

13. LA FINANZA PUBBLICA

Dopo il forte aumento del biennio precedente, nel 2010 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è sceso di 0,8 punti percentuali, al 4,6 per cento del PIL; il miglioramento ha riflesso la riduzione dell'incidenza delle spese sul prodotto, solo in parte compensata da quella delle entrate.

Al forte calo della spesa in conto capitale si è accompagnato un aumento inferiore al tasso di inflazione degli esborsi primari correnti. Tali andamenti sono il frutto degli interventi disposti con la manovra triennale dell'estate del 2008, solo in parte attenuati dalle misure di sostegno all'economia adottate nei successivi due anni.

La spesa per interessi si è ridotta ancora, beneficiando degli effetti residui della discesa dei tassi nel biennio 2008-09; tali effetti hanno più che compensato l'impatto dell'aumento del debito, il cui livello ha raggiunto il 119,0 per cento del PIL alla fine del 2010.

Gli andamenti dei conti pubblici rilevati nei primi mesi del 2011 appaiono coerenti con l'obiettivo di una riduzione dell'indebitamento netto al 3,9 per cento del PIL. Il risultato rifletterebbe un ulteriore calo delle spese in conto capitale e una dinamica delle spese correnti ancora inferiore al tasso di inflazione.

Per il 2012 il *Documento di economia e finanza* (DEF) conferma le stime tendenziali indicate lo scorso settembre: l'indebitamento netto tornerebbe sotto il 3 per cento del PIL, in linea con l'impegno preso in sede europea per il rientro dalla situazione di disavanzo eccessivo; il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto inizierebbe a ridursi.

Per il biennio successivo il DEF programma un deciso aggiustamento volto a conseguire un sostanziale pareggio di bilancio nel 2014; le misure correttive necessarie a realizzare tale obiettivo, indicate in 2,3 punti percentuali del PIL, saranno concentrate sulla spesa. Il Governo è orientato a definire i provvedimenti nelle prossime settimane, per consentirne l'approvazione in Parlamento entro luglio.

I programmi sono coerenti con le regole di bilancio europee vigenti e soddisfano il vincolo per la riduzione del peso del debito proposto nell'ambito della riforma della governance europea attualmente in discussione. Miglioramenti meno incisivi sul fronte del disavanzo primario rischierebbero di essere annullati dalla crescita degli oneri per interessi, come accadde alla fine degli anni ottanta.

Gli obiettivi del DEF implicano una contrazione della spesa considerevole e prolungata nel tempo. Affinché lo sforzo sia sostenibile, va incrementata l'efficienza delle diverse strutture pubbliche e valutata l'adequatezza di ciascuna voce di spesa.

L'operare del drenaggio fiscale ha accresciuto il carico tributario di 6 miliardi nell'ultimo triennio. La riduzione delle aliquote di prelievo, finanziata anche con il recupero delle aree di evasione, è indicata dal Governo tra le priorità della futura riforma della tassazione.

LA FINANZA PUBBLICA NEL 2010

La politica di bilancio per il 2010

L'obiettivo per l'indebitamento netto del 2010 indicato nel *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) del giugno del 2008 era pari all'1,0 per cento del PIL. Nei mesi seguenti, alla luce del rapido deterioramento della congiuntura, l'obiettivo veniva progressivamente elevato, fino al 5,0 per cento nel luglio del 2009. I successivi documenti di programmazione hanno confermato tale obiettivo (tav. 13.1); non vi sono state ulteriori misure di correzione del saldo rispetto alla manovra di bilancio definita nel luglio del 2008 (cfr. il riquadro: *La manovra di bilancio per gli anni 2009-2011*, in *Bollettino economico*, n. 54, 2008).

Tavola 13.1

Obiettivi, stime e consuntivo dei conti pubblici per l'anno 2010 (miliardi di euro e percentuali del PIL)							
VOCI	Amministrazioni pubbliche				Per memoria:		
	Indebita- mento netto	Avanzo primario	Spesa per interessi	Debito	Crescita % del PIL reale	PIL nominale	Indebita- mento netto 2009
Obiettivi							
DPEF (luglio 2009)	76,9	2,6	79,5	....	0,5	1.549,6	81,3
in percentuale del PIL	5,0	0,2	5,1	118,2			5,3
RPP e Nota di aggiornamento al DPEF (settembre 2009)	77,6	-0,7	77,0	....	0,7	1.564,8	80,9
in percentuale del PIL	5,0	0,0	4,9	117,3			5,3
Programma di stabilità e Nota di aggiornamento 2010-2012 (gennaio 2010)	77,9	-1,6	76,3	....	1,1	1.572,4	80,5
in percentuale del PIL	5,0	-0,1	4,9	116,9			5,3
Stime in corso d'anno							
Ruef (maggio 2010)	78,1	-6,8	71,4	....	1,0	1.554,3	80,8
in percentuale del PIL	5,0	-0,4	4,6	118,4			5,3
DFP (settembre 2010)	77,1	-5,1	72,1	1.842,3	1,2	1.554,7	80,8
in percentuale del PIL	5,0	-0,3	4,6	118,5			5,3
Consuntivo (1)	71,2	-1,1	70,2	1.843,0	1,3	1.548,8	81,7
in percentuale del PIL	4,6	-0,1	4,5	119,0			5,4

(1) Fonte: Istat e, per il debito, Banca d'Italia.

Obiettivi e previsioni. – Il DPEF del luglio del 2009 programmava per l'indebitamento netto una riduzione dal 5,3 per cento del prodotto atteso per il 2009 al 5,0 del 2010. Tale valore coincideva con la stima tendenziale.

Contestualmente alla presentazione del DPEF il Governo approvava un decreto anticrisi (decreto legge 1° luglio 2009, n. 78) che seguiva quelli approvati nel novembre del 2008 e nel febbraio del 2009. Il terzo decreto, anch'esso senza effetti sul saldo di bilancio, introduceva sgravi fiscali per gli investimenti in macchinari effettuati tra il luglio del 2009 e il giugno del 2010 e potenziava ulteriormente gli ammortizzatori sociali per il biennio 2009-2010 (cfr. il capitolo 13: La finanza pubblica nella Relazione sull'anno 2009). Un ulteriore sostegno al settore produttivo è stato fornito dal decreto approvato nel marzo del 2010 (decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito con la legge 22 maggio 2010, n. 73) che ha introdotto, fra l'altro, incentivi al consumo per 0,3 miliardi in settori ritenuti particolarmente colpiti dalla crisi volti a ottenere incrementi di efficienza energetica ed ecocompatibilità. Il decreto ha previsto altre spese per 0,1 miliardi, prevalentemente destinate al rifinanziamento delle missioni di pace. La copertura finanziaria degli interventi è stata garantita per tre quarti da misure di contrasto all'evasione fiscale e per il resto da riduzioni di spesa.

A settembre la *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) confermava la previsione del DPEF per l'indebitamento netto ma accentuava la flessione attesa per le spese in conto capitale, a fronte di una dinamica lievemente più sostenuta delle spese primarie correnti. Insieme alla RPP, il Governo presentava il disegno di legge finanziaria per il 2010, che non disponeva correzioni del saldo di bilancio.

La legge finanziaria per il 2010, approvata dal Parlamento alla fine del 2009, prevedeva maggiori spese ed entrate nette per 3,3 miliardi. A disposizioni che prorogavano ed estendevano interventi già avviati, affiancava misure di incentivo all'occupazione, stanziamenti aggiuntivi per l'Università e per il SSN, in attuazione del Patto per la salute per il triennio 2010-12. Le misure trovavano copertura soprattutto con la riduzione di precedenti stanziamenti di bilancio e con le entrate derivanti dagli effetti sul 2010 della riduzione dell'acconto Irpef dovuto alla fine del 2009 (il minor gettito in tale anno era stato a sua volta compensato dagli introiti dello scudo fiscale, introdotto con la manovra dell'estate).

A dicembre del 2009, sulla base dei risultati attesi per l'anno, il Consiglio dell'Unione europea (UE) avviava la Procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti dell'Italia e richiedeva al nostro paese di riportare il disavanzo al di sotto del limite del 3 per cento del PIL entro il 2012, un obiettivo in linea con il profilo di rientro già programmato con la RPP.

Il *Programma di stabilità* del gennaio del 2010, la *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica* (Ruef) del maggio successivo e la *Decisione di finanza pubblica* (DFP) del settembre scorso hanno nuovamente confermato la previsione per il disavanzo pur rivedendo significativamente le stime per le spese e per le entrate, a fronte di una crescita del prodotto di circa mezzo punto percentuale più alta di quella riportata nella RPP.

Alla fine di maggio il Governo, nel decreto che definiva la manovra per il triennio 2011-13 (decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122; cfr. il paragrafo: La politica di bilancio per il 2011), disponeva per il 2010 maggiori entrate nette e maggiori spese nette per 0,8 miliardi.

L'indebitamento netto

Nel 2010 l'indebitamento netto è sceso al 4,6 per cento del prodotto, dal 5,4 del 2009 (tav. 13.2); al netto della spesa per interessi si è raggiunto un sostanziale pareggio, contro un disavanzo dello 0,7 per cento del PIL nel 2009. I risultati sono stati più favorevoli di quelli registrati in media negli altri paesi dell'area dell'euro (cfr. il capitolo 6: *Le politiche di bilancio*) e delle stime della DFP.

Tavola 13.2

Principali indicatori di bilancio delle Amministrazioni pubbliche (1) (in percentuale del PIL)										
VOCI	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Entrate	45,0	44,5	45,1	44,5	44,2	45,8	46,9	46,7	47,1	46,6
Spese (2)	48,1	47,5	48,6	48,0	48,5	49,2	48,4	49,4	52,5	51,2
di cui: interessi	6,3	5,6	5,1	4,8	4,7	4,7	5,0	5,2	4,6	4,5
Avanzo primario	3,2	2,7	1,6	1,2	0,3	1,3	3,5	2,5	-0,7	-0,1
Indebitamento netto	3,1	2,9	3,5	3,5	4,3	3,4	1,5	2,7	5,4	4,6
Fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari	5,0	3,1	4,3	4,2	5,3	4,0	2,0	3,1	5,7	4,3
Debito	108,8	105,7	104,4	103,9	105,9	106,6	103,6	106,3	116,1	119,0

Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) In questa voce sono registrati, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico.

Rispetto alle stime della DFP, l'indebitamento netto è risultato più basso di 5,9 miliardi: le entrate totali e le spese correnti sono state inferiori rispettivamente di 8,2 e 8,6 miliardi; la spesa in conto capitale è stata inferiore di 5,5 miliardi, registrando una contrazione rispetto al 2009 del 18,5 per cento (-9,6 nella DFP). A quest'ultimo risultato hanno contribuito, tra l'altro, sia minori spese delle Amministrazioni locali sia la contrazione – superiore alle attese – dei contributi alle imprese.

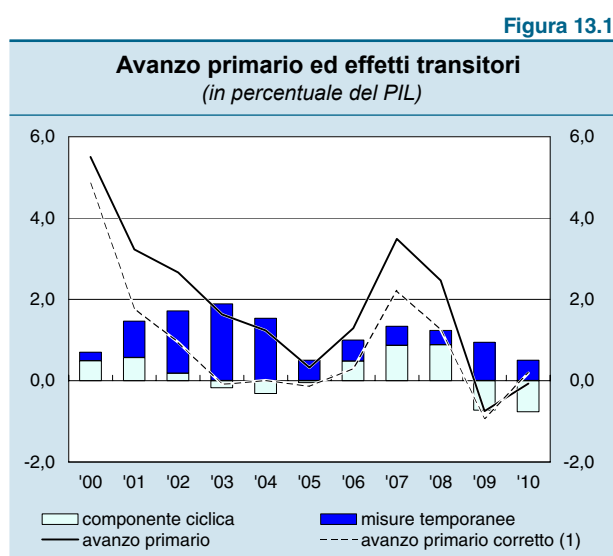
Il miglioramento dei conti rispetto al 2009 è derivato dalla contrazione delle spese primarie in rapporto al prodotto (-1,3 punti percentuali), che ha più che compensato il lieve calo dell'incidenza delle entrate (-0,5 punti; cfr. il paragrafo: *Le entrate e le spese*).

La contenuta dinamica delle spese ha riflesso i tagli previsti dalla manovra triennale del 2008. Gli effetti delle suddette misure sono stati solo in parte attenuati dai decreti anticrisi del 2008 e del 2009, dalla legge finanziaria per il 2010 e dalla manovra di bilancio per il periodo 2011-13, che in base alle valutazioni ufficiali hanno aumentato le spese e le entrate nette di circa 7 miliardi nel 2010; tenuto conto di tali misure, l'aumento a consuntivo delle spese nel biennio 2009-2010 è lievemente inferiore a quello previsto a settembre del 2008. L'aver indicato con largo anticipo l'entità delle risorse a disposizione degli enti potrebbe aver consentito loro di effettuare una più efficace programmazione, favorendo così il raggiungimento degli obiettivi di spesa.

La Nota di aggiornamento al DPEF diffusa nel settembre del 2008 prevedeva per il biennio 2009-2010 un tasso di crescita della spesa primaria pari all'1,8 per cento l'anno (26,2 miliardi nel biennio), meno della metà di quello registrato in media nel decennio precedente (4,4 per cento l'anno). Era previsto un calo in termini nominali della spesa in conto capitale (-0,7 per cento l'anno) e un incremento modesto dei consumi intermedi (0,6 per cento l'anno) e dei redditi da lavoro dipendente (1,4 per cento l'anno). A posteriori, il tasso di crescita della spesa primaria è stato pari al 2,2 per cento all'anno (30,3 miliardi nel biennio): la spesa in conto capitale è scesa del 4,4 per cento; le erogazioni per consumi intermedi e per redditi da lavoro sono salite, in media rispettivamente del 3,3 e dello 0,7 per cento.

L'indebitamento netto primario strutturale (ossia corretto per gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee; per la metodologia adottata, cfr. il paragrafo del capitolo 11: *L'indebitamento netto nel 2006* nella Relazione sull'anno 2006) è diminuito di circa un punto percentuale del prodotto (fig. 13.1). Il miglioramento è attribuibile in eguale misura alla riduzione delle spese e alla crescita delle entrate.

Il contributo del ciclo economico al disavanzo nel 2010 è stato negativo per circa 0,8 punti percentuali del PIL, sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente. L'impatto migliorativo sui conti delle misure temporanee (tra cui i proventi dello scudo fiscale, quelli delle imposte sostitutive introdotte con il decreto anticrisi del 2008, lo slittamento di gettito dovuto alla riduzione della misura dell'acconto Irpef della fine del 2009 e gli effetti temporanei della riforma dell'Ires del 2008) si è invece ridotto, passando da 0,9 punti percentuali del prodotto a 0,5. La stima della parte del disavanzo del 2010 attribuibile al ciclo economico è inferiore a quella contenuta nel DEF dello scorso aprile (1,3 punti percentuali del PIL) soprattutto perché tiene conto degli effetti di composizione derivanti da una crescita non omogenea delle componenti del PIL. Tali effetti sono stati particolarmente rilevanti nel



(1) Al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee; in percentuale del PIL di trend.

2009, pesando anche sulla differenza osservata nel 2010: complessivamente nel biennio le componenti del prodotto che più influenzano il bilancio pubblico (i consumi delle famiglie e le retribuzioni lorde) hanno infatti registrato una dinamica più favorevole di quella del PIL.

Le entrate e le spese

Le entrate. – Le entrate delle Amministrazioni pubbliche, che nel 2009 erano diminuite del 2,2 per cento (-16,0 miliardi), hanno registrato nel 2010 un lieve aumento (0,9 per cento; 6,6 miliardi). La pressione fiscale è passata dal 43,1 al 42,6 per cento (tav. 13.3).

Tavola 13.3

Entrate delle Amministrazioni pubbliche (1) (in percentuale del PIL)										
VOCI	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Imposte dirette	14,7	13,9	13,4	13,3	13,3	14,4	15,1	15,3	14,7	14,6
Imposte indirette	14,2	14,3	14,0	14,0	14,2	14,8	14,7	13,8	13,6	14,0
Imposte in c/capitale	0,1	0,2	1,3	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,8	0,2
Pressione tributaria	29,0	28,4	28,7	28,0	27,6	29,2	29,8	29,1	29,0	28,8
Contributi sociali	12,3	12,5	12,6	12,6	12,8	12,8	13,3	13,8	14,1	13,8
Pressione fiscale	41,3	40,8	41,4	40,6	40,4	42,0	43,1	42,9	43,1	42,6
Altre entrate correnti	3,5	3,5	3,4	3,6	3,5	3,6	3,5	3,6	3,8	3,8
Altre entrate in c/capitale	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Totale entrate	45,0	44,5	45,1	44,5	44,2	45,8	46,9	46,7	47,1	46,6

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

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

La modesta dinamica delle entrate ha riflesso l'ampia flessione delle imposte in conto capitale (-8,9 miliardi), connessa con la riduzione degli incassi dello scudo fiscale (cfr. il capitolo 13: *La finanza pubblica* nella Relazione sull'anno 2009) e del gettito delle imposte sostitutive introdotte con il decreto anticrisi del 2008. Le entrate correnti sono invece cresciute in linea con il PIL (2,1 per cento; 15,0 miliardi), trainate prevalentemente dalle imposte indirette (5,1 per cento; 10,5 miliardi), in particolare dall'IVA. Il gettito di quest'ultima ha risentito della forte riduzione delle compensazioni d'imposta (quasi 6 miliardi, secondo i dati diffusi dal Ministero dell'Economia e delle finanze, MEF) seguita all'introduzione, nel gennaio del 2010, di vincoli normativi più stringenti. Le imposte dirette sono aumentate (1,2 per cento; 2,6 miliardi) grazie all'andamento dell'Irpef. I contributi sociali effettivi sono cresciuti dello 0,5 per cento (1,1 miliardi), a fronte di una dinamica della massa retributiva più sostenuta (1,0 per cento).

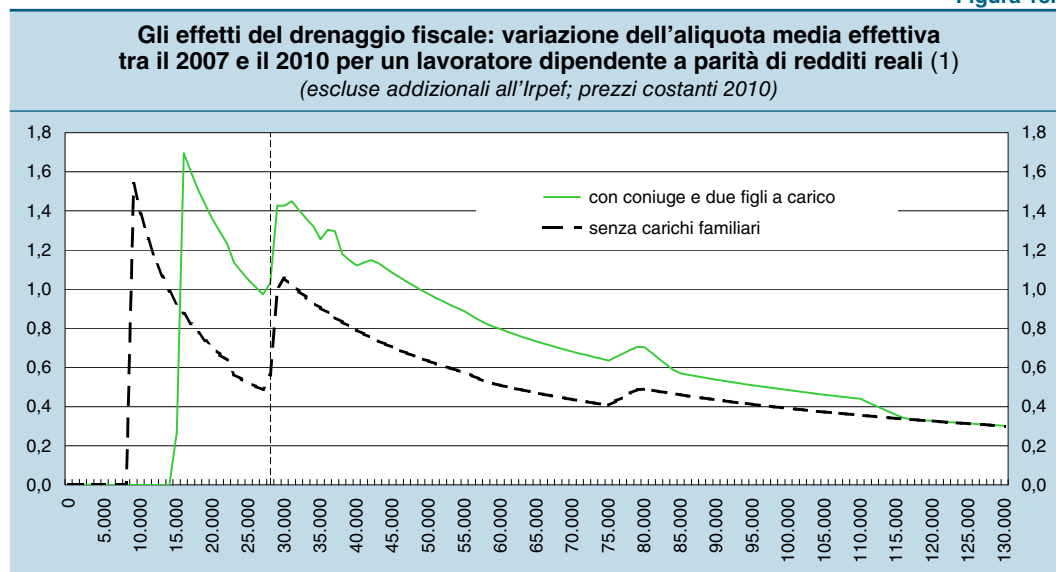
Le analisi che seguono, relative ai singoli tributi, si basano sulle entrate di cassa contabilizzate nel bilancio dello Stato. I tributi locali sono discussi nel paragrafo: *Le Amministrazioni locali*.

Gli incassi dell'Irpef sono cresciuti del 4,2 per cento (6,4 miliardi), sospinti dall'incremento registrato dalle ritenute sui redditi da lavoro dipendente (2,8 per cento; 3,3 miliardi) e dalla diminuzione della misura dell'acconto stabilita alla fine del 2009, che ha comportato uno slittamento di gettito dal 2009 al 2010 valutato ufficialmente in quasi 4 miliardi. L'aumento di gettito attribuibile al drenaggio fiscale è valutabile in poco meno di 2 miliardi.

L'ultima revisione della struttura dell'Irpef è entrata in vigore il 1° gennaio 2007. Nel triennio 2008-2010 si stima che il drenaggio fiscale abbia accresciuto gli incassi di quasi 6 miliardi (poco meno di mezzo punto percentuale del PIL), a parità di reddito reale ed escludendo le addizionali all'Irpef; nel 2011 vi sarebbe un ulteriore aggravio per quasi 3 miliardi.

L'aggravio d'imposta, data l'esistenza di detrazioni decrescenti all'aumentare del reddito, è relativamente più elevato in corrispondenza di redditi bassi e in presenza di carichi familiari (fig. 13.2). In particolare, per un lavoratore dipendente con una retribuzione lorda pari a quella media di contabilità nazionale, l'aliquota media effettiva è salita tra il 2007 e il 2010, a parità di reddito in termini reali, di 0,6 punti percentuali (al 21,5 per cento) in assenza di carichi familiari e di 1,0 punti (al 14,7 per cento) in presenza del coniuge e di due figli a carico.

Figura 13.2



(1) La linea verticale è tracciata in corrispondenza dell'importo della retribuzione lorda media di contabilità nazionale.

Il gettito dell'imposta sulle società è rimasto sostanzialmente invariato dopo essere diminuito per due anni consecutivi. L'aumento del versamento in acconto dell'imposta dovuta per il 2010 (3,6 per cento; 0,9 miliardi) e quello dei ruoli hanno compensato la flessione del saldo relativo ai redditi del 2009 (-10,3 per cento; -1,0 miliardi), che ha riflesso gli effetti della congiuntura sfavorevole.

Le imposte sostitutive sui redditi delle attività finanziarie sono scese del 42,5 per cento (-5,6 miliardi). Il calo ha riguardato soprattutto la componente relativa agli interessi sui depositi bancari (-5,2 miliardi), che riflette con ritardo l'andamento dei tassi di interesse e per la quale erano stati versati acconti in eccesso nel 2009. Le altre imposte dirette contabilizzate nel bilancio dello Stato sono diminuite di 7,4 miliardi. Vi hanno influito la riduzione del gettito delle imposte sostitutive introdotte con il decreto anticrisi del 2008 (-4,7 miliardi) e il venire meno della quasi totalità degli introiti dello scudo fiscale (-3,2 miliardi).

La dinamica delle imposte indirette è stata sostenuta dall'aumento del gettito dell'IVA (3,8 per cento; 4,2 miliardi). L'imposta prelevata sulle importazioni da paesi extra UE è cresciuta del 27,7 per cento (3,1 miliardi), prevalentemente a causa dell'aumento del prezzo del petrolio. L'IVA versata sugli scambi interni è salita dell'1,1 per cento (1,1 miliardi), un incremento analogo a quello che ha registrato la base imponibile stimata sommando le spese finali imponibili delle famiglie ai consumi intermedi e agli investimenti non detraibili.

Nel Rapporto della Corte dei conti sul coordinamento della finanza pubblica del 24 maggio scorso, sulla base di stime effettuate dall'Agenzia delle entrate si valuta che il rapporto tra la base imponibile non dichiarata dell'IVA e il PIL sia diminuito lievemente negli ultimi decenni: da un valore medio di circa il 20 per cento del PIL negli anni ottanta a poco meno del 18 per cento nel decennio 2000-09. Nel 2009 vi sarebbe stata una flessione del suddetto rapporto (dal 16,7 per cento al 15,3) connessa con la riduzione dell'ammontare di crediti di imposta rinviati all'anno successivo. Quest'ultima riduzione, pari a poco più di 6 miliardi, riflette soprattutto l'introduzione nell'estate del 2009 di norme più stringenti sulle compensazioni di crediti d'imposta per il 2010.

Il livello dell'evasione dell'IVA rimane tuttavia elevato nel confronto con gli altri principali paesi europei. Da un'analisi condotta dal Dipartimento delle Finanze del MEF, riportata nel Rapporto, emerge che in Italia la base imponibile dell'IVA non dichiarata è stata pari nel 2009 a oltre un terzo della base teorica. Tale valore è inferiore soltanto a quello stimato per la Spagna e ampiamente superiore a quelli relativi alla Francia, alla Germania, ai Paesi Bassi e al Regno Unito.

Le imposte di fabbricazione sugli oli minerali sono diminuite del 5,1 per cento (-1,1 miliardi); al netto di disomogeneità contabili esse sarebbero scese poco meno del 2 per cento. Il gettito dell'imposta sul gas metano è sceso del 4,4 per cento (-0,2 miliardi) a causa del minore versamento a congruaglio di aprile.

Le spese. – Nel 2010 le spese primarie delle Amministrazioni pubbliche sono scese in valore nominale per la prima volta dal dopoguerra (-0,5 per cento) risentendo della forte contrazione della spesa in conto capitale. L'incidenza sul prodotto è diminuita al 46,7 per cento (tav. 13.4).

Tavola 13.4

Spese delle Amministrazioni pubbliche (1) (in percentuale del PIL)										
VOCI	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Redditi da lavoro dipendente	10,5	10,6	10,8	10,8	11,0	11,0	10,6	10,8	11,3	11,1
Consumi intermedi	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5	5,2	5,2	5,5	6,0	5,9
Prestazioni sociali in natura	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7	2,7	3,0	2,9
Prestazioni sociali in denaro	16,2	16,5	16,8	16,9	17,0	17,0	17,1	17,7	19,2	19,3
Interessi	6,3	5,5	5,1	4,7	4,6	4,6	5,0	5,2	4,6	4,5
Altre spese correnti	3,2	3,3	3,6	3,6	3,6	3,6	3,7	3,8	4,1	4,0
Totale spese correnti	43,9	43,8	44,2	44,0	44,4	44,2	44,3	45,6	48,1	47,8
di cui: spese al netto degli interessi	37,6	38,3	39,1	39,3	39,8	39,5	39,3	40,4	43,5	43,2
Investimenti fissi lordi (2)	2,4	1,7	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,5	2,1
Altre spese in conto capitale	1,8	1,9	1,9	1,5	1,7	2,7	1,7	1,5	1,8	1,4
Totale spese in conto capitale (2)	4,2	3,6	4,3	4,0	4,1	5,0	4,0	3,8	4,4	3,5
Totale spese (2)	48,1	47,4	48,6	48,0	48,5	49,2	48,4	49,4	52,5	51,2
di cui: spese al netto degli interessi (2)	41,8	41,9	43,4	43,3	43,9	44,6	43,4	44,2	47,8	46,7

Fonte: elaborazioni su dati Istat.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) In questa voce sono registrati, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico.

La spesa primaria corrente è cresciuta dell'1,3 per cento, meno dell'inflazione, riflettendo una dinamica modesta delle erogazioni per redditi da lavoro, consumi intermedi e prestazioni sociali in natura.

Sulla dinamica della spesa per redditi da lavoro (0,5 per cento) hanno influito gli incrementi retributivi concessi al personale dirigente per il biennio 2006-07 e per quello 2008-09; con questo rinnovo la tornata contrattuale 2008-09 per il complesso del pubblico impiego si è sostanzialmente conclusa.

La manovra per il triennio 2011-13 ha confermato il limite massimo del 3,2 per cento, già applicato ai contratti sottoscritti nel 2009, per gli aumenti retributivi relativi al biennio 2008-09. La misura ha riguardato principalmente il personale dirigente. Per il periodo 2011-13 la manovra ha congelato i trattamenti economici dei dipendenti pubblici al livello spettante nel 2010, ha ridotto quelli più elevati e ha bloccato i rinnovi contrattuali relativi al triennio 2010-12, riconoscendo solo l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale.

Un'analisi econometrica condotta sui dati dell'indagine campionaria EU-SILC relativi a dieci paesi dell'area dell'euro e al periodo 2004-07, stima, tenendo conto dell'età, del sesso, del livello di istruzione, della qualifica professionale e dell'area geografica, un differenziale salariale in favore del settore pubblico in tutti i paesi considerati. Il differenziale è particolarmente elevato (tra il 19 e il 25 per cento) in Grecia, Italia, Irlanda, Portogallo e Spagna; è stimato intorno al 10 per cento in Austria, Germania e Slovenia e al 5 per cento in Belgio e Francia. Il differenziale, più elevato per le donne, generalmente si riduce se viene stimato sui salari mensili invece che su quelli orari; la stima rimane comunque intorno al 16-17 per cento in Grecia, Irlanda e Spagna e superiore al 10 per cento in Italia, Germania, Portogallo e Slovenia. Per i paesi per i quali si dispone di dati disaggregati a livello territoriale, differenze notevoli tra aree geografiche emergono in Italia e Spagna, minori in Grecia e Francia e quasi nulle in Austria, Belgio e Germania, suggerendo che una contrattazione salariale a livello territoriale nel pubblico impiego, come in Belgio e Germania, può determinare dinamiche salariali più coerenti con le condizioni locali del mercato del lavoro.

I consumi intermedi sono aumentati lievemente (0,4 per cento), dopo la forte crescita registrata nel 2009 (6,5 per cento) dipesa anche dal concentrarsi di consegne al Ministero della Difesa e dall'andamento dei SIFIM (servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati). Sono scesi del 6,2 per cento gli esborsi delle Amministrazioni centrali, per effetto del venire meno dei suddetti fattori, mentre sono cresciuti del 2,7 per cento quelli delle Amministrazioni locali.

La spesa per le prestazioni sociali in natura ha rallentato significativamente (1,0 per cento, a fronte del 3,5 registrato in media nel quinquennio precedente) risentendo dell'andamento della spesa sanitaria (che ne costituisce circa il 90 per cento; cfr. il paragrafo: *Le Amministrazioni locali*).

Le prestazioni sociali in denaro sono cresciute del 2,3 per cento. La componente pensionistica, che assorbe oltre l'85 per cento della spesa, è salita del 2,1 per cento (4,1 nel 2009); le altre erogazioni hanno registrato un aumento molto più contenuto di quello degli anni precedenti (3,5 per cento contro 13,0 nel 2009, 12,3 nel 2008, 12,4 nel 2007).

Il rallentamento della dinamica della spesa pensionistica ha riflesso principalmente il calo dell'adeguamento automatico dei trattamenti ai prezzi (dal 3,5 per cento del 2009 allo 0,4 del 2010) su cui ha influito per lo 0,3 per cento il recupero in sede di conguaglio che risente, a sua volta, delle differenze tra le stime dell'inflazione effettuate a fine anno e i dati di consuntivo. Anche l'aumento del numero delle pensioni sarebbe stato contenuto. I dati disponibili indicano che il numero dei trattamenti erogati dall'INPS, esclusi quelli per invalidità, sarebbe rimasto sostanzialmente stabile; quello delle pensioni erogate dall'INPDAP sarebbe cresciuto dell'1,7 per cento. A queste due componenti sono riconducibili rispettivamente circa il 68 e il 12 per cento dei trattamenti pensionistici.

Tra le prestazioni sociali in denaro diverse dalle pensioni, si è ridotto il tasso di crescita delle spese per gli assegni di integrazione salariale e per le indennità di disoccupazione (10,5 per cento a fronte del 63,6 e 17,7 rispettivamente nel 2009 e nel 2008) su cui hanno influito le misure relative agli ammortizzatori sociali per il biennio 2009-2010 (cfr. il capitolo 13: La finanza pubblica nella Relazione sull'anno 2009). Dopo l'arresto del 2009, è ripresa la forte crescita delle erogazioni per le liquidazioni dei dipendenti pubblici, in connessione con la crescita dei pensionamenti nel 2009. Le altre spese, prevalentemente di natura assistenziale, hanno registrato un notevole calo (-10,7 per cento) su cui ha inciso il venire meno del trasferimento monetario una tantum in favore dei nuclei a basso reddito introdotto nel novembre del 2008 (valutato in circa 1,5 miliardi; decreto legge 29 novembre 2008, n. 185).

Il forte calo della spesa in conto capitale (-18,5 per cento) ha portato l'incidenza sul prodotto di questa voce sui livelli minimi del decennio. Al netto dei proventi delle dismissioni immobiliari e del riacquisto nel 2009 degli immobili rimasti invenduti

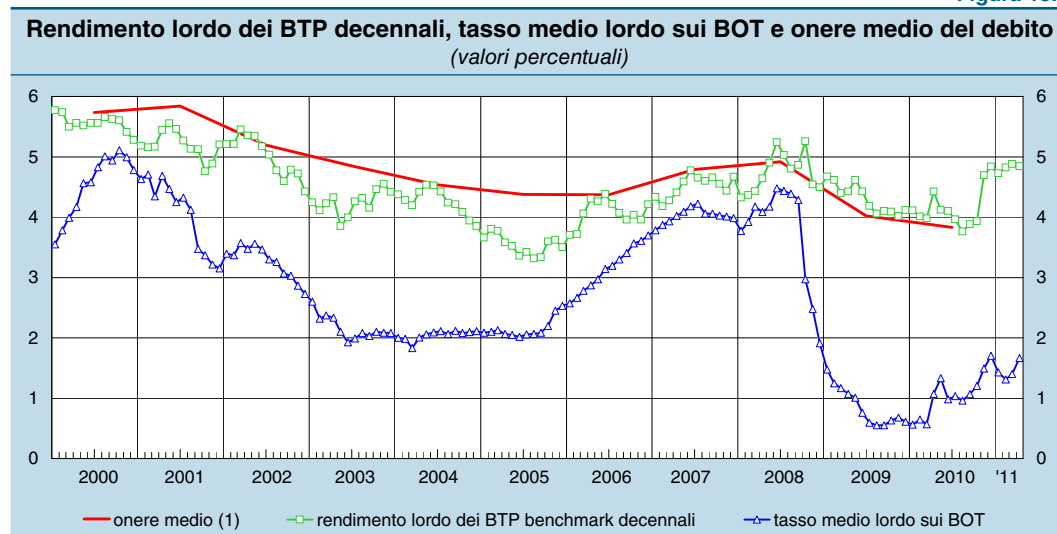
nell'ambito dell'operazione di cartolarizzazione SCIP2 (0,9 miliardi), gli investimenti sono diminuiti del 14,1 per cento, al 2,1 per cento del PIL. La riduzione è stata più intensa per le Amministrazioni locali (-15,6 per cento), che assorbono oltre il settanta per cento della spesa, che per le Amministrazioni centrali (-8,7 per cento).

La spesa per interessi è scesa marginalmente (-0,4 per cento). In media d'anno i tassi all'emissione sui titoli a breve termine sono stati lievemente superiori a quelli del 2009 (di 0,2 punti); di entità analoga è stato il calo dei tassi a lungo termine. L'impatto sulla spesa dell'incremento del debito è stato compensato dagli effetti sia della riduzione dei tassi nel 2009 sulla componente a breve termine o indicizzata del debito, sia della sostituzione dei titoli a lungo termine emessi in passato con cedole elevate.

I tassi medi lordi sui BOT, pari allo 0,6 per cento alla fine del 2009, sono aumentati nel corso del 2010 raggiungendo l'1,7 per cento a dicembre. Dopo un lieve calo nel primo trimestre si sono riportati sull'1,7 per cento in aprile (fig. 13.3). L'andamento nel 2010 dei tassi sui titoli a più lunga scadenza ha riflesso, anche se in misura contenuta, le tensioni sui mercati del debito sovrano di alcuni paesi dell'area dell'euro. Il rendimento del BTP decennale, rimasto intorno al 4 per cento nei primi sette mesi del 2010, si è portato su valori lievemente più contenuti da agosto, per poi aumentare di circa un punto in novembre (con la crisi dell'Irlanda); si è mantenuto intorno al 4,8 per cento fino all'aprile scorso. Nel complesso l'onere medio del debito, calcolato come rapporto tra spesa per interessi e consistenza media del debito, è sceso di 0,2 punti (-0,9 nel 2009) al 3,8 per cento.

Il differenziale di rendimento tra i titoli decennali italiani e i Bund tedeschi ha raggiunto un massimo alla fine di novembre (circa 200 punti base; cfr. il paragrafo del capitolo 15: I titoli pubblici). Alla fine di aprile del 2011 il differenziale era poco superiore ai 160 punti.

Figura 13.3



(1) L'onere medio del debito è determinato dal rapporto fra la spesa per interessi e la consistenza media del debito durante l'anno.

Le Amministrazioni locali

Per la prima volta negli ultimi trent'anni, sia le entrate sia le spese delle Amministrazioni locali sono diminuite. Il calo delle entrate è stato tuttavia più intenso; il disavanzo è pertanto salito allo 0,5 per cento del PIL (dallo 0,3 del 2009).

I dati riportati in questo paragrafo sono stati depurati dagli effetti di una partita contabile che ha modificato in uguale misura sia le entrate sia le spese del conto delle Amministrazioni locali, senza influire sul saldo. Tale partita riguarda il versamento da parte delle Regioni al bilancio dello Stato della

differenza (positiva) fra il gettito effettivo dell'IRAP e dell'addizionale all'Irpef e quello stimato in sede di determinazione dei trasferimenti erariali per il finanziamento della sanità per gli anni 2001-06. Nel conto economico delle Amministrazioni locali l'operazione è stata contabilizzata per 6,1 miliardi nel 2009 e 2,7 nel 2010 (fra i trasferimenti in conto capitale a enti pubblici, nelle spese, e fra i trasferimenti correnti da enti pubblici, nelle entrate).

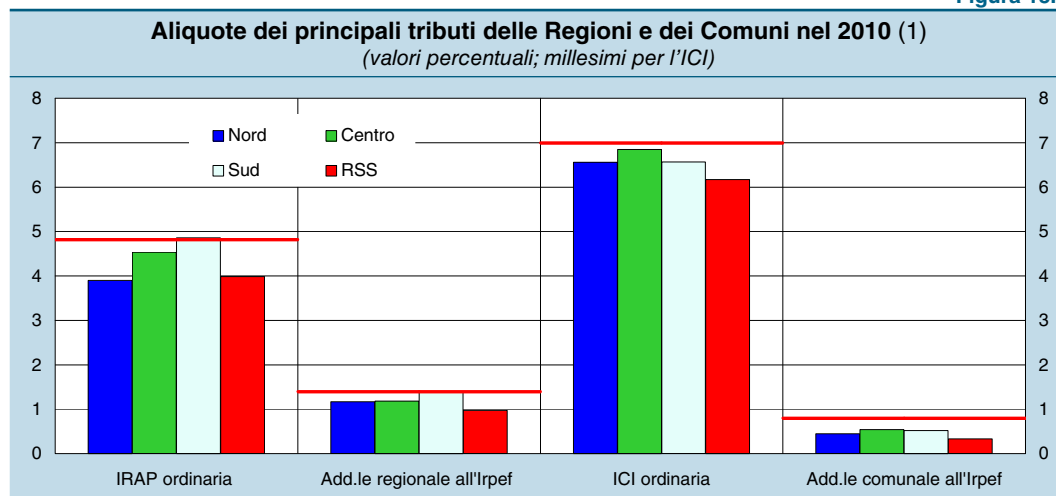
Le entrate totali sono diminuite del 2,9 per cento (al 15,3 per cento del PIL) a causa della contrazione dei trasferimenti da altri enti pubblici e dall'estero (-8,3 per cento complessivamente). In particolare, i trasferimenti pubblici si sono ridotti del 6,6 per cento (a 99,2 miliardi) nella componente corrente e del 20,3 per cento (a 10,1 miliardi) per la parte relativa ai contributi agli investimenti. Le risorse dall'estero, connesse in particolare con l'erogazione di fondi dalla UE, sono diminuite del 25,5 per cento (a 1,6 miliardi).

Le entrate tributarie hanno ripreso a crescere (del 2,8 per cento, al 6,1 per cento del PIL), dopo essere calate nel 2008 e nel 2009. Le imposte indirette sono aumentate dell'1,8 per cento (a 64,1 miliardi); quelle dirette del 5,0 per cento (a 31,1 miliardi).

Le risorse tributarie regionali hanno segnato una ripresa (4,4 per cento, a 73,3 miliardi). La flessione dell'IRAP si è arrestata: il gettito è salito dell'1,2 per cento (a 32 miliardi), dopo una contrazione del 19,7 per cento nel complesso del biennio 2008-09. Anche l'addizionale regionale all'Irpef ha ripreso a crescere (1,1 per cento, a 8,2 miliardi) a fronte della sostanziale stazionarietà del gettito delle tasse automobilistiche (5,4 miliardi). I tributi delle Province sono rimasti sostanzialmente stabili (-0,4 per cento; 4,2 miliardi): alla crescita dell'imposta sull'assicurazione per la responsabilità civile automobilistica (1,4 per cento, a circa 2 miliardi) si è contrapposta la flessione dell'imposta di trascrizione (-3,1 per cento, a 1,1 miliardi). Le entrate tributarie comunali sono diminuite del 2,7 per cento (a 16,3 miliardi). Il gettito dell'ICI si è ridotto del 3,0 per cento (a 9,2 miliardi); anche l'addizionale all'Irpef è lievemente diminuita (-1,0 per cento, a 2,8 miliardi).

La facoltà di incrementare le aliquote è stata sospesa nell'estate del 2008 per tutti i tributi locali (fra il 2002 e il 2006 la sospensione aveva riguardato solo l'IRAP e le addizionali all'Irpef). La limitazione non si applica nelle Regioni con elevati disavanzi sanitari: per tali enti, in caso di commissariamento, sono previsti incrementi automatici delle aliquote dell'IRAP e dell'addizionale all'Irpef fino a 0,15 e 0,30 punti (rispettivamente) oltre la soglia massima consentita (4,82 per cento per l'IRAP e 1,4 per l'addizionale all'Irpef); tale soglia è stata superata, nel 2010, da quattro Regioni (Campania, Calabria, Lazio e Molise). La figura 13.4 mostra che le aliquote in vigore nella media delle regioni meridionali sono ai livelli massimi; nel caso dei principali tributi comunali, le aliquote più elevate si riscontrano generalmente al Centro e al Sud.

Figura 13.4



Fonte: elaborazioni su dati degli enti e del MEF.

(1) Medie ponderate per la base imponibile (desunta dalle dichiarazioni) nel caso dell'IRAP e delle addizionali all'Irpef; per l'ICI, le aliquote sono ponderate per il gettito desunto dai certificati di conto consuntivo del 2006.

Un'analisi econometrica delle scelte di tassazione dei Comuni in materia di ICI ordinaria nel periodo 1998-2006 evidenzia, oltre al ruolo delle variabili esplicative tradizionali (quali l'ampiezza demografica e la struttura per età della popolazione), la rilevanza di fenomeni imitativi fra enti vicini; tali comportamenti sarebbero in parte collegati con il ciclo politico.

Nel 2010 le spese complessive delle Amministrazioni locali sono scese dell'1,9 per cento (al 15,8 per cento del PIL). La spesa primaria corrente è aumentata dell'1,5 per cento (a 210,4 miliardi), in netta decelerazione rispetto al biennio 2008-09; in particolare i redditi da lavoro sono aumentati dell'1,6 per cento (a 72,9 miliardi), i consumi intermedi del 2,7 (a 64,7 miliardi).

La spesa sanitaria rappresenta oltre la metà delle spese correnti delle Amministrazioni locali e circa l'80 per cento di quelle delle Regioni. Nel 2010 essa è cresciuta del 2,7 per cento (3,8 e 6,2 in media all'anno rispettivamente nel quinquennio e nel decennio precedente), rimanendo invariata in rapporto al prodotto (7,3 per cento).

Le prestazioni sociali in natura sono aumentate dell'1,1 per cento; la loro dinamica è stata contenuta dal calo delle erogazioni per l'assistenza ospedaliera convenzionata (-1,4 per cento) e dalla flessione, per il quarto anno consecutivo, delle prestazioni farmaceutiche (-0,6 per cento). I redditi da lavoro dipendente, circa un terzo del totale della spesa sanitaria, sono cresciuti del 4,0 per cento, a fronte della riduzione del 3,2 registrata nel 2009; vi hanno influito le erogazioni connesse con il rinnovo dei contratti per i dirigenti del SSN. La spesa per consumi intermedi (pari a un quarto del totale) è cresciuta del 3,7 per cento, meno della metà della media del quinquennio precedente. Sul rallentamento complessivo della spesa hanno inciso gli interventi attuati negli ultimi anni nell'ambito dei piani di rientro dai deficit sanitari (cfr. il paragrafo del capitolo 13: Le Amministrazioni locali nella Relazione sull'anno 2008 e L'economia delle regioni italiane, Banca d'Italia, «Economie regionali», in corso di pubblicazione). Le Regioni sottoposte a piani di rientro sono: l'Abruzzo, la Calabria, la Campania, il Lazio, il Molise, il Piemonte, la Puglia, la Sardegna, la Sicilia; il percorso di rientro risulta completato per la Liguria.

La spesa in conto capitale è scesa in rapporto al PIL ai livelli della metà degli anni novanta. Escludendo le dismissioni immobiliari, essa è calata del 18,2 per cento (a 31,7 miliardi) riflettendo la marcata contrazione degli investimenti (-15,6 per cento, a 24,3 miliardi) e dei contributi agli investimenti (-27,9 per cento).

L'utilizzo di strumenti finanziari derivati. – È proseguita la riduzione dell'utilizzo di strumenti finanziari derivati da parte delle Amministrazioni locali, risentendo della chiusura anticipata di operazioni in essere. Gli enti, dal giugno del 2008, non possono stipulare nuovi contratti fino all'entrata in vigore di un regolamento del MEF di riordino della disciplina (cfr. il paragrafo del capitolo 13: *Il fabbisogno e il debito* nella Relazione sull'anno 2008).

Alla fine del mese di marzo del 2011, sulla base delle segnalazioni di vigilanza e della Centrale dei rischi, che rilevano solo i contratti conclusi con intermediari operanti in Italia, il valore nozionale dei contratti (cfr. nell'Appendice la voce del Glossario: Valore nozionale) era pari a 17,5 miliardi (17,6, 22,5 e 26,1, rispettivamente, alla fine del 2010, del 2009 e del 2008). Il valore di mercato negativo per gli enti, che indica l'ammontare che dovrebbero versare agli intermediari se le operazioni in essere venissero chiuse anticipatamente, era pari a circa 0,9 miliardi, in riduzione di oltre il 10 per cento rispetto al livello medio registrato nell'ultimo triennio (in base alle regole stabilite in sede europea tale valore non concorre alla determinazione del debito degli enti). Alcuni contratti presentano un valore di mercato positivo a favore degli enti; nel complesso, tale valore è rimasto sostanzialmente costante a circa 0,1 miliardi. Il numero degli enti con contratti derivati aventi valore di mercato negativo superiore alla soglia di rilevazione della Centrale dei rischi (pari a 30.000 euro dal gennaio 2009, 75.000 in precedenza) è sceso a 302 (di cui 11 Regioni, 26 Province e 253 Comuni), a fronte di 308 e 483, rispettivamente, alla fine del 2010 e del 2009.

Lo stato di attuazione del federalismo fiscale. – Il nuovo assetto configurato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 determinerà una revisione dei rapporti finanziari fra lo Stato e gli enti territoriali (cfr. il paragrafo del capitolo 13: *Le Amministrazioni locali* nella Relazione sull'anno 2008). Sono stati approvati finora 5 decreti delegati; su importanti aspetti i decreti rinviavano a futuri provvedimenti (oltre 60 secondo una recente ricognizione del Servizio studi della Camera dei deputati; cfr. nell'Appendice la sezione *Principali provvedimenti in materia economica. La finanza pubblica: Finanza decentrata*).

La legge 42 del 2009 prevedeva che l'intero impianto applicativo della riforma fosse definito entro il mese di maggio del 2011 e che eventuali integrazioni e rettifiche fossero varate entro il maggio del 2013. Alla messa a punto dei decreti delegati sarebbe seguito un periodo transitorio di cinque anni, caratterizzato dal progressivo abbandono del criterio della spesa storica nel finanziamento degli enti territoriali. Il nuovo assetto sarebbe entrato a regime nel 2016, termine entro il quale il sistema di finanziamento degli enti territoriali avrebbe dovuto essere interamente basato su costi e fabbisogni standard. Lo scorso 19 aprile è stato presentato un disegno di legge per la proroga di alcune scadenze: il termine per l'esercizio della delega slitterebbe di sei mesi e il periodo entro il quale sarebbero consentite modifiche ai decreti attuativi sarebbe esteso da due a tre anni.

Alcuni dei provvedimenti approvati prevedono la sostituzione dei trasferimenti dallo Stato con compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. Ciò comporterà una rimodulazione dell'addizionale all'Irpef, nel caso delle Regioni a statuto ordinario (RSO), e della compartecipazione all'Irpef nel caso delle Province. Per i Comuni il venir meno dei trasferimenti erariali sarà compensato con la devoluzione di parte del gettito attinente alla fiscalità immobiliare.

La sostituzione dei trasferimenti con quote di tributi erariali inizia già nel 2011 per i Comuni. Il decreto sul federalismo municipale ha previsto che a tali enti sia devoluta una quota significativa del gettito dei tributi collegati con la proprietà o la rendita degli immobili ubicati sul loro territorio; fra tali tributi rientra una nuova imposta ad aliquota proporzionale, la cedolare secca sugli affitti, il cui presupposto è la locazione di un immobile a uso abitativo e che dà luogo a una forma di prelievo sostitutiva dell'Irpef. Il decreto introduce anche una compartecipazione dei Comuni al gettito dell'IVA, in sostituzione dell'attuale compartecipazione all'Irpef.

Per le Province e le RSO, invece, le nuove disposizioni entreranno in vigore a partire dal 2012 e dal 2013 rispettivamente; l'ammontare dei trasferimenti da fiscalizzare sarà individuato con appositi decreti. La sostituzione dei trasferimenti erariali verso le RSO interesserà, a cascata, anche le erogazioni da queste ultime verso i rispettivi Enti locali. La soppressione dei trasferimenti regionali sarà controbilanciata dall'introduzione di una compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica regionale e dei Comuni all'addizionale regionale all'Irpef.

Nel 2013 alcuni degli attuali tributi propri delle RSO derivati dalla legislazione statale saranno trasformati in tributi propri regionali e saranno quindi disciplinati con provvedimenti degli enti stessi. Nel 2014 per i Comuni entreranno in vigore l'imposta municipale propria e quella secondaria, in sostituzione di altre forme di prelievo.

L'imposta municipale propria avrà come presupposto il possesso di un'abitazione diversa da quella principale e sarà applicata con un'aliquota base pari allo 0,76 per cento (la metà nel caso di immobili locati); l'imposta assorbirà l'attuale ICI e l'Irpef sui redditi fondiari da immobili non locati, comprese le relative addizionali. L'imposta municipale secondaria sostituirà invece le attuali forme di prelievo per l'occupazione di spazi pubblici e le affissioni pubblicitarie.

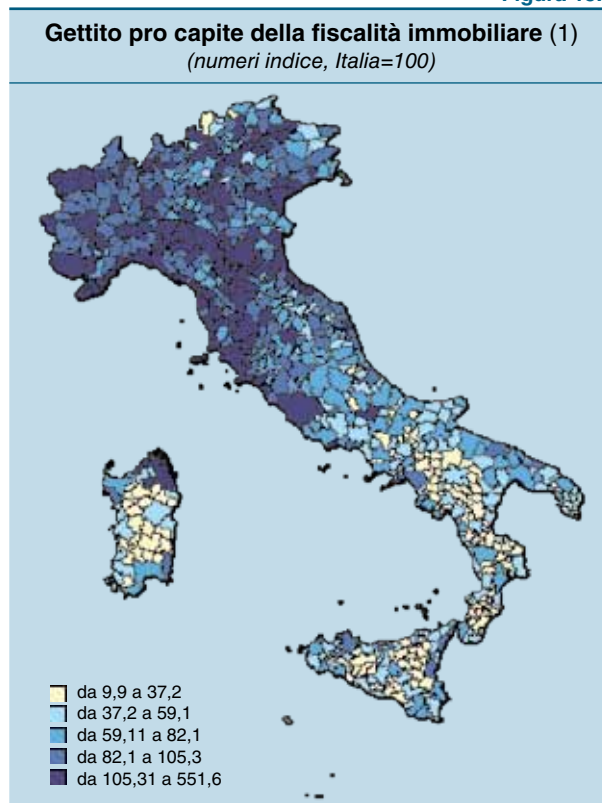
Si profila un ampliamento dei margini di autonomia impositiva degli enti territoriali, soprattutto a partire dal 2014.

Con riferimento alle RSO, l'aspetto di maggiore rilievo riguarda la differenza fra l'aliquota minima e quella massima dell'addizionale all'Irpef, che aumenta dall'attuale 0,5 per cento all'1,1 per cento nel 2014 e al 2,1 per cento dal 2015; gli enti potranno, inoltre, disporre detrazioni in favore delle famiglie e varare misure di sostegno diretto a favore dei non capienti. In materia di IRAP viene ampliata dal 2013 la facoltà di manovra verso il basso delle aliquote, fino al totale azzeramento dell'imposta; con legge regionale potranno essere anche introdotte deduzioni dalla base imponibile, nel rispetto della normativa europea. Per quanto riguarda le Province, si introduce già dal 2011 la facoltà di variare l'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile (attualmente fissa al 12,5 per cento), in misura non superiore a 3,5 punti percentuali. A livello comunale le disposizioni con effetto più immediato riguardano il parziale sblocco, già dall'anno in corso, della facoltà di incrementare l'aliquota dell'addizionale all'Irpef. Dal 2014, inoltre, i Comuni potranno variare l'aliquota base dell'imposta municipale propria sino a 0,3 punti percentuali (0,2 nel caso di immobili locati) e decidere di dimezzare l'aliquota applicata sugli immobili destinati ad attività d'impresa.

Le risorse tributarie decentrate saranno in parte redistribuite attraverso fondi perequativi che dovranno assicurare l'integrale copertura dei costi (o fabbisogni) standard, nel finanziamento delle funzioni fondamentali, e la parziale compensazione delle differenze di capacità fiscale per le funzioni non fondamentali. Le modalità secondo cui sarà realizzata la perequazione sono ancora in larga parte indeterminate. Per i Comuni il ruolo della redistribuzione sarà cruciale; il gettito della fiscalità immobiliare che sarà devoluto ai Comuni è infatti molto squilibrato sul territorio, in particolare fra enti di piccole e grandi dimensioni, fra aree rurali e urbane (fig. 13.5).

Nel caso delle RSO il fondo perequativo sarà articolato in due componenti, relative alle funzioni fondamentali e non fondamentali, alimentate rispettivamente dal gettito della compartecipazione all'IVA e dell'addizionale all'Irpef. Con riferimento alla prima componente, il recente decreto sull'autonomia di entrata delle RSO ha specificato le modalità di determinazione del costo (o fabbisogno) standard limitatamente al settore sanitario (in cui i livelli essenziali di assistenza sono già stati ampiamente sperimentati), mentre per altre funzioni (istruzione, assistenza), come anche per il trasporto pubblico locale, non sono stati ancora individuati i servizi da garantire sul territorio nazionale. Con riferimento alle funzioni non fondamentali, il decreto ha precisato che le differenze di capacità fiscale dovranno essere ridotte in misura non inferiore al 75 per cento e che si dovrà tenere conto della dimensione demografica degli enti. Tuttavia non sono ancora state stabilite le modalità operative della perequazione e il percorso di convergenza, dal 2013, verso i costi (o fabbisogni) standard o verso le capacità fiscali. Nel caso delle Province, il fondo perequativo sarà alimentato dalla compartecipazione all'Irpef; le modalità di funzionamento del fondo, per le funzioni fondamentali e per quelle non fondamentali, devono ancora essere definite. Nel caso dei Comuni, le quote di tributi erariali devolute dal decreto sul federalismo mu-

Figura 13.5



Fonte: elaborazioni su dati del MEF relativi al 2008.

(1) Valori medi per sistema locale del lavoro. Distribuzione per quintili dei 686 sistemi locali (non ponderati per la popolazione). Il gettito corrisponde alla somma dell'Irpef sui redditi fondiari (escluso il reddito agrario), delle imposte di registro e di bollo sulle locazioni immobiliari, nonché del 30 per cento delle imposte di registro e di bollo sui trasferimenti immobiliari, delle imposte ipotecarie e catastali e delle tasse ipotecarie. In mancanza di stime ufficiali sulla ripartizione territoriale, non si considera il gettito della cedolare secca sugli affitti e dei tributi speciali catastali.

nicipale si caratterizzano per una forte disomogeneità sul territorio. È previsto che tali risorse confluiranno in un fondo provvisorio (il Fondo sperimentale di riequilibrio), a cui subentrerà dal 2014 il fondo perequativo; anche in questo caso le modalità di riparto di entrambi i fondi sono demandate a un futuro provvedimento.

Il fabbisogno e il debito

Il fabbisogno. – Nel 2010, dopo essere aumentato per due anni consecutivi, il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è sceso da 85,9 a 67,0 miliardi, passando dal 5,7 al 4,3 per cento del PIL (tav. 13.5).

Tavola 13.5

Saldi e debito delle Amministrazioni pubbliche (milioni di euro)					
VOCI	2006	2007	2008	2009	2010
Indebitamento netto	49.921	23.541	42.705	81.741	71.211
Fabbisogno complessivo	59.282	26.812	49.144	85.912	67.036
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari (1)	59.320	30.312	49.163	86.711	67.045
Debito	1.584.096	1.602.116	1.666.603	1.763.864	1.843.051
<i>per memoria:</i>					
Depositi del Tesoro presso la Banca d'Italia	22.864	9.721	20.333	31.731	43.249
Prestiti a Stati membri della UEM	–	–	–	–	3.890
Vita media residua del debito (in anni)	7,2	7,2	7,5	7,6	7,8
Fonte: per l'indebitamento netto, Istat. (1) Si fa riferimento agli importi delle dismissioni mobiliari relative alle Amministrazioni centrali.					

Gli introiti delle dismissioni mobiliari, nel 2009 pari a 0,8 miliardi, si sono sostanzialmente annullati. Il fabbisogno delle Amministrazioni centrali (67,5 miliardi) ha risentito dell'erogazione (3,9 miliardi) delle prime due tranche del prestito in favore della Grecia concordato a livello europeo (la quota dell'Italia è pari complessivamente a circa 15 miliardi nel periodo 2010-13; cfr. il capitolo 6: Le politiche di bilancio nella Relazione sull'anno 2009); nel 2009 il fabbisogno delle Amministrazioni centrali (81,9 miliardi) era stato accresciuto dalla sottoscrizione da parte dello Stato degli strumenti finanziari emessi dalle banche (per circa 4 miliardi) nell'ambito del piano di sostegno al sistema finanziario. Le Amministrazioni locali hanno registrato un saldo positivo di 0,5 miliardi, che riflette la forte riduzione delle erogazioni in conto capitale (cfr. il paragrafo: Le Amministrazioni locali); nel decennio precedente gli enti decentrati avevano registrato in media un saldo negativo pari a 0,6 punti percentuali del prodotto.

Le emissioni nette di titoli a medio e lungo termine (88,0 miliardi), i prestiti di istituzioni finanziarie e monetarie (1,0 miliardi) e l'incremento della circolazione di Stato (0,2 miliardi) hanno finanziato, oltre al fabbisogno, l'aumento delle disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia (11,5 miliardi), i rimborsi netti di titoli a breve termine (10,1 miliardi), il calo delle passività relative a operazioni di cartolarizzazione (0,3 miliardi) e la riduzione dei depositi detenuti presso la Tesoreria dello Stato da enti esterni alle Amministrazioni pubbliche (0,2 miliardi nel complesso, nonostante l'aumento di 9,2 miliardi dei depositi della Cassa depositi e prestiti).

Il divario tra il fabbisogno e l'indebitamento netto. – Nel 2010 il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è stato inferiore all'indebitamento netto di 0,3 punti per-

centuali del PIL, dopo esserne stato per oltre un decennio costantemente superiore (tav. 13.6). Sul divario hanno influito le differenze riconducibili al diverso criterio di contabilizzazione delle transazioni, di cassa nel caso del fabbisogno e di competenza economica per l'indebitamento netto (-0,7 per cento del PIL, a fronte di 0,1 punti in media nel periodo 2001-09); esse hanno più che compensato l'accumulazione di attività finanziarie (0,5 per cento del PIL, determinato per oltre la metà dal prestito erogato in favore della Grecia), che accresce il fabbisogno ma non l'indebitamento netto.

Tavola 13.6

Raccordo tra l'indebitamento netto e la variazione del debito (in percentuale del PIL)											
	VOCI	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(a)	Indebitamento netto (Istat)	3,1	2,9	3,5	3,5	4,3	3,4	1,5	2,7	5,4	4,6
(b)	Saldo delle partite finanziarie (1)	0,5	0,3	0,3	1,0	1,3	0,6	0,5	0,2	0,6	0,5
(c)	Differenza cassa-competenza	0,6	-0,3	0,7	-0,4	-0,4	0,1	0,0	0,3	-0,2	-0,7
	<i>saldo primario</i>	0,9	0,2	0,9	-0,2	-0,3	-0,1	0,3	0,1	-0,4	-0,8
	<i>interessi</i>	-0,2	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1	0,3	-0,2	0,2	0,2	0,1
(d)=(a)+(b)+(c)	Fabbisogno del settore pubblico (MEF)	4,2	3,0	4,4	4,1	5,2	4,0	2,1	3,3	5,9	4,4
(e)=(g)-(d)	Discrepanze fabbisogno	0,7	0,1	-0,2	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	0,0
(g)	Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle dismissioni mobiliari (BI)	5,0	3,1	4,3	4,2	5,3	4,0	2,0	3,1	5,7	4,3
(h)	Dismissioni mobiliari (introiti -)	-0,4	-0,2	-1,3	-0,6	-0,3	0,0	-0,2	0,0	-0,1	0,0
(i)=(g)+(h)	Fabbisogno complessivo (BI)	4,6	3,0	3,0	3,6	5,0	4,0	1,7	3,1	5,7	4,3
(l)	Variazione dei depositi attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia	0,2	0,0	-0,6	0,2	-0,1	0,6	-0,8	0,7	0,8	0,7
(m)	Scarti di emissione	-0,2	-1,9	-0,3	0,0	-0,2	0,2	0,3	0,3	0,0	0,0
(n)	Variazione del controvalore in euro di passività in valuta	0,0	-0,3	-0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
(o)=(i)+(l)+(m)+(n)	Variazione del debito (BI)	4,7	0,8	1,9	3,7	4,8	4,7	1,2	4,1	6,4	5,1
(p)=(a)-(o)	Divario Indebitamento netto - Variazione del debito	-1,6	2,1	1,6	-0,2	-0,5	-1,3	0,4	-1,4	-1,0	-0,5
(f)=(a)-(g)	Divario Indebitamento netto - Fabbisogno AP	-1,9	-0,2	-0,8	-0,7	-1,0	-0,6	-0,4	-0,4	-0,3	0,3
(q)=(g)-(o)	Divario Fabbisogno AP - Variazione del debito	0,3	2,3	2,4	0,5	0,5	-0,7	0,8	-1,0	-0,7	-0,8

Fonte: per l'indebitamento netto e gli interessi passivi di competenza, Istat; per il fabbisogno del settore pubblico (SP; calcolato al netto delle dismissioni mobiliari) e gli interessi passivi di cassa, MEF; per gli scarti di emissione e la variazione del controvalore in euro di passività in valuta, Banca d'Italia (BI); per il saldo delle partite finanziarie attive, elaborazioni su dati Conti finanziari, Banca d'Italia.
(1) Include la variazione delle seguenti attività finanziarie: monete e depositi (al netto delle disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia), titoli, azioni e partecipazioni (con l'esclusione delle dismissioni mobiliari) e prestiti. Nel 2006 la cancellazione dei crediti verso TAV (12.950 milioni) ha avuto impatto sull'indebitamento netto ma non sul fabbisogno; la discrepanza è stata attribuita al saldo delle partite finanziarie.

Il debito. – L'incidenza sul prodotto del debito delle Amministrazioni pubbliche è aumentata per il terzo anno consecutivo, passando dal 116,1 per cento nel 2009 al 119,0. L'incremento è stato determinato, oltre che dal disavanzo primario (0,1 punti percentuali del PIL), dal divario tra onere medio del debito e crescita del PIL (per 2,3 punti) e dalla componente residuale (0,5 punti) riguardante fattori che hanno un impatto sul debito diverso da quello sull'indebitamento netto.

L'incremento del debito (79,2 miliardi) è dovuto, oltre che al fabbisogno e all'aumento delle disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia, agli scarti di emissione su titoli (per 0,4 miliardi) e al deprezzamento dell'euro, che ha accresciuto di 0,3 il controvalore delle passività in valuta. Il debito comprende buoni postali per un valore nominale di 24,5 miliardi, a fronte di un valore di rimborso, che include gli interessi capitalizzati, pari a 89,4 miliardi.

Anche nel 2010 la gestione del debito è stata volta a ridurre il rischio di rifinanziamento, in un contesto caratterizzato da incertezza e volatilità dei mercati dei titoli sovrani (cfr. il capitolo 2: *I mercati finanziari e valutari*). Sono state accresciute ancora le attività del Tesoro presso la Banca d'Italia (da 31,7 a 43,2 miliardi) e, nonostante il permanere di condizioni favorevoli sul tratto a breve termine della curva dei rendimenti, è stata aumentata l'incidenza sul debito dei titoli a medio e a lungo termine (dal 75,4 per cento del 2009 al 77,0 del 2010). La vita media residua del debito è salita da sette anni e sette mesi alla fine del 2009 a sette anni e nove mesi alla fine del 2010.

Si può stimare che, a parità di altre condizioni, il calo registrato tra il 2008 e il 2010 dell'incidenza dei titoli a breve termine sul debito determinerà nel 2011 una riduzione delle emissioni lorde sul mercato di circa il 10 per cento (4 miliardi in media al mese).

L'incremento del debito ha riflesso quello delle Amministrazioni centrali, salito dal 108,7 al 111,8 per cento del PIL; l'incidenza sul prodotto del debito delle Amministrazioni locali si è ridotta di 0,1 punti percentuali, al 7,2 per cento (tav. 13.7).

Tavola 13.7

Composizione per sottosettori del debito pubblico (in percentuale del PIL)										
VOCI	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Amministrazioni pubbliche	108,8	105,7	104,4	103,9	105,9	106,6	103,6	106,3	116,1	119,0
Amministrazioni centrali	104,9	101,9	99,1	98,4	99,8	99,5	96,4	99,5	108,7	111,8
Amministrazioni locali	3,2	3,4	5,1	5,4	6,1	7,1	7,1	6,8	7,3	7,2
Enti di previdenza	0,6	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Un'analisi econometrica delle determinanti delle scelte di indebitamento dei Comuni italiani, basata su dati tratti dai Certificati di conto consuntivo per il periodo 1998-2007, evidenzia un forte legame tra l'indebitamento e la spesa per investimenti; non è al contrario statisticamente significativo il ricorso al debito per finanziare la spesa corrente o per il roll-over di passività già in essere. In presenza di spese in conto capitale "straordinarie", cioè superiori alla media di lungo periodo, i Comuni hanno aumentato la quota di finanziamento a debito piuttosto che ricorrere a un inasprimento temporaneo della pressione fiscale (o a una riduzione della spesa corrente). Il ricorso al debito è aumentato inoltre in prossimità delle elezioni. I vincoli quantitativi esistenti (limite massimo al rapporto tra spesa per interessi ed entrate correnti) non paiono aver significativamente influenzato le scelte di indebitamento delle amministrazioni. Il fatto che questi vincoli in genere non siano stati stringenti può avere influito sulla recente decisione di inasprirli (legge 13 dicembre 2010, n. 220, come modificata dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10): il limite massimo del rapporto tra interessi passivi ed entrate correnti per gli Enti locali è stato ridotto dal 15 per cento del 2010 al 12 nel 2011, al 10 del 2012 e all'8 dal 2013 (cfr. nell'Appendice la sezione Principali provvedimenti in materia economica. Finanza pubblica: Finanza decentrata).

I debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche. – Sulla base delle risposte all'Indagine sulle imprese industriali e dei servizi privati non finanziari con almeno 20 addetti (Invind) condotta dalla Banca d'Italia, si può stimare che nel 2010 l'indebita-

mento commerciale complessivo delle Amministrazioni pubbliche sia rimasto sostanzialmente invariato sull'elevato livello del 2009 (oltre il 4 per cento del PIL).

La stima è stata ottenuta applicando il rapporto tra crediti commerciali e fatturato verso le Amministrazioni pubbliche valutato sul campione dell'indagine Invind al fatturato complessivo delle imprese verso le Amministrazioni pubbliche (approssimato dalla somma di consumi intermedi, prestazioni sociali in natura e spesa per investimenti; cfr. il capitolo 13: La finanza pubblica nella Relazione sull'anno 2009).

L'allungamento dei tempi medi di pagamento (da 236 a 240 giorni) è stato compensato dalla riduzione del fatturato nei confronti delle Amministrazioni pubbliche. Nel Mezzogiorno i tempi di pagamento superano di oltre il 20 per cento la media nazionale.

Nel confronto internazionale i tempi medi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche italiane sono molto alti. Secondo l'indagine European Payment Index 2010, basata su un campione di circa 6.000 imprese di 25 paesi, il tempo medio con cui le Amministrazioni pubbliche pagano i propri fornitori ha raggiunto in Italia 186 giorni nel 2010, contro 36 della Germania e 65 della Francia.

Per contenere più efficacemente i ritardi nei pagamenti delle transazioni commerciali, lo scorso febbraio è stata emanata un'ulteriore direttiva comunitaria (direttiva UE 16 febbraio 2011, n. 7). La cogenza delle nuove norme, che gli Stati membri sono chiamati a recepire entro il 16 marzo 2013, dovrebbe essere garantita dalla impossibilità di derogarvi per via negoziale.

Per quanto riguarda i pagamenti relativi alle transazioni commerciali con le Amministrazioni pubbliche, la direttiva conferma il termine di pagamento ordinario di 30 giorni (già previsto dalla direttiva CE 29 giugno 2000, n. 35). Il periodo di pagamento può essere contrattualmente esteso, qualora giustificato dalla natura particolare del contratto, fino a 60 giorni.

LA POLITICA DI BILANCIO PER IL 2011 E PER IL MEDIO TERMINE

La politica di bilancio per il 2011

L'obiettivo di un indebitamento netto pari al 3,9 per cento del PIL indicato nel settembre del 2009 veniva confermato a gennaio del 2010 dal *Programma di stabilità* (tav. 13.8) e a maggio dalla Ruef. Quest'ultima, a causa di previsioni di crescita meno favorevoli, rivedeva al rialzo rispetto al precedente documento di 0,4 punti percentuali del PIL la stima tendenziale del disavanzo del 2011 e l'entità degli interventi correttivi necessari a raggiungere l'obiettivo (allo 0,8 per cento del PIL).

In un contesto di turbolenza dei mercati finanziari a seguito della crisi greca, alla fine di maggio del 2010 il Governo anticipava la manovra di bilancio per gli anni 2011-13. Gli interventi disponevano principalmente riduzioni di spese e un più incisivo contrasto all'evasione.

Nelle valutazioni ufficiali gli effetti di riduzione del disavanzo determinati dal decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito con la legge 30 luglio 2010, n. 122) sono pari a circa 12 miliardi nel 2011 (0,8 per cento del PIL) e a circa 25 miliardi in ciascuno dei due anni successivi (1,5 per cento).

Nel 2011 due terzi dell'impatto correttivo sono determinati da interventi sulle spese (cfr. il riquadro La manovra sui conti pubblici per il triennio 2011-13, in Bollettino economico, n. 61, 2010). Gli interventi principali hanno riguardato la riduzione del 10 per cento delle dotazioni finanziarie dei ministeri per spese rimodulabili e il contenimento della spesa per il personale delle Amministrazioni pubbliche e le pensioni. In particolare, con riferimento a queste ultime, le finestre di uscita in date fisse sono state eliminate, introducendo al loro posto un intervallo tra il raggiungimento dei requisiti e il pensionamento pari a 12 mesi per i lavoratori dipendenti e a 18 mesi per gli autonomi. Rispetto alla normativa precedente, nel caso dei pensionati per anzianità la modifica comporta in media un posticipo della pensione di tre mesi; nel caso dei pensionati per vecchiaia il posticipo è pari a sette mesi e mezzo per i lavoratori dipendenti e a dieci mesi e mezzo per quelli autonomi.

Tavola 13.8

Obiettivi e stime dei conti pubblici per l'anno 2011 (miliardi di euro e percentuali del PIL)								
VOCI	Amministrazioni pubbliche				Per memoria:			
	Indebita- mento netto	Avanzo primario	Spesa per interessi	Debito	Crescita % del PIL reale	PIL nominale	Indebita- mento netto 2010	Debito 2010
Obiettivi								
<i>Programma di stabilità e Nota di aggiornamento 2010- 2012 (gennaio 2010)</i>	....	....	....	....	2,0	1.631,6	77,9	....
<i>in percentuale del PIL</i>	3,9	1,3	5,2	116,5			5,0	116,9
Ruef (maggio 2010)	....	....	....	....	1,5	1.606,0	....	....
<i>in percentuale del PIL</i>	3,9	1,0	4,9	118,7			5,0	118,4
DFP (settembre 2010)	63,1	12,5	75,7	1.910,0	1,3	1.602,8	77,1	1.842,3
<i>in percentuale del PIL</i>	3,9	0,8	4,7	119,2			5,0	118,5
Stime								
DEF (aprile 2011)	61,9	14,2	76,1	....	1,1	1.593,3	71,2	....
<i>in percentuale del PIL</i>	3,9	0,9	4,8	120,0			4,6	119,0

A settembre la DFP confermava la previsione di un disavanzo al 3,9 per cento del PIL, nonostante una revisione della stima del tasso di crescita del prodotto dall'1,5 all'1,3 per cento. L'effetto negativo sulla dinamica delle entrate nel 2011 era compensato dalla revisione al rialzo del loro livello atteso per il 2010.

A dicembre il Parlamento ha approvato la legge di stabilità e la legge di bilancio che, ai sensi della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), definiscono la manovra per il triennio successivo. I provvedimenti hanno disposto una diversa allocazione delle risorse rispetto alla legislazione vigente, senza produrre effetti sull'indebitamento netto (tav. 13.9).

La legge di stabilità e la legge di bilancio per il 2011 hanno reperito risorse per complessivi 7,0 miliardi, principalmente attraverso la riduzione delle spese correnti (2,1 miliardi) e in conto capitale (3,2 miliardi; 0,8 se si escludono i proventi una tantum derivanti dalle assegnazioni dei diritti d'uso delle frequenze radioelettriche, contabilizzati con segno negativo tra le erogazioni). L'incremento delle entrate (1,7 miliardi) è sostanzialmente determinato da nuove norme in materia di giochi e di leasing. Le risorse reperite sono state utilizzate prevalentemente per finanziare il fondo per il funzionamento dell'Università, quello per gli interventi urgenti, quello per l'occupazione, nonché la proroga delle agevolazioni per i contratti di produttività. Nel 2012 e nel 2013 le risorse (rispettivamente pari a 2,6 e 2,2 miliardi) finanziano in eguale misura la riduzione delle entrate e maggiori spese correnti.

A febbraio il Parlamento ha inoltre convertito in legge il decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225 (cosiddetto decreto milleproroghe). Il provvedimento, che nelle valutazioni ufficiali non ha impatto sul saldo di bilancio, vara – tra l'altro – una riforma del regime tributario dei fondi comuni mobiliari di diritto italiano.

Per i fondi comuni mobiliari di diritto italiano è previsto, con decorrenza 1° luglio 2011, il passaggio dall'attuale sistema di tassazione in capo al fondo basato sul risultato maturato nell'anno a un meccanismo di prelievo in capo ai sottoscrittori sui proventi distribuiti o realizzati alla cessione delle quote (tassazione al realizzo), sistema analogo a quello dei fondi di diritto estero armonizzati. Per i risparmi di imposta maturati dai fondi fino al 30 giugno 2011 è prevista una graduale riduzione mediante compensazione (cfr. il capitolo 18: L'attività degli investitori istituzionali).

Tavola 13.9

Effetti della legge di stabilità e della legge di bilancio sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (milioni di euro)				
VOCI	2011	2012	2013	
REPERIMENTO RISORSE	7.038	2.598	2.199	
Misure che accrescono le entrate	1.651	1.063	768	
Contrasto all'evasione e al gioco illegale	632	240	240	
Disciplina fiscale per i contratti di leasing	348	168	161	
Effetti indotti sul pubblico impiego	365	217	217	
Altro	305	438	149	
Misure che riducono le spese	-5.388	-1.534	-1.431	
Spese correnti	-2.145	-1.427	-1.393	
Fondo interventi strutturali di politica economica	-1.051	-135	-29	
Fondi di riserva e speciali	-524	-440	-455	
Altro	-571	-852	-909	
Spese in conto capitale	-3.243	-108	-38	
Vendita frequenza digitale	-2.400	-0	-0	
Fondo interventi strutturali di politica economica	-701	-90	-20	
Altro	-142	-18	-18	
USO DELLE RISORSE	7.038	2.596	2.198	
Misure che riducono le entrate	-1.669	-1.372	-1.103	
Proroga detassazione contratti produttività	-835	-263	-0	
Soppressione aumenti contributivi	-509	-509	-509	
Agevolazioni fiscali settore agricolo	-250	-250	-250	
Altro	-74	-349	-343	
Misure che accrescono le spese	5.369	1.225	1.096	
Spese correnti	4.188	1.177	1.059	
Fondo università	800	500	500	
Fondo occupazione	600	0	0	
Fondo interventi urgenti	800	0	0	
Missioni di pace	750	0	0	
Sanità	348	0	0	
Altro	891	677	559	
Spese in conto capitale	1.181	48	37	
Autotrasporto e intermodalità	400	0	0	
Patto di stabilità interno	480	0	0	
Altro	301	48	37	
EFFETTO SU SALDO PRIMARIO	1	2	0	

Fonte: elaborazioni su dati riportati nel DEF.

Le stime più recenti sui conti pubblici. – Il DEF presentato lo scorso aprile conferma la previsione dell'indebitamento netto per il 2011 indicata nella DFP nonostante il disavanzo del 2010 a consuntivo sia risultato più favorevole rispetto alle attese. Il Documento, infatti, rivede al rialzo la dinamica delle erogazioni primarie correnti (dallo 0,4 all'1,1 per cento) e quella della spesa per interessi (dal 5,0 all'8,5 per cento).

Rispetto alle previsioni per il 2011 contenute nella DFP, il DEF ha rivisto al ribasso le entrate per 6,1 miliardi (a fronte di un consuntivo 2010 inferiore alle previsioni per 8,2 miliardi) e la spesa primaria corrente per 2,1 miliardi (il dato di consuntivo era risultato inferiore alle attese per 6,7 miliardi). Con riferimento a quest'ultima, le revisioni delle stime tendenziali hanno riguardato in particolare le prestazioni sociali (in aumento di 0,6 miliardi a fronte di un consuntivo in linea con le previsioni) e le altre spese correnti (1,7 miliardi – a fronte di un consuntivo inferiore alle previsioni per 1,2 miliardi – parzialmente riconducibili allo slittamento dal 2010 al 2011 di parte delle erogazioni connesse con gli incentivi alla rottamazione degli autoveicoli). La spesa in conto capitale è stata rivista al ribasso di 5,7 miliardi, variazione sostanzialmente in linea con la differenza tra il consuntivo del 2010 e la previsione. Gli effetti (in riduzione delle erogazioni in conto capitale) dei proventi attesi dalla cessione delle frequenze radioelettriche sono stati compensati da revisioni al rialzo di altre voci, tra le quali gli investimenti per 0,4 miliardi.

Il saldo di bilancio primario passerebbe da un disavanzo dello 0,1 per cento del PIL del 2010 a un avanzo dello 0,9 nel 2011. La riduzione del disavanzo strutturale è stimata pari a mezzo punto percentuale del PIL. Il peso del debito sul prodotto continuerebbe a crescere, raggiungendo il 120,0 per cento.

Il miglioramento del saldo di bilancio rifletterebbe la riduzione di circa un punto dell'incidenza sul prodotto della spesa primaria (al 45,6 per cento). La variazione complessiva della spesa primaria nel triennio 2009-2011 (pari al 4,7 per cento, 32,7 miliardi) sarebbe in linea con quella programmata nel settembre del 2008 sulla base della manovra triennale dell'estate precedente: gli ulteriori tagli disposti con la manovra triennale dell'estate del 2010 avrebbero permesso di compensare l'andamento di alcune voci di spesa non in linea con quanto programmato nel 2008.

La RPP del settembre del 2008, che includeva gli effetti della manovra triennale dell'estate precedente, prevedeva nel triennio 2009-2011 un tasso di crescita della spesa primaria pari in media all'1,6 per cento l'anno (33,3 miliardi nel triennio). Nella Ruef del maggio del 2010, tale dinamica era rivista al rialzo al 2,3 per cento (48,1 miliardi nel triennio); la revisione scontava le maggiori spese nette disposte con i decreti anticrisi del 2008 e del 2009 (1,4 miliardi). Nelle stime più recenti del Governo, che riflettono i tagli di spesa aggiuntivi disposti con la manovra triennale dell'estate del 2010 (circa 8 miliardi nel 2011) e un consuntivo del 2010 migliore di quanto atteso nella Ruef, il tasso medio di crescita della spesa primaria è pari all'1,5 per cento (32,7 miliardi nel triennio).

Nelle recenti valutazioni della Commissione europea, che scontano una crescita del prodotto pari all'1,0 per cento (lievemente più contenuta di quella indicata nel DEF), il disavanzo scenderebbe al 4,0 per cento del PIL, sostanzialmente in linea con le previsioni del Governo.

In base a stime preliminari, nei primi quattro mesi dell'anno il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a oltre 41 miliardi, inferiore di circa 2 miliardi rispetto a quello del corrispondente periodo del 2010.

Il fabbisogno dell'anno in corso ha risentito delle erogazioni in favore della Grecia (3,9 miliardi), effettuate nel 2010 a partire da maggio, e include la quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti effettuati dallo European Financial Stability Facility (EFSF) in favore dell'Irlanda (cfr. il capitolo 6:

Le politiche di bilancio), valutabile in circa 0,7 miliardi (su un impegno totale per l'Italia che può essere stimato in oltre 3 miliardi nel periodo 2011-13).

Nel primo quadrimestre le entrate tributarie del bilancio dello Stato hanno registrato una crescita sostenuta (6,0 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2010; 6,3 miliardi). Vi hanno influito soprattutto l'aumento dell'IVA (7,0 per cento; 2,0 miliardi), anche per effetto dell'andamento del prezzo del petrolio, e quello delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente (3,1 per cento; 1,4 miliardi). È stato pari a 1,3 miliardi (contro 0,3 indicati nelle valutazioni ufficiali) il gettito una tantum dell'imposta sostitutiva delle imposte catastale e ipotecaria relativa ai contratti di leasing immobiliare introdotta dalla legge di stabilità del dicembre del 2010.

Gli andamenti dei conti pubblici fin qui osservati appaiono coerenti con la stima per l'indebitamento netto del 2011 contenuta nel DEF.

I programmi e le prospettive per il triennio 2012-14

Il DEF conferma l'obiettivo per l'indebitamento netto del 2012 al 2,7 per cento del PIL (indicato già a settembre del 2009) e delinea un deciso aggiustamento nel biennio successivo, volto a conseguire un disavanzo dell'1,5 per cento del prodotto nel 2013 e dello 0,2 per cento nel 2014. Alla fine del periodo l'avanzo primario raggiungerebbe il 5,2 per cento del PIL.

Nelle stime del DEF il miglioramento nel 2012 del disavanzo tendenziale, che coincide con quello programmatico, riflette principalmente la riduzione dell'incidenza delle spese primarie sul prodotto (-1,2 punti percentuali del PIL, al 44,4 per cento), connessa con i tagli disposti dalla manovra triennale della primavera del 2010. In rapporto al PIL le entrate crescerebbero di 0,4 punti percentuali (al 46,8 per cento); la spesa per interessi aumenterebbe di 0,3 punti percentuali. Per il biennio 2013-14 il disavanzo tendenziale viene indicato rispettivamente al 2,7 e al 2,6 per cento del PIL, con una revisione al rialzo di 0,5 punti percentuali rispetto al valore per il 2013 indicato nella DFP del settembre del 2010.

Il quadro macroeconomico per il prossimo triennio incluso nel DEF prevede, nonostante la forte restrizione di bilancio, una graduale accelerazione del prodotto: la dinamica di quest'ultimo sarebbe pari all'1,3 e all'1,5 per cento rispettivamente nel 2012 e nel 2013 (2,0 in entrambi gli anni nella DFP) e all'1,6 nel 2014.

Per conseguire gli obiettivi per il disavanzo il DEF valuta che siano necessarie misure correttive nel biennio 2013-14 per 2,3 punti percentuali del PIL (circa 40 miliardi; rispettivamente, 1,2 e 1,1 punti nei due anni) rispetto agli andamenti a legislazione vigente; viene indicato che la correzione sarà concentrata sulla spesa. La riforma della contabilità pubblica prevede che gli interventi siano definiti a settembre; il Governo è orientato ad anticipare la manovra per consentirne l'approvazione in Parlamento entro luglio.

Il DEF stima inoltre in 0,3 punti percentuali del prodotto nel 2014 gli oneri aggiuntivi coerenti con l'invarianza delle politiche, rispetto alle previsioni a legislazione vigente. Se alcuni di questi oneri potenziali – che riguardano le erogazioni per redditi da lavoro, i consumi intermedi e le altre spese correnti – verranno resi effettivi con decisioni di bilancio sarà necessario aumentare corrispondentemente l'entità delle future manovre correttive.

Nelle previsioni del DEF il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto inizierebbe a ridursi nel 2012. Nel 2014 esso raggiungerebbe il 112,8 per cento, un valore inferiore di 7,2 punti percentuali rispetto a quello atteso per l'anno in corso.

Si tiene conto dei finanziamenti erogati e quelli previsti in favore della Grecia e dei prestiti erogati dallo EFSF all'Irlanda fino al primo trimestre dell'anno in corso (cfr. il capitolo 6: Le politiche di bilancio). Le valutazioni – come rilevato nello stesso Documento – non includono invece le future erogazioni dello EFSF (come quelle concordate nell'ambito dei pacchetti di sostegno all'Irlanda e al Portogallo) e i versamenti volti a costituire il capitale del meccanismo permanente di gestione delle crisi (European Stability Mechanism) che dovrebbero avere luogo dal luglio del 2013. Le stime scontano l'avvio già nel 2013 dei rimborsi da parte della Grecia; tuttavia il Consiglio europeo straordinario dell'11 marzo ha esteso la durata dei prestiti finora concessi da tre a sette anni e mezzo.

Il percorso di aggiustamento. – Il riequilibrio dei conti pubblici delineato nel DEF si fonda su una riduzione delle erogazioni primarie in rapporto al PIL di oltre quattro punti percentuali nel triennio 2012-14.

Nel 2012 secondo le stime del Documento la dinamica della spesa primaria corrente (1,0 per cento) sarebbe inferiore per il terzo anno consecutivo al tasso di inflazione al consumo (2,0 per cento). Per le spese in conto capitale è prevista una contrazione in termini nominali, anche in questo caso per il terzo anno consecutivo; l'incidenza di questa voce sul prodotto scenderebbe al 2,8 per cento del PIL, il valore più basso degli ultimi decenni.

Negli anni 2013-14 il conseguimento dell'obiettivo indicato per l'indebitamento netto richiederebbe, sulla base delle indicazioni incluse nel DEF e assumendo che la spesa in conto capitale rimanga invariata in rapporto al prodotto al livello del 2012, una riduzione delle erogazioni primarie correnti di circa 0,5 punti percentuali l'anno in termini nominali e di oltre 2,0 punti in termini reali. Ne deriverebbe una riduzione in termini reali di quasi il 7 per cento tra il 2010 e il 2014.

Per essere sostenibile, la contrazione della spesa dovrà essere accompagnata da un incremento di efficienza delle strutture pubbliche. Sarà necessario valutare l'adequazione di ciascuna voce di spesa e i risultati di ciascun programma, riconsiderando le priorità da assegnare all'azione pubblica. A tal fine, è utile procedere a sistematiche e approfondite *spending review*, adottare specifici indicatori di performance nelle strutture pubbliche a livello centrale e locale e superare il principio della spesa storica.

Il ritorno a una crescita sostenuta è una condizione di grande importanza per il successo del piano di consolidamento. È bene che gli interventi sulle spese penalizzino il meno possibile le voci che più possono contribuire a sostenere la crescita, come gli investimenti in capitale umano e il potenziamento delle infrastrutture (cfr. il capitolo 11: *Le infrastrutture*). Sono inoltre necessarie misure che, senza costi per il bilancio pubblico, promuovano la concorrenza e l'efficienza nel mercato dei prodotti e in quello dei fattori produttivi (cfr. il capitolo 10: *La struttura produttiva e le politiche strutturali*).

Nel DEF si indica che gli interventi sulle entrate saranno contenuti, consentendo di stabilizzare l'incidenza del gettito sul livello del 2010. Il Governo si è impegnato inoltre a realizzare una riforma della tassazione, i cui principi generali vengono enunciati nel DEF; essi includono la riduzione del numero di regimi fiscali di favore e di esenzione, con l'obiettivo di semplificare il sistema e renderlo più neutrale. Viene anche

indicata la volontà di spostare il carico fiscale dalla tassazione diretta a quella indiretta. Il Governo ha indicato inoltre tra le priorità la riduzione delle aliquote di prelievo, finanziata anche con il recupero delle aree di evasione.

Il rispetto delle regole di bilancio europee. – I programmi delineati nel DEF rispettano l'impegno assunto dall'Italia nell'ambito della Procedura per i disavanzi eccessivi di ricondurre il disavanzo al di sotto della soglia del 3 per cento nel 2012. Inoltre, l'aggiustamento del saldo strutturale, pari a 0,5 punti percentuali del PIL nel 2011 e a 0,8 punti in ciascuno degli anni 2012-14, è coerente con quello richiesto dal Patto di stabilità e crescita (almeno 0,5 punti percentuali del prodotto all'anno).

Gli obiettivi del DEF possono inoltre essere valutati alla luce delle proposte di riforma della governance europea (cfr. il capitolo 6: *Le politiche di bilancio*) relative all'introduzione di una regola sulla dinamica della spesa (nell'ambito della fase preventiva del Patto di stabilità e crescita) e di una regola numerica che renda operativa la prescrizione del Trattato di Maastricht di una riduzione adeguata del debito per i paesi nei quali quest'ultimo è superiore al 60 per cento del prodotto.

La regola proposta per la spesa richiede, per i paesi che – come l'Italia – non hanno ancora raggiunto il proprio obiettivo di medio termine, una dinamica degli esborsi inferiore di circa un punto percentuale a quella del prodotto potenziale nominale (cfr. il capitolo 6: *Le politiche di bilancio*). L'impegno del Governo a ridurre di oltre quattro punti il peso sul PIL della spesa primaria nel triennio 2012-14 consentirebbe di rispettare tale regola.

La regola sul debito stabilisce un obiettivo, in rapporto al PIL, tale da implicare nell'arco di un triennio una riduzione dell'ordine del 5 per cento l'anno dello scostamento del debito dal valore di riferimento del 60 per cento.

Nel valutare se eventuali sconfinamenti rispetto alla regola giustifichino l'avvio della Procedura per i disavanzi eccessivi si terrà conto dell'evoluzione del debito nel medio termine, sulla base delle previsioni della Commissione europea, e di altri fattori rilevanti.

I programmi inclusi nel DEF appaiono coerenti con la suddetta regola, nell'ipotesi che quest'ultima venga applicata per la prima volta con riferimento al triennio 2013-15. Si può infatti calcolare che il suo rispetto richieda una riduzione del debito nel 2015 di quasi due punti percentuali rispetto al valore programmato per il 2014 nel DEF (a circa il 111 per cento del PIL). Qualora il pareggio di bilancio programmato per il 2014 sia mantenuto nell'anno successivo, il calo indicato per il 2015 appare realizzabile in un ampio spettro di scenari per il prodotto e per i tassi di interesse in quell'anno.

In un quadro macroeconomico meno favorevole di quello indicato nel DEF – nel quale l'economia cresca dell'1,0 per cento dal 2013 – il rispetto della regola sul debito richiederebbe un ulteriore aggiustamento nel 2015 di circa 0,8 punti percentuali del PIL.