L. n. 196/2009 la Legge di Stabilità ha sostituito a partire dal 2010 la Legge Finanziaria.

Viene confermato l'impegno al raggiungimento dell'obiettivo di pareggio di bilancio al netto delle condizioni cicliche e delle misure *una tantum* nel medio termine (MTO). In termini strutturali il percorso di risanamento, ripreso a partire dal 2010, prosegue: nell'anno in corso, il saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure *una tantum* si riduce di 0,5 punti percentuali, mentre negli anni 2012-2014 l'aggiustamento ammonta a 0,8 punti percentuali l'anno.

Il coordinamento delle politiche economiche nell'Unione Europea, che si concretizza con l'avvio del semestre europeo a partire dal 2011, prevede la presentazione congiunta dei due documenti finalizzati a consentire la verifica in sede europea delle politiche di bilancio e delle strategie di riforma attuate dagli Stati membri: il Programma di Stabilità (PS) e il Piano Nazionale di Riforma (PNR).

Il PS, predisposto sulla base dei documenti di programmazione nazionali, diviene l'atto fondamentale di programmazione economico-finanziaria in Italia, definito sulla base delle linee guida e delle raccomandazioni espresse in sede europea.

Nel presente PS si forniscono le stime macroeconomiche e di finanza pubblica che aggiornano quelle presentate in settembre nella Decisione di Finanza Pubblica (DFP) e tracciano lo scenario sino al 2014. L'aggiornamento del Programma riflette le nuove previsioni macroeconomiche, ne illustra i riflessi sui saldi di finanza pubblica e sulla strategia di bilancio per il conseguimento degli obiettivi finanziari[3]. Accanto alle previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente, il documento fornisce per la prima volta una indicazione sui saldi di finanza pubblica proiettati sulla base di una costanza dei comportamenti delle Amministrazioni pubbliche nell'orizzonte temporale del Programma (scenario a 'politiche invariate').

Inoltre, al fine di assicurare la coerenza tra le strategie di riforma e le politiche di bilancio, il documento contiene specifici paragrafi finalizzati a valutare l'impatto delle misure descritte nel PNR, sulla crescita economica e sul bilancio pubblico.

Nell'ambito dell'analisi della qualità della finanza pubblica viene effettuata una ricognizione delle misure adottate con la manovra finanziaria per gli anni 2011-2013, che garantiscono il rientro del *deficit* nei termini cui il Governo si è impegnato. Il paragrafo indica inoltre gli orientamenti di fondo cui si ispireranno le ulteriori misure per la prosecuzione dell'azione di risanamento.

Il PS presenta le proiezioni del debito pubblico in rapporto al PIL per i prossimi anni. L'analisi della sostenibilità di lungo periodo, che copre un orizzonte temporale fino al 2060, è esposta secondo un intervallo decennale. Le ipotesi demografiche si riferiscono alla previsione centrale EUROSTAT con base 2007, mentre il quadro macroeconomico

[3] L'Aggiornamento del Programma di Stabilità viene redatto in ottemperanza al Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n.1466/97, tenendo conto delle modifiche introdotte dal Regolamento n.1055/2005 del 27 giugno 2005, nonché delle linee guida per l'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita approvate dal Comitato economico e finanziario in linea con il rafforzamento della *governance europea* e l'avvio del semestre europeo a partire dal 2011.
Più in dettaglio, il presente Aggiornamento si basa sulla Legge n.122/2010 di conversione del Decreto Legge. n.78/2010, presentato nel mese di giugno 2010, sulla Legge di Stabilità per il 2011, presentata nel mese di settembre e attualmente approvata (L. n.220/2010) e sulla Legge di Bilancio per gli anni 2011-2013 (L. n.221/2010).

incorpora gli effetti della crisi (*lost decade scenario*) convergendo alle ipotesi concordate in seno all'*EPC-Ageing Working Group (EPC-AWG)* solo nel medio periodo. Al fine di valutare gli effetti di ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica alternative sulla dinamica di lungo periodo del debito pubblico, il capitolo sull'analisi di sostenibilità contiene una serie di simulazioni alternative. I risultati mostrano che, sulla base degli obiettivi di finanza pubblica contenuti nel presente aggiornamento del PS, il debito pubblico italiano, anche scontando gli effetti della crisi, rimane nel lungo periodo largamente sostenibile all'interno degli scenari analizzati.

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 SCENARIO INTERNAZIONALE

Nel 2010 l'economia mondiale è tornata a crescere a un ritmo sostenuto, anche se più di recente si manifestano segnali di rallentamento. Si stima che il PIL sia aumentato del 4,8 per cento e il commercio del 12,0 per cento. Tuttavia, la crescita economica è stata disomogenea e differenziata, più forte nei paesi emergenti e di più recente industrializzazione. In questi paesi si sono inoltre manifestate forti pressioni inflazionistiche.

Nel 2011, sono state riviste al rialzo le previsioni tanto sulla crescita dell'economia globale, ora al 4,0 per cento, quanto sull'espansione del commercio mondiale, ora al 7,1 per cento.

Nonostante ciò, persistono elementi di rischio. Nei paesi sviluppati è incerto il grado di radicamento e diffusione della ripresa nel settore privato; è presente il rischio di indebolimento della congiuntura, a seguito del graduale venir meno dello stimolo prodotto da politiche fiscali e monetarie ultraespansive, oltre al graduale esaurirsi del processo di ricostituzione delle scorte.

In aggiunta, le economie avanzate potrebbero risentire della minore crescita dei paesi emergenti, in parte indotta da politiche economiche che iniziano a farsi restrittive.

I prezzi delle materie prime - energetiche, alimentari e industriali - hanno inoltre ripreso a crescere in modo significativo nei mesi più recenti rappresentando uno specifico fattore di rischio che coinvolge soprattutto i paesi importatori. Inoltre, restano elevate le tensioni geopolitiche in varie aree geografiche.

Al fine di garantire l'ordinato funzionamento dei mercati finanziari, a marzo il Consiglio Europeo ha deciso l'istituzione di un meccanismo permanente denominato *European Stability Mechanism*. Avrà una capacità operativa effettiva di 500 miliardi e a decorrere dal 2013 subentrerà allo strumento d'intervento creato durante la crisi (*European Financial Stability Facility)*, del quale è stata peraltro potenziata la capacità operativa. Inoltre, al fine di procedere verso una migliore regolamentazione e sorveglianza dei mercati finanziari, sono state istituite tre autorità di supervisione a livello europeo[1] e un comitato per i rischi sistemici (*European Systemic Risk Board*, *ESRB*) che sono previsti sostituire gli organismi preesistenti dal gennaio di quest'anno. La Banca Centrale Europea, dopo aver lasciato immutato il tasso di politica monetaria all'1,0 per circa due anni, nella riunione di aprile ha deciso un aumento di 25 punti base, all'1,25 per cento.

Negli Stati Uniti, a novembre scorso la Riserva Federale ha deciso nuovi acquisti di titoli di Stato per un ammontare di 600 miliardi di dollari (la c.d. operazione di *quantitative easing 2)*. L'operazione segue quella messa in atto nel biennio precedente, che ha portato l'Istituto ad acquistare titoli per 1.750 miliardi di dollari. Il tasso di politica monetaria è rimasto invariato ai minimi storici, in un intervallo compreso tra lo 0,0 e lo 0,25 per cento.

[1] Si tratta delle autorità di sorveglianza europea (*European Supervisory Authorities*, *ESAs*) rivolte a tre diversi tipi di istituzioni finanziarie: bancarie (*European Banking Authority, EBA*), dei mercati finanziari (*European Securities and Market Authority, ESMA*), delle assicurazioni e dei fondi pensione (*European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA*).

In Giappone, a seguito del violento terremoto di marzo, la Banca Centrale ha deciso di aumentare l'acquisto di titoli finanziari attraverso l'*Asset Purchases Program* fino a 10.000 miliardi di yen e di concedere prestiti per un ammontare massimo di 30.000 miliardi di yen. Inoltre, lo stesso Istituto ha iniettato nel mercato liquidità per 15.000 miliardi di yen. Il tasso di politica monetaria continua a rimanere fermo allo 0,1 per cento.

II.2 ECONOMIA ITALIANA

Domanda interna

La crescita del prodotto in Italia è stata vivace nella prima parte del 2010, in linea con gli sviluppi nella maggior parte dei paesi europei. A partire dal terzo trimestre si è notata una certa decelerazione. Nel complesso dello scorso anno, l'economia italiana è cresciuta dell'1,3 per cento, un ritmo di espansione analogo a quello registrato in altri paesi europei, come ad esempio il Regno Unito ed appena di poco inferiore a quello della Francia, paese comunque dove lo stimolo fiscale in *deficit* è stato significativo. Il risultato è stato marginalmente migliore di quanto stimato nella Decisione di Finanza Pubblica pubblicata nel settembre scorso (1,2 per cento).

La domanda interna ha sostenuto la ripresa: i consumi privati e gli investimenti fissi hanno fornito un contributo alla crescita pari rispettivamente a 0,6 e 0,5 punti percentuali. Le esportazioni nette hanno invece sottratto 0,4 punti percentuali. Un ampio contributo alla crescita è provenuto dalla ricostituzione delle scorte (0,7 punti percentuali).

Gli investimenti fissi lordi sono aumentati del 2,5 per cento. La componente in macchinari e attrezzature è risultata la più dinamica, anche per effetto delle agevolazioni fiscali introdotte dal Governo nella seconda metà del 2009. Anche gli investimenti in mezzi di trasporto hanno recuperato, seppur solo in parte, il calo registrato durante la crisi. Al contrario, gli investimenti in costruzioni hanno continuato a contrarsi (-3,7 per cento), sebbene ad un ritmo inferiore rispetto al 2009.

I consumi privati hanno mostrato un incremento dell'1,0 per cento. Le tipologie di spesa più dinamiche sono state quelle per beni semidurevoli, non durevoli e servizi. I consumi di beni durevoli, al contrario, si sono ridotti anche a seguito dell'esaurirsi degli incentivi per l'acquisto di autovetture. Gli acquisti all'estero dei residenti sono diminuiti del 4,1 per cento mentre le spese dei non residenti in Italia sono aumentate dello 0,2 per cento.

A fronte della ripresa del commercio mondiale (12,0 per cento), le esportazioni sono aumentate del 9,1 per cento; il tasso di espansione è risultato inferiore rispetto a quello delle importazioni. Le ragioni di scambio hanno subito un deterioramento: il deflatore delle esportazioni è cresciuto in misura minore rispetto a quello delle importazioni.

Nel 2010 la crisi ha continuato a influire sul mercato del lavoro, seppur con segnali di miglioramento nell'ultimo trimestre dell'anno. In media d'anno, l'occupazione ha registrato una contrazione dello 0,7 per cento che ha interessato in particolare il settore dell'industria. I dipendenti si sono ridotti in misura maggiore (-1,0 per cento). Analogo il calo degli occupati misurati in termini di unità di lavoro *standard* (ULA). La contrazione occupazionale è stata inferiore al previsto anche grazie al ricorso estensivo alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) da parte delle aziende e agli strumenti messi in campo dal

Governo per mitigare l'impatto della crisi sul mercato del lavoro. Le ore autorizzate di CIG sono aumentate del 32 per cento circa per effetto dell'incremento della componente straordinaria e di quella in deroga. La cassa integrazione ordinaria si è invece ridotta. Il numero di ore effettivamente utilizzate dalle imprese è stato complessivamente non elevato e pari a circa il 53 per cento.

Il tasso di disoccupazione si è collocato all'8,4 per cento circa (0,6 punti percentuali in più rispetto al 2009) a fronte di una riduzione degli occupati dello 0,7 per cento e della stazionarietà dell'offerta di lavoro. Gli inattivi sono cresciuti dello 0,9 per cento rispetto al 2009.

Nel complesso, i dati italiani sul mercato del lavoro risultano migliori della media europea. Il costo del lavoro per unità di prodotto misurato sul PIL è risultato stazionario rispetto al 2009 per effetto del recupero della produttività del lavoro e della moderazione salariale; a livello settoriale l'industria in senso stretto, più esposta alla concorrenza internazionale, ha mostrato un calo sensibile. Il deflatore del PIL è cresciuto dello 0,6 per cento mentre quello dei consumi delle famiglie dell'1,5 per cento, riflettendo l'incremento dei prezzi dei beni e servizi importati ed un maggior peso della componente energetica. Analogo incremento per l'indice dei prezzi al consumo armonizzato IPCA (1,6 per cento).

Il dato medio del 2010 dell'IPCA registra una chiusura del differenziale rispetto all'area dell'euro, ricollegabile essenzialmente alla diversa tempistica con cui gli aumenti di prezzo delle componenti più volatili (energia e alimentari freschi) riflettono l'andamento delle quotazioni internazionali. L'inflazione di fondo presenta un differenziale più elevato (0,5 punti percentuali), riconducibile alla dinamica registrata dai beni industriali non energetici durevoli (che presentano una crescita superiore di 1,7 punti percentuali rispetto all'area dell'euro) e dei servizi (con un differenziale in linea con quello dell'indice generale).

REVISIONI DI CONTABILITÀ NAZIONALE

Il 1° marzo l'ISTAT ha diffuso le revisioni ordinarie per gli anni 2008-2009 in concomitanza con la pubblicazione della stima dei conti annuali per il 2010. Tali revisioni tengono conto degli aggiornamenti intervenuti nelle fonti statistiche utilizzate.[2] *La Tavola sottostante mostra le differenze tra le due serie per le principali componenti del conto risorse e impieghi e per l'occupazione. Per il 2009, le nuove stime hanno comportato una revisione al ribasso della crescita reale del PIL a seguito dei seguenti fattori: una contrazione più ampia degli investimenti in costruzioni, da un lato, e un maggiore decumulo di scorte rispetto a quanto stimato in precedenza dall'altro. La crescita delle importazioni ha subito una revisione al rialzo sostanzialmente analoga a quella delle esportazioni. Una contrazione di minore entità ha riguardato gli investimenti in macchinari e attrezzature; la dinamica della spesa della P.A. è stata rivista al rialzo rispetto alle stime precedenti. Il tasso di incremento del PIL nominale è stato rivisto al ribasso di 0,1 punti percentuali. Le serie di contabilità nazionale subiranno quest'anno una revisione straordinaria per effetto del passaggio dalla classificazione ATECO 2002 a quella ATECO 2007. La stima del PIL del terzo trimestre 2011 sarà pubblicata a dicembre.*

Confronto tra nuova e vecchia serie ISTAT

	2008		2009		2010
	NS	OS	NS	OS	NS
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
PIL	-1,3	*-1,3*	-5,2	*-5,0*	1,3
importazioni	-4,4	*-4,3*	-13,7	*-14,5*	10,5
consumi finali nazionali	-0,4	*-0,4*	-1,1	*-1,2*	0,6
consumi famiglie	-0,8	*-0,8*	-1,8	*-1,8*	1,0
spesa della PA e ISP	0,5	*0,8*	1,0	*0,6*	-0,6
investimenti	-3,8	*-4,0*	-11,9	*-12,1*	2,5
- macchinari, attrezzature e vari	-4,7	*-4,7*	-15,3	*-16,6*	9,6
- costruzioni	-3,0	*-3,4*	-8,7	*-7,9*	-3,7
esportazioni	-4,3	*-3,9*	-18,4	*-19,1*	9,1
PREZZI					
deflatore PIL	2,8	*2,8*	2,3	*2,1*	0,6
deflatore importazioni	6,8	*6,8*	-7,4	*-6,1*	8,6
deflatore consumi finali nazionali	3,2	*3,2*	0,6	*0,6*	1,4
deflatore consumi famiglie	3,2	*3,2*	0,0	*-0,2*	1,5
deflatore spesa della PA e ISP	3,5	*3,4*	2,0	*2,7*	1,3
deflatore investimenti fissi lordi	3,2	*3,2*	1,0	*0,8*	1,5
- macchinari, attrezzature e vari	3,0	*3,0*	0,8	*0,5*	0,9
- costruzioni	3,4	*3,4*	1,1	*1,0*	2,0
deflatore esportazioni	5,0	*5,1*	-1,4	*-0,4*	4,9
LAVORO					
occupazione (ULA)	-0,4	*-0,4*	-2,9	*-2,6*	-0,7
occupazione dipendente (ULA)	0,1	*0,1*	-2,8	*-2,7*	-1,1

Nota: NS= nuova serie; OS= vecchia serie.

[2] Per i dettagli sulle principali modifiche delle fonti statistiche utilizzate per le stime del 2008-2009 si veda il comunicato ISTAT:
http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/continaz/20110301_00/testointegrale20110301.pdf

Commercio con l'estero

Nel 2010, l'attività nell'interscambio con l'estero dell'Italia ha mostrato una marcata ripresa, seguendo l'andamento positivo del commercio e della produzione industriale globale.

Nel complesso, il saldo commerciale è risultato negativo per circa 27,3 miliardi (1,8 per cento del PIL), rispetto al disavanzo di 5,9 miliardi rilevato nell'anno passato, per effetto di una crescita più vivace delle importazioni (22,6 per cento) rispetto alle esportazioni (15,7 per cento). Al netto dell'energia (petrolio greggio e gas naturale), il saldo della bilancia commerciale è stato positivo per 25,1 miliardi[3]. Sul piano geografico, entrambi i flussi commerciali sono risultati più dinamici verso i paesi extra-europei rispetto a quelli verso i paesi europei. Il saldo con l'area extra-UE è risultato negativo per 20,2 miliardi, mentre il disavanzo verso i paesi europei è stato più contenuto (circa -7,1 miliardi).

I saldi complessivi più elevati sono stati registrati nei settori dei macchinari, dei prodotti tessili e dell'abbigliamento, delle materie plastiche e dei prodotti petroliferi raffinati. Nel settore manifatturiero, le esportazioni e le importazioni in valore sono cresciute del 16,3 per cento e del 21,6 per cento.

Nel 2010, le esportazioni e le importazioni complessive in volume sono aumentate dell'8,9 per cento e del 11,1 per cento rispetto al 2009. In particolare, le esportazioni sono cresciute soprattutto verso i paesi BRIC, mentre l'unica contrazione è stata rilevata verso i paesi dell'OPEC (-4,4 per cento). Tra i paesi europei, le esportazioni verso il Regno Unito hanno registrato la crescita più accentuata (15,6 per cento). Tra le importazioni dai paesi extra-europei, quelle che hanno mostrato la crescita più elevata provengono dalla Cina (42,9 per cento), mentre si sono contratte quelle provenienti dalla Russia (-10,0 per cento). Nell'area europea, le importazioni dalla Spagna hanno mostrato l'incremento più elevato (17,7 per cento).

Lo scorso anno, la ripresa degli scambi (in volume) è stata diffusa a tutti i settori. Gli incrementi più marcati delle esportazioni (tra circa il 14,0 e il 17,0 per cento) sono stati registrati per i prodotti chimici, quelli agricoli, i *computer* e gli apparecchi ottici e i mezzi di trasporto. L'incremento più contenuto è stato rilevato per i macchinari (5,1 per cento). Le importazioni sono aumentate soprattutto in quattro settori (*computer*, apparecchi elettronici e ottici; legno e prodotti in legno; metalli e prodotti in metallo, esclusi macchine e impianti; gli apparecchi elettrici) con incrementi compresi tra il 18,0 e il 43,2 per cento.

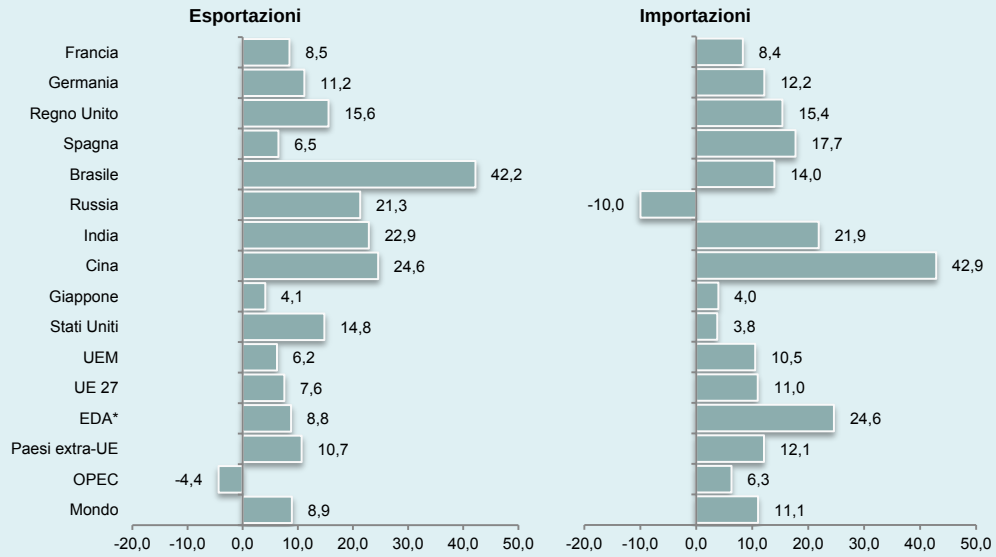
Analizzando l'andamento dei valori medi unitari (VMU) nel complesso, nel 2010 sono stati registrati aumenti del 6,1 per cento per le esportazioni e del 10,4 per cento per le importazioni. Dal punto di vista geografico, gli incrementi maggiori dei VMU sono stati registrati, sia per le esportazioni sia per le importazioni, verso i paesi extra-europei (tra l'8,5 per cento e il 4,3 per cento per le esportazioni; tra il 28,1 per cento e il 12,8 per cento per le importazioni), anche per effetto delle importazioni energetiche.

[3] Nel 2010, le importazioni complessive di prodotti energetici sono state pari ai 53,1 miliardi. Tali importazioni provengono in misura maggiore dai paesi extra-europei (48,8 miliardi), mentre risultano più contenute dall'area europea (pari a 4,3 miliardi).

Sul piano settoriale, nel 2010 i VMU hanno mostrato un incremento in tutti i settori. Nei settori tradizionali del *'Made in Italy'*, gli incrementi dei VMU per le importazioni risultano più elevati rispetto a quelli delle esportazioni per tutti i settori, e concentrati nel tessile e nell'abbigliamento (6,0 per cento), negli apparecchi elettrici (5,6 per cento) e nei macchinari (5,3 per cento). Per le esportazioni, in questi stessi settori gli aumenti sono compresi tra il 4,5 per cento del tessile e dell'abbigliamento e il 3,6 per cento dei macchinari.

Nei primi dieci mesi del 2010, la quota di mercato dell'Italia espressa sulle esportazioni mondiali a prezzi correnti ha subito una lieve riduzione rispetto allo stesso periodo del 2009 (al 3,0 per cento dal 3,3 per cento). Tale andamento risulta peraltro esteso a molti paesi europei. La quota della Germania è scesa all'8,2 per cento (dal 9,1 per cento) quella della Spagna all'1,6 per cento (dall'1,8 per cento)[4].

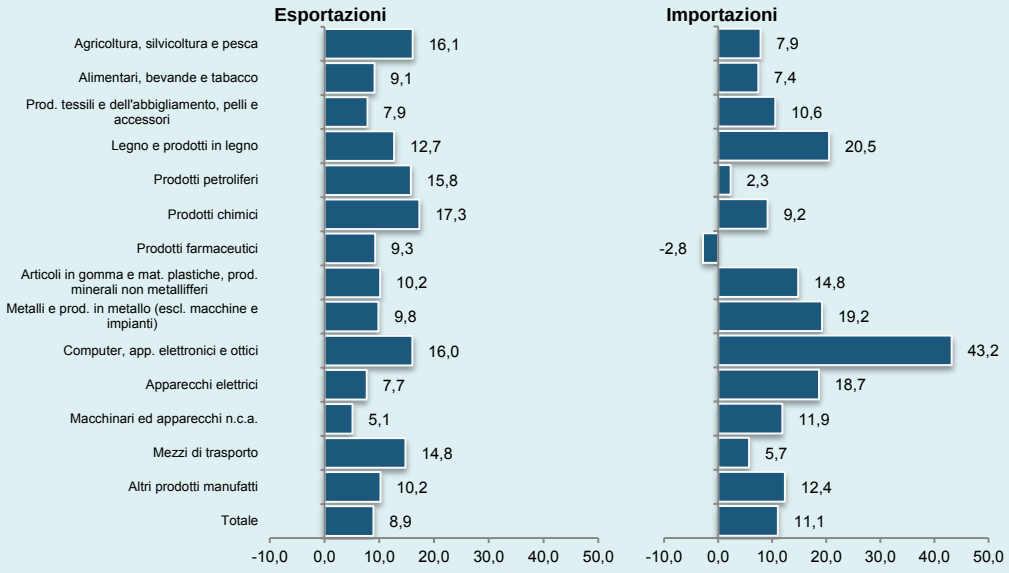
FIGURA II.1: VOLUME DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER AREA GEOGRAFICA - 2010 (variazioni percentuali a/a)



Fonte: Elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.
*) EDA è l'acronimo di Economie Dinamiche Asiatiche. Tale aggregato comprende i seguenti paesi asiatici: Singapore, Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong, Malaysia e Thailandia.

[4] I dati sono di fonte ICE e Ministero dello Sviluppo Economico.

FIGURA II.2: VOLUME DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER SETTORE ATECO – 2010 (variazioni percentuali a/a)

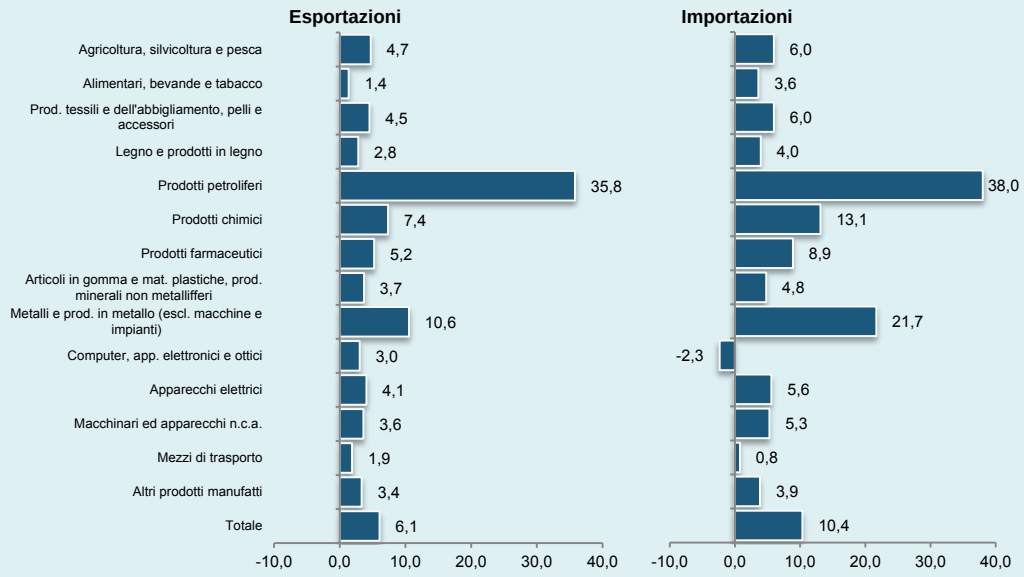


Fonte: Elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.

FIGURA II.3: VALORI MEDI UNITARI DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER AREA GEOGRAFICA - 2010 (variazioni percentuali a/a)

Fonte: Elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.
*) EDA è l'acronimo di Economie Dinamiche Asiatiche. Tale aggregato comprende i seguenti paesi asiatici: Singapore, Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong, Malaysia e Thailandia.

FIGURA II.4: VALORI MEDI UNITARI DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER SETTORE ATECO - 2010 (variazioni percentuali a/a)



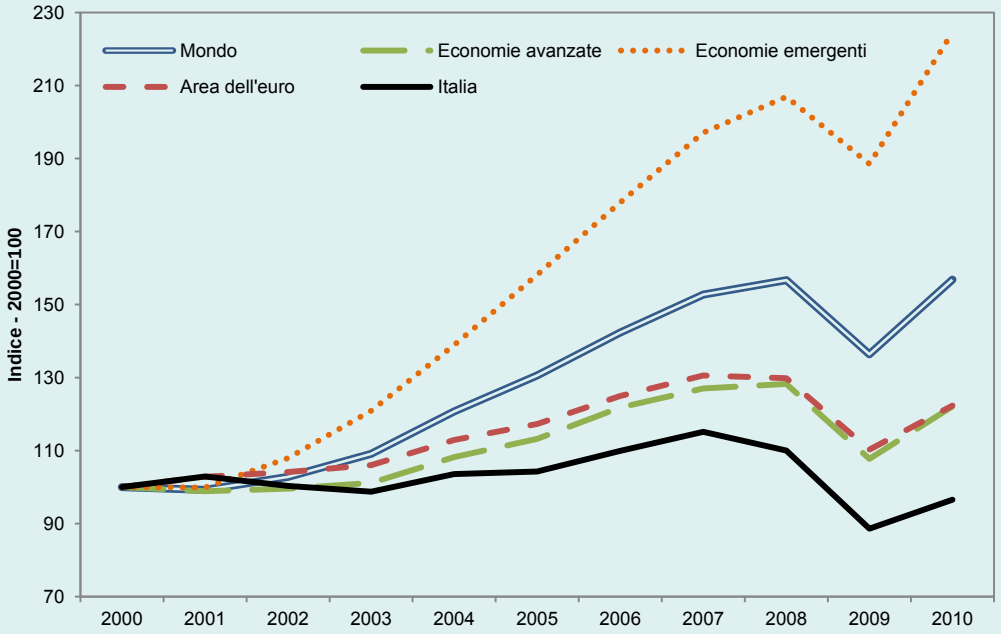
Fonte: Elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.

RIPRESA DELLE ESPORTAZIONI ITALIANE NELLO SCENARIO POST-CRISI

Nel 2010 si è registrata una ripresa degli scambi commerciali dell'Italia rispetto ai livelli pre-crisi, in linea con quanto accaduto in altri paesi avanzati. Secondo i dati di contabilità nazionale, le esportazioni italiane sono ancora sotto il livello registrato nel 2007 del 7,5 per cento (15 per cento per i dati in volume). Tale andamento è dovuto soprattutto alla forte integrazione con i paesi più industrializzati, e in particolare con quelli dell'Unione Europea, che hanno mostrato una crescita più moderata: la quota delle esportazioni italiane verso l'Europa è pari a circa il 60 per cento del totale nazionale. Secondo le stime ufficiali contenute nel presente documento, il recupero completo degli scambi in valore è atteso già nel 2011. Considerando i dati in volume, il recupero è previsto nel 2013-2014, per effetto del consolidamento della ripresa nei paesi più avanzati che sono i principali partner *commerciali dell'Italia. Inoltre, emergono segnali positivi di una maggiore integrazione con le aree geografiche più dinamiche. L'Italia ha registrato infatti una maggiore apertura verso i paesi BRIC (Brasile, Russia, India, Cina). Nel 2010, le esportazioni complessive in volume sono cresciute del 24,6 per cento verso la Cina e del 42,2 per cento verso il Brasile. Inoltre, la ripresa degli scambi (sempre in volume) è stata diffusa a tutti i settori produttivi, con incrementi marcati per i prodotti chimici, quelli agricoli, i* computer *e gli apparecchi ottici e i mezzi di trasporto. Lo scorso anno si è anche registrato un elevato dinamismo nella penetrazione dei nuovi mercati, come mostra l'aumento della quota delle esportazioni verso la Turchia rispetto alle esportazioni complessive dell'Italia (cresciuta al 2,4 per cento dall'1,9 per cento nel 2009). Tenuto conto dell'insieme dei fattori menzionati, la quota in valore delle esportazioni italiane a livello mondiale, al pari di quanto accaduto in altri paesi europei (inclusa la Germania), è in lieve diminuzione. Questo fenomeno è un tratto peculiare della recente crisi, che si è trasmessa principalmente tramite il canale del commercio mondiale e degli investimenti, che hanno registrato una marcata caduta. In un quadro internazionale caratterizzato da un elevato grado di*

globalizzazione e integrazione delle economie, le esportazioni dell'Italia hanno risentito anche delle peculiarità del sistema produttivo nazionale, contraddistinto dalla presenza di una moltitudine di imprese medio-piccole specializzate perlopiù in settori tradizionali, maggiormente esposti alla concorrenza dei paesi in via di sviluppo. La Cina, ad esempio, è un diretto concorrente dell'Italia nei seguenti settori tradizionali, sia pur con contenuti qualitativi diversi: tessile ed abbigliamento, calzature, cuoio e prodotti in cuoio, vetro e ceramiche, mobili e arredo. In previsione, le esportazioni italiane sono attese beneficiare della crescita della domanda di beni intermedi e d'investimento. Il contributo dei beni agricoli e di consumo apparirebbe invece minore.

Evoluzione del commercio mondiale (indici 2000=100)



Fonte: *CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*, ISTAT.

Prospettive per l'economia italiana

Sulle prospettive economiche mondiali insistono le incertezze che caratterizzano il contesto geopolitico globale, i consistenti aumenti dei prezzi delle materie prime e il processo di graduale ritiro delle politiche fiscali e monetarie espansive previsto in molti paesi.

Il PIL italiano è attualmente previsto aumentare dell'1,1 per cento nel 2011, ovvero 0,2 punti percentuali in meno rispetto alla stima diffusa con la Decisione di Finanza Pubblica. Dopo il risultato modesto del quarto trimestre 2010 (0,1 per cento rispetto al trimestre precedente), è plausibile una prosecuzione dell'espansione, con una lieve accelerazione che si farà probabilmente più sensibile nella parte centrale dell'anno. Nel triennio 2012-2014, la crescita del PIL si attesterebbe in media all'1,5 per cento.

Nel 2011 gli investimenti in macchinari e attrezzature continuerebbero ad espandersi, seppure con una decelerazione rispetto al 2010, in linea con gli sviluppi dell'economia globale. Nel triennio successivo gli investimenti in macchinari crescerebbero in media del 3,8 per cento.

Gli investimenti in costruzioni sono attesi risentire anche nel 2011 della crisi che ha interessato il settore, risultando stazionari. Nel quarto trimestre dello scorso anno, sia la produzione nel settore delle costruzioni sia le transazioni nel comparto residenziale si sono indebolite dopo i segnali di recupero durante il primo semestre dell'anno. Gli investimenti in costruzioni sono previsti in crescita dell'1,5 per cento in media nel triennio successivo.

I consumi privati continuerebbero a crescere in misura moderata. Nel triennio successivo si attende un incremento medio dei consumi di circa l'1,4 per cento. Il recupero graduale e moderato dell'occupazione rappresenta una criticità per le decisioni di spesa delle famiglie.

Le esportazioni continuerebbero ad espandersi, pur essendo influenzate nel breve periodo dal rallentamento della domanda estera e dall'apprezzamento della moneta europea. La domanda estera netta fornirebbe un apporto nullo in tutto l'arco previsivo. Nell'anno in corso è attesa la prosecuzione del processo di accumulo delle scorte.

Il disavanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti si collocherebbe al 3,0 per cento in rapporto al PIL nel 2014, in riduzione rispetto agli anni precedenti.

Il mercato del lavoro sarebbe caratterizzato da un moderato recupero. Nell'anno in corso gli occupati crescerebbero dello 0,3 per cento. In presenza di una lieve ripresa dell'offerta di lavoro, il tasso di disoccupazione si stabilizzerebbe all'8,4 per cento, invariato rispetto al 2010, per poi ridursi gradualmente all'8,1 per cento nel 2014.

Il costo del lavoro per dipendente, in rallentamento rispetto al 2010, aumenterebbe dell'1,2 per cento. I contratti in vigore nel settore privato alla fine di febbraio sono pari a circa il 60 per cento. Per l'effetto congiunto del recupero della produttività e della moderazione salariale, i tassi di crescita del costo del lavoro per unità di prodotto resterebbero moderati per tutto il periodo considerato.

Dopo il rialzo previsto nell'anno in corso, il deflatore dei consumi è stimato in decelerazione al 2,0 per cento nel 2012 e all'1,8 per cento nel biennio successivo 2013-2014, con un andamento ricollegabile al progressivo esaurirsi delle tensioni inflative. Sul rallentamento della dinamica dei prezzi è atteso influire il rientro delle tensioni, soprattutto quelle provenienti dal mercato petrolifero.

A livello territoriale permangono forti differenziazioni in termini di crescita del PIL e dell'occupazione. Nel periodo 2011-2014, un'attivazione significativa della spesa per investimenti, conseguente alla piena attuazione delle politiche di sviluppo a favore delle aree svantaggiate, dovrebbe favorire un'espansione economica nel Mezzogiorno a un ritmo superiore a quello del resto del paese e, quindi, una riduzione, sia pure marginale, del divario strutturale. Larga parte degli interventi di politica regionale in corso di attuazione riguardano le priorità della strategia Europa 2020 e, in particolare, quelle relative a ricerca e sviluppo e al miglioramento del capitale umano[5].

TAVOLA II.1: IPOTESI DI BASE

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tasso di interesse a breve termine (1)	1,0	0,6	1,6	3,2	4,2	4,6
Tasso di interesse a lungo termine	4,3	4,0	5,0	5,3	5,7	6,0
Tassi di cambio dollaro/euro	1,39	1,33	1,39	1,39	1,39	1,39
Variazione del tasso di cambio effettivo nominale	2,8	-6,7	0,3	0,3	0,0	0,0
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa UE	0,2	5,6	4,6	4,6	4,9	5,0
Tasso di crescita del PIL UE	-4,1	1,9	1,8	1,9	2,2	2,2
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	-11,2	10,3	6,7	5,8	6,4	6,5
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa UE	-13,6	13,8	8,2	8,0	8,0	8,0
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	61,7	80,2	110,7	109,7	109,7	109,7

1) Per tasso di interesse a breve termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 3 mesi in emissione durante l'anno.
Per tasso di interesse a lungo termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 10 anni in emissione durante l'anno.

TAVOLA II.2a: PROSPETTIVE MACROECONOMICHE

	2009 Livello (1)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
		var. %					
PIL reale	1.205.536	-5,2	1,3	1,1	1,3	1,5	1,6
PIL nominale	1.519.702	-3,1	1,9	2,9	3,1	3,3	3,4
COMPONENTI DEL PIL REALE							
Consumi privati	734.083	-1,8	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5
Spesa della P.A. e I.S.P. (2)	260.692	1,0	-0,6	0,0	-0,2	0,5	0,7
Investimenti fissi lordi	232.970	-11,9	2,5	1,8	2,5	2,7	3,0
Scorte (in percentuale del PIL)		-0,6	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi	289.423	-18,4	9,1	4,8	4,3	4,5	4,8
Importazioni di beni e servizi	309.590	-13,7	10,5	4,5	3,9	4,2	4,6
CONTIRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE (3)							
Domanda interna		-3,3	0,9	1,0	1,2	1,5	1,7
Variazione delle scorte		-0,6	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0
Esportazioni nette		-1,3	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0

1) Milioni di euro.
2) P.A.= Pubblica Amministrazione; I.S.P.= Istituzioni Sociali Private.
3) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

[5] Cfr. Programma Nazionale di Riforma.

TAVOLA II.2b: PREZZI

	2009 livello	2009	2010	2011	2012	2013	2014
					var. %		
Deflatore del PIL	126,1	2,3	0,6	1,8	1,8	1,8	1,8
Deflatore dei consumi privati	123,4	0,0	1,5	2,3	2,0	1,8	1,8
HICP	108,8	0,8	1,6	2,2	2,0	1,9	1,9
Deflatore dei consumi pubblici	127,5	2,0	1,3	0,3	0,0	0,6	1,0
Deflatore degli investimenti	124,3	1,0	1,5	2,1	2,4	2,3	2,3
Deflatore delle esportazioni	125,2	-1,4	4,9	3,8	2,4	2,1	1,9
Deflatore delle importazioni	119,1	-7,4	8,6	4,5	2,1	1,7	1,7

TAVOLA II.2c: MERCATO DEL LAVORO

	2009 livello (1)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
				var. %			
Occupati di contabilità nazionale	24.839	-1,7	-0,7	0,3	0,5	0,5	0,6
Monte ore lavorate	44.025.495	-3,3	-0,4	0,4	0,8	0,7	0,7
Tasso di disoccupazione		7,8	8,4	8,4	8,3	8,2	8,1
Produttività del lavoro misurata sugli occupati	48.534	-3,6	2,0	0,8	0,8	1,0	1,0
Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate	27,4	-2,0	1,7	0,6	0,5	0,8	1,6
Redditi da lavoro dipendente	649.423	-1,2	0,8	2,0	2,2	2,4	2,6
Costo del lavoro	37.293	1,7	2,0	1,2	1,5	1,5	1,8

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

TAVOLA II.2d: CONTI SETTORIALI

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
			in % PIL			
Accreditamento/indebitamento netto con il resto del mondo	-2,9	-4,2	-3,5	-3,3	-3,0	-2,9
Bilancia dei beni e servizi	-0,4	-1,8	-2,0	-1,8	-1,7	-1,6
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti	-2,6	-2,4	-1,6	-1,6	-1,5	-1,4
Conto capitale	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Indebitamento/surplus del settore privato	2,4	0,4	0,4	-0,5	-0,3	-0,3
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche (1)	-5,3	-4,5	-3,9	-2,7	-1,5	-0,2
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7	-1,5	-0,2
Discrepanze statistiche						

1) Per il 2009-2010 il valore dell'indebitamento delle AA.PP. EDP B.9 è lievemente diverso dal corrispondente saldo utilizzato dal SEC95 ai fini del calcolo del saldo con il resto del mondo. MEF, dati preliminari della notifica EDP del 1/4/2011. Per il saldo con il resto del mondo, ISTAT dati preliminari 2009-2010.

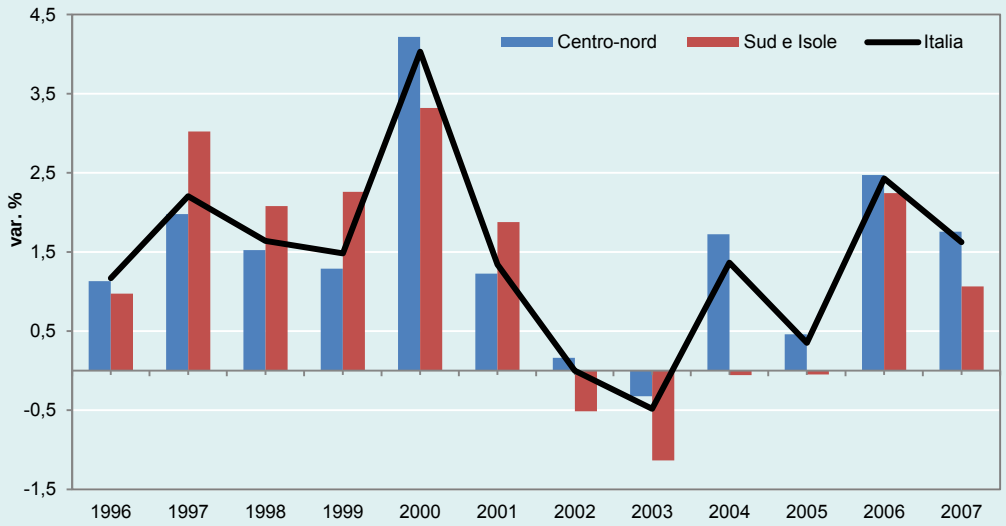
L'INCIDENZA DELL'ECONOMIA PUBBLICA A LIVELLO TERRITORIALE

Il PIL delle regioni del Centro-Nord costituisce la quota prevalente del PIL italiano, rappresentandone circa i tre quarti (76 per cento). In base ai dati regionali pubblicati dall'ISTAT[6], dal 1995 al 2009 in Italia il prodotto interno è cresciuto poco meno di un punto percentuale in media all'anno, in maniera omogenea al Centro-Nord (0,8 per cento) e al Sud (0,7 per cento). Tuttavia, una parte della crescita del Meridione si caratterizza per il forte ruolo della sfera pubblica: la spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche è pari a circa il 30 per

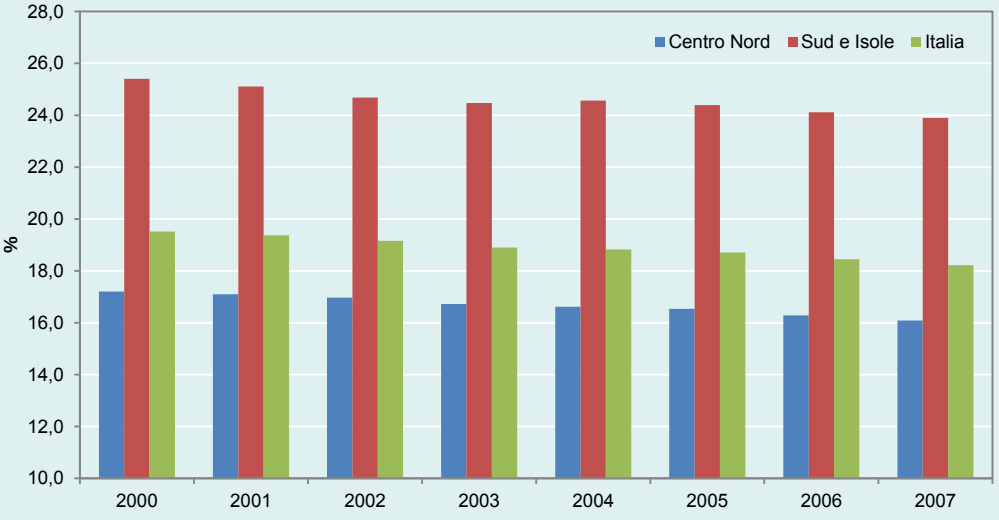
[6] Le serie storiche dei conti regionali sono disponibili dal 1995 al 2009.

cento del PIL, a fronte del 16 per cento al Centro-Nord. È tuttavia plausibile ipotizzare che le imprese del Centro-Nord abbiano beneficiato sia direttamente sia indirettamente della spesa pubblica erogata al Sud. Al netto della spesa per consumi finali, a partire dagli anni 2000 la crescita al Sud è risultata meno dinamica di quella del Centro-Nord, mentre alla fine degli anni novanta superava quella media italiana. Inoltre, gli occupati del settore pubblico (Amministrazioni pubbliche, istruzione, sanità e altri servizi sociali) costituiscono circa il 25 per cento del totale degli occupati delle regioni meridionali a fronte del 16 per cento del Centro-Nord.

PIL al netto della spesa per consumi della P.A. (var.%)



Occupazione nel settore pubblico per macroaree (in percentuale del totale)



Fonte: ISTAT, Conti Regionali.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 INDEBITAMENTO NETTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Le previsioni di finanza pubblica presentate nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2009 sono state confermate nel corso del 2010 sia pure in presenza di revisioni delle prospettive di crescita reale dell'economia (Tavola III.1).

TAVOLA III.1: DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITÀ

	2009	2010	2011	2012
TASSO DI CRESCITA DEL PIL				
Programma di Stabilità 2009	-4,8	1,1	2,0	2,0
Programma di Stabilità 2011	-5,2	1,3	1,1	1,3
Differenza	-0,4	0,2	-0,9	-0,7
INDEBITAMENTO NETTO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2009	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7
Programma di Stabilità 2011	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7
Differenza	-0,1	0,4	0,0	0,0
DEBITO PUBBLICO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2009	115,1	116,9	116,5	114,6
Programma di Stabilità 2011	116,1	119,0	120,0	119,4
Differenza	1,0	2,1	3,5	4,8

Nel mese di aprile 2010, con la presentazione della Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica per il 2010, le stime di crescita nel triennio 2010-2012 venivano ridimensionate di 0,6 punti percentuali.

Successivamente, nel mese di settembre con la Decisione di Finanza Pubblica (DFP) per gli anni 2011-2013, il profilo di crescita veniva lievemente anticipato senza alterare la dinamica complessiva. Contestualmente le previsioni dei conti pubblici venivano aggiornate per tener conto del nuovo quadro macroeconomico, delle indicazioni emerse sull'evoluzione delle grandezze macroeconomiche dall'attività di monitoraggio e degli effetti della manovra correttiva triennale approvata prima dell'estate[1]. L'aggiornamento comportava la revisione di alcune voci di entrata e di spesa senza incidere sul valore dell'indebitamento netto in rapporto al PIL che restava fissato al 5,0 per cento nel 2010.

La chiusura dell'anno ha evidenziato un risultato migliore rispetto a quello stimato nel precedente aggiornamento di 0,4 punti percentuali di PIL. Il minore disavanzo è da attribuirsi principalmente alla minore incidenza percentuale della spesa complessiva sul PIL rispetto alla precedente previsione (-0,3 punti percentuali), cui si è accompagnato un incremento delle entrate totali (circa 0,1 punti percentuali) in presenza di una crescita lievemente superiore a quella stimata in precedenza. All'interno della spesa corrente il netto calo della spesa per interessi (-0,3 punti percentuali) unitamente alle minori erogazioni per redditi da lavoro dipendente (-0,1 punti percentuali), ha parzialmente controbilanciato l'aumento della spesa per consumi intermedi (0,3 punti percentuali)

[1] D.L. n. 78/2010 cvt. nella L. n. 122/2010.

nonché dei trasferimenti sociali in denaro (0,3 punti percentuali) e dei contributi alla produzione (0,1 punti percentuali). La minore spesa in conto capitale è diffusa all'interno delle sue principali componenti. Nell'ambito delle entrate totali, il lieve incremento dell'incidenza delle entrate tributarie (0,1 punti percentuali), deriva da una ricomposizione del gettito con un peso accresciuto per la componente indiretta a fronte di un ridimensionamento di quella diretta.

Pertanto, rispetto ai risultati conseguiti nel 2009, l'indebitamento netto nominale del 2010 è diminuito di circa 10,5 miliardi, attestandosi sul livello di -71,2 miliardi. In rapporto al PIL il *deficit* è stato pari al -4,6 per cento al di sotto di 0,8 punti percentuali rispetto a quello registrato nell'anno precedente (-5,4 per cento)[2].

Il saldo primario è risultato in miglioramento passando dal -0,7 per cento del 2009 a -0,1 per cento nel 2010.

Le entrate totali sono cresciute dello 0,8 per cento rispetto all'anno precedente, prevalentemente per effetto dell'aumento delle imposte indirette (5,1 per cento) in gran parte dovuto alla crescita del gettito dell'IVA, sulla quale hanno influito anche le disposizioni in materia di contrasto dei crediti IVA indebitamente fruiti in compensazione[3]. Le imposte dirette hanno avuto segno positivo con un aumento dell'1,2 per cento, sostenute dalla crescita dell'IRE. La crescita dei contributi sociali effettivi è stata pari allo 0,5 per cento, in presenza di un moderato aumento delle retribuzioni lorde. Le imposte in conto capitale hanno registrato un netto ridimensionamento (-72,3 per cento) a seguito del venir meno degli introiti derivanti dalla regolarizzazione o rimpatrio di attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero e dei versamenti *una tantum* dell'imposta sostitutiva concernente il riallineamento volontario dei valori di bilancio ai principi IAS. Nel complesso le entrate totali hanno raggiunto nel 2010 il 46,0 per cento del PIL.

La pressione fiscale è risultata pari al 42,6 per cento, inferiore di cinque decimi di punto rispetto al 43,1 per cento del 2009.

Le uscite totali, pari al 50,6 per cento del PIL, hanno registrato una riduzione dello 0,6 per cento rispetto al 2009. Le uscite di parte corrente (pari al 44,7 per cento del PIL), sono cresciute dello 0,3 per cento. In particolare, i redditi da lavoro dipendente sono aumentati dello 0,5 per cento, in presenza di una riduzione delle unità di lavoro delle Amministrazioni pubbliche dell'1,0 per cento. Le spese per consumi intermedi hanno registrato un aumento dello 0,4 per cento (in deciso rallentamento rispetto al 6,5 per cento del 2009), mentre le prestazioni sociali in natura (che comprendono prevalentemente spese per assistenza sanitaria in convenzione) sono cresciute dell'1,0 per cento, rispetto al 5,1 per cento registrato l'anno precedente. Le prestazioni sociali in denaro sono aumentate del 2,3 per cento, più che dimezzando la crescita registrata nel 2009 (5,2 per cento), anche per effetto di una più contenuta indicizzazione delle pensioni rispetto all'anno precedente. Gli interessi passivi si sono attestati, nel 2010, su un livello di poco superiore ai 70 miliardi, sostanzialmente in linea con quelli dell'anno precedente in cui si era registrata una riduzione del 13,4 per cento rispetto al 2008.

[2] L"indebitamento netto del 2009 è stato rivisto dal 5,3 al 5,4 per cento del PIL per effetto del normale consolidamento delle informazioni di base.
[3] L. n.102/2009 art. 10.

TAVOLA III.2: EVOLUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE[1]

	2010		2011	2012	2013	2014
	Livello (2)	in % di PIL		in % di PIL		
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione						
1. Amministrazioni pubbliche	-71.211	-4,6	-3,9	-2,7	-1,5	-0,2
aggiustamento annuale (3)					1,2	1,1
2. Amministrazioni centrali	-69.333	-4,5	-3,7	-2,5	-2,3	-2,2
3. Stato	-67.777	-4,4	-3,6	-2,4	-2,3	-2,1
4. Amministrazioni locali	-7.557	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6	-0,7
5. Enti previdenziali	5.679	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Amministrazioni Pubbliche						
6. Totale entrate	712.860	46,0	45,8	46,2	46,0	45,9
7. Totale spese	784.071	50,6	49,7	48,9	48,7	48,5
8. Indebitamento netto	-71.211	-4,6	-3,9	-2,7	-2,7	-2,6
9. Spesa per interessi	70.152	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6
10. Avanzo primario	-1.059	-0,1	0,9	2,4	2,7	2,9
11. Misure una tantum (4)	*3.451*	*0,2*	*0,1*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
Componenti del lato delle entrate						
12. Totale entrate tributarie	445.416	28,8	28,7	29,0	29,0	28,9
12a. Imposte indirette	216.530	14,0	14,2	14,2	14,2	14,2
12b. Imposte dirette	225.494	14,6	14,4	14,8	14,8	14,7
12c. Imposte in c/capitale	3.392	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Contributi sociali	214.508	13,8	13,8	13,7	13,6	13,5
14. Redditi da proprietà	8.249	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
15. Altre entrate	44.687	2,9	2,8	2,9	2,9	2,8
16. Totale entrate	712.860	46,0	45,8	46,2	46,0	45,9
p.m. : pressione fiscale		*42,6*	*42,5*	*42,7*	*42,6*	*42,5*
Componenti del lato delle spesa						
17. Red lavoro dip + Consumi intermedi	263.505	17,0	16,5	15,9	15,5	15,2
17a. Redditi da lavoro dipendente	171.905	11,1	10,7	10,4	10,1	9,8
17b. Consumi intermedi	91.600	5,9	5,7	5,5	5,4	5,4
18. Totale trasferimenti sociali	343.608	22,2	22,2	22,0	22,1	22,2
18a. Trasferimenti sociali in natura	45.409	2,9	2,9	2,9	3,0	3,0
18b. Prestazioni sociali non in natura	298.199	19,3	19,2	19,1	19,1	19,2
19. Interessi passivi	70.152	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6
20. Contributi alla produzione	16.040	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8
21. Investimenti fissi lordi	31.879	2,1	2,0	1,6	1,6	1,6
22. Altre spese	58.887	3,8	3,5	3,4	3,3	3,2
23. Totale spese	784.071	50,6	49,7	48,9	48,7	48,5
p.m. : Consumi pubblici	*328.607*	*21,2*	*20,7*	*20,0*	*19,6*	*19,3*

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono causare differenze tra la somma delle varie voci di spesa e di entrata e, rispettivamente, il totale delle spese e il totale delle entrate.
2) Valori in milioni.
3) L'aggiustamento annuale è calcolato sul primario. La correzione cumulata è stimata pari a circa 2.3 punti percentuali nel 2014.
4) Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione del deficit.
Nota: la prima riga della tavola espone i valori programmatici, i restanti valori espongono gli andamenti a legislazione vigente. I dati relativi al totale delle entrate e al totale delle spese differiscono da quelli del Conto delle Amministrazioni pubbliche esposto nella Sezione II del Documento di Economia e Finanza per una diversa metodologia di rappresentazione del conto: secondo Regolamento CE n. 1500/2000 nella Sez. I e secondo versione tradizionale nella Sez. II. Il raccordo tra le due versioni viene diffuso annualmente dall'ISTAT entro il mese di giugno. I dati relativi al 2009 sono stati rilasciati dall'ISTAT il 1 luglio 2010, mentre quelli del 2010 sono dati di preconsuntivo predisposti dall'ISTAT ma non ancora diffusi. Per gli anni 2011-2014 i dati sono previsioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nell'ambito della spesa in conto capitale (pari al 6,0 per cento del PIL) gli investimenti fissi lordi sono diminuiti del 16,2 per cento. In sensibile diminuzione risultano anche i contributi agli investimenti (-14,2 per cento) e le altre uscite in conto capitale, il cui importo si è ridotto di oltre 2,6 miliardi per il venire meno del rimborso straordinario riconosciuto alle imprese nel 2009 a fronte dei maggiori versamenti di IRPEF e IRES da esse effettuati, per effetto della mancata deduzione del 10 per cento dell'IRAP nei periodi di imposta precedenti al 2008[4].

Per il 2011, l'indebitamento netto nominale delle Amministrazioni pubbliche viene stimato pari al 3,9 per cento del PIL, in linea con quanto indicato nel precedente

[4] D.L. n.185/2008 cvt. nella L. n.2/2009.

Aggiornamento, sia pure in presenza di prospettive di crescita in ridimensionamento rispetto a quanto previsto in precedenza. Le stime di finanza pubblica tengono conto, peraltro, dei risultati del 2010 che hanno evidenziato una evoluzione più favorevole della finanza pubblica (per un'analisi più dettagliata si veda il par. II.2 della Sez. II del DEF - Andamenti e Tendenze di Finanza pubblica).

Per gli anni successivi, 2012-2014, l'insieme delle misure adottate nel corso del 2010, unitamente agli effetti di trascinamento del miglioramento registrato nel 2010 in termini di contenimento della spesa, consente al Governo di confermare il percorso già delineato nella DFP fino al 2012. Nel biennio 2013-2014, l'indebitamento netto a legislazione vigente è stimato stabilizzarsi intorno al 2,6 per cento.

Tenuto conto degli impegni assunti in sede europea nell'ambito della procedura per disavanzo eccessivo, nel 2014 l'indebitamento netto programmatico, grazie a una manovra aggiuntiva netta sul saldo primario pari in termini cumulati a circa 2,3 punti percentuali nel biennio 2013-2014, è previsto collocarsi al -0,2 per cento del PIL. L'avanzo primario programmatico è stimato collocarsi al 5,2 per cento nel 2014, in sensibile aumento rispetto allo 0,9 per cento del 2011.

In ottemperanza a quanto richiesto dal Codice di Condotta il documento fornisce per la prima volta una indicazione delle risorse aggiuntive entro l'orizzonte temporale del Programma, proiettate sulla base di una costanza dei comportamenti delle Amministrazioni pubbliche (scenario a politiche invariate). La metodologia utilizzata per l'indicazione delle risorse aggiuntive è illustrata nel par. II.3 della Sez. II del DEF (Relazione sugli Andamenti di Finanza pubblica e Previsioni tendenziali).

TAVOLA III.3: CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SCENARIO A POLITICHE INVARIATE[1]

	Previsioni a legislazione vigente			Differenziale politiche invariate	Tend.le	Pol. Inv.
	2012	2013	2014	2014		
	In milioni di Euro				Variaz. % 2014/2013	
Spese correnti				5.143		
Redditi da lavoro dipendente (2)	170.693	170.840	172.191	1.877	0,8	1,9
Consumi Intermedi	138.857	142.366	147.081	949	3,3	4,0
Altre spese correnti (al netto interessi e prestazioni sociali)	60.622	61.029	61.416	2.316	0,6	4,4
Spese in C/capitale (al netto dismissioni immobiliari)	45.217	46.037	45.956	0	-0,2	-0,1
Investimenti fissi lordi (al netto dismissioni immobiliari)	28.364	28.816	29.092	0	1,0	0,4
Contributi agli investimenti	16.058	16.109	16.104	0	0,0	-0,9
Totale Risorse				5.143		
In % del PIL				0,3		

1) Le previsioni a „politiche invariate" non rappresentano un peggioramento dei saldi di finanza pubblica rispetto ad uno scenario definito sulla base dell"applicazione del criterio della legislazione vigente in quanto, ai sensi dell"art 81, quarto comma della Costituzione, ogni nuova o maggiore spesa e/o minore entrata rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente dovrà trovare apposita copertura con misure compensative di pari importo e durata.
2) Le risorse aggiuntive stimate sono al netto delle somme a titolo di vacanza contrattuale già considerate nello scenario tendenziale.

III.2 SALDO DI BILANCIO CORRETTO PER IL CICLO

Gli obiettivi e i risultati di finanza pubblica del presente Aggiornamento del Programma di Stabilità possono essere influenzati dalla dinamica del ciclo economico. Al fine di valutare pienamente gli effetti della politica di bilancio del governo occorre depurare tali obiettivi dall'impatto della congiuntura economica. Pertanto, per il periodo 2009-2014, l'andamento del tasso di crescita del PIL a prezzi costanti e delle principali variabili di finanza pubblica viene messo a confronto con la dinamica del tasso di crescita del PIL potenziale e dei saldi di bilancio corretti per il ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*.

La correzione per il ciclo degli indicatori di bilancio è stata effettuata applicando la metodologia approvata dal Consiglio ECOFIN per la derivazione del PIL potenziale e dell'*output gap*[5]. Pur essendo una metodologia largamente collaudata e concordata a livello europeo, è opportuno sottolineare come questa non sia immune dalle conseguenze dovute a possibili modifiche dei dati sottostanti e all'alta variabilità delle rilevazioni, quale quella sperimentata nel corso della recente crisi economica. Pertanto, anche gli aggregati di finanza pubblica corretti per l'impatto ciclico possono essere soggetti a significative revisioni e devono essere interpretati con cautela.

I dati riportati dalla Tavola III.4 mostrano come, dopo la significativa contrazione del prodotto nel 2009, la crescita dell'economia italiana si trovi in una fase di progressivo ritorno verso valori pre-crisi. La contrazione del PIL registratasi durante la crisi globale ha avuto importanti riflessi sul tasso di crescita potenziale che, in base alla metodologia concordata a livello europeo, si è praticamente azzerato tra il 2009 e il 2010 a seguito, principalmente, del contributo negativo della produttività totale dei fattori (*Total Factor Productivity TFP*) e del contributo praticamente nullo del fattore lavoro[6]. Negli anni successivi, il tasso di crescita del prodotto potenziale dovrebbe progressivamente aumentare passando dallo 0,3 per cento del 2011 allo 0,8 per cento del 2014 in virtù dell'apporto crescente del fattore lavoro e della *TFP*.

L'*output gap*, che misura lo scostamento in rapporto al PIL del livello del prodotto corrente rispetto al livello del potenziale, ha cominciato progressivamente a ridursi rispetto al minimo del 2009 passando, rispettivamente, dal -3,9 al -2,7 per cento dello scorso anno sino al -1,9 dell'anno in corso. Tra il 2012 e il 2014, l'*output gap* dovrebbe continuare a restringersi fino ad estendersi in territorio positivo nell'ultimo anno dell'orizzonte di previsione.

Conseguentemente, la componente ciclica del bilancio pubblico, che approssima la variazione automatica delle entrate fiscali e delle spese per ammortizzatori sociali dovuta

[5] La metodologia per la derivazione del prodotto potenziale e degli *output gap* si basa sulla stima di una funzione di produzione. Per ulteriori informazioni si veda: Denis, C., Grenouilleau, D., Mc Morrow, K., and W. Röger (2006); *„Calculating potential growth rates and output gaps – A revised production function approach'; European Economy, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs; Economic Paper No.247*.

[6] I risultati relativi al tasso di crescita del prodotto potenziale del presente Aggiornamento del Programma di Stabilità sono stati ottenuti sulla base di una nuova metodologia di stima del contributo della *Total Factor Productivity* (ossia, un filtro di Kalman Bayesiano che utilizza i dati della Capacità Utilizzata). A seguito di ciò, il tasso di crescita del potenziale e i relativi contributi presentati nella Tavola III.4 non sono direttamente confrontabili con quelli pubblicati nell"Aggiornamento dello scorso anno. Per ulteriori informazioni si veda, Planas, C., Roeger,W., A. Rossi (2010); *'Does capacity utilisation help estimating the TFP cycle'; Directorate-General for Economic and Financial Affairs; Economic Papers 410*.

alle fluttuazioni cicliche dell'economia[7], passata rispettivamente dal -1,9 per cento del 2009 al -1,3 per cento del PIL del 2010, continuerebbe a ridursi nel corso degli anni successivi risultando positiva nel 2014.

Il saldo di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*, o *deficit* strutturale, che esprime la situazione delle finanze pubbliche al netto degli effetti ciclici e temporanei, si è ridotto di circa 0,6 punti percentuali, passando, rispettivamente, dal -4,1 per cento del PIL del 2009 al -3,5 per cento del PIL nel 2010, grazie principalmente al controllo continuo sui conti pubblici esercitato dal Governo.

Per effetto delle misure di risanamento adottate, l'indebitamento strutturale continuerebbe a ridursi di 0,5 punti percentuali nell'anno in corso e di 0,8 punti percentuali nel prossimo attestandosi, in linea con gli impegni assunti a livello europeo (si veda par.III.4), al -2,2 per cento del PIL a fine 2012.

TAVOLA III.4: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO[1] (in percentuale del PIL)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	-5,2	1,3	1,1	1,3	1,5	1,6
Indebitamento netto	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7	-1,5	-0,2
Interessi passivi	4,6	4,5	4,8	5,1	5,4	5,5
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,1	0,1	0,3	0,4	0,6	0,8
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:						
Lavoro	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Capitale	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
Produttività Totale dei Fattori	-0,4	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,2
Output gap	-3,9	-2,7	-1,9	-1,1	-0,3	0,5
Componente ciclica del saldo di bilancio	-1,9	-1,3	-1,0	-0,6	-0,1	0,3
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-3,5	-3,3	-2,9	-2,2	-1,3	-0,5
Avanzo primario corretto per il ciclo	1,2	1,3	1,9	2,9	4,0	5,0
Misure *una tantum*	0,7	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Saldo di bilancio al netto delle *una tantum*	-6,0	-4,8	-4,0	-2,8	-1,5	-0,3
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle *una tantum*	-4,1	-3,5	-3,0	-2,2	-1,4	-0,5
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle *una tantum*	0,5	1,1	1,8	2,9	4,0	4,9
Variazione saldo di bilancio al netto delle *una tantum*	3,1	-1,2	-0,8	-1,2	-1,3	-1,2
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle *una tantum*	0,5	-0,6	-0,5	-0,8	-0,8	-0,8

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella.
Nota: le differenze nel tasso di crescita del PIL potenziale, nell'*output gap* e nei saldi strutturali rispetto ai dati della Commissione presentati nelle *Autumn forecasts* 2010 sono dovuti prevalentemente al diverso orizzonte temporale e alle diverse ipotesi di base.

Negli anni 2013 e 2014, grazie ad una manovra aggiuntiva netta sul saldo primario pari, in termini cumulati, a circa 2,3 punti percentuali del PIL, il saldo di bilancio (indebitamento netto) corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum* continuerebbe a ridursi di circa 0,8 punti percentuali l'anno rispetto al livello del 2012.

In questo contesto, rimane confermato l'impegno al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (MTO) che consiste con il pareggio di bilancio in termini strutturali[8].

[7] La componente ciclica del bilancio pubblico viene calcolata come prodotto tra l'*output gap* e l'elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica. Tale valore viene determinato in sede europea ed è pari, per l'Italia, a 0,5.

[8] Con riferimento alla nuova metodologia per il calcolo dei *Medium Term Objectives* (*MTO*) *including implicit liabilities* concordata in sede europea, l'Italia opta per il parametro di un grado di *front loading* del costo dell'invecchiamento pari al 33 per cento.

III.3 DEBITO PUBBLICO

Il contesto di mercato

Il 2010 è stato un anno ancora caratterizzato dagli effetti della crisi finanziaria internazionale, iniziata nel 2007 nel segmento dei mutui *subprime* americani e culminata poi nel settembre 2008, con il fallimento della banca d'affari *Lehman Brothers*, infine proseguita nel 2009 con pesanti effetti sulle economie reali di tutti i paesi sviluppati. Nel 2010, il combinato disposto del rallentamento economico e della significativa dilatazione dei debiti pubblici ha avuto ripercussioni molto significative su tutti i mercati dei titoli di Stato nell'area euro, con particolare enfasi per quelli maggiormente esposti ai rischi di sostenibilità finanziaria nel medio periodo.

Seppure a fasi alterne, quindi, il mercato dei titoli di Stato italiani è stato investito dai fenomeni che normalmente caratterizzano fasi di forte tensione e nervosismo da parte dei partecipanti al mercato: progressiva riduzione della liquidità, minore profondità delle quotazioni, contrazione degli scambi e un incremento sostanziale della volatilità. Se nella seconda metà del 2009 questi aspetti sembravano ridimensionati, durante il 2010 si sono ripresentati in modo piuttosto significativo proprio a causa della percezione dell'aumento del rischio sovrano nell'area dell'euro.

Alla base di questo fenomeno ha sicuramente contribuito l'incremento delle emissioni di titoli governativi da parte di tutti gli Stati sovrani europei che, sebbene in misura inferiore al 2009, ha rappresentato lo strumento con cui coprire *deficit* pubblici ancora molto elevati e che si è andato a riversare su mercati finanziari già particolarmente fragili per via della crisi finanziaria. In specie, a partire dal novembre 2009, ma soprattutto nella prima metà del 2010, si è progressivamente deteriorata la situazione del mercato dei titoli di Stato greci, a seguito del significativo incremento del *deficit* di quel paese e del conseguente manifestarsi di timori circa la sostenibilità del relativo debito, che ha generato un aumento molto ampio dello *spread* richiesto dagli investitori su tali titoli. Ciò ha determinato un ulteriore incremento nell'avversione al rischio, che si è propagata sui mercati del debito pubblico di numerosi paesi dell'area euro, senza risparmiare, in alcune fasi, anche emittenti sovrani ad elevato merito di credito.

Nel mese di maggio 2010 il varo da parte delle autorità europee, del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Centrale Europea, in coordinamento con il governo greco, del piano di salvataggio per 110 miliardi per la Grecia ha evitato un ulteriore deterioramento, ponendo le condizioni per una normalizzazione del mercato dei titoli governativi dell'area euro. Successivamente è stata approvata l'istituzione, fino a giugno del 2013, di un veicolo di sostegno finanziario dei paesi euro in difficoltà (la cosiddetta *European Financial Stability Facility – EFSF).* A questa decisione ha fatto seguito quella di prevedere, a partire dal giugno 2013, un meccanismo permanente a sostegno degli Stati dell'area dell'euro in difficoltà nell'accesso ai mercati finanziari, l'*European Stability Mechanism – ESM* (Meccanismo Europeo di Stabilità), che avrà una capacità operativa effettiva di erogazione prestiti pari a 500 miliardi.

A contribuire ad una relativa normalizzazione dei mercati governativi europei è stata anche la decisione della Banca Centrale Europea di avviare un programma di acquisti di titoli di Stato governativi sul mercato secondario, garantendo al contempo, tramite operazioni di 'sterilizzazione', il pieno controllo degli aggregati monetari: questo al fine di conseguire maggiore efficienza al processo di trasmissione della politica monetaria attraverso i tassi di interesse sui titoli governativi.

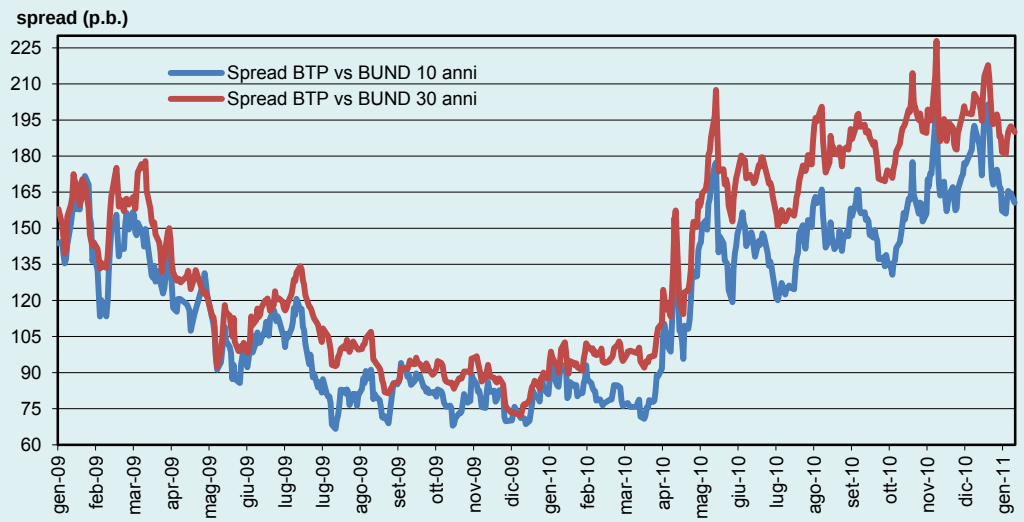
A partire dal mese di giugno 2010, segni di normalizzazione sui mercati del reddito fisso si sono alternati a momenti di instabilità legati anche a notizie su potenziali difficoltà finanziarie nel sistema bancario europeo[9]. Tuttavia, dal mese di agosto 2010 la tensione sui mercati è tornata ad acuirsi a seguito di crescenti preoccupazioni circa la situazione del sistema bancario irlandese, e sui potenziali rilevanti effetti sul debito pubblico irlandese, e quindi in definitiva sulla sua sostenibilità, considerato il livello già molto elevato del rapporto *deficit*/PIL. In un quadro di crescente instabilità, alla fine di novembre è stato approvato il piano di salvataggio per l'Irlanda ed il suo sistema bancario per un importo pari a 85 miliardi, con la partecipazione dell'Unione Europea, anche tramite il nuovo veicolo *EFSF*, e del Fondo Monetario Internazionale. Anche questo intervento ha contribuito significativamente a ripristinare condizioni di liquidità sui mercati dei titoli governativi dell'area euro, che tuttavia non hanno potuto non risentire dei numerosi interventi di declassamento del rischio di credito posti in essere da parte delle principali agenzie di *rating* nello scorcio finale del 2010 e nei primi mesi del 2011. Tali interventi non hanno invece riguardato l'Italia il cui *rating* e *outlook* sono stati confermati a più riprese.

Nel giudizio sull'Italia i mercati finanziari hanno seguito un profilo coerente con la valutazione espressa dalle agenzie di *rating*. Il mercato italiano dei titoli di Stato è infatti andato incontro a fasi di incertezza, soprattutto nei periodi che hanno preceduto la formale richiesta alle autorità europee di sostegno finanziario da parte di Grecia e Irlanda, con conseguente aumento dei differenziali di rendimento contro i titoli tedeschi e della volatilità dei corsi dei titoli sul mercato secondario. Tuttavia, questi fenomeni sono stati largamente inferiori per intensità rispetto a quelli che si sono manifestati in larga parte dei paesi al centro della crisi del debito sovrano. Lo stesso profilo dell'andamento dello *spread* dei titoli di Stato italiani contro i titoli della Germania mostra chiaramente come a partire dal mese di aprile 2010 si siano registrate numerose oscillazioni ma intorno ad un *trend* sostanzialmente stabile (Figura III.1).

In sintesi (i) a garantire la buona *performance* del debito italiano in un contesto così difficile hanno contribuito numerosi fattori strutturali dell'economia italiana, quali la sostanziale solidità del sistema bancario e finanziario, un livello del debito privato molto contenuto e una normale posizione netta finanziaria nei confronti dell'estero, (ii) tuttavia non vi è tuttavia dubbio che l'andamento positivo della finanza pubblica e la composizione del debito pubblico hanno rappresentato fattori altrettanto rilevanti, soprattutto per preservare la fiducia degli investitori internazionali.

[9] Problematica mitigata dai risultati positivi degli *Stress Test* rilasciati il 19 luglio 2010 dalla Commissione Europea in collaborazione con la BCE e gli organismi di vigilanza bancari nazionali.

FIGURA III.1: DIFFERENZIALE DI RENDIMENTO BTP - BUND - BENCHMARK 10 ANNI E 30 ANNI



Con riferimento alla struttura del debito pubblico, nel corso del 2010 il Tesoro è riuscito a garantire continuità alla politica di emissione e gestione delle passività, anche ricorrendo a quegli strumenti di flessibilità, già introdotti negli anni precedenti, che hanno permesso di mitigare gli effetti derivanti dalla crisi internazionale e del debito sovrano europeo sui risultati della gestione del debito.

Le modifiche introdotte ai meccanismi di asta a partire dal 2008-2009 sono state mantenute, mentre condizioni di maggiore stabilità sul mercato dei titoli a medio-lungo termine hanno consentito di impiegare solo occasionalmente la facoltà di collocare uno o più titoli non più in corso di emissione (titoli *off-the-run*). Per far fronte alla situazione di significativa turbolenza registratasi sugli strumenti a breve termine, il Tesoro ha apportato alcune migliorie alle modalità di partecipazione alle aste BOT, dopo che nel febbraio 2009 era stato introdotto il collocamento supplementare riservato ai soli 'Specialisti in titoli di Stato' anche per le aste dei BOT annuali.

In coerenza con le emissioni del 2009, nel corso del 2010 i titoli di Stato italiani sono stati collocati con elevato grado di efficienza, con elevati valori dell'indicatore *bid-to-cover*, ossia del rapporto tra domanda e offerta del titolo, a prezzi sostanzialmente in linea con quelli del mercato secondario.

Nel 2011, si proseguirà con le emissioni di debito sui vari comparti in modo estremamente regolare, contemperando l'andamento della domanda con l'esigenza di ottenere un'adeguata efficienza dei collocamenti e un controllo rigoroso dei principali rischi finanziari.

L'evoluzione del rapporto debito/PIL

Il profilo del rapporto debito/PIL nel 2009 e nel 2010 è stato pari rispettivamente a 116,1 e a 119,0 per cento (Figura III.2), valori superiori a quelli indicati nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità dello scorso anno, pari a 115,1 e 116,9 per cento rispettivamente. Per il 2009 questo si deve quasi interamente al valore finale del PIL nominale pubblicato dall'ISTAT a marzo del 2010, che è risultato di circa 0,8 punti percentuali inferiore rispetto alla stima dell'Aggiornamento 2009, anche per effetto di una revisione effettuata dall'Istituto di Statistica della serie storica del PIL che ha interessato anche l'anno 2008. Non a caso già la Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013 (DFP 2011-2013) riportava un primo consuntivo del debito/PIL 2009 pari a 115,9 per cento, successivamente rivisto al rialzo per tenere conto di ordinarie revisioni statistiche.

Per il 2010, invece, la differenza rispetto all'Aggiornamento 2009 si spiega sia per effetto di un maggiore livello dello *stock* del debito (per circa 0,3 punti) che per un PIL nominale inferiore (per circa 1,8 punti percentuali). Per quanto riguarda il debito, infatti, durante il 2010 si è assistito ad una revisione al rialzo delle stime del fabbisogno del Settore Pubblico[10], in linea con quelle pubblicate nella DFP 2011-2013 e quindi in crescita rispetto a quelle dell'ultimo Aggiornamento. Ciò ha portato necessariamente ad un ritmo di emissioni di titoli più accentuato, che ha dato luogo ad un rilevante incremento del saldo del conto disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia in virtù del fatto che il dato di consuntivo dello stesso fabbisogno 2010 è risultato ampiamente al di sotto delle previsioni per quasi un 20 per cento. Per quanto riguarda il PIL, oltre all'effetto di trascinamento sul 2010 della revisione della serie operata dall'ISTAT, che hanno portato ad una previsione in calo già nella DFP 2011-2013 (per circa 1,5 punti percentuali) rispetto all'Aggiornamento 2009, occorre tener conto che in sede di consuntivo si è registrata una ulteriore riduzione per effetto del deflatore del PIL stesso, risultato inferiore alle attese (nella DFP 2011-2013 il rapporto debito/PIL era previsto attestarsi al 118,5 per cento).

Per gli anni 2011 e 2012 si stima che il rapporto debito/PIL raggiunga rispettivamente il 120,0 ed il 119,4 per cento, in lieve ascesa rispetto alla previsione contenuta nella DFP 2011-2013, per effetto soprattutto di un profilo di crescita più moderata. Rispetto all'ultimo Aggiornamento, la previsione attuale pone il picco di tale rapporto nell'anno 2011 anziché nel 2010, mentre per entrambi gli anni si prevedono livelli superiori (per circa 3,5 punti percentuali nel 2011 e 4,8 punti nel 2012) sia per effetto dei valori più elevati già raggiunti negli anni precedenti ma anche per effetto della revisione al ribasso della crescita economica in termini nominali (dal 3,8 per cento dell'ultimo Aggiornamento all'attuale 2,9 per cento per il 2011, e dal 3,9 per cento all'attuale 3,1 per cento per il 2012).

Per quanto riguarda le stime relative agli anni successivi, si assiste ad una riduzione progressiva del rapporto debito/PIL, pari al 116,9 per cento nel 2013 e al 112,8 per cento nel 2014, in ragione della sensibile riduzione del fabbisogno a partire dal 2012 che compensa, almeno in parte, la prevista dinamica del ciclo economico più moderata rispetto alle stime precedenti[11].

[10] Anche per effetto degli esborsi derivanti dal contributo italiano al programma triennale di sostegno finanziario alla Grecia come da D.L. n. 67 del 10/05/2010.

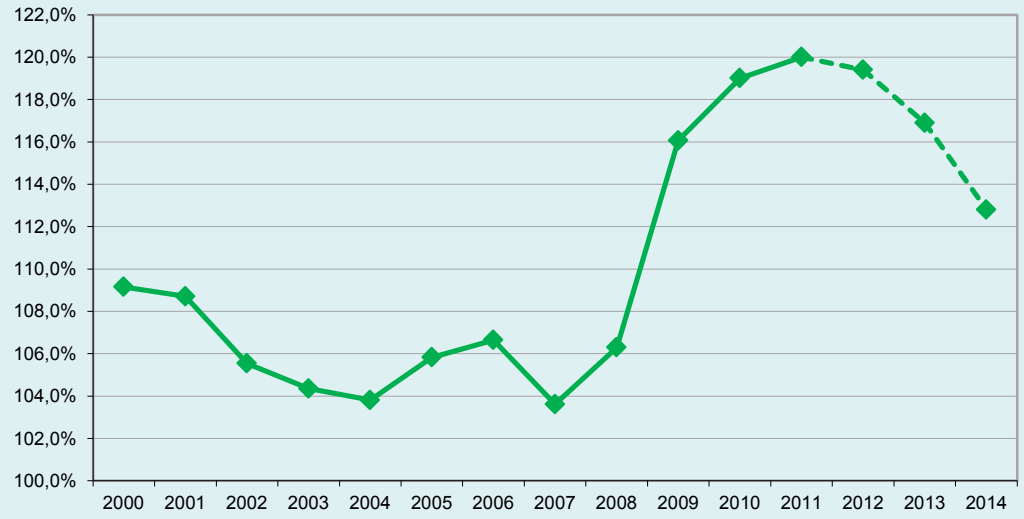
[11] Le stime del rapporto debito/PIL tengono conto, per il 2011, del rimborso di 1.450 milioni da parte del Banco Popolare dei titoli emessi ai sensi della L. n. 2/2009 (cosiddetti „Tremonti bond") e della quota di

TAVOLA III.5: DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO (in percentuale del PIL) [1]

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Debito Pubblico						
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro	*116,1*	*118,8*	*119,3*	*118,5*	*116,1*	*112,3*
Impatto dei sostegni finanziari Area Euro (2)		*0,3*	*0,7*	*0,9*	*0,8*	*0,6*
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro	116,1	119,0	120,0	119,4	116,9	112,8
Variazioni	9,8	2,9	1,0	-0,6	-2,5	-4,1
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico (in percentuale del PIL)						
Avanzo Primario (Competenza Economica)	0,7	0,1	-0,9	-2,4	-3,9	-5,2
Effetto *Snow-ball*	8,0	2,4	1,4	1,5	1,5	1,6
di cui: Interessi (Competenza Economica)	*4,6*	*4,5*	*4,8*	*5,1*	*5,4*	*5,5*
Aggiustamento *Stock* - Flussi	1,1	0,4	0,5	0,3	-0,1	-0,5
di cui: Differenza tra Cassa e Competenza	*-0,1*	*-0,4*	*-0,3*	*0,1*	*-0,4*	*-0,4*
Accumulazione Netta di Asset Finanziari	*0,6*	*0,2*	*0,4*	*0,3*	*0,1*	*-0,1*
di cui: Introiti da Privatizzazioni	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Effetti di valutazione del Debito	*0,0*	*0,0*	*0,4*	*0,3*	*0,3*	*0,2*
Altro (3)	*0,6*	*0,6*	*-0,1*	*-0,4*	*-0,1*	*-0,2*
p. m. Tasso di interesse implicito sul Debito	4,2	4,0	4,1	4,4	4,6	4,8

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze fra i valori presentati nella tavola.
2) Include gli effetti del contributo italiano al programma triennale di sostegno alla Grecia in base alle condizioni fissate l'8 maggio 2010 e la quota di competenza dell'Italia delle emissioni effettuate dal veicolo EFSF fino al 31 marzo 2011. Non include: le eventuali emissioni di debito del veicolo EFSF successive al 31 marzo 2011 e le contribuzioni alla costituzione del capitale del veicolo ESM a partire dal giugno 2013.
3) La voce altro, residuale rispetto alle precedenti, comprende: le variazioni dei depositi attivi del MEF presso la Banca d'Italia; le discrepanze statistiche; per l'anno 2011 comprende la restituzione dei titoli ibridi di capitalizzazione per il sistema bancario ("Tremonti bond") e la quota di competenza dell'Italia all'EFSF; per gli anni 2013-14 comprende i rimborsi dei prestiti a favore della Grecia previsti affluire al Fondo Ammortamento dei titoli di Stato.

FIGURA III.2: EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL



Nota: Gli importi del debito sono al lordo dei sostegni finanziari per l'area dell'euro.

competenza italiana dell'emissione del veicolo *EFSF* effettuata a gennaio 2011: mentre, per tutto il periodo di previsione, le stime tengono conto del programma triennale di sostegno finanziario alla Grecia, come da D.L. n. 67 del 10/05/2010, sia per quanto riguarda gli esborsi che i ripagamenti. D'altra parte queste stime non considerano le decisioni riguardo la possibile rimodulazione delle scadenze e delle condizioni di costo di tale sostegno finanziario assunte nelle riunioni europee del mese di marzo 2011. In ultimo, le medesime stime non includono gli effetti derivanti dagli esborsi per la costituzione del capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità a partire dal 2013.

III.4 EDP - IL PERCORSO DI RIENTRO

Le procedure per disavanzo eccessivo (*EDP*), aperte nei confronti di quasi tutti i paesi europei (24 su 27 pari a circa il 97 per cento del PIL europeo)[12] hanno reso necessario un approccio coordinato nella predisposizione di strategia d'uscita dalla situazione di *deficit* eccessivo.

Gli effetti della crisi e le tensioni sui mercati finanziari hanno evidenziato la necessità di rafforzare il Patto di Stabilità e Crescita, sia nella sorveglianza preventiva che nelle misure correttive, e integrarlo in una più ampia strategia di crescita economica dell'Unione Europea. Il dibattito in ambito europeo, divenuto più serrato dalla primavera del 2010, ha reso manifesto l'ampio consenso dei paesi membri sulla necessità di accrescere il coordinamento delle politiche economiche all'interno dell'UE, di rendere più efficaci le regole di bilancio europeo, di rafforzare le procedure di bilancio nazionali.

Il Governo italiano, anticipando le esigenze di potenziamento delle regole e delle procedure, già lo scorso anno aveva provveduto a rafforzare il modello di programmazione, introducendo nell'ambito della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, una effettiva pianificazione triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse unitamente ad una maggiore attenzione alle grandezze strutturali del bilancio[13]. La riforma prevede un maggior coinvolgimento delle amministrazioni subnazionali nella fissazione degli obiettivi di bilancio, a garanzia del loro conseguimento.

In continuità con l'orientamento al rigore di bilancio adottato nel corso del triennio 2008-2010[14], il Governo ha dato pronto seguito alle raccomandazioni indirizzate all'Italia all'avvio della procedura per disavanzo eccessivo[15]. Tali raccomandazioni richiedevano di riportare il disavanzo al di sotto del limite del 3,0 per cento del PIL entro il 2012, fissando all'inizio del mese di giugno la data entro cui indicare le misure per correggere l'andamento del *deficit* e di garantire uno sforzo di bilancio medio annuo pari almeno a 0,5 punti percentuali di PIL nel periodo 2010-2012.

Con la manovra finanziaria per il 2011-2013, anticipata all'estate con l'approvazione del D.L. n.78 del 2010[16], è stato operato un aggiustamento pari a 12 miliardi nel 2011 e a circa 25 miliardi nel biennio successivo. Con la Legge di Stabilità per gli anni 2011-2013, approvata nel mese di dicembre[17], è stata disposta una diversa allocazione delle risorse, tuttavia senza determinare effetti correttivi sull'indebitamento netto.

L'insieme delle misure consente al Governo italiano di confermare gli obiettivi di consolidamento: l'indebitamento netto, in termini di saldo nominale, ritorna al di sotto del valore di riferimento entro il 2012, primo anno dell'orizzonte temporale considerato dal Programma, in linea con quanto richiesto.

In termini strutturali il percorso di risanamento, ripreso a partire dal 2010, prosegue: nell'anno in corso, il saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum si riduce di 0,5 punti percentuali, mentre negli anni 2012-2014 l'aggiustamento si rafforza raggiungendo circa 0,8 punti percentuali per anno, più che in linea con quanto

[12] Si veda Commissione Europea: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm
[13] L. n. 196/2009.
[14] In proposito si veda il paragrafo IV.2 del precedente aggiornamento del Programma.
[15] Consiglio ECOFIN del dicembre 2009.
[16] Convertito nella L. n. 122/2010.
[17] L. n. 220/2010. La Legge di Stabilità ha sostituito a partire dal 2010 la Legge Finanziaria.

concordato in sede europea. L'aggiustamento di bilancio programmato per il 2013-2014 consente di approssimarsi al raggiungimento dell'obiettivo di pareggio di bilancio al netto delle condizioni cicliche e delle misure una tantum nel medio termine (MTO) entro l'orizzonte di programmazione.

TAVOLA III.6: EFFETTI COMPLESSIVI DELLE MISURE ASSUNTE NEL 2010 [1]

	2011	2012	2013	2011	2012	2013
		Livelli			in % PIL	
REPERIMENTO RISORSE (2)	23.118	29.887	29.912	1,5	1,8	1,8
Maggiori entrate	8.594	11.607	9.400	0,5	0,7	0,6
Minori spese	14.524	18.279	20.512	0,9	1,1	1,2
- correnti	8.003	12.472	14.105	0,5	0,8	0,8
- conto capitale	6.522	5.808	6.408	0,4	0,4	0,4
UTILIZZO DELLE RISORSE (2)	10.987	4.817	4.878	0,7	0,3	0,3
Minori entrate	4.713	2.625	2.856	0,3	0,2	0,2
Maggiori spese	6.274	2.192	2.022	0,4	0,1	0,1
- correnti	4.546	1.587	1.290	0,3	0,1	0,1
- conto capitale	1.728	605	732	0,1	0,0	0,0
Riduzione indebitamento netto	12.131	25.070	25.034	0,8	1,5	1,5
TOTALE ENTRATE	3.881	8.982	6.544	0,2	0,5	0,4
TOTALE SPESE	-8250	-16088	-18490	-0,5	-1,0	-1,1

1) D.L. n.78 cvt. nella L. 122/2010; L. n. 220/2010 (Legge di Stabilità); L. n 221/2010 (Legge di Bilancio 2011-2013), effetti finanziari emendamento al disegno di Legge di Bilancio.
2) Il totale delle risorse e degli impieghi non include gli effetti finanziari di segno opposto indotti dai provvedimenti (D.L. n. 78/2009 e Legge di Stabilità) relativi al Fondo per gli Interventi Strutturali di Politica Economica (FISPE).

In particolare, le misure specifiche adottate con il D.L. n.78/2010 hanno riguardato il contenimento dei costi di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche, l'abbattimento dei costi della politica e la riduzione della spesa per il pubblico impiego. Ulteriori risparmi sono stati individuati in materia previdenziale attraverso il rinvio dell'uscita dal lavoro per il pensionamento di vecchiaia ordinario e per il pensionamento anticipato nonché nel settore sanitario tramite il contenimento della spesa farmaceutica.

La Legge di Stabilità per gli anni 2011-2013, nell'ottica di una razionalizzazione della spesa, ha agito nel senso di una ricomposizione all'interno del comparto (per una analisi di dettaglio si veda il paragrafo VI.1).

L'insieme delle misure produrrà effetti di ridimensionamento della spesa totale pari a circa 0,5 punti di PIL all'anno nel biennio 2011-2012. Nel periodo 2011-2014 la spesa complessiva primaria, come mostrato dal conto delle Amministrazioni pubbliche a legislazione vigente (si veda paragrafo III.1), è stimata ridursi di circa 2 punti percentuali di PIL. La riduzione prevista tiene conto, inoltre, delle indicazioni emerse sull'evoluzione delle grandezze economiche dall'attività di monitoraggio.

Oltre ad incidere sul lato delle spese, il Governo ha operato anche sul fronte delle entrate concentrando la propria azione, con il D.L. n. 78/2010, sul contrasto all'evasione fiscale, anche ai fini di una maggiore equità. Successivamente, con la Legge di Stabilità, è stata rivista la normativa relativa ai giochi e definita una nuova disciplina contabile dei contratti di *leasing*.

L'azione intrapresa di contrasto alle forme di evasione tributaria e contributiva ha continuato a produrre risultati positivi: nel 2010 le somme recuperate hanno superato i 25 miliardi. Circa 10,5 miliardi (di cui 8 miliardi relativi agli incassi a mezzo ruoli riferiti ad accertamenti di tributi e relative sanzioni e interessi registrati nel bilancio dello Stato) sono pervenuti da un rafforzamento dei controlli formali e da recuperi da parte dell'Agenzia

delle entrate, 6,6 miliardi dal contrasto all'abuso delle cosiddette auto-compensazioni, 6,4 miliardi da recupero evasione contributi INPS e, infine, 1,9 miliardi dall'aumento delle riscossioni da parte di Equitalia.

III.5 IMPLICAZIONI DI BILANCIO DELLE MISURE STRUTTURALI INDICATE NEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA (PNR)

Nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) sono state individuate otto aree di *policy* e per ciascuna misura in esse contenuta sono fornite informazioni relative alle disponibilità finanziarie esistenti a legislazione vigente e/o agli effetti finanziari in termini di minori entrate o maggiori spese. Le principali misure distinte per aree d'intervento e le relative informazioni finanziarie sono di seguito sintetizzate (Tavola III.7):

TAVOLA III.7: IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE DEL PNR (in milioni di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
LAVORO E PENSIONI						
Maggiori spese	60	60	1.676	350	383	383
Maggiori spese non ripartibili		5.350			1.140	
Minori spese	3.000	4.000	6.300	10.300	11.800	13.000
Minori entrate	1.728	1.298	2.119	1.547	1.284	1.284
CONTENIMENTO SPESA PUBBLICA						
Maggiori spese		10	11	5	5	5
Minori spese			1.018	1.732	1.732	1.732
MERCATO PRODOTTI						
Maggiori spese	2	8	10	8	8	8
ENERGIA E AMBIENTE						
Maggiori spese	200		21	21	21	
Minori entrate	477	33	17	32	293	168
Maggiori entrate			125			
INNOVAZIONE E CAPITALE UMANO						
Maggiori spese	1.039	1.254	1.953	822	902	902
Maggiori spese non ripartibili				370		
Minori entrate	9	1.833	2.390	224		
Minori spese	1.293	2.809	3.911	4.561	4.561	4.561
Maggiori entrate			2.400			
SOSTEGNO IMPRESE						
Maggiori spese	60	507	642	50	50	50
Maggiori spese non ripartibili				785		

Note: Sono escluse le risorse del QSN 2007-2013. Per gli effetti complessivi sulla spesa pensionistica e la relativa incidenza in rapporto al PIL, incluse le misure di contenimento, si rinvia all'apposito approfondimento contenuto nel PNR.

Lavoro e pensioni

La prima area d'intervento raggruppa misure di diversa natura. Principalmente si tratta di interventi finalizzati ad aumentare il tasso di partecipazione della forza lavoro (soprattutto quello dei giovani e delle donne) e misure rivolte ad allineare gli incrementi retributivi all'andamento della produttività attraverso la ridefinizione di nuove regole di contrattazione collettiva tra le parti sociali.

Tra le misure approvate o in corso di approvazione si segnala, ad esempio, a decorrere dal periodo d'imposta 2008 la deducibilità dalle imposte sui redditi di un importo pari al 10 per cento dell'IRAP, riferita alla quota imponibile degli interessi passivi e oneri assimilati o delle spese per il personale dipendente e assimilato, per la quale sono stimate minori entrate per 1.078 milioni nel 2009, 648 milioni nel 2010 e 634 milioni a

decorrere dal 2011. Anche l'ingresso nel mercato del lavoro di particolari categorie di lavoratori sarà incentivato (1,1 miliardi per il Piano di occupazione giovanile denominato 'Italia 2020'), e si punta a riformare il modello contrattuale e ad ampliare la contrattazione decentrata senza impatto per il bilancio dello Stato.

Inoltre è stato considerato anche l'importo di 650 milioni previsto per l'avvio sperimentale della decontribuzione sul salario di secondo livello per gli anni 2009-2010 e poi per una messa a regime a decorrere dal 2011[18].

Per l'avvio sperimentale della decontribuzione sul salario di secondo livello è stato considerato l'importo di 650 milioni previsto per gli anni 2009-2010 e per una messa a regime a decorrere dal 2011[19].

Tra le misure inserite nel PNR è compreso il finanziamento per gli ammortizzatori sociali in deroga, al lordo degli oneri per contribuzione figurativa. In particolare nel biennio 2009-2010[20] (con parziale utilizzo anche nel 2011) sono state stanziate risorse statali per circa 5.350 milioni[21] per gli ammortizzatori sociali e interventi finalizzati[22]. Per il 2011, sempre al lordo degli oneri per contribuzione figurativa, la Legge di Stabilità[23] ha previsto ulteriori risorse statali pari a 1.000 milioni per ammortizzatori in deroga e altri interventi finalizzati, cui si aggiungono i 304 milioni stanziati dalla L. n.2/2009 per l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei collaboratori coordinati e continuativi.

E' stata inoltre particolarmente di successo l'introduzione del 'buono lavoro' per attività lavorative occasionali e accessorie. Da agosto 2008 a metà ottobre 2010, sono stati venduti oltre 10 milioni di *voucher* per un valore complessivo di 100 milioni[24].

Al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla strategia Europa 2020 per lavoro e occupazione contribuiranno le risorse comunitarie e nazionali dei Fondi strutturali per 3,5 miliardi programmate nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013.

Un esame a parte, invece, riguarda la recente riforma delle pensioni. Il potenziamento nel 2004 del processo di riforma avviato nel 1992/1995 - integrato con le modifiche apportate con D.L. n. 78/2010 (convertito in L. n. 122/2010), consentirà una riduzione dell'incidenza della spesa in rapporto al PIL di un punto percentuale in media

[18] Art. 1, commi 67 e 68 della L. n. 247/2007. L'attuazione di dettaglio per gli anni 2008-2010 è effettuata annualmente con D.M. e anche per l'anno 2011 è prevista (Legge di Stabilità 2011) la proroga con D.M. nei limiti delle predette risorse fissate. Per gli anni successivi sono previste risorse per 650 milioni annui ai fini della proroga annuale dell'istituto.

[19] Art. 1, commi 67 e 68 della L. n. 247/2007. L'attuazione di dettaglio per gli anni 2008-2010 è effettuata annualmente con DM e anche per l'anno 2011 è prevista (Legge di Stabilità 2011) la proroga con D.M. nei limiti delle predette risorse fissate. Per gli anni successivi sono previste risorse per 650 milioni annui ai fini della proroga annuale dell'istituto.

[20] Nel biennio 2007-2009 la spesa per ammortizzatori sociali è raddoppiata in Italia, passando dal 63 per cento al 79 per cento della spesa complessiva per le politiche a sostegno del mercato del lavoro (Eurostat-LMP, cat. 8-9).

[21] Dei 5.350 milioni, 1.300 sono indirizzati agli interventi finalizzati, 4.050 agli ammortizzatori in deroga. Circa il 94 per cento di questi ultimi sono destinati all''Accordo Stato-Regioni del biennio 2009-2010, con parziale utilizzo anche nel 2011. L''Accordo Stato-Regioni per il biennio 2009-2010 ha previsto anche interventi regionali in buona parte finalizzati a formazione e politiche attive e in parte per finanziare una quota residuale dell'integrazione al reddito per gli ammortizzatori sociali in deroga.

[22] Tra cui l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei collaboratori coordinati e continuativi previsti dalla L. n. 2/2009

[23] L. n. 220/2011.

[24] Tale importo non è ricompreso nella Tavola III.7 in quanto il valore espresso fa riferimento al solo monte reddituale.

all'anno nel periodo 2015-2035 (circa 26 punti in termini cumulati al 2050), grazie alla modifica dei requisiti di accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario e anticipato, con la revisione del sistema delle decorrenze e l'adeguamento dei requisiti anagrafici di accesso all'incremento della speranza di vita. In termini nominali, i risparmi di spesa pensionistica possono essere complessivamente stimati in circa 7.000 milioni per il biennio 2009-2010, in circa 6.300 milioni per il 2011, 10.300 milioni per il 2012, 11.800 milioni per il 2013 e in circa 13.000 milioni per il 2014.

L'effetto simulato di tali riforme istituzionali si concretizza in una riduzione dei costi e un aumento dell'occupazione, con effetti favorevoli sulla crescita del prodotto.

Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa

La seconda area d'intervento include una serie di misure finalizzate a promuovere il libero mercato e a facilitare lo svolgimento dell'attività di impresa.

Il Governo italiano ha provveduto a recepire e a dare attuazione alla normativa comunitaria in materia di apertura dei mercati dei servizi, del gas e dell'energia elettrica[25], nonché a ridurre gli oneri amministrativi per imprese e famiglie senza impatto per la finanza pubblica. Sono stati, inoltre, previsti ulteriori interventi diretti al miglioramento dell'efficienza (sono state stanziate risorse pari a 2 milioni per l'anno 2009 e 8 milioni a decorrere dall'anno 2010 per l'istituzione e l'operatività della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche[26]) e della digitalizzazione della P.A..

Sono programmate, infine, le riforme del sistema fiscale e contributivo volte a realizzare una redistribuzione tra tassazione diretta e indiretta, una riduzione del carico tributario per imprese e lavoratori. Per tali riforme in divenire, l'impatto sul bilancio dello Stato non può essere, al momento, quantificato.

Per le politiche considerate in quest'area, gli scenari definiti sono di tre tipi: uno prevede la riduzione delle barriere all'entrata delle imprese nel settore dei beni intermedi, con conseguente aumento della concorrenza; un altro consiste nel guadagno di efficienza conseguente alla riduzione degli oneri amministrativi (*administrative burdens*) connessi all'attività di produzione; un ulteriore scenario incorpora le numerose misure connesse alla innovazione e riorganizzazione della. P.A., con conseguente aumento della produttività.

Innovazione e capitale umano

Questa terza area d'intervento contiene un insieme di azioni volte a promuovere e rafforzare l'innovazione, nonché a migliorare e riqualificare l'istruzione.

Un contributo significativo al raggiungimento degli obiettivi Europa 2020 per ricerca e innovazione e istruzione giungerà dal QSN 2007-2013 che, per tale finalità, programma risorse comunitarie e nazionali per 25 miliardi (oltre il 62 per cento delle risorse destinate alle priorità UE 2020).

Dalle riorganizzazioni della scuola e dell'università si attendono risparmi di spesa, al netto del Fondo di cui all'articolo 64, comma 9, del D.L. n.112 del 2008: in particolare nelle relazioni tecniche alla L. n. 244 del 2007 (commi 411 e 412) e al D.L. n.112 del 2008

[25] Direttiva 2006/123/CE; Regolamento n. 713/2009; Direttive n. 2009/72/CE e n. 2009/73/CE; Regolamenti n. 714/2009 e n. 715/2009.
[26] D.lgs. n. 150/2009 e 198/2009(„Piano industriale della Pubblica Amministrazione").

(art. 64, comma 6) sono previste economie di spesa per il personale pari a oltre 1.293 milioni per il 2009, 2.809 milioni nel 2010, 3.911 nel 2011 e 4.561 milioni a decorrere dal 2012. Per l'università, a parte gli oneri previsti dalla Legge delega n. 240/2010 (27,5 milioni per il 2011, 96,5 per il 2012 e 176,5 a decorrere dal 2013), eventuali economie di spesa verranno valutate nell'ambito dei decreti attuativi della riforma.

Tra le altre misure operative, si ricordano gli incrementi per il Fondo ordinario per l'Università (FFO) di 800 milioni per il 2011 e di 500 milioni annui dal 2012 e gli incentivi per il rientro in Italia dei ricercatori[27].

Rilevanti per la spesa pubblica in R&S del nostro Paese, risultano i progetti del Ministero della Difesa Fregate FREMM e *Medium Armoured Vehicles*, per i quali a bilancio risultano stanziamenti di 1.435 milioni per il periodo 2009-2011 e di 405 milioni per il triennio 2012-2014 (leggi finanziarie per il 2006 e 2008)[28].

Da tener presente anche gli incentivi anti-crisi (D.L. n.78/2009) agli investimenti in macchinari, con minori entrate stimate in 1.833 milioni per il 2010, 2.390 milioni per il 2011 e 224 milioni per il 2012.

Sono, infine, da segnalare le misure di sviluppo delle tecnologie delle informazioni (ICT) e delle telecomunicazioni, tra cui il completamento del 'Piano banda larga', per il quale le risorse disponibili a legislazione vigente corrispondono a 370 milioni per il periodo 2011-2015. Per il 'Piano nazionale per le reti di nuova generazione' si sono predisposte operazioni di partenariato pubblico-privato in cui sarà coinvolta la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. senza impatto sui saldi di finanza pubblica.

Sostegno alle imprese

La quarta area si riferisce alle misure per ridurre il costo d'uso della tecnologia ed eliminare le barriere all'entrata.

Le misure incluse nel PNR sono quelle a sostegno di ricerca e innovazione (per esempio, il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti, istituito presso Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., prevede 785 milioni destinati ai contratti di innovazione tecnologica di cui alla delibera CIPE del 18 novembre 2010), dell'internazionalizzazione mediante accordi internazionali che non comportano oneri per la finanza pubblica, nonché quelle fiscali (sotto forma di crediti d'imposta) destinate a agevolare l'acquisto di beni strumentali da parte delle imprese che operano in aree svantaggiate[29].

Federalismo

La quinta area di intervento riguarda il federalismo fiscale. I decreti legislativi, attuativi della Legge delega n.42 del 5 maggio 2009, finora approvati o in corso di approvazione[30] si pongono in estrema sintesi l'obiettivo di consentire il superamento del

[27] Si tratta di stanziamenti di bilancio previsti con la L. n. 266/2005 (Legge Finanziaria per il 2006) integrati con i contributi previsti dalla L. n. 244/2007 (Legge Finanziaria per il 2008).
[28] Si tratta degli stanziamenti del capitolo di bilancio del Ministero per lo sviluppo economico n. 7485 istituito con L.F. per il 2006 (n.266/2005) e integrato con i contributi previsti dalla L.F. per il 2008 (n.244/2007).
[29] Dai modelli di versamento unificato F24 risultano importi in compensazione di circa 50 milioni nel 2009 e 207 milioni nel 2010.
[30] Nel corso del 2010 e dei primi mesi del 2011 sono stati approvati i seguenti cinque decreti legislativi: D.lgs. n. 85/2010 in materia di federalismo demaniale; D.lgs. n. 216/2010 in materia di determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali degli enti locali; D.lgs. n. 156/2010 su Roma Capitale; D.

criterio della spesa storica in favore di un sistema basato sui costi e fabbisogni *standard* e orientato all'efficienza e all'efficacia della spesa locale, il passaggio da un sistema di finanza derivata a uno di finanza autonoma imperniato non più sui trasferimenti statali ma sulla definizione di tributi propri e compartecipazioni e sulla devoluzione di un proprio patrimonio agli enti locali. Gli effetti in termini d'impatto sul bilancio pubblico sono tendenzialmente nulli, mentre si attendono risparmi futuri connessi all'implementazione della riforma complessiva.

Energia e ambiente

Tra le misure già approvate, aventi impatto sul bilancio pubblico, si ricordano in particolare: la concessione di agevolazioni fiscali sia per la sostituzione di veicoli ad alto grado d'inquinamento (introdotte a partire dal 2007 e valide fino al 2011[31] con una previsione di minori entrate per il 2010 e il 2011 pari, rispettivamente, a 33 e a 17 milioni), sia per la riqualificazione energetica degli edifici pubblici e privati (che si traducono in un impatto positivo sul bilancio dello Stato pari a 124,8 milioni per il 2011 e in minori entrate stimate in 325,2 milioni per il biennio 2012-2013 e in 168,2 milioni annui per il periodo 2014-2016).

Si ricordano, inoltre, le misure già approvate nell'ambito del QSN 2007-2013 ai fini del raggiungimento delle priorità EU 2020, comportanti risorse programmate per il settore Energia e clima pari a 7,7 miliardi; nonché quelle dirette al monitoraggio e alla riduzione delle emissioni di gas serra e alla promozione della produzione di energia solare comportanti maggiori spese per circa 19 milioni annui per il triennio 2011-2013 (attuazione della L. n.244/2007, articolo 2, comma 322).

Infrastrutture e sviluppo

Il valore complessivo del Piano Infrastrutture Strategiche (PIS) – sulla base dell'Allegato infrastrutture alla Decisione di finanza pubblica 2011-2013[32] – risulta essere pari a 233 miliardi, di cui 113 miliardi per opere di intervento prioritarie fino al 2013. Di questo ammontare, le risorse pubbliche assegnate sui progetti della Legge obiettivo (L. n. 443/2001) a partire dal 2008 risultano pari a oltre 8,3 miliardi e derivano sostanzialmente dai fondi stanziati dalla L. n.2/2009 (Tavola III.8).

Per quanto concerne il costo delle opere finanziate dal CIPE dal 2001, allo stato attuale esso ammonta a circa 132,4 miliardi, di cui 71,3 risultano coperti con risorse pubbliche[33] e private. Tra le misure infrastrutturali si segnala, infine, il Piano di edilizia abitativa[34] finalizzato all'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e per il quale risultano disponibili a bilancio 844 milioni

---

Lgs. n. 23/2011 in materia di fiscalità municipale; D.lgs. in materia di fisco regionale e provinciale e costi standard nel settore sanitario approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2011. Sono in corso di approvazione altri tre decreti legislativi diretti ad attuare la delega in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, di interventi speciali e infine in materia di premi e sanzioni.

[31] Si fa particolare riferimento alle leggi n. 31/2008 e n. 33/2009.

[32] Sull"Allegato si è espresso favorevolmente anche il CIPE nella seduta del 18 novembre 2010.

[33] Sono inclusi 3,3 miliardi di fondi comunitari.

[34] D.L. n. 112/2008 cvt. In L. n. 133/2008, art. 11.

Il Piano Nazionale della Logistica (PNL) per gli aspetti infrastrutturali rientra nell'Allegato infrastrutture e per la parte relativa alle procedure amministrative (Patto della logistica 2) non comporta oneri.

Quanto al settore trasporto/logistica, le linee d'intervento riportate nel PNR prevedono disponibilità finanziarie per circa 1.456 milioni per il periodo 2011-2014, di cui l'84 per cento concentrate nel 2011. Tra le linee strategiche, le risorse per il sistema portuale (362 milioni), per materiale rotabile (346 milioni) e per autotrasporto (400 milioni) rappresentano i finanziamenti più rilevanti nel 2011. Al finanziamento di infrastrutture e trasporti sono destinati anche 6,8 miliardi programmati nell'ambito del QSN 2007-2013.

A tali risorse si aggiungono quelle destinate agli interventi per EXPO 2015 (di cui al D.L. n.112/2008, art. 14) pari a circa 1.300 milioni per il periodo 2011-2014.

TAVOLA III.8: ONERI PER INFRASTRUTTURE E TRASPORTI (in milioni di euro)

	2001 - 2013	2008 - 2013	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INFRASTRUTTURE								
Piano Infrastrutture Strategiche (opere finanziate CIPE) (*)	71.300							
Fondi Legge n.2/2009		8.300						
Piano edilizia abitativa infrastrutture transfrontaliere					844			
TRASPORTI e LOGISTICA			146	146	1.228	90	85	53
EXPO 2015			30	45	59	223	564	445

*) La copertura finanziaria disposta proviene da diverse fonti. Non include la quota di privati pari a 24 miliardi.
Note: Sono escluse le risorse del QSN 2007-2013.

Contenimento della spesa pubblica

L'onere finanziario derivante dalla legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196/2009) e dal provvedimento appena approvato dalle Camere che ne ha rivisitato i contenuti[35], è riconducibile alla predisposizione della Banca dati unitaria (21 milioni nel biennio 2010-2011, 5 milioni dal 2012), finalizzata all'esigenza di disporre di adeguati strumenti cognitivi per il controllo e il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica e per il supporto al processo del federalismo fiscale, nonché per l'adeguamento dei sistemi informativi (2 milioni per l'anno 2010 e di 3 milioni per ciascuno degli anni 2011 e 2012).

Al contenimento della spesa pubblica sono dirette anche le misure approvate nel settore sanitario con l'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009 e con D.L. n. 78/2010 (art. 9, comma 16 e art. 11 comma 5). In particolare, è stata rafforzata la *governance* nel settore sanitario e sono state approvate misure di contenimento attraverso la riduzione della spesa per il personale e della spesa farmaceutica con risparmi previsti di 1.018 milioni nel 2011 e 1.732 milioni dal 2012.

[35] Provvedimento recante "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'"Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati Membri".

Impatto macroeconomico delle riforme

Al fine di fornire una prima valutazione quantitativa degli interventi strutturali previsti nel Piano Nazionale di Riforma, è stato effettuato un esercizio di simulazione finalizzato a quantificare i guadagni in termini di crescita, occupazione, consumi ed investimenti derivanti dalle misure relative alle seguenti macro-aree: a) lavoro e pensioni, b) mercato dei prodotti, c) concorrenza ed efficienza amministrativa, d) innovazione e capitale umano, e) sostegno alle imprese, f) infrastrutture e sviluppo[36].

L'insieme di tutte le misure prese in considerazione[37] determina nel quadriennio 2011-2014 un impatto positivo sul tasso di variazione del PIL rispetto allo scenario di base, pari in media a 0,4 punti percentuali all'anno; nello stesso periodo l'effetto sul tasso di variazione dei consumi, degli investimenti e dell'occupazione è pari in media annua a 0,3 punti percentuali. Tali risultati positivi si confermano nel triennio successivo (2015-2017) con un impatto medio annuo sul tasso di variazione del PIL di 0,3 punti percentuali ed un leggero ridimensionamento degli effetti positivi sul tasso di variazione dell'occupazione (0,2 punti percentuali). Nel triennio successivo (2018-2020) gli investimenti registrano un forte incremento del loro tasso di variazione (0,7 punti percentuali in media annua) rispetto allo scenario di base mentre l'effetto sul tasso di variazione del PIL è mediamente di 0,2 punti percentuali all'anno (Tavola III.9).

Le misure del Programma Nazionale di Riforma concorrono anche a migliorare i conti pubblici. Infatti, come si può osservare nella precedente tavola III.7, l'insieme delle misure considerate hanno un effetto positivo sul saldi di finanza pubblica in quanto i risparmi di spesa superano i maggiori costi sostenuti per gli interventi. Pertanto i valori dell'impatto sulle variabili macroeconomiche sono da considerarsi al netto degli effetti derivanti dalla copertura finanziaria delle misure in oggetto. Più precisamente, poiché queste ultime conducono in aggregato a risparmi di spesa, non si pone per le simulazioni alcuna necessità di copertura finanziaria. È bene rilevare che i risultati delle simulazioni devono essere comunque interpretati con cautela poiché in questo tipo di esercizi non si tiene conto delle condizioni cicliche in cui versa il sistema economico nel momento in cui le riforme vengono adottate. In altre parole, gli effetti macroeconomici delle riforme e, dunque, il loro grado di efficacia potrebbero risentire del loro *timing* a seconda che questo coincida con una fase di espansione ovvero di debolezza ciclica. Questa nota di cautela potrebbe applicarsi all'attuale fase ciclica, caratterizzata da una ripresa alquanto debole dopo la crisi economico-finanziaria. Per tali ragioni allo scenario precedentemente illustrato si è deciso di affiancare uno scenario 'prudenziale', dove l'entità degli *shock* simulati attraverso i modelli è stata ridotta del 50 per cento. Fa eccezione l'entità

[36] Tale esercizio si è avvalso dell'utilizzo congiunto del modello QUEST III con R&S calibrato per l'Italia e del modello econometrico ITEM. Per dettagli relativi a QUEST si rinvia *a Werner Roeger, Janos Varga , Jan in 't Veld (2008), Structural Reforms in the EU: A simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth, European Commission, European Economy. Economic Papers, 351, European Commission, European Economy. Economic Papers. 424,* mentre per ITEM si veda Cicinelli, C., Cossio, A., Nucci, F., Ricchi, O., & Tegami, C. (2008), *The Italian Treasury Econometric Model (ITEM). Government of the Italian Republic (Italy), Ministry of Economy and Finance, Department of the Treasury, Working Paper no. 1.*

[37] Le simulazioni considerate nell'esercizio non contemplano tutti gli interventi previsti nel piano delle riforme. Ad esempio, non includono le politiche finalizzate ad uno sviluppo e ad una crescita sostenibile (area d'intervento energia ed ambiente) e la riforma legata all'introduzione del federalismo fiscale. Inoltre le misure comprese nell'area infrastrutture e sviluppo sono analizzate in un box a parte nel PNR.

dell'intervento legato alla riforma pensionistica dato che questa si può considerare a regime (Tavola III.10).

Nella costruzione dello scenario macroeconomico 2011-2014 inserito nel Programma di Stabilità sono stati considerati questi effetti 'prudenziali', limitando inoltre la valutazione solamente alle misure adottate nel 2010 e nell'anno corrente, in quanto gli effetti derivanti dalle riforme avviate negli anni precedenti sono comunque già incorporati nella definizione dello scenario macroeconomico di base.

Nella tavola III.11 sono illustrati i dettagli delle simulazioni degli effetti delle riforme strutturali. Per le simulazioni sono stati utilizzati congiuntamente i modelli QUEST III con R&S calibrato per l'Italia ed il modello econometrico ITEM. Per ogni scenario, distinguendo gli effetti derivanti dalle riforme in ciascuna delle aree di intervento considerate, si riportano le deviazioni percentuali del PIL per gli anni 2015, 2020, 2030 rispetto allo stato stazionario nel caso del modello QUEST e rispetto alla simulazione di base nel caso del modello ITEM. L'entità degli *shock* e dei loro effetti risultano in linea con simili esercizi di comparazione effettuati dalla Commissione Europea[38].

TAVOLA III.9: IMPATTO DELLE RIFORME DEL PNR SULLE PRINCIPALI VARIABILI MACROECONOMICHE (differenza media nei tassi di variazione)

	2011-2014	2015-2017	2018-2020
PIL	0,4	0,3	0,2
Consumi	0,3	0,2	0,3
Investimenti	0,3	0,3	0,7
Occupazione	0,3	0,2	0,1

TAVOLA III.10: SCENARIO PRUDENZIALE: IMPATTO DELLE RIFORME DEL PNR SULLE PRINCIPALI VARIABILI MACROECONOMICHE (differenza media nei tassi di variazione)

	2011-2014	2015-2017	2018-2020
PIL	0,2	0,2	0,2
Consumi	0,1	0,1	0,2
Investimenti	0,2	0,2	0,5
Occupazione	0,2	0,1	0,1

[38] Per maggiori dettagli sulle simulazioni si rimanda al capitolo dedicato nel PNR

TAVOLA III.11: IMPATTO DELLE MISURE DEL PNR PER AREE DI INTERVENTO (scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)

ID(*)	Area	Misura	Descrizione		2014	2017	2020
1, 2, 3, 4, 5, 6, 7,8,9, 10	Lavoro e pensioni	Riduzione spesa pensionistica, misure in materia di contrattazione salariale, promozione della produttività, politiche per l'occupazione	Modifica accesso al pensionamento, riduzione del *mark-up* sui salari, aumento produttività lavorativa, aumento contributi alla produzione, base imponibile contributi sociali, riduzione ULC	PIL	0,6	1,2	1,6
				Consumi	0,4	0,7	1,4
				Investimenti	0,3	0,3	2,1
				Occupazione	1,1	1,5	1,8
18, 19, 21, 31, 32, 34, 39, 41	Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa	Concorrenza ed apertura dei mercati, miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, detassazione contributiva e semplificazione amministrativa	Riduzione delle barriere all'entrata e del *mark-up* sui beni , aumento della produttività della PA, riduzione ULC, riduzione degli oneri amministrativi	PIL	0,8	1,0	1,0
				Consumi	0,5	0,6	0,7
				Investimenti	0,4	1,1	1,1
				Occupazione	0,0	0,2	0,3
45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 69, 72	Innovazione e capitale umano	Miglioramento del capitale umano, incentivi fiscali alla ricerca, incentivazione degli investimenti in R&D	Credito d'imposta per i ricercatori e riduzione del costo dei beni intangibili	PIL	0,1	0,2	0,4
				Consumi	0,3	0,4	0,4
				Investimenti	-0,1	0,0	0,1
				Occupazione	0,1	0,1	0,1
63, 64, 65, 66, 67, 77, 79, 80, 81, 82, 83	Sostegno alle imprese	Progetti strategici ed interventi di sostegno alle attività di produzione e ricerca	Riduzione del costo dei beni intangibili e riduzione delle barriere all'entrata	PIL	0,1	0,2	0,2
				Consumi	0,0	0,0	0,1
				Investimenti	0,6	0,7	0,7
				Occupazione	0,0	0,0	0,0

(*) I numeri della colonna ID corrispondono ai numeri delle misure incluse nella griglia allegata nell"Appendice del PNR.

IV. ANALISI DI SENSITIVITÀ

IV.1 SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA ECONOMICA

Per il periodo 2010-2014, la sensitività della finanza pubblica italiana alla crescita economica è valutata simulando il comportamento dell'indebitamento netto e del debito pubblico rispetto a due scenari macroeconomici alternativi. In questi due scenari, coerentemente con l'evoluzione di alcune variabili economiche internazionali, la crescita del PIL reale è ogni anno superiore o inferiore di 0,5 punti percentuali a partire dal 2011 rispetto alle previsioni dello scenario di riferimento[1].

Le diverse dinamiche di crescita del PIL degli scenari alternativi modificano l'andamento del prodotto potenziale e, di conseguenza, anche l'*output gap*. Pertanto, l'avanzo primario si aggiusta sia nella sua componente strutturale sia in quella ciclica. La componente strutturale viene ricavata come differenza tra le entrate e le spese strutturali risultanti nei singoli scenari di simulazione[2]. La componente ciclica è calcolata moltiplicando l'*output gap* degli scenari alternativi per l'elasticità del saldo dei conti pubblici al PIL[3]. Il nuovo profilo dell'avanzo primario muta l'evoluzione del debito e quindi la spesa per interessi. Per la stima del debito pubblico si assume che lo *stock-flow adjustment* e il tasso di interesse implicito nei due scenari alternativi rimangano identici allo scenario di base (Capitolo III, Tavola III.5).

Nello scenario pessimistico, con una crescita del PIL più bassa di 0,5 punti percentuali nell'anno in corso, l'indebitamento netto in rapporto al PIL sarebbe superiore di circa 0,2 punti percentuali rispetto al dato dello scenario di riferimento (-3,9 per cento del PIL). Nel 2012, l'indebitamento continuerebbe a ridursi ma ad un ritmo più lento, attestandosi a -3,3 per cento del PIL a fronte dell'obiettivo del -2,7 per cento programmato dal Governo. Negli anni successivi, l'indebitamento netto, per effetto della manovra programmata dal Governo manterrebbe la tendenza a ridursi, attestandosi, tuttavia, al -1,3 per cento del PIL nel 2014, circa un punto percentuale di PIL rispetto a quanto previsto nel quadro di riferimento. Per converso, nello scenario di maggiore

[1] Lo scenario ottimistico ipotizza un quadro internazionale più favorevole rispetto a quello di riferimento e sconta: una ripresa più rapida degli Stati Uniti e dell'area dell'euro; una crescita più sostenuta del commercio mondiale; la riduzione del prezzo del petrolio (a 95 dollari al barile); un leggero apprezzamento dell'euro e l'allentamento delle tensioni internazionali e delle situazioni di stress sul debito sovrano dei paesi 'periferici'. L'impatto sull'economia italiana si traduce in una evoluzione più favorevole delle esportazioni con effetti di *feedback* sugli investimenti produttivi e sul mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione si colloca al 7,7 per cento nel 2014. Nello scenario pessimistico, il quadro internazionale risulta meno favorevole di quello di riferimento sia negli Stati Uniti sia nell'area dell'euro per gli effetti del ritiro delle politiche economiche espansive. L'economia giapponese risente più pesantemente degli effetti del terremoto mentre si amplificano le tensioni internazionali e la volatilità dei mercati finanziari per i timori sui debiti sovrani. Il prezzo del petrolio sale marginalmente mentre l'euro si deprezza rispetto al dollaro. I prezzi delle importazioni risultano, pertanto, più elevati. L'impatto sull'economia italiana si traduce in un'evoluzione meno favorevole delle esportazioni con effetti di riflesso sui consumi privati (più bassi) e sul mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione rimane all'8,3 per cento nel 2014.

[2] Le entrate e le spese strutturali negli scenari alternativi vengono ricavate applicando un parametro di correzione alla corrispondente variabile del quadro di riferimento. Pertanto, per ottenere le entrate strutturali dello scenario di più alta crescita, si provvede in primo luogo a moltiplicare le entrate strutturali (in rapporto al PIL) dello scenario di riferimento per un indice che esprime il rapporto tra il livello del PIL nominale *baseline* e quello dello scenario alternativo. Successivamente, si moltiplica il tutto per il prodotto tra la semielasticità delle entrate e la discrepanza relativa tra il PIL potenziale dello scenario alternativo e quello dello scenario base.

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

crescita, l'indebitamento netto calerebbe a -3,4 per cento del PIL nell'anno in corso e si ridurrebbe più rapidamente rispetto al quadro di riferimento al livello del -2,1 per cento nel 2012. Nel periodo 2013-2014, l'indebitamento netto continuerebbe a ridursi attestandosi intorno ad un *surplus* di 0,9 per cento del PIL a fine periodo, grazie, principalmente, agli effetti della manovra e al più basso livello della spesa per interessi.

Il rapporto debito/PIL, nello scenario di maggiore crescita inizierebbe a ridursi già nel 2011 attestandosi a 118,7 per cento dell'anno in corso, 1,3 punti percentuali al di sotto del dato del quadro di riferimento (pari a 120,0 per cento). Negli anni successivi, il debito/PIL continuerebbe a calare speditamente sino al 107,1 per cento nel 2014. Al contrario, nello scenario di minor crescita, il profilo del rapporto debito/PIL risulterebbe crescente fino al 2012, mentre inizierebbe a ridursi nel 2013 e nel 2014, attestandosi a fine periodo intorno al livello di 117,5 per cento, 4,3 punti percentuali al di sopra dello scenario di base.

TAVOLA IV.1: SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA[1] (valori percentuali)

		2010	2011	2012	2013	2014
Tasso di crescita del PIL nominale	*Scenario di maggiore crescita*	1,9	3,7	3,8	3,9	4,0
	Scenario di base	1,9	2,9	3,1	3,3	3,4
	Scenario di minore crescita	1,9	2,4	2,5	2,9	3,0
Tasso di crescita del PIL reale	*Scenario di maggiore crescita*	1,3	1,6	1,8	2,0	2,1
	Scenario di base	1,3	1,1	1,3	1,5	1,6
	Scenario di minore crescita	1,3	0,6	0,8	1,0	1,1
Tasso di crescita del PIL potenziale	*Scenario di maggiore crescita*	0,2	0,5	0,7	1,0	1,1
	Scenario di base	0,1	0,3	0,4	0,6	0,8
	Scenario di minore crescita	-0,1	0,1	0,2	0,4	0,5
Output gap	*Scenario di maggiore crescita*	-3,0	-2,0	-1,0	0,0	0,9
	Scenario di base	-2,7	-1,9	-1,1	-0,3	0,5
	Scenario di minore crescita	-2,3	-1,9	-1,4	-0,7	0,0
Indebitamento netto	*Scenario di maggiore crescita*	-4,6	-3,4	-2,1	-0,5	0,9
	Scenario di base	-4,6	-3,9	-2,7	-1,5	-0,2
	Scenario di minore crescita	-4,6	-4,1	-3,3	-2,3	-1,3
Indebitamento netto corretto per il ciclo	*Scenario di maggiore crescita*	-3,3	-2,4	-1,6	-0,5	0,4
	Scenario di base	-3,3	-2,9	-2,2	-1,3	-0,5
	Scenario di minore crescita	-3,3	-3,1	-2,6	-2,9	-1,3
Avanzo primario	*Scenario di maggiore crescita*	-0,1	1,3	3,0	4,6	6,1
	Scenario di base	-0,1	0,9	2,4	3,9	5,2
	Scenario di minore crescita	-0,1	0,7	1,9	3,1	4,3
Avanzo primario corretto per il ciclo	*Scenario di maggiore crescita*	1,7	2,3	3,5	4,6	5,6
	Scenario di base	1,3	1,9	2,9	4,0	5,0
	Scenario di minore crescita	1,3	1,7	2,6	3,5	4,3
Debito pubblico	*Scenario di maggiore crescita*	119,0	118,7	116,7	112,8	107,1
	Scenario di base	119,0	120,0	119,4	116,9	112,8
	Scenario di minore crescita	119,0	120,8	121,5	120,2	117,5

1) L'arrotondamento alla prima cifra decimale può causare la mancata coerenza tra le variabili.
Nota: I saldi strutturali degli scenari alternativi sono stati calcolati utilizzando le elasticità delle entrate (pari a 1,2) e delle spese (pari a -0,04) rispetto alla crescita economica e non l'usuale parametro che esprime la sensitività dell'indebitamento netto alla crescita (pari a 0,5). Inoltre, per semplici finalità tecniche, si ipotizza che l'ammontare degli interventi futuri di finanza pubblica, pari a 1,2 per cento del PIL nel 2013 e 1,1 per cento del PIL nel 2014 siano interamente realizzati attraverso tagli alla spesa.

FIGURA IV.1: SENSITIVITÀ DELL'INDEBITAMENTO NETTO ALLA CRESCITA (in percentuale del PIL)

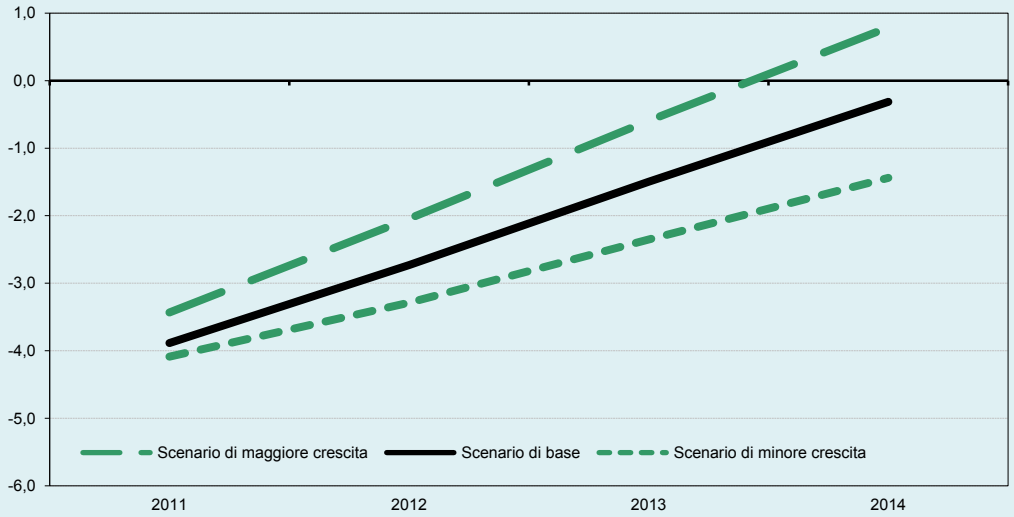
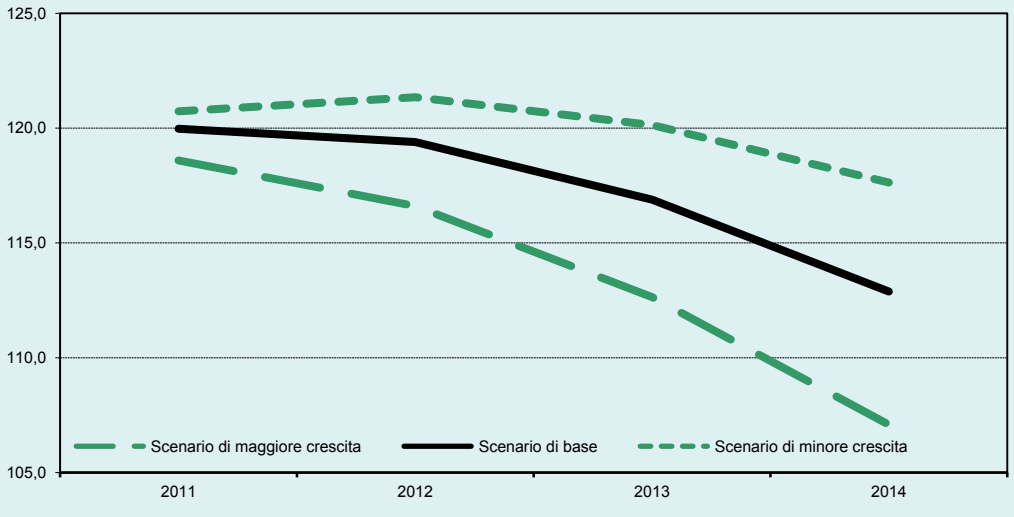


FIGURA IV.2: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO ALLA CRESCITA (in percentuale del PIL)



IV.2 SENSITIVITÀ AI TASSI DI INTERESSE

In questa sottosezione si valutano gli effetti di un aumento di 100 punti base della curva dei rendimenti di mercato sulla spesa per interessi dei titoli di Stato.

L'analisi si basa sull'attuale e futura composizione del debito rappresentato dai titoli di Stato negoziabili il cui *stock* complessivo al 31 dicembre 2010 è risultato in aumento rispetto al 31 dicembre 2009 del 5,6 per cento. A fine dicembre 2010 l'aggregato dei titoli di Stato negoziabili si compone di titoli domestici, ossia emessi sul mercato interno, per il

95,31 per cento, e di titoli esteri, ossia emessi sui mercati esteri, sia in euro che in valuta, per il 4,69 per cento.

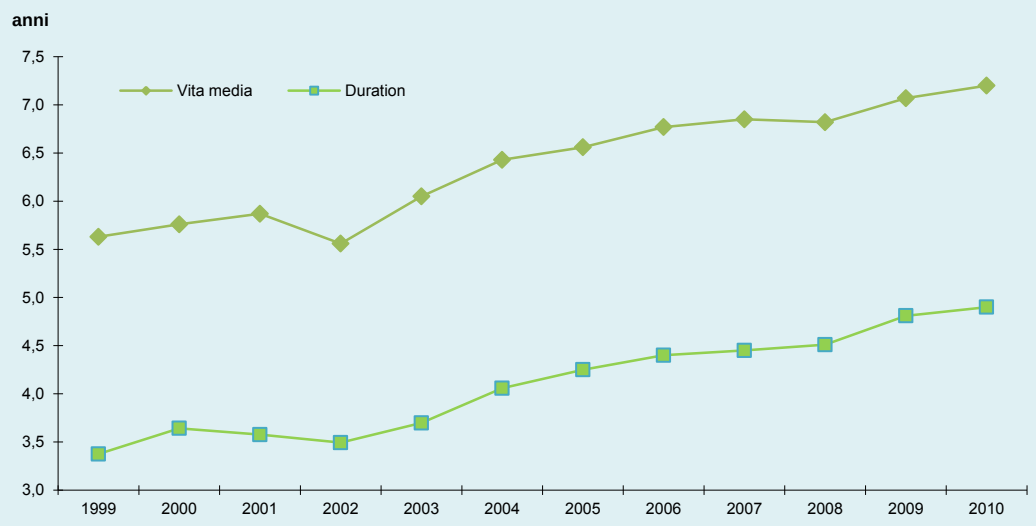
La struttura del debito dei titoli domestici nel 2010 (Figura IV.3) ha visto, rispetto al 2009, un ulteriore incremento della componente a tasso fisso, passata dal 70,54 per cento al 73,18 per cento e il decremento della componente a tasso variabile, che dal 22,06 per cento nel 2009 passa al 19,70 per cento nel 2010. Si è ridotta lievemente anche la componente con tasso indicizzato all'indice *HICP*[4] europeo, passata dal 7,40 per cento nel 2009 al 7,11 per cento del 2010, dovuta ad un ritmo di emissioni sul comparto più rallentato e alla scadenza di un titolo avvenuta nel corso dell'anno. E' rimasta sostenuta l'attività di emissione di titoli con scadenza maggiore od uguale a dieci anni sul totale delle emissioni domestiche, che è stata pari al 21,17 per cento rispetto al 20,97 per cento del precedente anno.

Dal punto di vista della gestione del debito, oltre all'introduzione di un nuovo BTP€i indicizzato all'inflazione europea con scadenza 10 anni e di un nuovo BTP nominale a 15 anni, nel 2010 il Tesoro ha presentato al mercato un nuovo strumento di debito, i Certificati di Credito del Tesoro indicizzati all'Euribor 6 mesi (CCTeu), titoli nominali a tasso variabile che progressivamente andranno a sostituire gli attuali CCT. La struttura del CCTeu, analoga ai comuni *floater* emessi nell'area dell'euro, presenta cedole semestrali calcolate in base al tasso Euribor 6 mesi e una scadenza che nelle prime emissioni è stata di 5 e 7 anni. I CCTeu rispondono all'esigenza di garantire una maggiore penetrazione nei portafogli di operatori nazionali ed internazionali, nonché di rafforzare i livelli di efficienza e liquidità del mercato secondario dei *floater* rispetto ai CCT tradizionali che, seppur non più regolarmente emessi, vedranno garantita la liquidità sul mercato secondario grazie alla disponibilità da parte del Tesoro di concambiarli con i CCTeu e all'impegno di quotazione e scambio assicurato dagli Specialisti in titoli di Stato.

FIGURA IV.3: COMPOSIZIONE DELLO STOCK DEI TITOLI DI STATO DOMESTICI

[4] IPCA.

FIGURA IV.4: VITA MEDIA E DURATA FINANZIARIA DEI TITOLI DI STATO



Per quanto riguarda la risultante composizione del debito per strumenti, a fine 2010 questa è risultata in linea con quella a fine 2009 e con le dinamiche in atto degli anni più recenti. Infatti la struttura del debito al 31 dicembre 2010, rispetto a quella di fine dicembre 2009, evidenzia una crescita dei BTP nominali (dal 62,67 per cento al 65,04 per cento) e un lieve decremento della componente indicizzata all'indice *HICP* europeo (dal 7,04 per cento del 2009 al 6,78 per cento del 2010). Inoltre, in continuità con il passato, il 2010 ha visto una riduzione anche della componente a breve termine (BOT e BOT flessibili), che è passata da un valore pari al 9,69 per cento nel 2009 ad un valore pari all'8,52 per cento nel 2010, nonché un'ulteriore riduzione della componente a tasso variabile (CCT comprensivi anche della nuova tipologia CCTeu), pari all' 11,31 per cento nel 2009 e al 10,26 per cento nel 2010, così come della quota estera, passata dal 4,81 per cento nel 2009 al 4,75 per cento nel 2010.

La sensitività ai tassi di interesse discende direttamente dalle scelte di politica di gestione del debito appena menzionate. Se valutata in base a misure sintetiche, infatti, l'esposizione al rischio di rifinanziamento e di interesse si è ulteriormente ridotta (Figura IV.4): la vita media complessiva di tutti i titoli di Stato al 31 dicembre 2010 è risultata pari a 7,20 anni, in significativo aumento rispetto al dato al 31 dicembre 2009 (7,07 anni). Analogamente, la durata finanziaria al 31 dicembre 2010 ha raggiunto i 4,90 anni, in crescita rispetto al dato del 2009 (4,81 anni); analoga anche la tendenza dell'*Average Refixing Period*[5], calcolato relativamente ai soli titoli di Stato del programma domestico, che dai 5,87 anni di fine 2009 è passato ai 5,98 anni del 2010.

Conseguentmente, ad un aumento istantaneo e permanente di un punto percentuale delle curve dei rendimenti (utilizzate per l'elaborazione delle stime circa la

[5] L'*Average Refixing Period* (*ARP*) misura il tempo medio in cui vengono rifissate le cedole del debito. Per i titoli zero *coupon* o quelli a cedola fissa corrisponde alla vita residua. Per i titoli con cedola variabile corrisponde al tempo rimanente alla fissazione della cedola successiva.

spesa per interessi per gli anni 2011-14) corrisponde un impatto sull'onere del debito di 0,20 punti di PIL nel primo anno, 0,39 nel secondo e 0,50 nel terzo.

Tali risultati, lievemente superiori a quelli dello scorso Aggiornamento, dimostrano come sia l'ipotesi di una più contenuta crescita economica in termini nominali che l'ascesa del livello del debito sono in larga parte compensati da una composizione del debito sempre meno vulnerabile rispetto alle oscillazioni dei tassi.

La spesa per interessi delle P.A., in valore assoluto, è rimasta sostanzialmente invariata dal 2009 al 2010, dando quindi luogo a una sua riduzione in percentuale del PIL, passata dal 4,6 per cento al 4,5 per cento. E' parimenti diminuito il costo medio ponderato sui titoli di Stato all'emissione, pari a 2,10 per cento nel 2010 contro il 2,18 per cento del 2009. Va tuttavia rilevato come all'interno dell'aggregato spesa per interessi delle P.A. si sia assistito a una lieve ricomposizione della spesa dalle Amministrazioni locali verso quelle centrali: questo è stato determinato principalmente dalla dinamica dello *stock* di debito sottostante che per le Amministrazioni centrali è stata più accentuata rispetto a quelle locali.

Per gli anni successivi, utilizzando i tassi impliciti nella curva dei rendimenti rilevata nell'attuale fase di mercato (fine marzo 2011), si prevede un incremento progressivo della spesa per interessi delle P.A. a causa principalmente di due fenomeni: da un lato, la crescita dello *stock* di debito sottostante e, dall'altro, un quadro macroecnomico e finanziario che porta a ritenere molto probabili incrementi non trascurabili dei tassi di interesse all'emissione su tutte le scadenze, incluse quelle a breve e medio termine, dove si concentra una quota rilevante dei collocamenti del Tesoro. Anche in rapporto al PIL questa tendenza si traduce in un rialzo progressivo della spesa, fino a raggiungere il 5,5 per cento nel 2014, dato tuttavia non distante dalla media dell'ultimo decennio (che è stata pari al 5,2 per cento).

V. SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

La popolazione europea sta rapidamente invecchiando. Nei prossimi decenni, la struttura per età della popolazione dell'UE verrà profondamente modificata a seguito dell'abbassamento dei livelli di fecondità e del prolungarsi delle aspettative di vita. Tali tendenze demografiche potrebbero avere ripercussioni non prive di rilievo sia sulla finanza pubblica sia sull'assetto socio-economico. La popolazione in età lavorativa dovrebbe progressivamente ridursi, solo parzialmente controbilanciata dall'aumento atteso dei flussi migratori.

In tale contesto, l'Italia presenta una popolazione che dovrebbe invecchiare più rapidamente che altrove. Secondo le più recenti proiezioni demografiche, il saggio di crescita dell'indice di dipendenza degli anziani dalla popolazione attiva è destinato ad aumentare di oltre 30 punti percentuali[1] nei prossimi cinquanta anni.

Tuttavia, nonostante l'accelerazione nelle dinamiche demografiche, a cui si aggiungono le probabili ripercussioni sulla crescita di medio periodo innescate dalla recente crisi economica, l'impatto dell'invecchiamento della popolazione su alcune componenti di spesa pubblica, direttamente o indirettamente legate agli sviluppi demografici, risulta essere, per l'Italia, sotto controllo. Grazie alle riforme adottate nell'ultimo ventennio, l'insieme delle spese legate all'invecchiamento della popolazione presenta infatti, una dinamica evolutiva tra le più contenute dell'Unione Europea. Questi risultati emergono sulla scorta degli andamenti demografici e delle ipotesi macroeconomiche concordate a livello europeo, nonché dalle dinamiche delle spese *age-related* pubblicate nel Rapporto sull'Invecchiamento 2009 (*2009 Ageing Report*[2]) curato congiuntamente dalla Commissione Europea e dall'*Economic and Policy Committe-Ageing Working Group* (*EPC-AWG*). Inoltre, il *Sustainability Report* della Commissione Europea[3], pubblicato a ottobre del 2009, ha confermato che, in un contesto di crisi economica e nell'ipotesi di politiche invariate, l'evoluzione di lungo periodo delle componenti di spesa legate all'invecchiamento non dovrebbe condurre nei prossimi 50 anni ad una dinamica esplosiva del debito pubblico italiano. Infine, il *Joint Pension Report*[4], pubblicato congiuntamente dalla Commissione Europea, dall'*Economic and Policy Committe-Ageing Working* e *Social Protection Committee (Indicators Sub-Group)*, mostra come la sostenibilità finanziaria di lungo periodo del sistema pensionistico italiano conseguita attraverso molteplici riforme non dovrebbe avere, in futuro, conseguenze sull'adeguatezza sociale.

Alla luce di queste considerazioni, l'obiettivo di questo capitolo è quello di descrivere l'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla spesa pubblica e sulla dinamica del debito nei prossimi cinquanta anni presentando una serie di simulazioni che

[1] In base alle previsioni dello scenario centrale elaborato da Eurostat nel 2007, l'indice di dipendenza degli anziani dagli attivi nella fascia di età 20-64 anni, che era pari al 31,7 nel 2005, tra i più elevati dell'UE-27, raggiunge il 64,5 nel 2060.
[2] European Commission, 2009, *2009 Ageing Report*, European Economy, vol. 2.
[3] European Commission, 2009, *Sustainability Report 2009*, European Economy, vol. 9.
[4] European Commission, 2010, *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe, European Economy, Occasional Paper n.71*.

permettano di misurare la sostenibilità delle finanze pubbliche sotto diverse ipotesi legate a variabili demografiche, macroeconomiche e fiscali.

Tuttavia, in considerazione della particolare attenzione rivolta alle determinanti del debito pubblico a seguito dell'impatto della crisi economica e del dibattito sulla riforma della *governance* europea, il capitolo presenta una sezione dedicata ai cosiddetti 'fattori rilevanti' quali indicatori delle passività potenziali che possono avere dei riflessi sulla dinamica del debito. Più in particolare, si analizza il ruolo del debito privato e i rischi per il bilancio dello Stato derivanti da passività implicite del settore bancario. L'ottica viene posta sulle possibili soluzioni nell'ambito della sorveglianza multilaterale della politica di bilancio per tenere in considerazione tali rischi. Una più efficace e lungimirante sorveglianza delle politiche di bilancio richiede che la valutazione della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche debba essere ampliata per tener conto, come fattori aggravanti o attenuanti, di tutti gli elementi di rischio derivanti dagli squilibri del settore privato.

V.1 L'IMPATTO DELL'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE SULLE SPESE PUBBLICHE

Le proiezioni della spesa pubblica per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione in rapporto al PIL funzionali all'analisi di sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche, nonché il dettaglio delle ipotesi demografiche e macroeconomiche di riferimento (Tavola V.1) sottostanti tale esercizio vengono descritte di seguito.

Le proiezioni recepiscono le ipotesi demografiche e macroeconomiche dello scenario *baseline*, concordate in seno a *EPC-AWG*, per la stima delle componenti della spesa *age-related* contenute nell'*Ageing Report*, pubblicato ad aprile del 2009[5]. Le ipotesi demografiche si riferiscono alla previsione centrale EUROSTAT con base 2007[6]. Tuttavia, al fine di garantire la coerenza fra i dati iniziali delle variabili demografiche e occupazionali, la previsione è stata corretta aggiornando al 2010 la popolazione residente[7] e mantenendo inalterate le ipotesi sull'evoluzione dei parametri demografici[8].

Le variabili macro-economiche incorporano per il medio-lungo periodo le ipotesi di base concordate in seno ad *EPC-AWG* che, tuttavia, non tengono in considerazione gli effetti della crisi finanziaria del 2008 e del 2009. Per il breve periodo, in particolare per gli anni 2008-2010, le proiezioni recepiscono i dati di contabilità nazionale che, al contrario, scontano l'impatto della crisi e, per il periodo 2011-2014, le ipotesi di crescita del quadro

[5] Le proiezioni sono effettuate utilizzando i modelli di previsione di medio-lungo periodo del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. La proiezione delle spese *age-related* riportata nell'*Ageing Report* del 2009 rappresenta il terzo esercizio di proiezione e segue quello effettuato nel 2006.

[6] Per l'Italia, lo scenario base approvato dai referenti degli istituti nazionali di statistica dei paesi membri e dai delegati dell'*EPC-AWG* prevede: (i) un flusso netto annuo di immigrati pari in media a 226 mila unità nel periodo 2005-2060, con un profilo inizialmente costante e successivamente decrescente; (ii) un livello della speranza di vita al 2060 pari a 85,5 anni per gli uomini e di 90 anni per le donne; (iii) un tasso di fecondità totale al 2060 pari all'1,56.

[7] Istat (2010), Popolazione residente per età, sesso e stato civile al 1° gennaio 2010, disponibile sul sito: demo.istat.it.

[8] La correzione non produce effetti apprezzabili sui risultati della previsione demografica e, conseguentemente, delle previsioni derivate relative alle componenti di spesa pubblica *age-related*.

macroeconomico del presente Aggiornamento del Programma di stabilità (si veda capitolo 2).

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

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
	in % PIL											
Spesa Totale[(2)]	48,2	50,6	48,1	47,0	46,2	46,1	46,2	46,7	47,0	46,4	45,8	45,0
di cui: Spesa *age-related*	26,1	28,6	27,9	27,5	27,4	27,9	28,3	29,0	29,3	28,9	28,6	28,2
Spesa pensionistica	14,0	15,3	15,4	15,1	14,9	15,2	15,4	15,7	15,6	14,9	14,3	13,9
di cui: Pensioni di vecchiaia e anzianità	13,4	14,8	14,9	14,6	14,5	14,8	15,0	15,4	15,3	14,6	14,0	13,6
di cui: Altre pensioni (invalidità e superstiti) [(3)]	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Spesa sanitaria [(4)]	6,7	7,3	7,3	7,4	7,6	7,9	8,1	8,4	8,6	8,7	8,8	8,8
Spesa per assistenza agli anziani	0,8	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7
Spesa per istruzione [(5)]	4,2	4,2	3,7	3,5	3,4	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4
Spesa per indennità di disoccupazione	0,4	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Spesa per interessi	4,5	4,9	5,2	4,5	3,8	3,3	2,9	2,7	2,6	2,5	2,2	1,8
Entrate Totali [(2)(6)]	43,8	46,0	45,9	45,8	45,8	45,8	45,8	45,8	45,8	45,7	45,7	45,7
di cui: Redditi proprietari	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
IPOTESI	%											
Tasso di crescita della produttività del lavoro	0,5	2,0	0,8	1,4	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Tasso di crescita del PIL reale	0,7	1,3	1,9	2,0	1,8	1,6	1,3	1,0	1,4	1,6	1,3	1,5
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	79,2	78,4	78,7	80,0	80,7	81,2	82,3	83,1	83,4	83,6	83,4	83,2
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	53,6	54,5	56,8	59,0	60,4	61,4	62,0	62,5	62,9	63,0	63,1	63,2
Tasso di partecipazione totale (20-64)	66,4	66,4	67,7	69,5	70,6	71,4	72,3	73,0	73,4	73,5	73,5	73,5
Tasso di disoccupazione	7,7	8,4	7,9	6,1	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Popolazione con 65 e oltre/totale popolazione [(3)]	19,5	20,3	21,7	22,7	24,0	26,2	28,6	30,8	32,2	32,6	32,7	32,7
Indice di dipendenza degli anziani (65 e oltre/[20-64]) [(3)]	31,7	33,5	36,2	38,3	41,1	45,9	52,1	58,4	62,6	64,2	64,5	64,5

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze fra i valori presentati in tabella.
2) Per semplici finalità tecniche, si ipotizza che l'ammontare degli interventi futuri di finanza pubblica, pari a 1,2 per cento del PIL nel 2013 e 1,1 per cento del PIL nel 2014 siano interamente realizzati attraverso un taglio sulla spesa
3)La voce 'Altre pensioni' si riferisce alle pensioni previdenziali di invalidità ed ai superstiti in pagamento a favore di soggetti con età inferiore ai 60 anni, se donne, e a 65 se uomini.
4) Inclusiva della spesa sanitaria pubblica per assistenza agli anziani.
5) Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione continua) e la scuola dell'infanzia (*pre-primary*).
6) Inclusive dei redditi proprietari.
7) Fonte: Eurostat, scenario centrale, base 2007.

Al fine di tenere nella dovuta considerazione gli effetti macroeconomici della crisi, il raccordo tra le dinamiche di breve e di lungo periodo è stato effettuato sulla base delle ipotesi avanzate in ambito *EPC-AWG* nel cosiddetto *lost decade scenario*[9].

[9] La procedura di definizione dello scenario EPC WGA *baseline*, descritto nel documento *2009-Ageing Report*, si è conclusa a giugno-luglio del 2008 e, pertanto, non teneva conto degli effetti sulla crescita economica indotti dalla crisi finanziaria. Lo stesso rapporto, tuttavia, effettuava una valutazione approssimativa dell'impatto che la crisi avrebbe potuto avere sulla previsione del rapporto spesa/PIL nell'ipotesi di uno *shock* temporaneo (*lost decade scenario*), di uno *shock* permanente (*permanent shock scenario*) e di un recupero dei livelli di occupazione e di produttività, rispetto allo scenario *baseline* originario a partire dal 2021 (*rebound scenario*). Nonostante gli elevati margini di incertezza sui futuri effetti economici della crisi finanziaria, il *lost decade scenario* sembra costituire l'ipotesi di correzione dello scenario *baseline* meno 'invasiva' rispetto alle dinamiche strutturali concordate in EPC-AWG e, allo stesso tempo, rappresenta una sorta di ipotesi intermedia rispetto alle altre due alternative considerate (*pemanent shock scenario e rebound scenario*). In merito, si veda *European Commission-Economic Policy Committee* (2009), opc.

Lo scenario di *lost decade* prevede che, nell'arco temporale dei prossimi 10-15 anni, i livelli occupazionali e i tassi di crescita della produttività convergano sui valori originari pre-crisi del quadro dell'EPC-AWG *baseline*. Nel dettaglio, si assume che il tasso di disoccupazione si riduca progressivamente per convergere al livello strutturale dello scenario EPC-AWG *baseline* entro il 2025, con circa l'80 per cento della riduzione complessiva che si realizza entro il 2020[10]. Inoltre, si ipotizza che il riallineamento delle forze di lavoro verso i livelli dello scenario *baseline* sconti sia gli effetti indotti dall'aggiornamento dei profili generazionali dei tassi di attività sia quelli derivanti dalle modifiche normative dei requisiti di accesso al pensionamento.

Infine, la dinamica della produttività è stata rivista in modo tale da garantire, per gli anni della crisi (2008 e 2009) e fino al 2020 un tasso di crescita più basso, in media, di circa 0,8 punti percentuali rispetto al tasso medio assunto nello scenario (pre-crisi) *EPC-AWG*. Tale scarto risulta sostanzialmente in linea con quello che scaturisce dalle ipotesi sottostanti la definizione del *lost decade scenario*, nella versione aggiornata sulla base delle previsioni economiche di breve periodo elaborate dalla Commissione a maggio 2009 (*Spring forecast* 2009)[11].

Le previsioni della spesa *age related* riportate nella Tavola V.1 sono aggiornate al quadro normativo in vigore ad aprile del 2011. In particolare, la previsione della spesa pensionistica incorpora gli effetti finanziari delle riforme pensionistiche adottare nel corso del 2010. Queste prevedono, l'innalzamento a 65 anni dell'età pensionabile di vecchiaia delle donne nel settore pubblico a partire dal 2012, la revisione del regime delle decorrenze, ossia il cosiddetto meccanismo delle 'finestre' per le pensioni di vecchiaia e anzianità e, infine, l'attuazione al 2015 dell'adeguamento automatico dei requisiti anagrafici per il pensionamento all'aumento della speranza di vita[12].

La previsione della spesa sanitaria sconta gli interventi di contenimento previsti per il periodo 2011-2013 dal Patto per la Salute 2010-2012, recepito dalla Legge Finanziaria per il 2010, nonché le disposizioni contenute nella Legge di Stabilità 2011[13] che hanno

[10] L'estensione del periodo di convergenza dello scenario di *lost decade* verso i livelli del quadro *baseline* dal 2020 al 2025, risponde principalmente all'esigenza di evitare una riduzione annua del tasso di disoccupazione particolarmente elevata nel periodo 2015-2020.

[11] Secondo quanto riportato nella tabella 75, appendice 5, del rapporto 2009-*Ageing report*, il *lost decade scenario* implica, per l'Italia, una perdita nel tasso di crescita del PIL, rispetto allo scenario originario EPC-AWG, di circa 0,6 punti percentuali in media nel periodo 2007-2020 (0,5 punti percentuali, nel triennio 2007-2010, e 0,6 punti percentuali, nel decennio successivo). Tuttavia, la definizione del *lost decade scenario* contenuta nel suddetto rapporto recepiva le previsioni di breve-medio periodo elaborate dalla Commissione a gennaio del 2009 (*Interim forecast of January 2009*), le quali sottostimavano significativamente gli effetti della crisi economica (nel periodo 2008-2010, la variazione cumulata del PIL reale era stimata pari a -2,3%). Successivamente, nel Rapporto della Commissione Europea sulla sostenibilità del 2009 (*Sustainability Report 2009*) le ipotesi di crescita sottostante il *lost decade scenario* venivano rideterminate sulla base delle previsioni di breve periodo aggiornate a maggio 2009 (*Spring forecast 2009*), le quali approssimavano in modo più realistico gli sviluppi della crisi (nel periodo 2008-2010, la variazione cumulata del PIL reale era stimata pari a -5,3%). A seguito di tale aggiornamento, la perdita in termini di tasso di crescita medio del PIL prevista dal *lost decade scenario* per il periodo 2007-2020, veniva rivista al rialzo di circa 0,2 punti percentuali medi annui per l'insieme dei paesi EU-27, rispetto all'ipotesi originaria. In merito, si veda *European Commission-EPC-SPC* (2010), *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe,* pagg. 51-53 e *European Commission (2009), Sustainability Report 2009*, pagg. 48-53. In assenza di indicazioni specifiche per l'Italia, si è ritenuto congruo correggere, nella stessa misura, la perdita di crescita economica inizialmente prevista (*2009-Ageing report*), portandola da circa 0,6 punti percentuali a 0,8 punti percentuali.

[12] Misure previste dal DL. n.78/2010, convertito con modificazioni dalla L. n. 122/2010.

[13] L. n. 220/2010.

incrementato il livello del finanziamento ordinario del Sistema Sanitario Nazionale (SSN) per l'anno 2011, con un aumento del livello di spesa per un importo equivalente. Inoltre, la previsione tiene conto di ulteriori disposizioni di contenimento della spesa sanitaria[14]. Si tratta, in particolare, del blocco delle procedure contrattuali relative al triennio 2010-2012 per il personale dipendente e convenzionato del SSN, senza possibilità di recupero successivo, nonché del divieto di riconoscere un trattamento economico complessivo per il periodo 2011-2013 superiore a quello in godimento nell'anno 2010, fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale. Ulteriori risparmi di spesa sono inoltre previsti nell'ambito del settore della farmaceutica ospedaliera, da realizzarsi a decorrere dal 2011.

La previsione degli ammortizzatori sociali sconta il rifinanziamento per il solo 2011 delle proroghe per gli ammortizzatori sociali in deroga[15]. A normativa vigente, non è previsto il rifinanziamento di tali spese dal 2012 in poi. Infine, la previsione delle spese per l'istruzione ingloba gli effetti di contenimento della spesa derivante dal processo di razionalizzazione del personale della scuola pubblica anche attraverso la riduzione del *gap* nel rapporto medio alunni/docenti rispetto agli altri paesi.[16] Inoltre, la previsione tiene conto degli effetti indotti dalle misure[17] di blocco, senza possibilità di recupero, delle procedure contrattuali relative al triennio 2010-2012, del divieto di riconoscere un trattamento economico complessivo per il periodo 2011-2013 superiore a quello in godimento nell'anno 2010, fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale e, infine del blocco del meccanismo automatico delle progressioni stipendiali per il periodo 2011-2013.

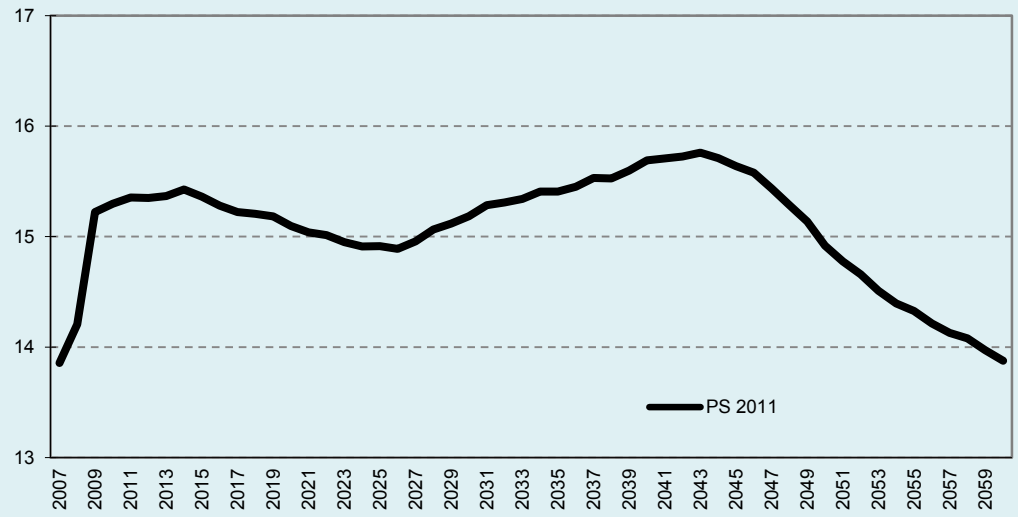
Complessivamente, nel periodo 2005-2060, la spesa *age related* in rapporto al PIL dovrebbe aumentare di circa 2 punti di PIL (Tavola V.1). Tuttavia, la maggior parte dell'aumento è concentrata nel biennio 2008-2009 ed è principalmente imputabile alla contrazione del PIL dovuta alla crisi. Negli anni successivi al 2010, la spesa *age-related* si riduce lievemente per poi aumentare di nuovo a partire dal 2027 fino al 2040-2046. In questi anni, in corrispondenza del pensionamento della generazione del cosiddetto *baby boom,* la spesa complessiva legata al fenomeno dell'invecchiamento si attesta intorno al 29 per cento del PIL. Infine, verso la fine dell'orizzonte di previsione, la spesa *age related* si riduce significativamente fino a convergere, in rapporto al PIL, a livelli addirittura inferiori rispetto a quelli sperimentati nel 2010.

La spesa per pensioni in rapporto al PIL, dopo un fase iniziale di sostanziale stabilità che si protrae fino al 2015, assume un profilo decrescente fino al 2027. Successivamente, comincia a crescere di nuovo fino a raggiungere, nel 2043, il livello massimo del 15,7 per cento del PIL. Tuttavia, negli anni a seguire la spesa per prestazioni previdenziali decresce speditamente fino a raggiungere, nel 2060, un livello pari al 13,9 per

[14] Misure previste dal D.L. n. 78/2010, convertito nella L. n. 122/2010.
[15] L. n. 220/2010.
[16] In particolare, l'intervento prevede: i) un aumento graduale del rapporto alunni/docenti in misura complessivamente pari ad una unità, finalizzato a ridurre il divario del suddetto rapporto rispetto agli standard europei; ii) una revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario in modo da conseguire una riduzione complessiva del 17 per cento rispetto alla consistenza determinata per l'anno scolastico 2007/2008; iii) che le economie di spesa, conseguenti al processo di razionalizzazione di cui ai punti precedenti, vengano destinate nella misura del 30 per cento ad incrementare le risorse contrattuali stanziate per le iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola.
[17] D.L. n.78/2010, convertito con L. n. 122/2010.

cento del PIL (Figura V.1). Rispetto alla previsione contenuta nel precedente Aggiornamento del Programma di Stabilità, il rapporto si colloca ad un livello superiore fino al 2027, esclusivamente a causa di una minore crescita del PIL concentrata nei primi anni dell'esercizio di previsione. Dopo il 2027, la proiezione della spesa pensionistica si attesta significativamente al di sotto dei livelli previsti nel precedente Aggiornamento in ragione dei risparmi conseguiti grazie alle riforme approvate nel 2010, tra cui, in particolare, quella che prevede l'aumento periodico dell'età di pensionamento in funzione della revisione dell'aspettativa di vita. Lo scarto con le proiezioni della spesa pensionistica dello scorso Programma di Stabilità aumenta in corrispondenza degli anni di pensionamento della generazione del *baby boom* toccando il massimo nel 2036 per poi annullarsi del tutto nel 2048. Negli anni successivi, le proiezioni dei due esercizi risultano del tutto allineate.

FIGURA V.1: SPESA PER PENSIONI (in percentuale del PIL)



La proiezione della spesa sanitaria viene effettuata sulla base della metodologia del *reference scenario* che recepisce, oltre agli effetti derivanti dall'invecchiamento demografico, anche le conseguenze indotte da ulteriori fattori esplicativi (quali, per esempio, le ipotesi sugli anni di vecchiaia passati in buona salute). Dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di contenimento della dinamica della spesa, la previsione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL presenta un profilo crescente attestandosi all'8,8 per cento nell'ultimo decennio del periodo di previsione. Il valore previsto al 2060 risulta di circa 0,1 punti percentuali inferiore a quello del precedente Programma di Stabilità. Tale differenza si manifesta interamente entro il 2014 in conseguenza di un più basso livello della spesa sanitaria, solo parzialmente compensato da una revisione al ribasso delle stime di crescita di breve periodo.

La spesa per istruzione[18] in rapporto al PIL presenta una significativa riduzione nei primi anni di previsione, per effetto delle misure di contenimento della spesa per il personale, a cui segue un andamento gradualmente decrescente nel trentennio successivo, dovuto alla riduzione strutturale della popolazione scolastica. Il rapporto riprende a crescere leggermente nella parte finale del periodo di previsione attestandosi al 3,4 per cento nel 2060. La differenza rispetto alla previsione contenuta nel precedente aggiornamento del Programma di stabilità (circa 0,4 punti percentuali) è dovuta, per oltre la metà, agli effetti delle misure di contenimento che determinano un rapporto spesa/PIL di circa 0,2 punti percentuali più basso nel 2014 e, per la parte restante, al più elevato contributo della crescita occupazionale al tasso di crescita del PIL[19].

Le componenti socio-assistenziali per assistenza agli anziani[20] in rapporto al PIL presentano un profilo crescente per l'intero periodo di previsione attestandosi all'1,7 per cento nel 2060. La previsione della spesa per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL passa dallo 0,4 per cento del 2008 allo 0,7 per cento del triennio 2009-2011, anche per effetto della maggiore spesa dovuta alle conseguenze occupazionali della crisi economica. Negli anni successivi, in linea con la cessazione del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, previsto a legislazione vigente nel 2012, si registra un riallineamento del rapporto spesa/PIL sul livello dello 0,4 per cento, valore che risulta sostanzialmente stabile per tutto il periodo di previsione.

V.2 LA SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO

Sulla base delle ipotesi relative all'evoluzione di lungo periodo del quadro demografico e macroeconomico e delle proiezioni per le spese legate all'invecchiamento descritte nella sezione precedente (Tavola V.1), la sostenibilità delle finanze pubbliche viene analizzata sia attraverso la proiezione del rapporto debito/PIL lungo l'arco temporale che va dal 2015 fino al 2060, sia tramite il calcolo di alcuni indicatori sintetici di sostenibilità, quali i *sustainability gaps* (S_1 ed S_2) e il *required primary balance* (RPB).

L'esercizio considera come base di partenza il livello di debito pubblico/PIL e l'avanzo primario strutturale al netto delle misure *una tantum* indicati per il 2014. Si assume, inoltre, che per il periodo 2015-2060, il tasso di interesse reale si mantenga costante e pari al 3,0 per cento annuo lungo tutto l'orizzonte di proiezione, mentre l'avanzo primario strutturale si modifichi a seconda dell'andamento delle spese *age-related* e dei redditi proprietari [21].

[18] La definizione di spesa per istruzione comprende, come concordato in sede *EPC-AWG*, i livelli di istruzione ISCED 1-6 (*International Standard Classification of Education*). Restano, pertanto, fuori dall'aggregato la scuola per infanzia (*pre-primary*) e la formazione permanente.

[19] Si ricorda che, secondo la metodologia concordata in *EPC-AWG*, le retribuzioni medie del personale docente e non docente della scuola evolvono in linea con la produttività.

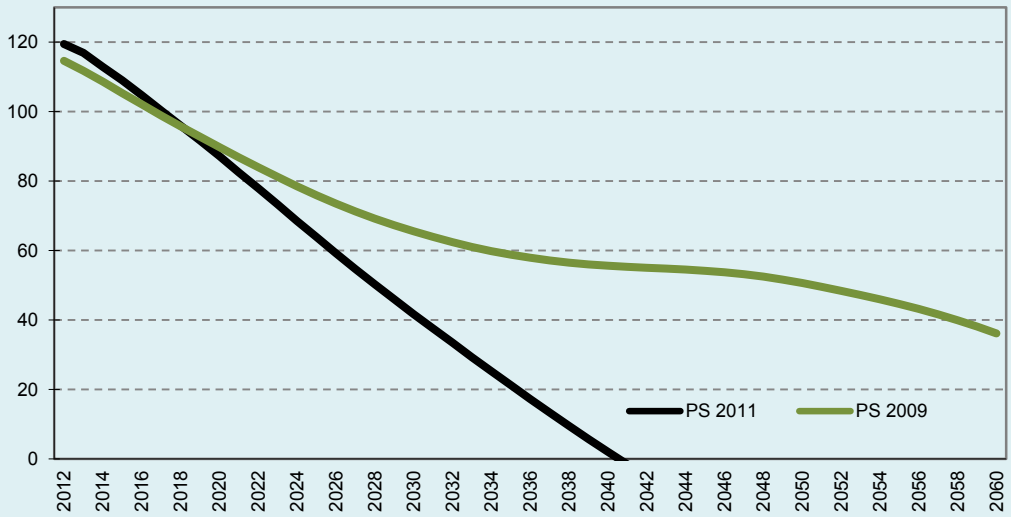
[20] La componente socio-assistenziale della spesa pubblica per *Long Term Care* è composta per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento (*cash benefits*) e per circa 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale. La previsione del rapporto spesa/PIL relativa a quest'ultima componente è stata effettuata in accordo con le ipotesi sottostanti il *reference scenario*. Relativamente alle indennità di accompagnamento, le previsioni sono state effettuate in linea con le indicazioni metodologiche concordate in ambito *EPC-AWG* agganciando l'importo della prestazione alla dinamica del PIL pro capite.

[21] I redditi proprietari corrispondono a redditi da capitale - titoli obbligazionari ed azionari - e rendite da proprietà di risorse naturali. Il loro andamento di lungo periodo negli anni 2008-2060 viene proiettato sulla base della metodologia concordata in sede *EPC-AWG*.

In linea con il precedente Aggiornamento del Programma di Stabilità, i risultati della simulazione mostrano, nello scenario di base, un andamento del rapporto debito/PIL decrescente lungo tutto l'arco di previsione. Tuttavia, grazie all'avanzo primario strutturale più elevato rispetto al dato dello scorso anno, il debito cala sotto la soglia del 60 per cento del PIL già nel 2026, con otto anni di anticipo rispetto a quanto riportato nell'Aggiornamento del 2009 (Figura V.2).

A differenza del precedente, l'attuale Programma di Stabilità sconta principalmente: (i) un peggioramento delle condizioni iniziali di debito; (ii) un miglioramento della dinamica delle spese *age-related* rispetto al precedente Programma. In particolare, nel periodo 2008-2011, il livello del rapporto debito/PIL risulta, in media, superiore di circa 2,2 per cento rispetto a quello indicato nel precedente Aggiornamento. Quanto alle spese legate all'invecchiamento queste risultano, lungo l'arco temporale 2015-2060, in media pari a 28,3 per cento del PIL, a fronte del 28,8 per cento riportato nel Programma di Stabilità del 2009.

FIGURA V.2: LA DINAMICA DEL DEBITO. CONFRONTO CON IL PRECEDENTE AGGIORNAMENTO DEL PROGRAMMA DI STABILITA' (in percentuale del PIL)



Al pari delle precedenti edizioni dell'Aggiornamento del Programma di Stabilità e sulla base della metodologia concordata in sede europea, gli indicatori presi in considerazione per ottenere una misura sintetica del grado di sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche nello scenario di base sono i *sustainability gap* (S_1 e S_2) e il *required primary balance* (RPB) [22].

L'indicatore S_1 misura l'aggiustamento permanente del saldo primario strutturale, in percentuale del PIL, necessario a raggiungere un livello di debito pari al 60 per cento del PIL nel 2060. L'indicatore S_2, invece, misura l'aggiustamento permanente del saldo primario strutturale necessario affinché la dinamica del debito pubblico rispetti il vincolo di bilancio intertemporale su un orizzonte infinito. Infine, il *required primary balance* (RPB)

[22] Per una trattazione completa degli indicatori, si rimanda, all'*Annex* I del '*The Long Term Sustainability of Public Finances – A report by the Commission services*', *European Economy* n. 4/2006.

misura l'avanzo primario strutturale medio nei primi 5 anni del periodo di proiezione (ovvero dal 2015 al 2019) coerente con l'aggiustamento suggerito dal valore dell'indicatore S_2. Gli indicatori S_1 ed S_2, a loro volta, possono essere scomposti in sotto-componenti che forniscono utili informazioni circa l'origine e la tempistica degli aggiustamenti fiscali necessari a garantire la sostenibilità del debito nel lungo periodo (Tavola V.2).

La prima componente, l'*initial budgetary position*, misura la distanza tra l'avanzo primario strutturale al 2014 (pari a 4,9 per cento del PIL) e quello in grado di mantenere costante il rapporto debito/PIL al livello iniziale (112,8 per cento del PIL) *ceteris paribus*[23].

La seconda componente, il *debt requirement* nel 2060, che è specifica dell'indicatore S_1, evidenzia l'aggiustamento necessario per portare il debito dal livello iniziale fino al 60 per cento del PIL nel 2060. Infine, la terza componente, *long-term changes in the primary balance*, quantifica il *cost of ageing*, ossia l'ulteriore aggiustamento per far fronte all'aumento delle spese legate all'invecchiamento della popolazione.

I risultati relativi ai due *sustainability gap* mostrano, per entrambi gli indicatori, un valore negativo. Ne risulta che il consolidamento fiscale programmato nel presente Aggiornamento per il 2014 si dimostra sufficiente ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo. Questa conclusione appare confermata dal *required primary balance* che, con un valore di 2,1 per cento risulta inferiore all'avanzo primario previsto per il 2014.

Rispetto all'Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2009, entrambi gli indicatori di sostenibilità S_1 e S_2 migliorano significativamente. Tuttavia, in entrambi i casi, si assiste a una ricomposizione tra le rispettive componenti dei *sustainability gap* che conduce ad un miglioramento, rispettivamente, di circa 1,5 e di 1,7 punti percentuali nel valore delle condizioni iniziali di bilancio[24] (rappresentate dalle componenti *dell'initial budgetary position*) per l'indicatore S_1 e per S_2 e a una riduzione di circa 0,4 punti percentuali del contributo del *cost of ageing*.

Nonostante il peggioramento delle condizioni iniziali imputabile al più elevato livello di debito previsto dal 2010 al 2014, il significativo aumento del saldo primario strutturale previsto dal Governo nell'orizzonte temporale del presente Aggiornamento permette al contempo di controbilanciare, lasciando un ulteriore margine di manovra, lo sforzo fiscale necessario a garantire la convergenza verso il livello di debito del 60 per cento del PIL e l'emergere dei costi fiscali legati all'invecchiamento della popolazione. Inoltre, il fatto che per entrambi gli indicatori S_1 e S_2 il valore dell'*initial budgetary position* si mantenga negativo (pari, in entrambi i casi a -3,3 per cento), segnala la capacità delle finanze pubbliche italiane, date le condizioni di bilancio previste per il 2014, di poter fare facilmente fronte al cumulo della spesa per interessi/PIL (*snow ball effect*) attesa nel lungo periodo.

Per contro, la riduzione nel parametro del *cost of ageing* rispetto ai valori del precedente Programma di Stabilità è in linea con l'adozione di importanti riforme previdenziali da parte del Governo nel corso del 2010.

[23] Si mantengono costanti le spese *age-related* in percentuale del PIL al livello del 2014.

[24] Per quanto riguarda l'indicatore S_1, occorre sottolineare che, alle condizioni di bilancio previste nel presente aggiornamento per il 2014, il governo dovrebbe migliorare permanentemente le proprie finanze pubbliche di un ammontare pari allo 0,8 per cento del PIL per poter raggiungere, *ceteris paribus*, l'obiettivo di un livello di debito al 60 per cento del PIL al 2060 (si veda tavola V.2).

TAVOLA V.2: INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ DI LUNGO PERIODO

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

V.3 L'ANALISI DI SENSITIVITÀ DELLA DINAMICA DEL DEBITO NEL LUNGO PERIODO RISPETTO ALLE IPOTESI DEMOGRAFICHE, MACROECONOMICHE E DI FINANZA PUBBLICA

La pesante eredità della crisi economica e l'emergere dai rischi sui debiti sovrani hanno evidenziato la necessità di correggere gli squilibri macroeconomici e, al contempo, di rafforzare i controlli sulla dinamica e sul livello del debito pubblico. A questo proposito, le soluzioni e le regole fiscali proposte nell'ambito del processo di riforma della *governance* europea mettono sempre di più in luce la necessità di definire strategie e politiche economiche impostate su un sapiente e informato *mix* di riforme strutturali e misure di consolidamento fiscale volte, rispettivamente, ad aumentare il prodotto potenziale dell'economia e a ridurre il livello del rapporto debito/PIL prima che i costi dell'invecchiamento si materializzino. In questo contesto, l'analisi di sensitività condotta nel presente capitolo ha, da un lato, lo scopo di testare la robustezza dei risultati a fronte dell'incertezza che caratterizza le proiezioni demografiche e macroeconomiche di lungo periodo e, dall'altro, la finalità di verificare sotto quali ipotesi di riforma e in base a quali condizioni di bilancio, la sostenibilità del debito possa essere garantita o, viceversa, messa a repentaglio.

Di seguito, pertanto, si discutono tre tipologie di test di sensitività, sotto forma di modifiche permanenti alle assunzioni dello scenario base (*baseline*). Le ipotesi sottoposte ad analisi di sensitività riguardano (i) alcune variabili demografiche, (ii) alcune ipotesi macroeconomiche, e (iii) la variazione dell'avanzo primario iniziale.

L'analisi di sensitività rispetto alle variabili demografiche

Riguardo alle prospettive demografiche e al loro impatto atteso sulla crescita economica e sugli aggregati di finanza pubblica, è ormai opinione comune che l'invecchiamento della popolazione rappresenti uno degli aspetti più critici che l'Italia si troverà ad affrontare nel corso dei prossimi decenni. L'Italia presenta, infatti, il più basso tasso di fecondità totale e mostra il più elevato tasso di invecchiamento della popolazione tra i paesi europei, facendo registrare una tra le peggiori dinamiche evolutive dell'indice di dipendenza degli anziani dagli attivi.

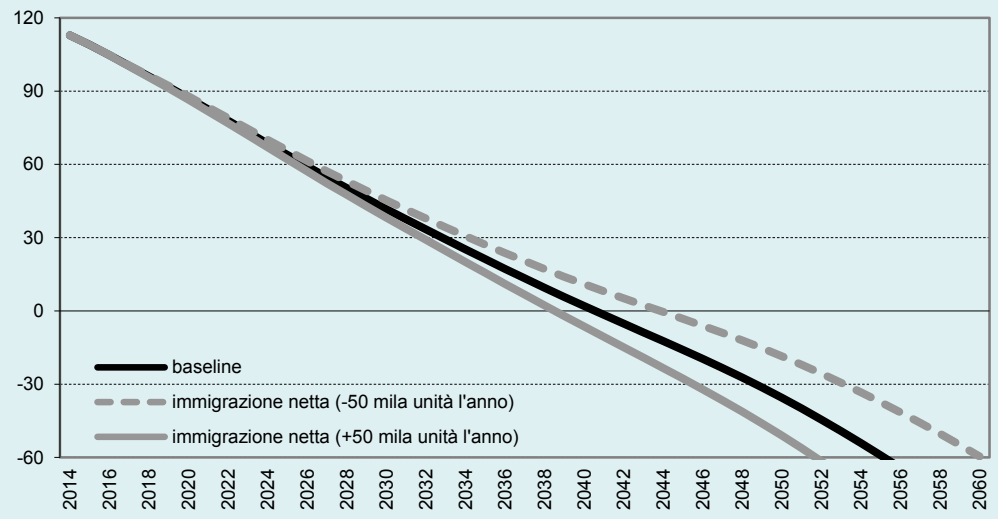
A questo riguardo, assume particolare importanza valutare adeguatamente l'impatto di maggiori o minori flussi migratori attesi nei prossimi decenni nonché le conseguenze di un aumento delle aspettative di vita alla nascita.

Per quanto riguarda l'immigrazione, in linea con le ipotesi concordate in seno ad *EPC-AWG*, lo scenario di simulazione di base assume per il periodo 2015-2060 un flusso

netto medio annuo di immigrati pari a 221 mila unità[25]. Tuttavia, a partire dal 2015 e fino al 2060, si assume che tale flusso medio venga incrementato di 50 mila unità l'anno, o ridotto di un ammontare corrispondente. Si ipotizza, inoltre, che la struttura per età e per genere della popolazione immigrata mantenga, in entrambi gli scenari alternativi, la stessa distribuzione ipotizzata in ambito *EPC-AWG*. La simulazione sconta gli effetti sulla produttività indotti dalla maggiore o dalla minore dinamica occupazionale risultante dalla funzione di produzione sottostante l'analisi[26].

L'evoluzione del debito pubblico negli scenari di maggiore o minore immigrazione è riportata nella Figura V.3. Date le condizioni di debito e di saldo primario strutturale previste dal Governo al 2014, le conseguenze sulla sostenibilità della finanza pubblica di un maggior o minor flusso migratorio appaiono trascurabili. In tutti gli scenari di simulazione, il rapporto debito/PIL si riduce velocemente e scende al di sotto del 60 per cento già nel 2026. Nel caso in cui il flusso migratorio si riducesse permanentemente a causa degli effetti strutturali della crisi, il debito continuerebbe comunque a calare nel lungo periodo sebbene ad un tasso più rallentato rispetto agli scenari di raffronto.

FIGURA V.3: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO O A UNA RIDUZIONE DEL FLUSSO NETTO DI IMMIGRATI (in percentuale del PIL)



Per quanto riguarda l'aumento della speranza di vita alla nascita, si ipotizza, rispettivamente, che questa si incrementi di un anno e di tre anni rispetto allo scenario base[27]. Date le condizioni di bilancio programmate dal Governo al 2014, l'impatto di un

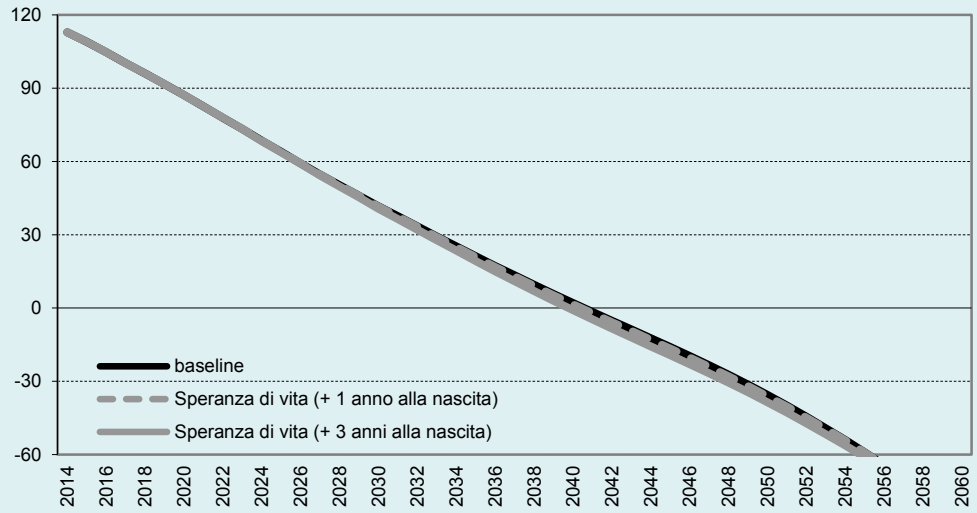
[25] Nel periodo 2005-2060, il flusso netto medio di immigrati previsto nello scenario di base *EPC-AWG* è pari a 226 mila unità.

[26] La simulazione sconta gli effetti sulla produttività indotti dalla diversa dinamica occupazionale secondo la regola di formazione del capitale indicata come '*transition rule (compromise scenario)"* in ambito EPC WGA e recepita nello scenario *EPC-WGA baseline* (*European Commission-EPC-WGA* (2008),*The 2009 Ageing Report - Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, pag 100). Per gli anni 2005 - 2010, la spesa per prestazioni sociali è riferita a dati di Contabilità Nazionale.

[27] In altri termini, si è ipotizzato che le probabilità di morte di entrambi i sessi si riducano in misura maggiore rispetto a quanto ipotizzato nello scenario *EPC-AWG*, con l'effetto di determinare, nel 2060, un incremento della speranza di vita alla nascita di uno o tre anni.

miglioramento della speranza di vita sull'evoluzione del rapporto debito/PIL risulta, in entrambi i casi poco significativo (Figura V.4). Questo risultato dipende dall'operare dei meccanismi automatici di adeguamento alla speranza di vita per quanto riguarda sia gli importi di pensione nell'ambito del calcolo contributivo (revisione triennale dei coefficienti di trasformazione)[28] sia i requisiti di accesso al pensionamento introdotti con gli ultimi interventi di riforma[29]. L'andamento del debito pubblico mostra in tutti i casi una dinamica decrescente che permette alle finanze pubbliche di mantenersi sostenibili nel lungo periodo.

FIGURA V.4: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO DELLA SPERANZA DI VITA ALLA NASCITA (in percentuale del PIL)



L'analisi di sensitività rispetto alle variabili macroeconomiche

L'analisi di sensitività sulle variabili macroeconomiche mira a testare la robustezza dei risultati dello scenario di riferimento rispetto a diversi scenari che ipotizzano dinamiche più o meno favorevoli nella produttività del lavoro, del tasso di partecipazione femminile e del tasso di interesse reale.

Relativamente alle prime due variabili, l'ipotesi ottimistica può essere considerata come il risultato di riforme sul mercato dei prodotti o sul mercato del lavoro che favoriscano, nell'ordine, una maggiore competitività e una maggiore occupazione.

Relativamente alla produttività, l'esercizio di simulazione prevede due scenari alternativi in cui il tasso di crescita della produttività del lavoro viene, rispettivamente, aumentato o diminuito di 0,2 punti percentuali a partire dal 2015 rispetto allo scenario base. La convergenza al nuovo livello viene raggiunta in modo graduale nel corso del periodo 2010-2025.

Sulla base dell'avanzo primario strutturale programmato dal Governo e tenendo in considerazione il livello del debito per il 2014, l'impatto sulla sostenibilità di una migliore (peggiore) dinamica della produttività appare solo marginalmente significativo

[28] L. n.335/1995 e L. n.247/2007.
[29] D.L. n.78/2010, cvt. nella L.n.122/2010.

(Figura V.5). In particolare, un'ipotesi più favorevole sulle prospettive legate alla produttività produce una più rapida riduzione del rapporto debito/PIL. Per converso, una minore dinamica della produttività nel corso dell'orizzonte di proiezione implica, specularmente, un'evoluzione del rapporto debito/PIL meno favorevole sebbene sempre decrescente rispetto allo scenario base. In questo ultimo caso, il debito raggiungerebbe il livello del 60 per cento del PIL con un anno di ritardo rispetto allo scenario di base.

Le prospettive di un aumento del tasso di partecipazione dei lavoratori anziani e delle donne nelle fasce centrali della distribuzione per età della popolazione rendono verosimile l'attesa di maggiori tassi di partecipazione totale nei prossimi decenni. Mentre il primo fenomeno sarebbe attribuibile alla posticipazione dell'età di uscita dal mercato del lavoro per effetto, tra l'altro, dell'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, per la popolazione femminile, l'evidenza empirica suggerisce che i maggiori livelli di istruzione conseguiti siano alla base della accresciuta propensione ad accedere permanentemente al mercato del lavoro nell'età successiva a quella scolare[30].

Per tenere conto di quest'ultimo effetto, si ipotizza che, modificando adeguatamente le probabilità di ingresso nel mercato del lavoro, il tasso di partecipazione femminile aumenti gradualmente a partire dal 2015, fino a raggiungere un valore, al 2060, maggiore di 5 punti percentuali nella fascia 15-64 rispetto allo scenario di base. La simulazione sconta gli effetti sulla produttività indotti dalla maggiore dinamica occupazionale che scaturisce dall'applicazione della funzione di produzione e delle ipotesi di evoluzione dello *stock* di capitale adottate in *EPC-AWG*.

Gli effetti dell'aumento graduale del tasso di attività femminile sulla dinamica decrescente del rapporto debito/PIL (Figura V.5) cominciano ad essere significativi solo dopo il 2030. Sebbene l'entità dell'aggiustamento fiscale programmato dal Governo al 2014 appaia come la condizione necessaria al conseguimento della sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo in tutti gli scenari di simulazione, tuttavia, l'adozione di riforme strutturali in grado di promuovere, nel medio periodo, una crescita più sostenuta nella produttività del lavoro e di favorire la partecipazione al mercato del lavoro di gruppi della popolazione a tutt'oggi esclusi, contribuirebbe di certo a migliorare, *ceteris paribus*, la dinamica attesa del debito senza costi aggiuntivi di bilancio.

Infine, l'analisi di sensitività al tasso di interesse reale viene condotta con riferimento a due scenari alternativi rispetto allo scenario di base che, come detto, prevede un tasso costante al 3,0 per cento lungo tutto l'orizzonte di previsione. Nel periodo 2014-2060, lo scenario ottimistico assume una riduzione del tasso di interesse al 2 per cento, mentre quello pessimistico ipotizza un aumento al 4 per cento (Figura V.6). Come atteso, il primo scenario è compatibile con una dinamica del debito più favorevole rispetto al *baseline*. Il rapporto debito/PIL scende al disotto della soglia del 60 per cento già nel 2024 e si riduce ad un ritmo più sostenuto rispetto allo scenario di base. Nell'ipotesi meno favorevole di un tasso di interesse reale che salga permanentemente al 4 per cento, il debito continuerebbe a ridursi ma ad un ritmo più lento rispetto allo scenario di riferimento raggiungendo il livello del 60 per cento del PIL nel 2030, con tre anni di ritardo rispetto al *baseline*. In tutti i casi, le finanze pubbliche risulterebbero essere comunque sostenibili nel lungo periodo.

[30] Cfr. Ragioneria Generale dello Stato (2006); *„Le Tendenze di Medio-Lungo Periodo del Sistema Pensionistico e Sanitario"*; Rapporto No.7.

FIGURA V.5: SENSITIVITA' ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE: PRODUTTIVITA' E TASSO DI PARTECIPAZIONE (in percentuale del PIL)

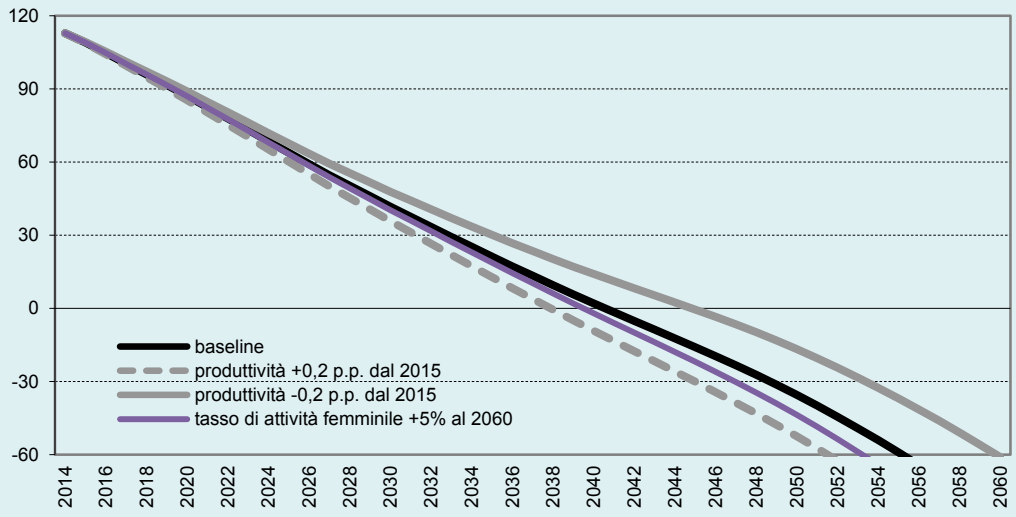
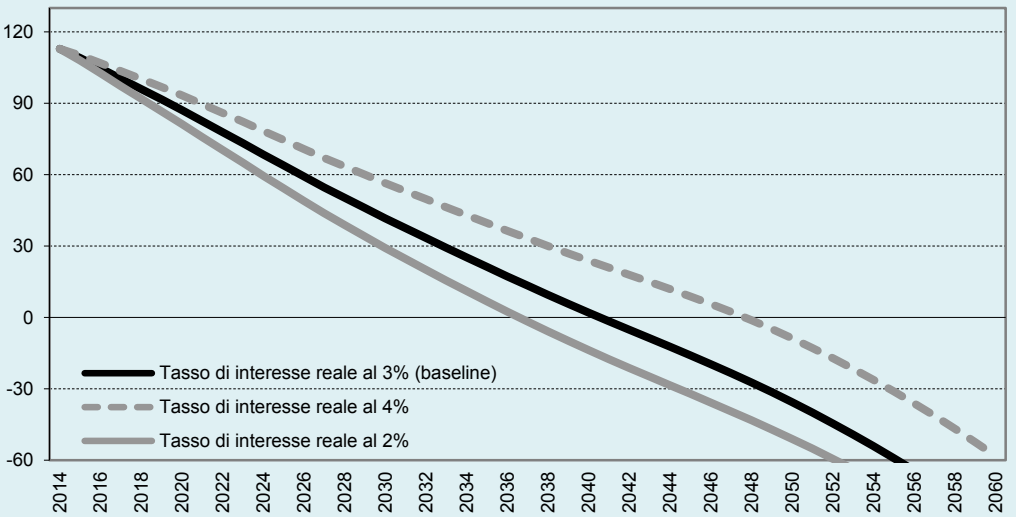


FIGURA V.6: SENSITIVITA' ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE: TASSI DI INTERESSE REALE

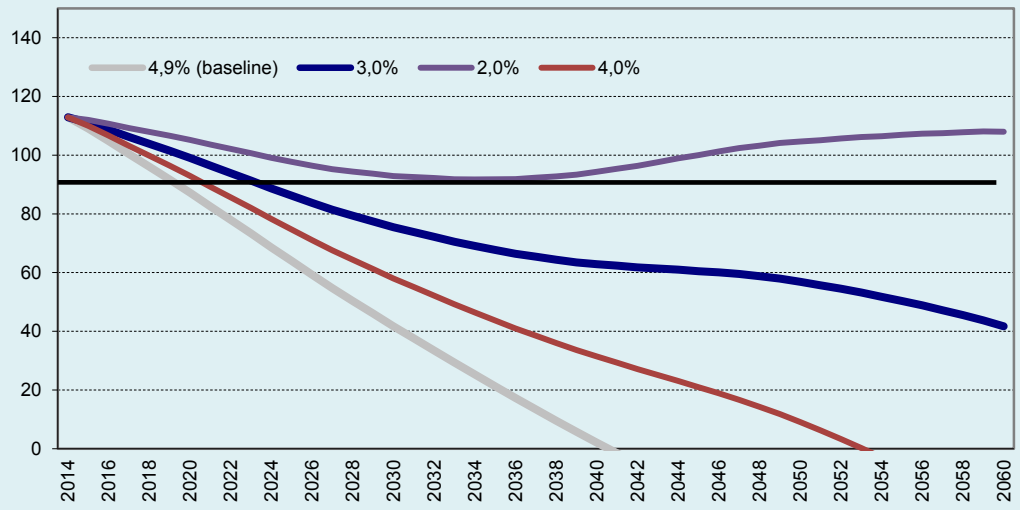


L'analisi di sensitività rispetto all'avanzo primario

L'ultimo esercizio di simulazione mira a testare la robustezza dei risultati di sostenibilità delle finanze pubbliche a fronte di diversi obiettivi di avanzo primario strutturale al 2014. I valori iniziali dell'avanzo primario strutturale, in rapporto al PIL, vengono, di volta in volta ridotti di 1 punto percentuale, passando da un valore massimo del 4,9 per cento compatibile con lo scenario *baseline*, al 2,0 per cento (Figura V.7), di fatto simulando diversi scenari di politica economica, con una *stance* meno restrittiva da parte del Governo.

La dinamica del debito pubblico si modifica significativamente a seguito della variazione dell'avanzo primario al 2014. In termini strutturali, per livelli dell'avanzo primario intorno al 3,0 per cento del PIL, il debito continua a decrescere monotonicamente, ma varca la soglia del 60 per cento solo nel 2045 (Figura V.7). Per valori dell'avanzo primario inferiori al 3,0 per cento, il rapporto debito/PIL è, invece, destinato a crescere nel lungo periodo. Un avanzo primario strutturale al 2,0 per cento nel 2014 renderebbe il debito crescente nel 2060 e non sostenibile nel lungo periodo (l'indicatore S_1 in questo caso sarebbe pari a 0,7 per cento mentre l'indicatore S_2 sarebbe pari a zero). Da queste simulazioni risulta evidente come la sostenibilità delle finanze pubbliche possa essere garantita dallo scenario e dagli obiettivi di finanza pubblica descritti nel presente Aggiornamento e da una costante attività di consolidamento fiscale e di costituzione di ampi avanzi primari.

FIGURA V.7: SENSITIVITA' ALL'AVANZO PRIMARIO



V.4 L'IMPATTO SULLA SOSTENIBILITÀ DEGLI INTERVENTI DI RIFORMA DEL SISTEMA PENSIONISTICO ADOTTATI NEGLI ULTIMI ANNI

I test di sensitività presentati nella sezione precedente dimostrano che, sulla base degli obiettivi di bilancio programmati dal Governo al 2014, anche in presenza di un peggioramento delle condizioni macroeconomiche, demografiche o fiscali, la dinamica di lungo periodo delle spese *age-related* non dovrebbe mettere a repentaglio la sostenibilità del debito pubblico italiano. Occorre tuttavia rammentare che questo risultato è frutto di una intensa stagione di riforme previdenziali che, negli ultimi 20 anni, ha significativamente contribuito a ridurre il peso dell'invecchiamento sulle finanze pubbliche.

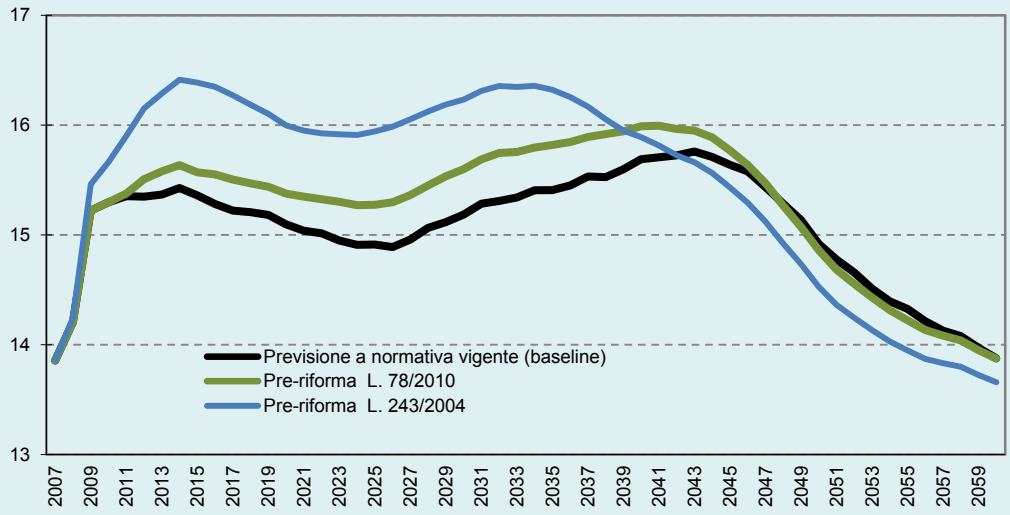
I recenti interventi di riforma adottati nel 2010[31] prevedono il potenziamento del cosiddetto 'regime delle finestre'[32], l'introduzione a partire dal 2015 di un meccanismo di

[31] DL n. 78/2010, convertito con modificazioni nella L n. 122/2010.

revisione automatico che, a regime, rivede ogni tre anni il requisito dell'età di accesso ai benefici pensionistici in base all'aumento dell'aspettativa di vita a 65 anni e, infine, a partire dal 2012, l'innalzamento, da 60 a 65 anni, del requisito di età per l'accesso ai benefici pensionistici per le donne che lavorano nella pubblica amministrazione.

Tutti questi interventi comportano effetti strutturali che determinano, complessivamente, una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL rispetto alle previsioni a legislazione previgente (pre-D.L. 78/2010) di circa 0,2 punti percentuali nel 2015, crescente fino a circa 0,5 punti percentuali nel 2030, per poi scendere attorno a 0,4 punti percentuali nel 2040, 0,1 punti percentuali nel 2045 ed annullarsi sostanzialmente negli anni successivi. Rispetto alla normativa antecedente la Legge n. 243/2004, gli interventi di riforma adottati sinora hanno comportato una significativa riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL pari, in media, a circa 1 punto percentuale annuo nell'intero periodo 2015-2035. In termini cumulati al 2050, le riforme in ambito previdenziale adottate nel complesso dal 2004 in poi danno luogo ad una riduzione di circa 26 punti percentuali di cui quasi la metà da ascrivere alle ultimi interventi del 2010 (Figura V.8).

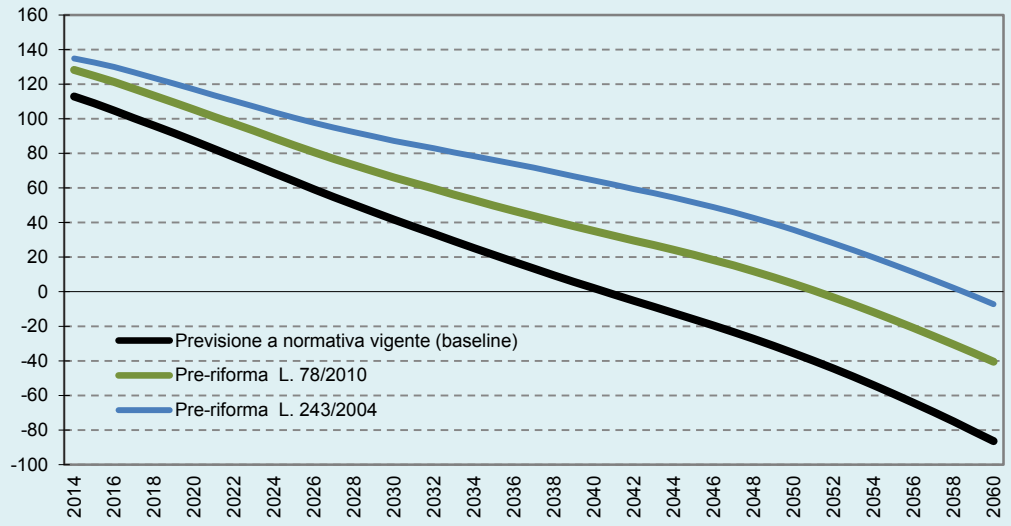
FIGURA V.8: L'IMPATTO DELLE RIFORME SULLA SPESA PENSIONISTICA (in percentuale del PIL)



Le implicazioni sull'andamento del rapporto debito/PIL nelle varie ipotesi normative sono riportate nella Figura V.9. Nello scenario che sconta l'assenza delle riforme adottate dal 2004, il rapporto debito/PIL continuerebbe a ridursi ma si attesterebbe su livelli permanentemente più alti rispetto a quelli dello scenario di riferimento.

[32] Ossia, una volta maturato il requisito per l'accesso al pensionamento anticipato (anche con anzianità contributiva di almeno 40 anni), l'effettiva decorrenza della pensione (e, quindi, l'età effettiva di accesso al pensionamento) venga ulteriormente posticipata di 12 mesi per i lavoratori dipendenti e di 18 mesi per i lavoratori autonomi.

FIGURA V.9: L'IMPATTO DELLE RIFORME SUL RAPPORTO DEBITO/PIL (in percentuale del PIL)



V.5 ALTRI FATTORI RILEVANTI

Debito privato e passività potenziali per la PA derivanti dal settore bancario

La crisi finanziaria internazionale ha mostrato la vulnerabilità del debito privato. In ambito europeo, nel 2009, il debito privato (delle famiglie e delle istituzioni non finanziarie) è risultato superiore al debito pubblico in tutti i Paesi UE-14 (UE-15 ex Lussemburgo). L'Italia fa eccezione registrando valori tra i più bassi.

In particolare, nel 2009, l'analisi del debito mostra un indebitamento delle famiglie italiane pari al 44,4 per cento del PIL (pari a poco più della metà dell'indebitamento medio, 82,3 per cento). Sono le famiglie danesi, olandesi e irlandesi le più indebitate (147,3 per cento, 127,9 per cento e 120,8 per cento del PIL rispettivamente), seguite da quelle inglesi (104,3 per cento) e portoghesi (96,8 per cento). Per quanto attiene le imprese non finanziarie, le meno indebitate sono quelle greche, tedesche e italiane, con valori rispettivamente pari al 70,6 per cento, 71,1 per cento e 83,8 per cento del PIL, ben al di sotto del debito medio pari al 120,8 per cento del PIL. L'Austria, l'Olanda, la Danimarca, la Francia e la Finlandia registrano, anch'esse, debiti inferiori alla media, mentre l'Irlanda rileva il debito più elevato (204,2 per cento), seguita a distanza dalle imprese portoghesi (163,4 per cento), belghe (162,6 per cento), svedesi (156,5 per cento), spagnole (140,0 per cento) e inglesi (121,8 per cento).

Estendendo l'analisi anche alle imprese finanziarie, le più indebitate sono state quelle inglesi (616,9 per cento del PIL), irlandesi (584,8 per cento) e olandesi (393,2 per cento), rispetto a una media del 200,7 per cento. Viceversa a registrare bassi debiti sono soprattutto le imprese greche (9,4 per cento del PIL), seguite a distanza da quelle belghe (79,5 per cento), tedesche (83,6 per cento), portoghesi, italiane, finlandesi, francesi e spagnole (con valori appena superiori al 100,0 per cento).

Raffrontando i dati del debito consolidato[33] con quelli non consolidati, dal 2007 al 2009, non emergono significative differenze né per il settore 'famiglie' né per le 'imprese non finanziarie', unica eccezione riguarda il Belgio[34]. Il basso debito privato e la bassa esposizione del settore bancario nei confronti della Grecia, dell'Irlanda, del Portogallo e della Spagna rendono l'Italia un paese relativamente più solido di altri e dotato di uno dei sistemi bancari tra i più stabili.

Rielaborando i dati della Banca dei Regolamenti Internazionali relativi al terzo trimestre del 2010, l'esposizione delle banche europee verso l'Europa[35] risulta complessivamente pari a 9,7 migliaia di miliardi di dollari[36] (equivalente a 6,7 migliaia di miliardi di euro). Per il 20,2 per cento si detengono attività del Regno Unito, per il 14,1 della Germania, per l'8,9 della Francia, per il 9,3 dell'Italia e per il 7,4 della Spagna. L'esposizione complessiva verso alcuni paesi periferici (Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna) rappresenta il 16,2 per cento.

Nel 2009, il debito pubblico dell'UE-27 in rapporto al PIL è risultato pari al 72,1 per cento. In Italia il rapporto debito/PIL è risultato pari al 116,1 per cento, inferiore a quello della Grecia (126,8 per cento del PIL), e superiore a quello degli altri paesi UE-27. Tra i paesi dell'UE-15 con esclusione del Lussemburgo, quelli che hanno registrato il debito più contenuto sono stati la Danimarca e la Svezia, seguite dalla Finlandia, dalla Spagna, dall'Irlanda, dall'Austria e dal Regno Unito. Secondo le stime di Autunno della Commissione Europea, nel 2010 e 2011 i rapporti debito sovrano/PIL aumenterebbero in tutte le economie europee ad eccezione della Svezia, per la quale si prevede un miglioramento di un punto percentuale nel 2011. La Grecia registrerebbe il debito pubblico in percentuale del PIL più elevato, pari al 140,2 per cento nel 2010 (in aumento di 13,4 punti percentuali rispetto al 2009) e al 156,0 per cento nel 2012 (in aumento di 29,2 punti percentuali rispetto al 2009). L'Italia, con un debito pubblico stimato al 118,9 per cento del PIL nel 2010 (119,0 per cento secondo i dati di consuntivo pubblicati dall'ISTAT il primo marzo scorso) e al 119,9 per cento nel 2012 si collocherebbe in seconda posizione. Tuttavia, secondo la Commissione, il prossimo anno l'Italia sarebbe uno dei pochi paesi, insieme a Germania e Svezia, in cui il debito in rapporto al PIL si ridurrebbe. Inoltre, nonostante l'alto *stock* di debito pubblico, il sistema italiano risulterebbe meno vulnerabile rispetto agli altri paesi UE sotto altri parametri, quali il rischio di tasso di interesse e di cambio. Secondo i dati più recenti, la vita media del debito pubblico in Italia è di sette anni e la quota di debito in mano ai residenti è relativamente elevata (a giugno 2010 risultava pari al 55,7 per cento). Viceversa, in Francia e in Germania, i residenti detengono una quota di debito pubblico molto più bassa (rispettivamente pari al 31,1 per cento e al 47,1 per cento)[37]. Inoltre, per l'Italia, l'esposizione del debito pubblico al rischio di cambio è pressoché inesistente.

[33] Non risultano disponibili nella base dati Eurostat i dati consolidati del Regno Unito e dell'Irlanda.
[34] Infatti il debito non consolidato del Belgio nel 2009 risulta pari al 162,6 per cento, mentre quello consolidato risulta pari al 50,9 per cento.
[35] I dati della BRI si riferiscono all'aggregato corrente dell'area dell'euro (esclusa l'Estonia), a cui si aggiungono la Danimarca, l'Islanda, la Norvegia, la Svezia, la Svizzera e il Regno Unito.
[36] http://www.bis.org/statistics/consstats.htm
[37] In particolare, la Francia dal 2005 al luglio 2010 ha visto il proprio debito pubblico prevalentemente nelle mani dei non residenti (a settembre 2010 risulta pari al 68,9 per cento) mentre per la Germania la quota di debito detenuta dai non residenti supera quella dei residenti solo a partire dal secondo trimestre 2008 (a giugno 2010 risultava pari al 52,9 per cento).

Secondo i dati di Eurostat, nel 2009 i riflessi più rilevanti sul debito pubblico dei paesi dell'UE derivanti dagli interventi a sostegno delle istituzioni finanziarie si registrano per il Regno Unito (125 miliardi di euro), la Germania (96 miliardi di euro) e l'Olanda (57 miliardi di euro). Nel 2009, l'Italia registra interventi per 4 miliardi. Le ricadute maggiori sul debito pubblico si sono osservate nei Paesi Bassi (circa il 10,0 per cento del PIL), nel Regno Unito (circa l'8,0 per cento), nel Lussemburgo (circa il 7,0 per cento), nel Belgio (circa il 6,0 per cento), in Lettonia (circa il 5,0 per cento) e in Danimarca (circa il 5,0 per cento). Un forte impatto si è avuto anche in Germania (circa il 4,0 per cento), Irlanda (3,3 per cento) e Austria (2,1 per cento). In Italia, l'impatto è stato pari allo 0,3 per cento del PIL. Nei paesi dell'UE-27, il valore degli *stock* di attività finanziarie detenuti dalla PA è aumentato dell'1,7 per cento del PIL nel 2008 e del 2,6 per cento del PIL nel 2009. Il valore delle passività sostenute è stato pari al 2,0 per cento del PIL nel 2008 e al 3,0 per cento del PIL nel 2009. Nell'area dell'euro, il valore totale delle passività finanziarie, a seguito degli interventi, è stato dell'1,9 per cento del PIL nel 2008 e del 2,4 per cento del PIL nel 2009. Per quanto riguarda la struttura delle attività acquisite dai governi dell'Unione europea, circa la metà del valore totale è attribuibile all'acquisto di partecipazioni in istituzioni finanziarie, un terzo all'acquisto di titoli e il restante alla concessione di prestiti.

I governi dei paesi europei hanno finanziato gli interventi prevalentemente attraverso nuove emissioni di titoli pubblici (circa il 90 per cento del totale), con il finanziamento residuo proveniente da prestiti. Nel complesso, il più alto livello di passività potenziali in rapporto al PIL si osserva in Irlanda (196,0 per cento nel 2008, 176,0 per cento nel 2009), seguono il Regno Unito (1,8 per cento nel 2007, 18 per cento nel 2008 e 39,0 per cento nel 2009), il Belgio (10,4 per cento del 2008 e 18,3 per cento nel 2009) e i Paesi Bassi (0,5 per cento nel 2008 e 14,0 per cento nel 2009). Nel 2010, sono state create nuove istituzioni per l'acquisto delle attività deteriorate, come NAMA in Irlanda (esterna alla pubblica amministrazione) e il CEA in Germania (interna alla PA). Il valore totale delle passività potenziali UE è stato del 6,8 per cento del PIL nel 2008 e del 12,0 per cento del PIL nel 2009; per l'area dell'euro tali importi sono pari al 5,5 per cento del PIL nel 2008 e 8,6 per cento del PIL nel 2009.

Guardando alla struttura del valore delle passività potenziali derivanti dagli interventi dei governi, circa l'80 per cento del valore totale è attribuibile alle garanzie concesse sulle passività delle istituzioni finanziarie, circa il 15 per cento al valore dei titoli emessi nell'ambito degli schemi di liquidità per le banche e circa il 5 per cento alle operazioni di veicoli per uso speciale.

L'impatto dell'adozione dei criteri di Basilea III non sembra destare particolari preoccupazioni per l'economia italiana. Una recente analisi svolta dalla Banca d'Italia[38] ha quantificato i costi di adeguamento ai nuovi standard di capitale e liquidità stabiliti dal Comitato di Basilea sulla Vigilanza Bancaria. L'impatto macroeconomico per l'Italia è contenuto e risulta in linea con l'evidenza per i paesi G20 stimata dal *Macroeconomic Assessment Group*.

[38] Cfr. A. Locarno, *"L"impatto di Basilea III sull"economiaitaliana"* - Questioni di economia e finanza n. 88, Banca d'Italia, Febbraio 2011 (http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_88/QEF_88.pdf).

TAVOLA V.3: COMPONENTI DEL DEBITO DEL SETTORE PRIVATO (in percentuale del PIL)

	Famiglie					Imprese non finanziarie					Imprese finanziarie				
	1995	2000	2005	2008	2009	1995	2000	2005	2008	2009	1995	2000	2005	2008	2009
AT	42,2	47,1	54,5	54,5	56,5	60,6	78,6	78,7	84,9	91,1	46,8	63,2	88,8	119,3	120,0
BE	36,6	39,7	43,1	49,4	53,7	81,0	129,0	142,8	168,6	162,6	53,9	50,5	34,0	63,3	79,5
DK	82,2	93,0	117,2	134,5	147,3	61,9	70,7	84,8	104,1	104,9	105,4	126,9	182,5	236,6	255,6
FI	35,6	32,7	48,0	55,0	62,3	72,7	96,7	92,7	114,2	117,6	62,4	39,3	64,8	103,7	105,7
FR	35,4	36,2	44,0	50,8	53,7	70,0	81,0	91,7	103,2	108,7	56,3	64,3	79,4	119,5	107,0
DE	61,6	72,8	69,3	61,3	63,4	51,31	66,49	66,41	70,24	71,1	47,7	72,6	83,9	80,8	83,6
EL	5,8	12,8	36,4	51,1	52,8	31,5	45,2	52,5	68,0	70,6	9,8	9,9	7,2	10,0	9,4
IE	nd	nd	84,3	110,5	120,8	nd	nd	103,7	167,5	204,2	nd	nd	393,5	517,6	584,8
IT	18,2	22,3	34,8	39,5	44,4	53,7	56,2	66,7	81,0	83,8	27,8	55,3	78,1	94,5	103,1
NL	59,1	87,0	114,1	118,8	127,9	86,2	102,6	96,4	91,6	94,2	142,0	214,5	298,6	398,6	393,2
PT	26,1	59,7	82,3	92,5	96,8	57,4	113,7	123,6	152,0	163,4	21,3	41,5	44,5	79,6	103,0
UK	65,9	69,3	93,2	100,9	104,3	62,4	78,7	102,2	121,0	121,8	81,6	125,7	190,5	894,0	616,9
ES	31,5	46,2	71,9	83,9	86,0	45,7	76,1	104,6	136,3	140,0	8,5	14,1	58,8	98,0	108,3
SW	45,9	50,2	64,3	72,9	81,9	109,9	135,2	119,3	152,8	156,5	71,2	67,1	81,2	128,6	140,1
Media	45,2	55,9	72,9	81,5	87,3	64,2	87,1	97,8	119,1	124,8	60,7	80,5	137,1	244,2	231,0

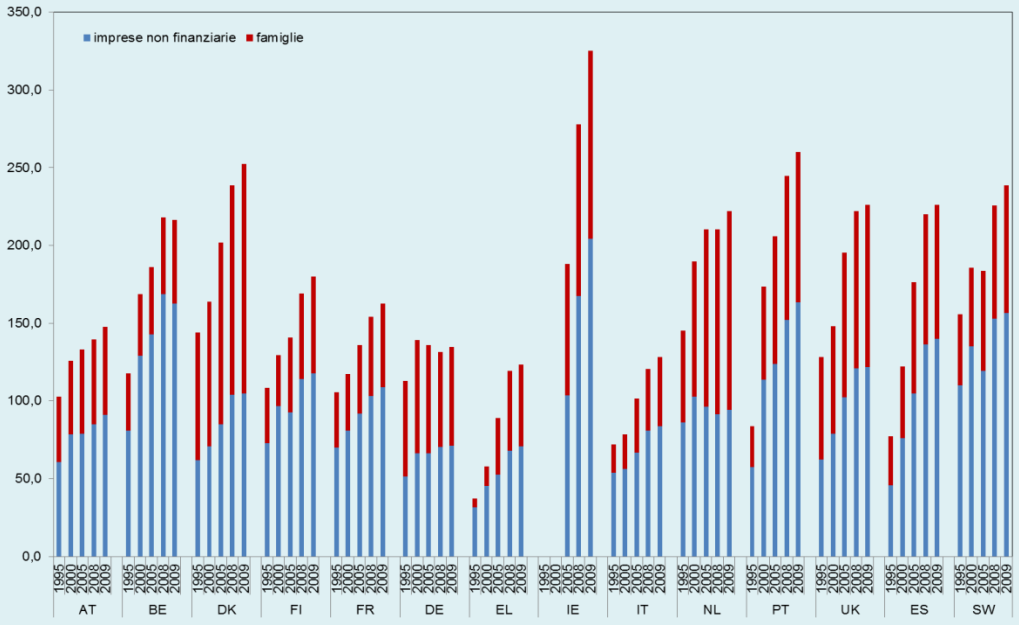
Fonte: Elaborazioni MEF sui dati Eurostat.

TAVOLA V.4: INTERVENTI A SOSTEGNO DELLE ISTITUZIONI FINANZIARIE (in milioni di euro)

EDP notifica ottobre 2010	Entrate nette/costi per le PA			Attività delle PA			Passività delle PA			Passività potenziali		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
BE	-	-75	-316	-	21.546	20.193	-	20.546	20.890	-	35.835	61.959
BG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CZ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DK	-	-	111	-	587	10.075	-	587	10.075	-	-	7.124
DE	-	-3.298	-3.402	-	48.925	89.918	-	52.223	96.618	-	66.300	159.030
EE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IE	-	-	-3.833	-	-	1.416	-	-	5.249	-	352.329	281.176
GR	-	6	-5	-	-	3.769	-	-	-	-	1.890	7.617
ES	-	-12	696	-	9.337	19.335	-	9.337	19.335	-	-	49.008
FR	-	48	1.356	-	10.823	6.751	-	11.452	5.896	-	39.211	100.111
IT	-	-	-14	-	-	4.050	-	-	4.050	-	-	-
CY	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LV	-	2	-	-	949	876	-	949	876	-	-	662
LT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LU	-	-20	-69	-	2.506	2.535	-	2.500	2.500	-	1.777	1.513
HU	-	-	4	-	-	1.758	-	-	1.758	-	-	-
MT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NL	-	73	-2.005	-	81.431	55.978	-	81.358	57.721	-	2.840	79.712
AT	-	2	-13	-	900	5.644	-	900	5.644	-	7.000	23.300
PL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PT	-	-	14	-	-	-	-	-	-	-	1.750	8.350
RO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SI	-	-	8	-	-	-	-	-	-	-	-	2.000
SK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	115	-
SE	-	-1	244	-	222	2.107	-	222	638	-	13.623	26.411
UK	62	-5.981	-8.506	-	37.165	80.539	-1	65.036	125.257	36.890	325.863	610.372
Euro area (EA16)	-	-3.276	-7.580	-	175.468	209.588	-	178.316	217.903	-	509.047	773.777
EU27	62	-9.257	-15.726	-	214.391	304.943	-1	245.109	356.506	36.890	848.532	1.418.346
	Tasso di cambio medio			Tasso di cambio di fine periodo			Tasso di cambio di fine periodo			Tasso di cambio di fine periodo		

Fonte:Eurostat.

FIGURA V.10: DEBITO PRIVATO (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF sui dati Eurostat.

Rischi del settore bancario e sorveglianza delle politiche di bilancio

La recente crisi ha evidenziato che le difficoltà del settore bancario possono tradursi in oneri assai rilevanti a carico del bilancio pubblico, con ripercussioni sulla stabilità finanziaria dell'area dell'euro. La maggiore attenzione che meritano indicatori quali l'indebitamento del settore privato e la presenza di passività implicite derivanti dalle potenziali perdite del settore bancario, e soprattutto la necessità di migliorare la loro misurazione statistica, è ampiamente riconosciuta a livello internazionale[39]. Da questo punto di vista, utili indicazioni sono giunte dall'accordo dei Ministri finanziari del G-20 del 18-19 febbraio 2011, in base al quale l'esame della situazione finanziaria del settore privato si affianca a quella del settore pubblico. In questo senso si è pronunciata anche la Commissione Europea, che nelle sue proposte di modifica del Patto di Stabilità e Crescita, ritiene che l'analisi degli 'altri fattori rilevanti' rappresenti un passo obbligato nelle valutazioni sull'andamento del debito pubblico[40].

Rendere più cogenti le regole del Patto di Stabilità e Crescita è pertanto una condizione necessaria, ma non sufficiente, per evitare il ripetersi dei dissesti finanziari cui abbiamo assistito a partire dal 2010. Nel rendere 'operativo' in modo credibile il criterio del debito pubblico previsto dal Trattato, sarebbe, infatti, un grave errore ignorare che la dinamica del debito può variare, anche in maniera molto repentina, a causa delle passività implicite per le amministrazioni pubbliche derivanti dai potenziali rischi insiti nel settore

[39] Commissione Europea, *Sustainability Report*, 2009; L. Laeven, F. Valencia, *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly*, IMF Working Paper n. 146, 2010.

[40] Proposta della Commissione Europea per la modifica del Regolamento (CE) 1467/97, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_522en.pdf.

finanziario. Pertanto, una più efficace e lungimirante sorveglianza delle politiche di bilancio richiede che la valutazione della sostenibilità a lungo termine debba essere ampliata per tener conto, come fattori aggravanti o attenuanti, di tutti i fattori di rischio derivanti dal settore privato.

Una rigorosa valutazione degli 'altri fattori rilevanti', il più possibile basata su strumenti quantitativi, non va in alcun modo interpretata come il mezzo per attenuare gli obblighi europei per la riduzione del debito pubblico derivanti da una meccanica regola numerica. Lo scopo ultimo è invece quello di migliorare l'efficacia della regola stessa, e soprattutto di renderla più credibile. Tale approccio, inoltre, è più in linea con le valutazioni dei mercati finanziari, sempre più concentrate sulle interrelazioni sistemiche tra settori bancari nazionali e mercati dei titoli del debito pubblico di paesi considerati a rischio.

Anche in presenza della futura più rigorosa regolamentazione prudenziale di Basilea III, e di nuovi meccanismi di sostegno finanziario attivabili in situazioni di crisi degli intermediari bancari, esisterà sempre un rischio residuale di fallimento delle banche[41]. Questo rischio residuale dipende in modo rilevante dalla possibilità che una crisi bancaria si estenda a seguito del contagio tra banche, sia attraverso il canale interbancario, sia mediante altri canali, come ad esempio la comune esposizione delle banche verso titoli di debito sovrano di paesi in difficoltà finanziaria, o su strumenti finanziari illiquidi e ad alto rischio.

Al riguardo, il sistema bancario italiano presenta rischi di contagio relativamente più contenuti rispetto ad altri paesi europei a motivo sia del basso peso della raccolta interbancaria sulla raccolta complessiva, sia per una relativamente contenuta propensione delle banche italiane ad attività di trading in strumenti fortemente volatili su mercati finanziari poco liquidi, sia alla loro contenuta esposizione verso i paesi a maggior rischio. Se a queste caratteristiche si aggiunge un quadro relativamente positivo in termini di capitalizzazione delle banche italiane anche rispetto ai futuri e più rigorosi parametri di Basilea III, è ragionevole attendersi rischi per le finanze pubbliche italiane tendenzialmente contenuti. Come evidenziato dallo Studio di Impatto Quantitativo condotto dal Comitato di Basilea nel 2010[42], gli indicatori di liquidità delle banche italiane risultano migliori sia di quelli dell'intero campione (263 banche) sia di quelli dell'Unione Europea. Un quadro altrettanto positivo è emerso dalla *Peer Review* condotta sull'Italia dal *Financial Stability Board*, i cui risultati sono stati pubblicati nel febbraio del 2011[43].

Nel prossimo futuro sarà perciò importante quantificare in modo più puntuale il rischio per le finanze pubbliche derivante dal sistema bancario, uno dei principali canali di propagazione delle crisi finanziarie, che può mettere a repentaglio i conti pubblici di qualsiasi paese e minare la stabilità finanziaria dell'intera area dell'euro. L'importanza di un quadro di riferimento per la valutazione delle passività implicite potenziali assumerà infatti un ruolo di primo piano anche sul fronte del futuro meccanismo europeo per la stabilità dell'area dell'euro (*European Stability Mechanism*), che deciderà di fornire assistenza, stabilirà

[41] S. Schich, B-H Kim, *Systemic Financial Crises: How to Fund Resolution*, OECD Journal: Financial Market Trends, Volume 2010, Issue 2; e, per il caso dell'Italia, R. De Lisa, S. Zedda, F. Vallascas, F. Campolongo, M. Marchesi, *Modelling Deposit Insurance Scheme Losses in a Basel 2 Framework*, Journal of Financial Services Research, 2010.

[42] Basel Committee on Banking Supervision, *Results of the Comprehensive Quantitative Impact Study,* Dicembre 2010, http://www.bis.org/publ/bcbs186.pdf.

[43] http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_110207b.pdf.

i programmi di aggiustamento e valuterà il coinvolgimento del settore privato in eventuali operazioni di ristrutturazione, sulla base di analisi della sostenibilità del debito sul modello impiegato dal Fondo Monetario Internazionale. I tradizionali strumenti di analisi della sostenibilità delle posizioni debitorie dei paesi vanno tuttavia migliorati[44], e l'introduzione delle stime degli effetti delle passività implicite potenziali derivanti dal settore finanziario e bancario, rappresenta un'area in grado di assicurare immediati vantaggi al riguardo.

[44] Independent Evaluation Office, *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004-2007*, 2011, http://www.ieo-imf.org/eval/complete/pdf/01102011/Crisis_Report_English.pdf.

VI. QUALITA' DELLE FINANZE PUBBLICHE

La politica di bilancio continua ad essere improntata a una linea di rigore nella consapevolezza che l'attuazione di un risanamento severo del bilancio, unitamente alla realizzazione delle riforme per correggere gli squilibri macroeconomici e alla garanzia della stabilità del settore finanziario, costituisca un prerequisito fondamentale per la crescita economica.

In analogia con quanto è avvenuto negli anni precedenti, la manovra di bilancio per il triennio 2011-2013, si è sviluppata nel corso del 2010 secondo due fasi articolate e distinte. In una prima fase, in ottemperanza a quanto richiesto all'Italia all'avvio della procedura per disavanzo eccessivo, sono state varate misure di contenimento dei saldi di finanza pubblica tramite un organico provvedimento normativo presentato a fine maggio e approvato prima dell'estate 2010[1]. La correzione anticipata dei saldi assicurava il rispetto degli obiettivi programmatici già fissati in sede di aggiornamento del precedente Programma. In una seconda fase, mediante la Legge di Stabilità per il 2011 approvata a fine anno[2], è stata disposta una diversa allocazione delle risorse senza determinare effetti correttivi sull'indebitamento netto.

Nei prossimi anni la strategia del Governo sarà indirizzata a un attento monitoraggio della finanza pubblica al fine di mantenere la sua evoluzione allineata al percorso di rientro che sarà indicato dalle nuove regole europee.

VI.1 LA POLITICA DI BILANCIO: LE AZIONI INTRAPRESE E LA STRATEGIA PER IL TRIENNIO 2012-2014

Le azioni intraprese

Il Decreto Legge n. 78/2010 opera una manovra correttiva articolata in una riduzione netta della spesa primaria della pubblica amministrazione per circa 42,2 miliardi nel triennio e in maggiori entrate nette per circa 20,1 miliardi.

Le misure di contenimento della spesa agiscono principalmente sui redditi da lavoro dipendente e sui consumi intermedi, sulle spese previdenziali e assistenziali, nonché sulle spese degli enti territoriali.

La riduzione dei redditi da lavoro del settore pubblico sono attuate con l'adozione di una serie di interventi che fanno leva sui fattori di crescita della spesa, realizzando risparmi dell'ordine di 1,7 miliardi nel 2011, 2,7 nel 2012 e 3,3 nel 2013. Le disposizioni riguardano il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012 – fatta salva l'indennità di vacanza contrattuale – e la disapplicazione, per il personale con adeguamento automatico della retribuzione, degli incrementi retributivi per gli anni 2011, 2012 e 2013. Ulteriori misure sono dirette a contenere la componente di crescita derivante dalle progressioni di carriera nel pubblico impiego, nonché a rendere più limitato il *turnover* del personale. In tale ambito, fino al 2013 le Amministrazioni centrali e gli Enti pubblici non economici non potranno effettuare assunzioni se non nel limite del 20 per cento del personale cessato. Analoghe disposizioni sono previste per gli Enti del sistema delle

[1] D.L. n.78/2010 cvt. nella L. n. 122/2010.
[2] L. n. 220/2010 che, in base alla L. n. 196/2009, ha sostituito dal 2010 la Legge Finanziaria.

autonomie locali, mentre per le Università le limitazioni al *turnover* sono previste fino all'anno 2012 nella misura del 50 per cento del personale cessato.

Vengono previsti tagli alle dotazioni finanziarie di ogni Ministero, pari a circa 2,1 miliardi di parte corrente e 3,9 miliardi di parte capitale, determinando una riduzione degli stanziamenti del bilancio dello Stato, in particolare, per consumi intermedi (studi, consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, sponsorizzazioni, acquisto e manutenzione di autovetture, ecc.) e per contributi al finanziamento di enti, istituti, fondazioni e altri organismi.

Ulteriori risparmi di spesa derivano dall'abbattimento dei costi della politica conseguito attraverso la riduzione degli stipendi di Parlamentari, Ministri e Sottosegretari, della struttura amministrativa degli organi costituzionali e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché dalla riduzione delle risorse destinate ai rimborsi delle spese elettorali.

Le Autonomie territoriali concorrono alla manovra attraverso le regole del Patto di Stabilità Interno per un ammontare pari a circa 5,8 miliardi per l'anno 2011 e 8 miliardi a decorrere dal 2012. In particolare il D.L. n. 78/2010 dispone il taglio delle risorse statali a qualunque titolo spettanti alle regioni a statuto ordinario, alle province e ai comuni, demandando alla Legge di Stabilità di provvedere all'introduzione delle necessarie modifiche al Patto di Stabilità Interno.

Le norme per il contenimento della spesa pubblica sanitaria e il rafforzamento della *governance*, già previste con l'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009, consentono risparmi dell'ordine di 1 miliardo nel 2011 e 1,7 miliardi a decorrere dal 2012.

In materia previdenziale viene disposto il potenziamento della riforma delle pensioni già avviata negli anni 1992 e 1995, che ha comportato la modifica dei requisiti di accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario, attraverso l'innalzamento dell'età del pensionamento per le donne nel pubblico impiego e la revisione del sistema delle decorrenze. A partire dal 2011 si potrà andare in pensione 12 mesi dopo aver raggiunto i requisiti per i lavoratori dipendenti e 18 mesi dopo per i lavoratori autonomi, sia per le pensioni di vecchiaia che per quelle anticipate. Inoltre il trattamento di fine servizio dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche sarà riconosciuto in *tranche* annuali nel limite massimo di tre, in base al livello della prestazione dovuta. Il computo delle medesime indennità sarà effettuato secondo il sistema del *pro-rata*, con effetto sulle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1 gennaio 2011.

Ulteriori norme prevedono il contenimento delle prestazioni di invalidità, con un maggiore potenziamento dei controlli sulle erogazioni in essere.

L'aumento delle entrate disposte dal decreto deriva quasi interamente dagli interventi di contrasto all'evasione e dal differimento dell'acconto IRE per il periodo d'imposta 2011 e 2012. Le misure principali prevedono l'aggiornamento dei criteri per accertamento sintetico, del 'redditometro', l'introduzione dell'obbligo della fattura telematica e la ritenuta d'acconto sui lavori di ristrutturazione edilizia. Nella stessa direzione si muovono le norme che dispongono forme di controllo più incisivo da parte dell'Agenzia dell'Entrate, della Guardia di Finanza e dell'INPS sul fenomeno delle imprese in perdita 'sistematica' e sulle imprese 'apri e chiudi'.

Aumenti di gettito sono attesi dall'eliminazione del regime fiscale agevolato per i fondi immobiliari a ristretta base partecipativa, costituiti strumentalmente per il godimento di benefici fiscali e che non realizzano un'effettiva attività di gestione collettiva. Infine per contrastare il fenomeno del riciclaggio dei proventi da attività criminose è

stabilita la tracciabilità dei movimenti in contanti superiori a 5.000 euro (precedentemente fissata in 12.500 euro).

Ulteriori entrate, di natura non fiscale, derivano dall'applicazione del pedaggio per le autostrade e per i raccordi autostradali affidati in gestione diretta all'ANAS, nonché dall'incremento dei canoni autostradali corrisposti dai concessionari ad ANAS.

La Legge di Stabilità e la Legge di Bilancio[3] approvate nel mese di dicembre dispongono una diversa allocazione delle risorse rispetto alla legislazione vigente (per circa 7,0 miliardi nel 2011, 2,6 miliardi nel 2012 e 2,2 miliardi nel 2013) senza determinare effetti correttivi sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

Nel 2011 larga parte delle risorse proviene dalla riduzione della spesa (oltre il 75 per cento), mentre nel biennio 2012-2013 la struttura del finanziamento si modifica evidenziando un contributo più equilibrato fra le due componenti.

Risparmi di spesa corrente derivano dalla disposizione che prevede un minor utilizzo del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (Fondo ISPE), la cui dotazione finanziaria era stata alimentata con il D.L. n. 78/2010, nonché dalla definizione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e la Regione Valle d'Aosta. I fondi di riserva del bilancio dello Stato per le spese obbligatorie e per le spese impreviste subiscono una riduzione per complessivi 524 milioni nel 2011, 440 milioni nel 2012 e 455 nel 2013, mentre le dotazioni del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) sono ridotte per 242 milioni nel 2011.

Tra le minori spese di conto capitale sono registrati, in linea con le regole europee SEC95, i proventi derivanti dalle assegnazioni dei diritti d'uso delle frequenze radioelettriche, destinate a servizi di comunicazione elettronica mobile in banda larga. Le procedure per l'assegnazione dei diritti mediante gara dovranno concludersi in tempi tali da permettere l'acquisizione delle risorse al bilancio dello stato entro il 30 settembre 2011, stimate nel complesso a circa 2.400 milioni. Per assicurare la disponibilità di tali risorse la norma prevede una clausola di salvaguardia, secondo la quale, in caso di scostamento tra risorse attese ed incassate nel 2011, il Ministro dell'Economia dispone con un proprio decreto una riduzione lineare delle dotazioni finanziarie nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ogni ministero.

Ulteriori risorse provengono da misure sulle entrate e, in particolare, dalla revisione della normativa relativa ai giochi e dalla definizione di una nuova disciplina contabile dei contratti di *leasing*.

Le risorse reperite vengono destinate al finanziamento delle azioni ritenute prioritarie. La Legge di Stabilità, in attuazione di quanto previsto in via programmatica nel D.L. n. 78/2010, dispone la proroga per il periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2011 della disciplina relativa ai contratti di produttività. Essa consiste nell'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali pari al 10 per cento. Nell'ambito delle misure agevolative è prevista la soppressione della diposizione che prevedeva l'aumento contributivo a decorrere dal 1° gennaio 2011 delle aliquote contributive di finanziamento per i lavoratori dipendenti, artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni, mezzadri e parasubordinati.

[3] Si fa riferimento agli effetti finanziari relativi agli emendamenti al disegno di legge di bilancio a legislazione vigente.

TAVOLA VI.1: EFFETTI DEL D.L. N.78/2010, CVT NELLA L. N.122/2010 (valori in milioni di euro e al lordo degli effetti indotti)

	2011	2012	2013	2011	2012	2013
		Livelli			in % di PIL	
REPERIMENTO RISORSE	17.832	27.514	27.762	1,12	1,68	1,64
Maggiori entrate	6.943	10.544	8.632	0,44	0,64	0,51
Contrasto all'evasione fiscale e contributiva	*5.262*	*7.712*	*6.732*			
Comunicazioni telematiche all'Agenzia delle Entrate	*628*	*837*	*837*			
Aggiornamento dell'accertamento sintetico	*741*	*709*	*815*			
Contrasto al fenomeno delle imprese in perdita "sistematica"	*533*	*925*	*966*			
Potenziamento dei processi di riscossione	*400*	*1.500*	*1.300*			
Preclusione all'autocompensazione in presenza di debito su ruoli definitivi (riduzione dotazioni bilancio)	*700*	*2.100*	*1.900*			
Maggiori entrate tributarie	*2.260*	*1.641*	*914*			
Pedaggi e sovra-canoni rete autostradale	*1.088*	*635*	*635*			
Fiscalità di vantaggio e acconti IRE		*1.676*	*568*			
Altri interventi in materia di entrate	*593*	*522*	*698*			
Minori spese	10.889	16.970	19.130	0,68	1,03	1,13
Minori spese correnti	6.909	11.180	12.740	0,43	0,68	0,75
Riduzione 10% spese rimodulabili Ministeri	*650*	*750*	*800*			
Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico	*1.723*	*2.710*	*3.314*			
Turn over personale amministrazioni centrali	*8*	*65*	*230*			
Riduzione SSN - SANITA' Personale	*418*	*1.132*	*1.132*			
Rideterminazione risorse per indennità di vacanza contrattuale pubblico impiego e blocco meccanismi adeguamento automatico delle retribuzioni	*4*	*597*	*597*			
Blocco automatismi stipendiali 2011-2013 personale regime pubblico	*418*	*812*	*1.224*			
Personale Forze Armate di Polizia	*770*	*0*	*0*			
Altri interventi in materia di pubblico impiego	*105*	*104*	*131*			
Contenimento delle spese in materia di previdenza, assistenza e sanità	*1.410*	*3.591*	*4.457*			
Invalidità e piano controlli	*80*	*160*	*220*			
Riduzione spesa farmaceutica e tessera sanitaria	*580*	*580*	*580*			
Revisione del regime delle decorrenze per pensionamento di vecchiaia ordinario e per il pensionamento anticipato	*360*	*2.610*	*3.650*			
Buonuscita	*390*	*241*	*7*			
Altri interventi su previdenza, assistenza e sanità	*0*	*1*	*7*			
Concorso enti territoriali (1)	*3.080*	*4.020*	*4.020*			
Patto di stabilità interno – Regioni	*2.200*	*2.400*	*2.400*			
Patto di stabilità interno - Province	*100*	*180*	*180*			
Patto di stabilità interno - Comuni	*510*	*910*	*910*			
Concorso Regioni Statuto Speciale	*270*	*530*	*530*			
Altre spese correnti	*46*	*109*	*149*			
Minori spese conto capitale	3.980	5.790	6.390	0,25	0,35	0,38
Riduzione 10% spese rimodulabili Ministeri	*750*	*1.300*	*1.900*			
Concorso enti territoriali (1)	*3.230*	*4.490*	*4.490*			
Patto di stabilità interno – Regioni	*1.800*	*2.100*	*2.100*			
Patto di stabilità interno - Province	*200*	*320*	*320*			
Patto di stabilità interno - Comuni	*1.000*	*1.600*	*1.600*			
Concorso Regioni Statuto Speciale	*230*	*470*	*470*			
USO DELLE RISORSE	5.702	2.446	2.729	0,36	0,15	0,16
Minori entrate	3.044	1.253	1.753	0,19	0,08	0,10
Fiscalità di vantaggio e acconti IRE	*2.318*	*0*	*0*			
Effetti indotti	*695*	*1.197*	*1.522*			
Altro	*31*	*56*	*231*			
Maggiori spese	2.658	1.193	976	0,17	0,07	0,06
Maggiori spese correnti	2.110	635	281	0,13	0,04	0,02
Censimenti ISTAT	*200*	*277*	*150*			
Attuazione manovra di bilancio 2011	*1.748*	*224*	*45*			
Altro	*162*	*134*	*86*			
Maggiori spese conto capitale	548	558	695	0,03	0,03	0,04
Roma capitale	*500*	*500*	*500*			
Altri interventi	*48*	*58*	*195*			
EFFETTO SU SALDO PRIMARIO	12.129	25.068	25.033	0,76	1,53	1,48

1) La spaccatura tra spese correnti e spese in conto capitale è frutto di una stima provvisoria.

TAVOLA VI.2: EFFETTI DELLA L. N. 220/2010 (Legge di Stabilità) E DELLA L.N.221/2010 (Legge di Bilancio 2011-2013) - (in milioni di euro)

	2011	2012	2013	2011	2012	2013
		Livelli			in % di PIL	
REPERIMENTO RISORSE	7.038	2.598	2.199	0,44	0,16	0,13
Maggiori entrate	1.651	1.063	768	0,10	0,06	0,05
Norme relative ai giochi. Verifiche, controlli sanzioni	*392*					
Disciplina fiscale per i contratti di leasing	*348*	*168*	*161*			
Miglioramento delle attività di controllo fiscale	*70*	*70*	*70*			
Razionalizzazione delle riduzioni delle misure delle sanzioni	*170*	*170*	*170*			
Effetti indotti sul pubblico impiego	*365*	*217*	*217*			
Effetti indotti imposte per detrazioni riqualificazione energetica edifici	*150*	*262*	*0*			
Altro	*155*	*176*	*149*			
Minori spese	5.388	1.534	1.431	0,34	0,09	0,08
Minori spese correnti	2.145	1.427	1.393	0,13	0,09	0,08
Fondo interventi strutturali di politica economica	*1.051*	*135*	*29*			
Fondi di riserva e speciali (spese impreviste e obbligatorie)	*524*	*440*	*455*			
Fondo strategico - FAS (quota previdenza)	*242*					
Ordinamento Regioni a Statuto Speciale	*232*	*295*	*357*			
Altro	*97*	*557*	*552*			
Minori spese in conto capitale	3.243	108	38	0,20	0,01	0,00
Frequenza digitale	*2.400*					
Fondo interventi strutturali di politica economica	*701*	*90*	*20*			
Altro	*142*	*18*	*18*			
USO DELLE RISORSE	7.038	2.596	2.198	0,44	0,16	0,13
Minori entrate	1.669	1.372	1.103	0,10	0,08	0,06
Proroga detassazione contratti produttività	*835*	*263*	*0*			
Agevolazioni contributive settore agricolo	*206*	*206*	*206*			
Agevolazioni fiscali piccola proprietà contadina	*44*	*44*	*44*			
Soppressione aumento contributivo	*509*	*509*	*509*			
Detrazione IRE/IRES riqualificazione energetica edifici	*25*	*294*	*293*			
Semplificazioni in materia di IVA	*46*	*46*	*46*			
Altro	*3*	*9*	*4*			
Maggiori spese	5.369	1.225	1.096	0,34	0,07	0,06
Maggiori spese correnti	4.188	1.177	1.059	0,26	0,07	0,06
Fondo università	*800*	*500*	*500*			
Fondo occupazione	*600*	*0*	*0*			
Fondo interventi urgenti	*800*	*0*	*0*			
Missioni di pace	*750*	*0*	*0*			
Sanità	*348*					
Fondo politiche sociali	*200*	*0*	*0*			
Compensazioni emittenti locali	*195*					
Editoria	*100*					
Settore trasporto	*0*	*346*	*346*			
Altro	*396*	*331*	*213*			
Maggiori spese conto capitale	1.181	48	37	0,07	0,00	0,00
Autotrasporto ed intermodalità	*400*	*0*	*0*			
Benefici saldo patto stabilità interno	*480*					
Credito d'imposta per la ricerca	*100*	*0*	*0*			
Altro	*201*	*48*	*37*			
EFFETTO SU SALDO PRIMARIO	1	2	0	0,00	0,00	0,00

Nell'ambito del Patto di Stabilità Interno sono dettate nuove regole per le province e per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, definendo le modalità del concorso di tali enti alla manovra prevista dal D.L. n. 78/2010. Nel disciplinare le nuove regole, in sede di prima applicazione e per il solo 2011, è fissata una riduzione dell'obiettivo del concorso degli enti locali, per un importo massimo di 480 milioni.

Vengono disposti l'aumento della dotazione del Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (800 milioni nel 2011, 500 milioni nel 2012 e nel 2013), la proroga degli interventi per la cassa integrazione guadagni, l'aumento del fondo per le missioni di pace (750 milioni nel 2011). Ulteriori risorse sia correnti che in conto capitale sono destinate al settore del trasporto. Infine è previsto un credito d'imposta a favore

delle imprese che affidano attività di ricerca e sviluppo ad università ed enti pubblici di ricerca.

La strategia per il triennio 2012-2014

Nei prossimi anni la strategia del Governo sarà indirizzata a un attento monitoraggio della finanza pubblica al fine di mantenere la sua evoluzione allineata al percorso di rientro che sarà indicato dalle nuove regole europee. Sulla base delle esperienze maturate nel passato da alcuni Stati, è stato sottolineato come fra gli elementi di successo di una strategia di risanamento fiscale vi sia la sua composizione e, al contempo, come le correzioni basate sulla spesa, in particolare nella componente corrente, abbiano maggiori probabilità di determinare un miglioramento duraturo delle finanze pubbliche e produrre un impatto negativo sulla crescita meno significativo nel breve periodo, con vantaggi di medio-lungo termine.

Le ulteriori misure che saranno assunte a garanzia di un risanamento finanziario duraturo saranno pertanto orientate a ridurre la spesa primaria, senza tuttavia sacrificare la spesa necessaria a favorire la crescita economica. Il Governo è impegnato a mantenere la crescita della spesa pubblica al di sotto del tasso di crescita del PIL nel medio termine, congruentemente con la raccomandazione che richiede agli Stati europei di attuare una politica di bilancio prudente.

Sulla base delle stime a legislazione vigente formulate nel presente Aggiornamento, si prevede che la spesa primaria complessiva si sviluppi secondo una crescita media annua pari nel triennio all'1,7 per cento, al di sotto di quella nominale del PIL quantificata su un orizzonte temporale di dieci anni dal 2005 al 2014 pari al 2,1 per cento all'anno[4]. Gli ulteriori interventi che il Governo intende assumere continueranno ad essere concentrati sul lato della spesa, con una riduzione prevista dell'aggregato della spesa primaria complessiva di oltre quattro punti percentuali sul PIL.

Dal lato delle entrate, gli interventi sono estremamente contenuti e consentono il mantenimento dell'incidenza del gettito sul livello realizzato nel 2010. La lieve riduzione prevista per il triennio 2012-2014 sconta una ricomposizione del gettito verso una riforma dei sistemi di imposizione in direzione meno distorsiva, razionalizzando le *tax expenditures*. Inoltre, in continuità con le tendenze evidenziatesi negli anni recenti, le previsioni scontano un ampliamento delle basi imponibili delle imposte, ripartendo il peso del prelievo su un maggior numero di contribuenti e riducendo la possibilità di ricorso a comportamenti elusivi o evasivi motivati dall'eccessivo carico fiscale.

[4] Un analogo calcolo effettuato sulla base dei dati storici dal 2001 al 2010 evidenzia una crescita media annua del PIL pari al 2,2 per cento.

TAVOLA VI.3: QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2012-2014 (in percentuale del PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SCENARIO TENDENZIALE							
Avanzo primario	2,5	-0,7	-0,1	0,9	2,4	2,7	2,9
Interessi	5,2	4,6	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6
Indebitamento netto	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7	-2,7	-2,6
Debito pubblico	106,3	116,1	119,0	120,0	119,4	118,1	116,3
SCENARIO PROGRAMMATICO							
Manovra cumulata netta sul saldo primario						1,2	2,3
Avanzo primario	2,5	-0,7	-0,1	0,9	2,4	3,9	5,2
Interessi	5,2	4,6	4,5	4,8	5,1	5,4	5,5
Indebitamento netto	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7	-1,5	-0,2
Debito pubblico	106,3	116,1	119,0	120,0	119,4	116,9	112,8

Alla strategia del risanamento finanziario si affiancherà un'azione di riforma, destinata a superare gli ostacoli alla crescita e a innescare effetti sinergici nel percorso di rientro. L'impatto positivo sulla crescita determinata dall'attuazione delle riforme delineate nel Programma Nazionale di Riforma presentato contestualmente all'Aggiornamento del Programma di Stabilità, troverà a sua volta riflesso nell'evoluzione della finanza pubblica, coadiuvando il graduale processo di risanamento finanziario (in proposito si vedano i paragrafi 2.3 e 3.5).

VII. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

L'attenzione alla *fiscal governance* è progressivamente cresciuta a seguito dell'adozione del Patto di Stabilità e Crescita nell'area dell'unione monetaria. L'adozione del Patto ha indotto molti paesi a rafforzare le regole e le istituzioni nazionali atte a disciplinare la conduzione della politica fiscale al fine di garantire il rispetto dei vincoli sull'indebitamento netto e sul rapporto debito/PIL[1].

Il Consiglio Europeo del 24-25 marzo del 2011, adottando formalmente le conclusioni dei capi di stato o di governo dell'area dell'euro[2], ha ribadito l'impegno dei paesi membri a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel Patto di Stabilità e Crescita. Gli Stati membri mantengono la facoltà di scegliere la forma della regola e lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, ma faranno sì che la regola abbia una natura vincolante, sostenibile e sufficientemente forte a garanzia della disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale.

In Italia, miglioramenti alle regole e alle procedure di bilancio sono stati già apportati con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica[3]. Con tale legge nel 2009 sono state poste le basi normative per perseguire una disciplina fiscale più rigorosa, mediante l'introduzione del principio della programmazione di bilancio orientata al medio-lungo periodo e una pianificazione triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse. La legge di riforma di contabilità e finanza pubblica fornisce la cornice normativa che consente alle regole fiscali numeriche già esistenti di operare più efficacemente. Le stesse regole sono state ulteriormente rafforzate con le recenti modifiche apportate alla legge di contabilità e finanza pubblica approvate dal Parlamento[4].

VII.1 REGOLE DI BILANCIO

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) costituisce la regola cardine dell'assetto istituzionale di *fiscal governance* italiano. Ad esso si affiancano ulteriori regole fiscali a garanzia della disciplina di bilancio volte a conseguire una corretta programmazione della spesa pubblica sanitaria e a controllare la crescita della spesa farmaceutica.

Il Patto di Stabilità Interno[5] determina le modalità attraverso cui gli Enti locali e le Regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, definendo i

[1] In accordo con la definizione accreditata in sede europea, le regole fiscali nazionali sono norme permanenti espresse attraverso indicatori sintetici di *performance* fiscale. Le stesse puntano al raggiungimento di specifici obiettivi definiti in termini di saldi di bilancio, di spese ed entrate pubbliche, o delle loro maggiori componenti, nonché relativi al debito pubblico.

[2] Le conclusioni dei capi di stato e di governo, confluite nel „Patto per l'"euro" sono finalizzate ad istituire un coordinamento più stretto delle politiche economiche nell'"area dell'"euro, migliorare la competitività e aumentare la convergenza.

[3] L.n.196/2009.

[4] Proposta di legge recante "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'"Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri".

[5] Il Patto è stato introdotto dall'"art. 28 del collegato alla Legge Finanziaria per il 1999. Il PSI è stato oggetto di progressive riforme nel corso degli anni, fino ad arrivare a una sostanziale nuova stesura della normativa nel 2008 in concomitanza con l'"introduzione del piano triennale di correzione dei conti pubblici per il periodo 2009-11(del D.L. n. 112/2008, convertito con modificazioni nella L. n. 133/ 2008, art.77 bis). In tale occasione sono stati previsti strumenti premianti per gli enti virtuosi basati su due indicatori economici

vincoli specifici che gli enti sono tenuti a rispettare, congiuntamente a obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e a un sistema sanzionatorio in caso di inadempienza. Esso si affianca al più generale principio di carattere permanente richiamato nell'articolo 119 della Costituzione, che consente alle Amministrazioni locali il ricorso all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento degli investimenti[6].

Il Patto prevede una regola definita in termini di saldo di bilancio per i Comuni e le Province con una popolazione superiore a 5.000 abitanti, e un vincolo alla crescita nominale della spesa finale per le Regioni. La spesa considerata è quella complessiva, corrente e in conto capitale, al netto delle spese per concessioni di crediti e della spesa sanitaria[7].

Con la manovra finanziaria per il triennio 2011-2013[8] è stata riformulata la disciplina del PSI per gli Enti locali. Le nuove regole introducono un principio generale riguardante l'obiettivo strutturale del PSI definito come pareggio del saldo finanziario espresso in termini di competenza mista. Alla regola di carattere generale si affianca una regola specifica che dispone l'obbligo per gli enti locali di conseguire, per ciascun esercizio del triennio, un saldo di bilancio di entità proporzionale all'ammontare delle spese correnti registrato in media nel triennio 2006-2008. Tale ammontare viene calcolato moltiplicando la spesa corrente media registrata nel periodo 2006-2008, espressa in termini di impegni, per una percentuale fissata per ogni anno del triennio 2011-2013 e sottraendo all'importo ottenuto l'ammontare della riduzione dei trasferimenti. Rispetto alla disciplina vigente, il saldo programmatico viene dunque parametrato non più al saldo degli anni precedenti bensì alla spesa corrente, riferita a un intervallo temporale triennale. Poiché il nuovo meccanismo di calcolo determina una variazione sostanziale dell'obiettivo da conseguire rispetto al metodo precedente, per il solo esercizio 2011 è prevista una correzione. Si è poi proceduto a una razionalizzazione delle deroghe, con l'esclusione dal saldo finanziario di alcune voci di entrata e di spesa tra le quali quelle connesse a calamità naturali e agli interventi realizzati direttamente dagli enti locali per lo svolgimento di grandi eventi. Ulteriori deroghe sono previste per i comuni dissestati della Provincia dell'Aquila, per il Comune di Parma e per il Comune di Milano.

A rafforzamento del processo di consolidamento e riduzione del rapporto debito pubblico sul PIL, come già previsto dalla normativa vigente, è stato confermato il meccanismo di controllo della crescita nominale del debito pubblico per gli enti locali. Gli enti locali non possono aumentare la consistenza del proprio debito in essere al 31 dicembre dell'anno precedente, qualora la spesa per interessi superi il limite del 12 per cento per l'anno 2011, del 10 per cento per l'anno 2012 e dell'8 per cento a decorrere

---

sul grado di rigidità strutturale e indice di autonomia finanziaria, e meccanismi sanzionatori più incisivi in caso di inadempimento. Modifiche più recenti, introdotte a seguito della crisi, hanno sostanzialmente previsto esclusioni di voci di entrata e di spesa dal computo degli obiettivi per facilitare soprattutto la realizzazione di investimenti pubblici a livello locale e per fronteggiare eventi eccezionali.

[6] Il principio del rispetto del pareggio di bilancio corrente per gli enti locali è stato costituzionalizzato con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001.

[7] Dal 2008 gli obiettivi di enti locali e Regioni sono calcolati in termini di competenza mista. Secondo tale criterio, introdotto con la Legge Finanziaria per il 2008, il saldo finanziario è determinato dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di debiti.

[8] L. n. 220/2010 (Legge di Stabilità per il 2011).

dall'anno 2013 delle entrate relative ai primi tre titoli dell'entrata del rendiconto del penultimo anno precedente quello cui viene prevista l'assunzione dei mutui[9].

Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, per gli obiettivi di risparmio continua ad applicarsi la regola del controllo della spesa finale introdotta a partire dal 2002, ma a differenza del triennio precedente tali obiettivi sono fissati in misura distinta per le spese in termini di competenza e per le spese in termini di cassa. In ogni caso il complesso delle spese finali di competenza e di cassa per ciascuno degli anni 2011-2013 non può essere superiore alla media delle corrispondenti spese finali del triennio 2007-2009 ridotta di una percentuale predefinita. Restano escluse dal computo le spese per la sanità, soggette a disciplina specifica, le spese per la concessione di crediti, le spese correnti e in conto capitale per interventi cofinanziati dall'Unione Europea, relativamente ai finanziamenti comunitari.

Oltre al Patto di Stabilità Interno, tra le regole a carico delle regioni si segnala il 'Patto per la Salute' volto a conseguire una corretta programmazione della spesa sanitaria pubblica, esclusa dalla disciplina del Patto di Stabilità Interno.

Il Patto per la Salute determina l'ammontare delle risorse da destinare al Servizio Sanitario Nazionale ed è finalizzato a migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni garantendo l'unitarietà del sistema. In linea con la riforma federalista della sanità pubblica, il Patto ha confermato il passaggio graduale verso un modello di 'governo condiviso' tra amministrazione centrale e locale.

La Legge di Stabilità 2011, incrementa di 347,5 milioni il livello di finanziamento del SSN cui concorre ordinariamente lo Stato per il 2011[10]. Con riferimento ai soli risultati d'esercizio 2010 la legge consente alle Regioni, per le quali si è verificato il mancato raggiungimento degli obiettivi programmati di risanamento e riequilibrio economico-finanziario contenuti nel piano di rientro, di provvedere alla copertura del disavanzo sanitario mediante risorse del bilancio regionale a condizione che le relative misure di copertura siano state introdotte entro il 31 dicembre 2010. Inoltre, impone il divieto di intraprendere o proseguire fino al 31 dicembre 2011 azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle Regioni sottoposte ai piani di rientro e già commissariate alla data di entrata in vigore del D.L. n. 78/2010. Dispone poi che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sui pagamenti che le Regioni sottoposte a piani di rientro e commissariate trasferiscono alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, se effettuati prima del 31 maggio 2010, non producano effetti dal 31 maggio 2010 al 31 dicembre 2011. Gli enti del Servizio Sanitario Regionale e i tesorieri possono disporre, durante il periodo sopra indicato e per finalità istituzionali, delle somme che sono state loro precedentemente trasferite. Viene consentita una deroga al blocco automatico del *turn-over* del personale sanitario nella misura del 10 per cento, a condizione che entro il 31 ottobre 2010 i Tavoli tecnici abbiano verificato il rispetto parziale degli obiettivi previsti nel piano di rientro dal *deficit* sanitario presentato dalla regione interessata.

[9] L. 26 febbraio 2011, n. 10.

[10] L''incremento corrisponde ad una quota, limitata ai primi 5 mesi del 2011, del finanziamento che lo Stato si è impegnato ad assicurare alle Regioni nel nuovo Patto della Salute del dicembre 2009, rinviando a successivi provvedimenti il reperimento della restante quota di risorse.

Per quanto riguarda la spesa farmaceutica restano confermati i tetti rispetto alla spesa sanitaria pubblica previsti dalla normativa vigente[11].

Ulteriori interventi nel campo delle regole fiscali sono stati disposti con le recenti modifiche apportate alla legge di contabilità e finanza pubblica, in corso di approvazione[12].

Gli interventi prevedono l'ampliamento del perimetro di applicazione dei limiti alla spesa del bilancio dello Stato (si veda l'apposito riquadro) e l'introduzione di una disciplina più stringente per nuove limitazioni all'utilizzo delle eventuali maggiori risorse non previste per la copertura di nuovi o maggiori oneri.

In particolare, con riferimento al bilancio dello Stato, si prevede che il miglioramento del risparmio pubblico non possa più concorrere al finanziamento delle maggiori spese correnti disposte con la Legge di Stabilità. Le maggiori risorse saranno quindi destinate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica o, in alternativa, potranno essere impiegate unicamente per la sola riduzione della pressione fiscale, purché rimanga assicurato il mantenimento del valore positivo del predetto risparmio pubblico.

Allo stesso modo si dispone, inoltre, che le maggiori entrate eventualmente conseguite nel corso dell'anno in misura superiore a quelle previste non possano più essere utilizzate per la copertura degli oneri associati alle leggi ordinarie. In questo caso, le maggiori risorse andranno invece a miglioramento dei saldi di bilancio e, per questa via, contribuiranno alla riduzione del debito pubblico.

ADEGUAMENTO DEL CICLO DI BILANCIO AL SEMESTRE EUROPEO

Il rafforzamento delle procedure volte ad assicurare il coordinamento ex ante *delle politiche di bilancio a livello dell'Unione Europea, previsto con l'introduzione del cosiddetto 'Semestre europeo', nonché la revisione dei contenuti e dei tempi di presentazione dell'Aggiornamento del Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma, hanno reso necessaria l'adozione di modifiche alla recente legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196/2009)*[13]*. La proposta di legge,*

[11] Con il D.L.n.78 del 2009 cvt. nella L. 122/2009 il tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale a livello nazionale e regionale, comprensivo della quota di compartecipazione a carico degli assistiti, è stato ridotto dal 14,0 al 13,3 per cento, mentre il tetto di spesa per la spesa farmaceutica ospedaliera a livello di ogni singola regione è rimasto immutato al 2,4 per cento.

[12] Disegno di legge AC. 3921-B.

[13] Il rafforzamento della *governance* economica europea si completa con le misure previste in alcuni provvedimenti legislativi, attualmente in esame presso le istituzioni comunitarie volti ad aumentare il rigore nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita e l'efficacia della sorveglianza macroeconomica. Si veda in proposito la proposta di regolamento di modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (COM(2010)522), la proposta di regolamento di modifica del regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (COM(2010)526), la proposta di regolamento relativo all'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro (COM(2010)524), la proposta di direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (COM(2010)523), la proposta di regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (COM(2010)527) e la proposta di regolamento sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro (COM(2010)525).

recentemente approvata[14]*, adegua il ciclo e gli strumenti della programmazione economico-finanziaria nazionale alle regole adottate dalle istituzioni comunitarie.*

In linea con il nuovo calendario europeo, l'intero processo di programmazione nazionale viene anticipato alla prima parte dell'anno. Il termine di presentazione alle Camere del nuovo documento di programmazione (sostitutivo della Decisione di Finanza Pubblica), rinominato Documento di Economia e Finanza (DEF), è anticipato dal 15 settembre al 10 aprile. Ciò consente alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio dei documenti alle autorità comunitarie entro il 30 aprile. Si conferma, così, il coinvolgimento del Parlamento nel processo di programmazione già previsto con la previgente disciplina di contabilità e finanza pubblica. Allo stesso modo il provvedimento assicura il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella definizione degli obiettivi di finanza pubblica prevedendo che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica si esprima sul documento programmatico entro il 30 aprile.

Nel nuovo schema il DEF è articolato in tre sezioni.

La prima contiene lo schema del Programma di Stabilità predisposto secondo gli elementi e le informazioni richieste dal nuovo Codice di Condotta. In particolare, nel provvedimento approvato sono espressamente richiamati i principali contenuti previsti per il documento, mentre per tutte le altre informazioni non esplicitamente menzionate è formulato un apposito rinvio alla normativa comunitaria. Si realizza così la piena coerenza, anche nei contenuti, della programmazione nazionale con quella comunitaria. Lo stesso provvedimento mantiene, inoltre, alcuni elementi informativi già previsti dall'attuale normativa nazionale e non espressamente richiesti da quella comunitaria come ad esempio la ripartizione per sotto-settore istituzionale degli obiettivi di debito pubblico e la definizione delle previsioni e degli obiettivi dei saldi di cassa, anch'essi articolati per i sotto-settori delle Amministrazioni pubbliche. Si tratta di dati utili per la programmazione e per il controllo dell'evoluzione del debito pubblico, parametro al quale è attribuita maggiore attenzione nell'ambito delle recenti proposte di modifica dei regolamenti comunitari.

Nella seconda sezione del DEF sono riportati i dati e le informazioni che secondo la disciplina definita dalla Legge n.196/2009 costituivano il contenuto della Relazione sull'Economia e la Finanza Pubblica e della Decisione di Finanza Pubblica, ivi inclusa la relativa Nota metodologica. Tali informazioni riguardano i dati di consuntivo dell'anno precedente e gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi indicati nei precedenti documenti programmatici, nonché le previsioni di finanza pubblica almeno per il triennio successivo

La terza sezione reca lo schema del Programma Nazionale di Riforma, predisposto secondo i termini e i contenuti stabiliti dalla normativa comunitaria. Il documento indica le priorità del paese e le principali riforme strutturali da attuare in un quadro di compatibilità finanziaria con gli obiettivi di bilancio e i prevedibili effetti in termini di crescita dell'economia, riportando l'analisi degli eventuali squilibri macroeconomici nonché dei fattori che determinano la competitività del paese e lo stato di avanzamento delle riforme avviate.

L'anticipo della presentazione del documento di programmazione rende necessaria la previsione di una Nota di aggiornamento nel mese di settembre per aggiornare le stime macroeconomiche e di finanza pubblica in relazione alle maggiori informazioni disponibili. La Nota rappresenta anche lo strumento per aggiornare gli obiettivi programmatici precedentemente fissati con il documento di programmazione allo scopo di definire una diversa articolazione degli stessi tra i sotto-settori del conto economico delle Amministrazioni pubbliche ovvero per recepire le eventuali raccomandazioni

[14] Disegno di legge AC 3921-B, "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'"Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri".

formulate dalla Consiglio dell'Unione Europea sul Programma di Stabilità e sul Programma Nazionale di Riforma.
La modifica alla legge di contabilità e finanza pubblica costituisce anche l'occasione per la previsione di alcune disposizioni volte a rafforzare la disciplina fiscale in linea con le indicazioni formulate dalle istituzioni comunitarie. Il divieto di utilizzare eventuali maggiori entrate, rispetto alle previsioni, per la copertura di oneri relativi a nuove leggi, come anche la possibilità di utilizzare il miglioramento del risparmio pubblico, qualora positivo, unicamente per la copertura finanziaria di riduzioni di entrata disposte dalla Legge di Stabilità, permettono di indirizzare le maggiori risorse non previste alla riduzione del deficit *e del debito.*

APPLICAZIONE DI TETTI ALLA SPESA COMPLESSIVA

L'attenzione verso l'adozione di regole fiscali quantitative ha trovato crescente interesse nelle esperienze dei principali paesi industrializzati. Le motivazioni che emergono nel dibattito e nella letteratura sulla materia fanno riferimento principalmente agli effetti che tali regole producono in termini di rafforzamento della cosiddetta 'disciplina fiscale'. In questo ambito rientrano le regole fiscali sulla spesa. Queste intervengono generalmente attraverso la fissazione di limiti quantitativi alla dimensione delle spese complessive, o ad una parte di esse, e si inseriscono in uno schema di programmazione e di bilancio articolato secondo procedure di tipo top-down. *Tali procedure prevedono che la fase di programmazione e il processo di bilancio siano sostanzialmente organizzati secondo un percorso in cui la decisione sulla dimensione degli aggregati rilevanti del bilancio è assunta in una fase precedente rispetto alla allocazione delle grandezze finanziarie che compongono gli stessi aggregati. Ciò comporta che il bilancio sia progressivamente definito attraverso un processo 'a cascata' in cui, in relazione alle compatibilità finanziarie stabilite con la programmazione economica e finanziaria, siano prima stabiliti i saldi obiettivo (ma la decisione potrebbe riguardare anche alcuni grandi voci del bilancio come ad esempio il totale delle entrate o delle spese) e solo successivamente la ripartizione del bilancio nelle voci che compongono il saldo. Elemento essenziale di questo modello è che, in ciascuna fase, la decisione assunta acquisisce carattere vincolante per quella successiva e rappresenta il vincolo di bilancio entro il quale dettagliare ulteriormente l'allocazione delle risorse.*
In questo solco si pone la decisione assunta dall'Italia di prevedere, con la legge di riforma della contabilità e finanza pubblica[15], l'adozione di una apposita delega per l'introduzione di limiti alle spese del bilancio dello Stato[16]. Alle stesse motivazioni si riconduce la proposta di Direttiva della Commissione Europea[17] di prevedere, tra gli elementi che caratterizzano e disciplinano il fiscal framework *di ciascun paese, un sistema di regole fiscali numeriche definite in coerenza con gli obiettivi più generali di finanza pubblica e con l'obiettivo ultimo di limitare il ricorso a politiche pro-cicliche, soprattutto nei periodi più favorevoli.*
In linea con queste indicazioni e con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente l'applicazione di limiti alla spesa per il bilancio dello Stato prevista dalla riforma della contabilità e finanza pubblica, la legge recentemente approvata dal Parlamento ha ampliato l'ambito di riferimento a cui dovrà essere riferita l'applicazione dei predetti limiti. In particolare, tale aggregato, che inizialmente escludeva le

[15] L. n. 196/2009.
[16] Art. 40, c.2, lett. h) e i).
[17] COM (2010) 523.

cosiddette 'spese non rimodulabili"[18], è ora riferito all'intero complesso delle uscite del bilancio dello Stato. Naturalmente, come accade in tutti i paesi che già adottano questo sistema di regole, la loro determinazione dovrà tenere conto degli aspetti peculiari di ciascuna tipologia di spesa. Ciò al fine di rendere credibile e sostenibile la definizione degli stessi limiti.

La fissazione di tetti quantitativi alle spese dovrà inoltre tenere conto del carattere ciclico di queste voci di spesa, oltre a prevedere un adeguato sistema di monitoraggio della loro evoluzione e un opportuno sistema di incentivi/sanzioni che rafforzino la cogenza del vincolo stesso.

L'adozione di queste regole consentirà di rafforzare l'attenzione sugli aspetti allocativi del bilancio in un contesto, come quello in cui si trova il nostro Paese, in cui il vincolo finanziario risulta particolarmente stringente, soprattutto se valutato in relazione alla dimensione del debito pubblico e allo sforzo di risanamento finanziario che l'Italia si dovrà impegnare a perseguire nel corso dei prossimi anni. L'allocazione delle risorse avverrà infatti in uno schema in cui sarà maggiormente evidente la necessità di attuare scelte tra loro alternative, dati gli obiettivi di finanza pubblica fissati per rispettare gli impegni europei e il proposito di non incrementare la pressione fiscale.

L'applicazione di un sistema di limiti alla spesa richiede inoltre che siano adeguatamente approfondite le modalità inerenti la loro attuazione. Ciò consentirà di superare le difficoltà tecniche legate, ad esempio, alla necessità di raccordare la fissazione degli obiettivi in termini di indebitamento netto, definito secondo i criteri della contabilità nazionale, con la definizione di un limite ad un aggregato di spesa quantificato secondo i principi propri del bilancio dello Stato che risponde invece a criteri di contabilità pubblica. Questa ed altre questioni potranno più propriamente essere affrontate ed approfondite nell'ambito dei decreti legislativi di attuazione della delega prevista dalla Legge 196/2009.

[18] Definite dall"art. 21, c. 6 della Legge 196/2009 come "quelle per le quali l"amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione.".