

13. LA FINANZA PUBBLICA

Nel 2011 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è sceso per il secondo anno consecutivo, attestandosi al 3,9 per cento del PIL, in linea con gli obiettivi. Gli effetti del marcato deterioramento del quadro macroeconomico nel corso dell'anno sono stati sostanzialmente compensati dalle misure correttive decise in estate.

Il miglioramento dei conti rispetto al 2010 ha riflesso la contrazione delle spese in rapporto al PIL, nonostante l'aumento degli oneri per interessi. La spesa primaria è scesa in termini nominali per il secondo anno consecutivo: al forte calo degli esborsi in conto capitale si è accompagnata, in entrambi gli anni, una dinamica positiva ma inferiore all'inflazione di quelli correnti.

Nel secondo semestre del 2011 – mentre peggioravano le condizioni cicliche e si acuivano le tensioni sui mercati finanziari – sono state approvate tre manovre di bilancio, nel loro complesso di dimensioni eccezionali (3,1 per cento del PIL nel 2012, 4,7 nel 2013); la seconda manovra, varata in agosto, mirava ad anticipare al 2013 il raggiungimento del pareggio di bilancio. Con la terza manovra si sono infine arginate le tensioni sul mercato dei titoli di Stato: il differenziale di rendimento tra i titoli italiani e quelli tedeschi è sceso fino a metà marzo del 2012, per poi risalire; a metà maggio esso era su livelli elevati ma significativamente inferiori al massimo del novembre del 2011. L'azione di risanamento esercita nel breve periodo effetti negativi sull'attività economica, ma ha evitato l'insorgere di una crisi debitoria.

Per il 2012, pur nel contesto di una marcata contrazione del PIL, il *Documento di economia e finanza* (DEF) stima un forte calo dell'indebitamento netto, all'1,7 per cento del PIL; verrebbe rispettato con ampio margine l'impegno di riportare il disavanzo sotto il 3 per cento. L'incidenza delle entrate sul PIL salirebbe di 2,6 punti, al 49,2 per cento, massimo storico.

I risultati del primo quadrimestre richiedono di monitorare con attenzione i conti pubblici nei prossimi mesi. Alla fine di aprile il Governo ha avviato un processo di revisione della spesa volto a ridurre le erogazioni di 4,2 miliardi nel 2012 rispetto alle stime del DEF; i risparmi saranno utilizzati per il raggiungimento dell'obiettivo di disavanzo e per l'alleggerimento della pressione fiscale, ad esempio evitando l'aumento dell'IVA programmato per ottobre.

Per il 2013 il DEF prevede un lieve disavanzo, a cui corrisponde un avanzo in termini strutturali, e l'avvio della riduzione del rapporto fra il debito e il prodotto. L'incidenza delle entrate sul PIL salirebbe ancora, al 49,5 per cento. Nel 2014 si conseguirebbe un sostanziale pareggio. Nelle stime del DEF i conti soddisferanno senza ulteriori interventi le regole concordate a livello europeo.

Nelle previsioni la spesa primaria scende in termini reali nell'anno in corso e nel prossimo biennio. L'azione di revisione della spesa dovrà garantire che gli obiettivi siano raggiunti senza compromettere la qualità dei servizi offerti ai cittadini. Ulteriori risparmi e un rafforzamento dell'azione di contrasto all'evasione potranno consentire di ridurre le elevate aliquote di prelievo.

LA FINANZA PUBBLICA NEL 2011

La politica di bilancio per il 2011: obiettivi e risultati

L'obiettivo per l'indebitamento netto del 2011 era stato indicato al 3,9 per cento del PIL nel settembre del 2009.

Per raggiungere tale obiettivo, la manovra di bilancio per gli anni 2011-13 (decreto legge 31 maggio 2010, n. 78) prevedeva interventi correttivi nel 2011 per circa 0,8 punti percentuali di PIL (pari a circa 12 miliardi); questi ultimi includevano la riduzione del 10 per cento delle dotazioni dei ministeri per le spese rimodulabili e il contenimento delle erogazioni per il personale e per le pensioni.

L'obiettivo veniva ribadito nel settembre del 2010 e nel Programma di stabilità dell'aprile del 2011 (tav. 13.1). Le previsioni del Programma scontavano un indebitamento per il 2010 inferiore di 0,4 punti percentuali del PIL rispetto a quanto stimato nell'autunno precedente. Il consuntivo migliore delle attese compensava la revisione al rialzo della dinamica prevista per le erogazioni primarie correnti e la spesa per interessi.

Tavola 13.1

Obiettivi, stime e consuntivo 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 (1)	Crescita % del PIL reale	PIL nominale	Indebita- mento netto 2010
Obiettivi							
Ruef (maggio 2010)	....	....	....	....	1,5	1.606,0	78,1
<i>in percentuale del PIL</i>	3,9	1,0	4,9	118,7			5,0
DFP 2011-13 (settembre 2010)	63,1	12,5	75,7	1.910,0	1,3	1.602,8	77,1
<i>in percentuale del PIL</i>	3,9	0,8	4,7	119,2			5,0
DEF 2011 (aprile 2011) (2)	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
Stime in corso d'anno							
Nota di aggiornamento del DEF 2011 (settembre 2011)	61,7	14,9	76,6	....	0,7	1.582,2	71,2
<i>in percentuale del PIL</i>	3,9	0,9	4,8	120,6			4,6
Relazione al Parlamento 2011 (dicembre 2011)	60,9	16,4	77,3	....	0,6	1.586,4	72,0
<i>in percentuale del PIL</i>	3,8	1,0	4,9	119,8			4,6
Consuntivo (3)	62,4	15,7	78,0	1.897,2	0,4	1.580,2	71,5
<i>in percentuale del PIL</i>	3,9	1,0	4,9	120,1			4,6

(1) Le stime e gli obiettivi riportati nei documenti ufficiali sono solo parzialmente coerenti tra loro, in quanto includono in maniera non omogenea gli effetti del sostegno finanziario ai paesi in difficoltà e il contributo italiano allo European Stability Mechanism. – (2) Il DEF include il *Programma di stabilità*. – (3) Dati Istat e, per il debito, Banca d'Italia.

L'aggiornamento delle valutazioni ufficiali del settembre del 2011 rivedeva al ribasso le attese di crescita dell'attività economica rispetto ad aprile (dall'1,1 per cento

allo 0,7 per cento) e, di conseguenza, la dinamica tendenziale delle entrate. La revisione era compensata dalle manovre correttive dell'estate, i cui effetti sull'indebitamento netto nel 2011 erano pari a 0,2 punti percentuali del prodotto. I principali interventi erano gli aumenti dell'aliquota ordinaria dell'IVA dal 20 al 21 per cento e del bollo sul deposito titoli, nonché alcune misure sui redditi d'impresa (cfr. il paragrafo: *Le manovre correttive per il triennio 2012-14*).

Tavola 13.2

Principali indicatori di bilancio delle Amministrazioni pubbliche (1) (in percentuale del PIL)										
VOCI	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Entrate	44,1	44,7	44,3	43,9	45,5	46,5	46,5	47,1	46,6	46,6
Spese (2)	47,2	48,4	47,8	48,3	49,0	48,2	49,2	52,5	51,2	50,5
di cui: <i>interessi</i>	5,6	5,1	4,7	4,6	4,6	5,0	5,2	4,7	4,6	4,9
Avanzo primario	2,5	1,5	1,2	0,2	1,2	3,4	2,5	-0,8	0,0	1,0
Indebitamento netto	3,1	3,6	3,5	4,4	3,4	1,6	2,7	5,4	4,6	3,9
Fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari	3,0	4,2	4,2	5,3	4,0	2,0	3,1	5,7	4,3	4,1
Debito	105,1	103,9	103,4	105,4	106,1	103,1	105,7	116,0	118,6	120,1

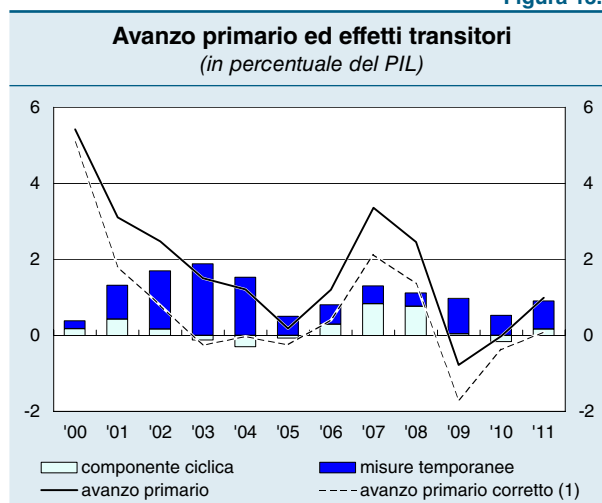
Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat.

(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.

L'indebitamento netto del 2011 è risultato in linea con l'obiettivo, segnando un calo di 0,7 punti percentuali del PIL dal 4,6 del 2010 (tav. 13.2); al netto della spesa per interessi si è raggiunto un avanzo dell'1,0 per cento, dal pareggio del 2010. L'avanzo primario strutturale (ossia corretto per gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee; per la metodologia adottata, cfr. il capitolo 11: *L'indebitamento netto nel 2006* nella Relazione sull'anno 2006) è migliorato di mezzo punto percentuale del prodotto (fig. 13.1).

Il ciclo economico ha contribuito a ridurre il disavanzo per circa 0,3 punti percentuali del PIL rispetto al 2010, riflettendo rilevanti effetti di composizione della crescita connessi, in particolare, con il buon andamento dell'occupazione. Anche le misure temporanee (le principali nel 2011 sono state la vendita delle licenze per il digitale terrestre, l'estensione dell'ambito di applicazione dell'imposta sostitutiva sul riallineamento del valore di alcune voci di bilancio, l'imposta sostitutiva sui contratti di leasing) hanno contribuito a ridurre il disavanzo rispetto al 2010, per circa 0,2 punti percentuali del PIL.

Figura 13.1



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

Le entrate e le spese delle Amministrazioni pubbliche

Le entrate. – Nel 2011 l'incidenza sul PIL delle entrate e la pressione fiscale sono rimaste sostanzialmente stabili (rispettivamente al 46,6 e al 42,5 per cento; tav. 13.3) dopo la flessione di circa mezzo punto registrata nel 2010.

Tavola 13.3

Entrate delle Amministrazioni pubbliche (1) (in percentuale del PIL)										
VOCI	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Imposte dirette	13,8	13,3	13,3	13,2	14,3	15,0	15,2	14,7	14,6	14,3
Imposte indirette	14,2	13,9	14,0	14,1	14,8	14,6	13,7	13,6	14,0	14,1
Imposte in c/capitale	0,2	1,3	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,8	0,2	0,4
Pressione tributaria	28,2	28,6	27,8	27,5	29,1	29,6	28,9	29,1	28,8	28,8
Contributi sociali	12,2	12,5	12,6	12,6	12,6	13,1	13,7	14,0	13,7	13,7
Pressione fiscale	40,5	41,0	40,4	40,1	41,7	42,7	42,6	43,0	42,6	42,5
Altre entrate correnti	3,5	3,4	3,6	3,5	3,6	3,5	3,6	3,8	3,8	3,9
Altre entrate in c/capitale	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale entrate	44,1	44,7	44,3	43,9	45,5	46,5	46,5	47,1	46,6	46,6

Fonte: elaborazioni su dati Istat.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

La crescita nominale delle entrate (1,7 per cento; 12,3 miliardi) è stata sostenuta dalle imposte in conto capitale, raddoppiate (da 3,5 a 7,0 miliardi) per effetto dell'introduzione dell'imposta sostitutiva relativa al leasing immobiliare e dell'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'imposta sostitutiva sul riallineamento dei valori di bilancio; larga parte del maggiore gettito ha natura temporanea. La crescita delle entrate correnti (1,3 per cento; 9,0 miliardi) è stata inferiore a quella del PIL. Le imposte dirette sono rimaste stazionarie (-0,1 per cento), mentre quelle indirette sono aumentate del 2,0 per cento, riflettendo prevalentemente l'andamento sostenuto dei prezzi del petrolio. I contributi sociali effettivi sono saliti dell'1,4 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 scesi dello 0,5 per cento (-0,8 miliardi), riflettendo la flessione della parte versata in autotassazione (-9,5 per cento; -2,2 miliardi); quest'ultima ha risentito della diminuzione temporanea dell'acconto dovuto alla fine del 2011 (decisa in novembre nella misura di 17 punti percentuali) mentre nel 2010 il gettito era aumentato per effetto della riduzione dell'acconto dovuto nel 2009. Le ritenute sui redditi da lavoro dipendente sono rimaste sostanzialmente stabili, a fronte di una crescita dell'1,8 per cento della massa retributiva. Gli incassi da ruoli (riguardanti soprattutto versamenti indotti da procedure avviate dall'Amministrazione finanziaria nei confronti del contribuente) sono invece aumentati del 33,1 per cento (1,0 miliardi).

Il gettito dell'Ires è sceso del 2,0 per cento (-0,8 miliardi) per il venire meno degli effetti di alcune imposte sostitutive introdotte dalla legge finanziaria per il 2008

e contabilizzate nel saldo (-1,5 miliardi). Al netto di tali imposte, il gettito è aumentato del 2,0 per cento (0,7 miliardi): il forte aumento degli incassi da ruoli (44,9 per cento; 0,7 miliardi) e la crescita del saldo (8,7 per cento; 0,6 miliardi) sono stati in parte compensati dalla flessione dell'acconto (-1,9 per cento; -0,5 miliardi).

Le imposte sostitutive sui redditi delle attività finanziarie hanno registrato una riduzione (-4,3 per cento; -0,3 miliardi), sebbene nettamente inferiore a quella del 2010. Il calo ha interessato soprattutto la componente relativa agli interessi sui depositi bancari (-0,6 miliardi), che riflette con ritardo l'andamento dei tassi di interesse. Le altre imposte dirette contabilizzate nel bilancio dello Stato sono aumentate di 2,8 miliardi. Vi ha influito soprattutto l'incremento, di natura una tantum, degli incassi dell'imposta sostitutiva sul riallineamento dei valori di bilancio (3,5 miliardi), il cui ambito di applicazione è stato esteso dalla manovra del luglio 2011.

L'aumento delle imposte indirette è dovuto per lo più alla crescita sostenuta del gettito dell'IVA prelevata sulle importazioni da paesi extra UE (19,3 per cento; 2,7 miliardi), in larga parte riconducibile all'aumento del prezzo del petrolio. Di contro, l'IVA versata sugli scambi interni è lievemente diminuita (-0,6 per cento; -0,6 miliardi), nonostante l'incremento di un punto percentuale dell'aliquota ordinaria, in vigore dalla metà dello scorso settembre. I consumi delle famiglie (che costituiscono la parte prevalente della base imponibile dell'IVA) sono aumentati del 2,9 per cento, in misura di poco superiore al gettito complessivo dell'imposta (2,4 per cento).

All'incremento delle imposte indirette ha contribuito la crescita dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali (2,5 per cento; 0,5 miliardi) dovuta anche agli aumenti delle aliquote disposti nel corso del 2011 e dell'accisa sul gas metano (10,4 per cento; 0,4 miliardi), che riflette con un anno di ritardo la variazione nei consumi.

Nel bilancio dello Stato è stato contabilizzato fra le imposte indirette anche l'incasso una tantum dell'imposta sostitutiva relativa al leasing immobiliare introdotta con la legge di stabilità per il 2011 (1,3 miliardi); il conto delle Amministrazioni pubbliche registra questa voce fra le imposte in conto capitale.

Le spese. – Nel 2011 le spese delle Amministrazioni pubbliche sono aumentate dello 0,4 per cento (attestandosi al 50,5 per cento del PIL; tav. 13.4). La spesa primaria si è ridotta per il secondo anno consecutivo (dello 0,5 per cento in ciascun anno) dopo la crescita continua registrata dal secondo dopoguerra. Sia nel 2010 sia nel 2011 la componente corrente è lievemente aumentata mentre quella in conto capitale è scesa fortemente. Il più efficace controllo degli esborsi nell'ultimo biennio potrebbe riflettere l'adozione, dall'estate del 2008, di una programmazione triennale coerente con gli obiettivi di bilancio.

La manovra correttiva dell'estate del 2008 era volta a conseguire per il triennio 2009-2011 gli obiettivi di finanza pubblica delineati nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) del giugno di quell'anno (ribaditi, con lievi modifiche, nella Nota di aggiornamento del DPEF del successivo settembre). A consuntivo, nel 2011 la spesa primaria è risultata inferiore di 15,8 miliardi rispetto all'obiettivo fissato nel 2008; vi hanno influito, per quasi 10 miliardi, la sovrastima delle spese primarie del 2008 effettuata nel settembre di quell'anno e, per oltre 7 miliardi, i tagli alla spesa introdotti successivamente. La spesa a consuntivo è cresciuta nel triennio 2009-2011 dell'1,3 per cento in media all'anno a fronte di un obiettivo iniziale dell'1,6. L'efficace contenimento della spesa può essere stato favorito dall'aver indicato con largo anticipo l'entità delle risorse a disposizione degli enti, consentendo loro di effettuare una migliore programmazione. Nei piani si prevedeva una significativa contrazione della spesa in conto capitale, ancorché inferiore a quella che si è effettivamente registrata.

Tavola 13.4

Spese delle Amministrazioni pubbliche (1) (in percentuale del PIL)										
VOCI	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Redditi da lavoro dipendente	10,6	10,8	10,7	10,9	10,9	10,6	10,8	11,3	11,1	10,8
Consumi intermedi	5,1	5,2	5,3	5,4	5,1	5,1	5,4	5,9	5,8	5,8
Prestazioni sociali in natura	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7	2,7	2,9	2,9	2,8
Prestazioni sociali in denaro	16,5	16,7	16,8	16,9	16,9	17,0	17,6	19,2	19,2	19,3
Interessi	5,6	5,1	4,7	4,6	4,6	5,0	5,2	4,7	4,6	4,9
Altre spese correnti	3,4	3,6	3,6	3,7	3,6	3,7	3,8	4,2	4,1	3,9
Totale spese correnti	43,6	44,0	43,9	44,2	44,0	44,1	45,4	48,1	47,7	47,5
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	38,1	38,9	39,1	39,6	39,3	39,1	40,3	43,5	43,2	42,6
Investimenti fissi lordi (2)	1,7	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3	2,2	2,5	2,1	2,0
Altre spese in conto capitale	1,9	1,9	1,5	1,7	2,7	1,7	1,5	1,9	1,4	1,0
Totale spese in conto capitale (2)	3,6	4,3	3,9	4,1	5,0	4,0	3,8	4,4	3,5	3,0
Totale spese (2)	47,2	48,4	47,8	48,3	49,0	48,2	49,2	52,5	51,2	50,5
di cui: <i>spese al netto degli interessi (2)</i>	41,7	43,2	43,1	43,7	44,3	43,2	44,0	47,9	46,6	45,6

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.

Nel 2011 la spesa primaria corrente è cresciuta dello 0,3 per cento, riflettendo la dinamica modesta dei consumi intermedi e la contrazione delle spese per redditi da lavoro dipendente e per prestazioni sociali in natura.

Le prestazioni sociali in denaro sono cresciute del 2,2 per cento. La componente pensionistica (circa l'85 per cento del totale) è aumentata del 2,5 per cento; la componente non pensionistica è rimasta sostanzialmente invariata.

La crescita della spesa per pensioni ha riflesso soprattutto l'adeguamento automatico dei trattamenti ai prezzi (pari all'1,5 per cento). La dinamica del numero di pensioni è stata contenuta dall'innalzamento dei requisiti per il pensionamento di anzianità: dal 1° gennaio del 2011, secondo quanto indicato nella legge 24 dicembre 2007, n. 247, per i lavoratori dipendenti la somma minima dell'età e dell'anzianità contributiva è passata da 95 a 96 e l'età minima richiesta è salita da 59 a 60 anni; per i lavoratori autonomi tale somma è passata a 97 e l'età minima a 61 anni; il precedente innalzamento dei requisiti si era avuto a luglio del 2009.

La flessione della spesa per i redditi da lavoro (-1,2 per cento) riflette la diminuzione degli occupati.

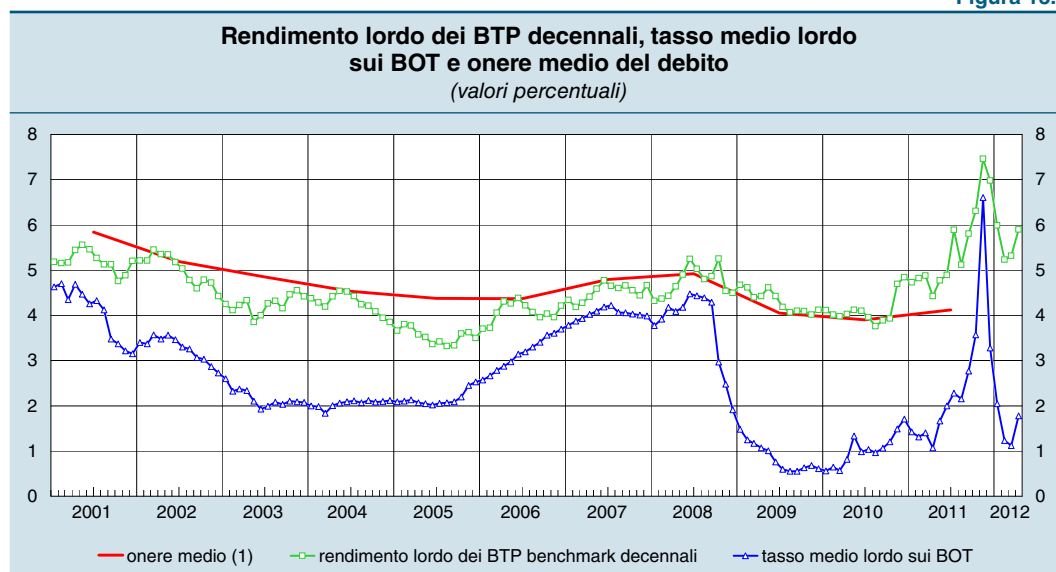
Nell'ultimo decennio si è registrata una progressiva riduzione degli occupati, che sono oggi quasi il 4 per cento in meno che nel 2001. La dinamica delle retribuzioni medie ha risentito del blocco della contrattazione, con riconoscimento della sola vacanza contrattuale, deciso con il DL 78/2010. Per il personale non dirigente dei principali comparti del pubblico impiego gli ultimi rinnovi, relativi al biennio economico 2008-09, sono stati sottoscritti nel 2009; nel 2010 sono stati siglati solo i contratti delle aree dirigenziali e – per quanto riguarda il personale non contrattualizzato – sono stati decisi aumenti per il comparto difesa e sicurezza. Le retribuzioni unitarie sono state contenute anche da altre disposizioni del DL 78/2010, tra cui le decurtazioni agli stipendi di importo elevato e il congelamento delle progressioni stipendiali di ogni tipo.

La spesa per le prestazioni sociali in natura, costituita per circa il 90 per cento da spese sanitarie, è diminuita per la prima volta negli ultimi quindici anni (-2,2 per cento; cfr. il paragrafo: *Le Amministrazioni locali*). I consumi intermedi sono cresciuti dell'1,2 per cento. In particolare, sono aumentati dell'1,0 per cento gli esborsi delle Amministrazioni centrali, dopo il calo dello scorso anno.

Dopo la marcata flessione del 2010 (-19,6 per cento), la spesa in conto capitale è diminuita del 3,9 per cento (escludendo gli introiti, pari a 3,8 miliardi, derivanti dalla vendita dei diritti d'uso delle frequenze elettromagnetiche, contabilizzati in riduzione delle altre spese in conto capitale). L'incidenza sul PIL, sempre escludendo i suddetti introiti, è stata pari al 3,3 per cento, a fronte di un valore medio del 4,1 nel precedente decennio. Gli investimenti sono leggermente diminuiti (-0,9 per cento, escludendo i proventi delle dismissioni immobiliari).

La spesa per interessi è salita del 9,7 per cento. L'incremento è dovuto principalmente al rialzo, dal 3,9 al 4,1 per cento, dell'onere medio sul debito (calcolato in rapporto alle consistenze medie nell'anno), che ha risentito dell'aumento dei tassi nella seconda metà dell'anno (fig. 13.2; cfr. il paragrafo del capitolo 15: *I titoli pubblici*).

Figura 13.2



(1) Rapporto fra la spesa per interessi e la consistenza media del debito durante l'anno.

Gli oneri per interessi sono stati accresciuti dagli effetti delle operazioni in strumenti finanziari derivati effettuate a partire dagli anni novanta. L'impatto è stato pari a 2,0 miliardi, come nel 2010. Il ricorso a questi strumenti aveva contenuto gli esborsi dal 1998 al 2005 complessivamente per 7,6 miliardi; i maggiori oneri contabilizzati negli ultimi sei anni (6,5 miliardi) hanno quasi annullato tali benefici.

All'inizio del 2012 si è registrato un significativo esborso (circa 2,5 miliardi) a fronte della chiusura e ristrutturazione di alcune operazioni in strumenti finanziari derivati stipulate in passato dal Tesoro con intermediari finanziari esteri. Mentre tale pagamento incide sull'andamento del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, gli effetti della transazione sull'indebitamento netto, in base alle regole statistiche elaborate dall'Eurostat, verranno ripartiti sull'intera durata originaria dei contratti.

Il fabbisogno e il debito delle Amministrazioni pubbliche

Il fabbisogno. – Nel 2011 il fabbisogno è diminuito, passando da 67,2 miliardi nel 2010 a 63,2 (tav. 13.5; dal 4,3 al 4,0 per cento del PIL), nonostante l'aumento del sostegno ai paesi in difficoltà dell'area dell'euro.

Tavola 13.5

Saldi e debito delle Amministrazioni pubbliche (milioni di euro)					
VOCI	2007	2008	2009	2010	2011
Indebitamento netto	25.273	42.700	82.746	71.457	62.363
Fabbisogno complessivo	26.810	48.257	85.893	67.217	63.238
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari (1)	30.310	48.276	86.691	67.226	64.798
Debito	1.602.105	1.665.705	1.762.723	1.842.136	1.897.875
<i>per memoria:</i>					
Depositi del Tesoro presso la Banca d'Italia e impieghi della liquidità	9.721	20.333	31.731	43.249	24.255
Prestiti a Stati membri della UEM	–	–	–	3.909	13.118
Vita media residua del debito (in anni)	7,2	7,6	7,7	7,8	7,6
Fonte: per l'indebitamento netto, Istat. (1) Si fa riferimento agli importi delle dismissioni mobiliari relative alle Amministrazioni centrali.					

Il fabbisogno delle Amministrazioni centrali (sceso a 62,4 miliardi da 67,6 nel 2010) ha risentito sia degli esborsti in favore della Grecia (effettuati nell'ambito del piano concordato a livello europeo nel maggio del 2010 e passati da 3,9 miliardi nel 2010 a 6,1), sia della quota a carico dell'Italia, pari a 3,1 miliardi, dei prestiti erogati dallo European Financial Stability Facility (EFSF; cfr. il capitolo 6: Le politiche di bilancio nella Relazione sull'anno 2010). Nel 2011 è stato contabilizzato tra le dismissioni mobiliari (pari a 1,6 miliardi, sostanzialmente nulle nel 2010), costituendone la componente principale, il rimborso da parte delle banche di una quota delle obbligazioni sottoscritte nel 2009 dallo Stato nell'ambito delle misure per il sostegno al sistema finanziario.

Le risorse acquisite con emissioni nette di titoli (45,4 miliardi, di cui 44,1 a medio e lungo termine), la riduzione delle disponibilità liquide del Tesoro (19,0 miliardi) e l'incremento della circolazione di Stato (0,1), hanno finanziato, oltre al fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche (al netto della quota dell'Italia dei prestiti dell'EFSF, finanziati da quest'ultimo con proprie emissioni), la riduzione delle passività corrispondenti ai depositi detenuti presso la tesoreria dello Stato da enti esterni alle Amministrazioni pubbliche (1,1 miliardi), ai prestiti di istituzioni finanziarie e monetarie (0,2) e alla raccolta postale (3,1).

Il divario tra il fabbisogno e l'indebitamento netto. – Nel 2011 il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, al netto delle dismissioni mobiliari, è stato superiore all'indebitamento netto di 0,2 punti percentuali del PIL, a fronte di 0,4 in media nel periodo 2002-2010 (tav. 13.6). L'accumulazione di attività finanziarie (0,8 per cento del PIL, di cui 0,6 riguardante aiuti ai paesi in difficoltà dell'area dell'euro), che accresce il fabbisogno ma non l'indebitamento netto, ha più che compensato 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, di cui la metà riguardanti la spesa primaria).

Tavola 13.6

Raccordo tra l'indebitamento netto e la variazione del debito (in percentuale del PIL)		VOCI	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
(a)	Indebitamento netto (Istat)		3,1	3,6	3,5	4,4	3,4	1,6	2,7	5,4	4,6	3,9
(b)	Saldo delle partite finanziarie (1)		0,3	0,3	1,0	1,3	0,6	0,5	0,2	0,6	0,5	0,8
	di cui: aiuti ai paesi dell'area dell'euro		–	–	–	–	–	–	–	–	0,3	0,6
(c)	Differenza cassa-competenza		-0,4	0,5	-0,4	-0,6	0,0	-0,1	0,4	-0,2	-0,7	-0,7
	saldo primario		0,0	0,8	-0,3	-0,4	-0,2	0,2	0,2	-0,5	-0,8	-0,6
	interessi		-0,4	-0,2	-0,2	-0,1	0,3	-0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
(d)=(a)+(b)+(c)	Fabbisogno del settore pubblico al netto delle dismissioni mobiliari (MEF) e inclusi i prestiti dell'EFSF		3,0	4,4	4,1	5,2	4,0	2,1	3,2	5,8	4,4	4,1
(e)=(g)-(d)	Discrepanze fabbisogno		0,1	-0,3	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
(g)	Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle dismissioni mobiliari (BI)		3,0	4,2	4,2	5,3	4,0	2,0	3,1	5,7	4,3	4,1
(h)	Dismissioni mobiliari (introiti -)		-0,1	-1,3	-0,6	-0,3	0,0	-0,2	0,0	-0,1	0,0	-0,1
(i)=(g)+(h)	Fabbisogno complessivo (BI)		2,9	2,9	3,6	5,0	4,0	1,7	3,1	5,7	4,3	4,0
(l)	Variazione dei depositi attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia		0,0	-0,6	0,2	-0,1	0,6	-0,8	0,7	0,8	0,7	-1,2
(m)	Scarti di emissione		-1,8	-0,2	0,0	-0,2	0,1	0,3	0,3	0,0	0,0	0,7
(n)	Variazione del controvalore in euro di passività in valuta		-0,3	-0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(o)=(i)+(l)+(m)+(n)	Variazione del debito (BI)		0,8	1,9	3,7	4,8	4,7	1,2	4,0	6,4	5,1	3,5
(p)=(a)-(o)	Divario indebitamento netto - variazione del debito		2,3	1,7	-0,2	-0,3	-1,2	0,5	-1,3	-0,9	-0,5	0,4
(f)=(a)-(g)	Divario indebitamento netto - fabbisogno AP		0,1	-0,6	-0,7	-0,9	-0,6	-0,3	-0,4	-0,3	0,3	-0,2
(q)=(g)-(o)	Divario fabbisogno AP - variazione del debito		2,2	2,3	0,5	0,5	-0,6	0,8	-1,0	-0,7	-0,8	0,6

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, Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), Relazione trimestrale di cassa, Ruef e DEF, vari anni; per i prestiti alla Grecia e ai paesi dell'area dell'euro attraverso l'EFSF, Eurostat; per il fabbisogno e il debito delle Amministrazioni pubbliche (AP), la variazione dei depositi attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia, 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 del debito delle Amministrazioni pubbliche sul prodotto è ulteriormente aumentata, passando dal 118,6 per cento nel 2010 al 120,1; escludendo i finanziamenti concessi ad altri paesi dell'area dell'euro, l'incidenza è salita dal 118,4 al 119,3 per cento. L'incremento ha riflesso il divario tra onere medio del debito e crescita del PIL nominale (per 2,9 punti), solo in parte compensato dall'avanzo primario (1,0 punti percentuali del prodotto) e dai fattori che influiscono sull'indebitamento netto ma non sul debito (-0,4 punti).

L'aumento del debito (55,7 miliardi) è dovuto, oltre che al fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, agli scarti di emissione su titoli (11,3) e al deprezzamento dell'euro, che ha accresciuto di

0,2 miliardi il controvalore delle passività in valuta. In senso opposto ha operato la riduzione delle disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia, da 43,2 a 24,3 miliardi. Il debito comprende buoni postali per un valore nominale di 21,3 miliardi, a fronte di un valore di rimborso, che include gli interessi capitalizzati, pari a 83,5.

Nel 2011 le emissioni nette di titoli a breve termine sono state positive, in controtendenza rispetto agli anni precedenti (1,4 miliardi, a fronte di -17,5 nel biennio 2009-2010); quelle di titoli a medio e a lungo termine si sono ridotte di 43,8 miliardi. La quota di titoli detenuti da non residenti è scesa, dal 52 per cento del 2010 al 46 del 2011; la riduzione è stata più accentuata per i titoli a breve termine. Tenendo conto di una stima dei titoli pubblici italiani detenuti da fondi e gestioni esteri riconducibili a risparmiatori italiani, la quota attribuibile a investitori esteri è valutabile in circa il 40 per cento (cfr. il paragrafo del capitolo 4: *Il mercato dei titoli di Stato*, in *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, n. 3, 2012). L'incremento del debito è pressoché interamente attribuibile a quello delle Amministrazioni centrali, salito dal 111,5 al 113,1 per cento del PIL (tav. 13.7). La vita media del debito si è ridotta tra la fine del 2010 e quella del 2011 da 7,8 a 7,6 anni.

Tavola 13.7

Composizione per sottosettori del debito pubblico (1) (in percentuale del PIL)										
VOCI	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Amministrazioni pubbliche	105,1	103,9	103,4	105,4	106,1	103,1	105,7	116,0	118,6	120,1
<i>Amministrazioni centrali</i>	<i>101,4</i>	<i>98,6</i>	<i>98,0</i>	<i>99,3</i>	<i>99,0</i>	<i>95,9</i>	<i>99,0</i>	<i>108,7</i>	<i>111,5</i>	<i>113,1</i>
<i>Amministrazioni locali</i>	<i>3,4</i>	<i>5,1</i>	<i>5,3</i>	<i>6,1</i>	<i>7,1</i>	<i>7,1</i>	<i>6,8</i>	<i>7,3</i>	<i>7,1</i>	<i>7,0</i>
<i>Enti di previdenza</i>	<i>0,4</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.										

I debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche. – Coerentemente con le regole stabilite in sede europea il debito delle Amministrazioni pubbliche non include le passività commerciali. Sulla base di indagini campionarie rivolte alle imprese fornitrici e delle informazioni fornite dagli intermediari finanziari, si può stimare che alla fine del 2011 l'indebitamento commerciale complessivo delle Amministrazioni pubbliche si sia collocato intorno al 5 per cento del PIL; circa un quinto sarebbe stato ceduto a intermediari finanziari. L'incremento delle consistenze rispetto alla fine del 2010 è valutabile in circa l'8 per cento.

L'aumento del debito commerciale riferibile alla spesa corrente determina, ceteris paribus, un maggior indebitamento netto (basato sui conti di competenza per la parte corrente) rispetto al fabbisogno (rilevato sulla base della cassa). Per il 2011, l'incremento dei debiti commerciali qui stimato (oltre 0,3 punti percentuali del prodotto per la spesa corrente) è sostanzialmente coerente con la componente del divario tra i due saldi riconducibile alla differenza tra la spesa primaria di competenza e quella di cassa (cfr. in questo paragrafo: Il divario tra fabbisogno e l'indebitamento netto).

Le indagini condotte dalla Banca d'Italia sulle imprese con almeno 20 addetti operanti nei settori industriali e dei servizi privati non finanziari (Invind) e in quello delle costruzioni e opere pubbliche indicano che i crediti delle imprese fornitrici verso le Amministrazioni pubbliche (inclusi quelli ceduti a intermediari finanziari con clausola pro solvendo), erano pari a circa il 4,5 per cento del PIL alla fine del 2011; tali crediti sarebbero aumentati di circa l'8 per cento rispetto al 2010.

La stima è stata ottenuta applicando ai consumi intermedi, alle prestazioni sociali in natura (esclusi i SIFIM, gli aggi e le spese per i medici di base) e agli investimenti delle Amministrazioni pubbliche i rapporti tra crediti commerciali e fatturato verso le Amministrazioni pubbliche stimati sulla base delle due indagini campionarie menzionate sopra.

Ai suddetti crediti vanno aggiunti quelli ceduti a intermediari finanziari con clausola pro soluto (in questo caso, infatti, il credito non è più rilevato nel bilancio delle imprese). Sulla base delle informazioni fornite dagli intermediari finanziari, questi crediti ammontavano alla fine del 2011 a circa 8 miliardi (0,5 per cento del PIL), in aumento di quasi il 3 per cento rispetto al 2010.

La media dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche rilevati nell'indagine Invind, ponderata con il fatturato delle aziende nei confronti delle stesse Amministrazioni, sarebbe stata pari a circa 190 giorni, di cui circa 90 attribuiti dalle imprese ad accordi contrattuali.

Il ritardo stimato sulla base di Invind è solo lievemente superiore a quello rilevato per l'Italia dall'indagine European Payment Index 2011, basata su un campione di 6.000 imprese di 25 paesi europei. In base a quest'ultima, nel 2011 il ritardo medio nei pagamenti delle Amministrazioni pubbliche rispetto alla dilazione concordata tra le parti è stato pari a 90 giorni (86 nel 2010 e 52 nel 2009). I giorni di ritardo sono stimati pari a 108 in Grecia, 82 in Portogallo, 65 in Spagna e 36 in Lituania; in tutti gli altri paesi essi risultano inferiori a 30 giorni.

Per alleviare i problemi di liquidità delle imprese fornitrici il Governo è intervenuto a novembre (art. 13 della legge 12 novembre 2011, n. 183), rendendo di fatto obbligatoria per gli enti decentrati la certificazione del credito, e a gennaio (decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27), stanziando 5,7 miliardi per estinguere parte dei crediti commerciali dei Ministeri, anche con l'assegnazione di titoli di Stato. Il 22 maggio scorso il Governo ha approvato quattro decreti: due mirano a standardizzare la certificazione del credito per le Amministrazioni centrali e locali; gli altri disciplinano, a fronte della suddetta certificazione, la compensazione dei crediti con debiti iscritti a ruolo e la cessione a intermediari finanziari.

È in discussione in Parlamento, nell'ambito del disegno di legge comunitaria 2011, una delega al Governo per un sollecito recepimento della direttiva UE 16 febbraio 2011, n. 7, che disciplina in modo più stringente i tempi di pagamento dei debiti commerciali, pubblici e privati.

Le Amministrazioni locali

Nel 2011 il disavanzo delle Amministrazioni locali è diminuito allo 0,3 per cento del PIL (dallo 0,5 del 2010): per il secondo anno consecutivo le entrate si sono ridotte, ma la contrazione delle spese è stata più pronunciata (-1,3 e -2,7 per cento, rispettivamente).

Il fabbisogno delle Amministrazioni locali è stato pari a 0,8 miliardi; il peggioramento di 1,2 rispetto al 2010 riflette l'accumulo di attività finanziarie, che si erano invece ridotte nel 2010, solo parzialmente compensato dal miglioramento dell'indebitamento netto.

Le entrate sono state pari a 238,3 miliardi (15,1 per cento del PIL). Il calo rispetto al 2010 riflette la diminuzione dei trasferimenti da altri enti pubblici (-9,0 per cento, a

102,5 miliardi); in particolare, i trasferimenti correnti si sono ridotti del 7,9 per cento (a 94,7 miliardi) e i contributi agli investimenti del 20,3 (a 7,8).

Nel 2010 fra i trasferimenti correnti erano stati contabilizzati 2,7 miliardi di introiti relativi al maggiore gettito dell'IRAP e dell'addizionale all'Irpef rispetto a quello stimato per il finanziamento della sanità per il periodo 2001-06. Tali somme, riversate dalle Regioni al bilancio dello Stato, sono state anche contabilizzate tra le spese (in particolare fra i trasferimenti in conto capitale a enti pubblici). Escludendo gli effetti di questa partita contabile, il calo dei trasferimenti da altri enti pubblici rispetto al 2010 risulta pari al 6,7 per cento (-5,4 per cento nella componente corrente).

Le entrate tributarie sono aumentate del 4,9 per cento (a 100,7 miliardi); l'incremento delle imposte indirette e di quelle dirette è stato analogo (il gettito si è attestato a 68,0 e 32,7 miliardi rispettivamente).

Le risorse tributarie delle Regioni sono cresciute del 4,6 per cento (a 76,9 miliardi), principalmente per effetto dell'incremento dell'IRAP (3,2 per cento, a 33,0 miliardi), dell'addizionale all'Irpef (3,9 per cento, a 8,5 miliardi) e delle tasse automobilistiche (14,9 per cento, a 6,4 miliardi). I tributi di competenza delle Province sono aumentati in misura significativa (11,2 per cento, a 4,7 miliardi), recuperando la flessione registrata nel triennio precedente (-5,3 per cento): in particolare, è considerevolmente cresciuto il gettito dell'imposta sulla responsabilità civile automobilistica (17,5 per cento, a 2,3 miliardi), riflettendo sia l'andamento dei premi assicurativi sia gli incrementi delle aliquote applicate localmente; anche l'imposta provinciale di trascrizione è cresciuta del 7,9 per cento (a 1,2 miliardi). Sono infine aumentate le entrate tributarie dei Comuni (6,5 per cento, a 17,9 miliardi): alla sostanziale stabilità del gettito dell'ICI (9,6 miliardi) e al calo dell'addizionale all'Irpef (4,6 per cento, a 2,7 miliardi), si è contrapposto l'effetto dell'introduzione dell'imposta di soggiorno.

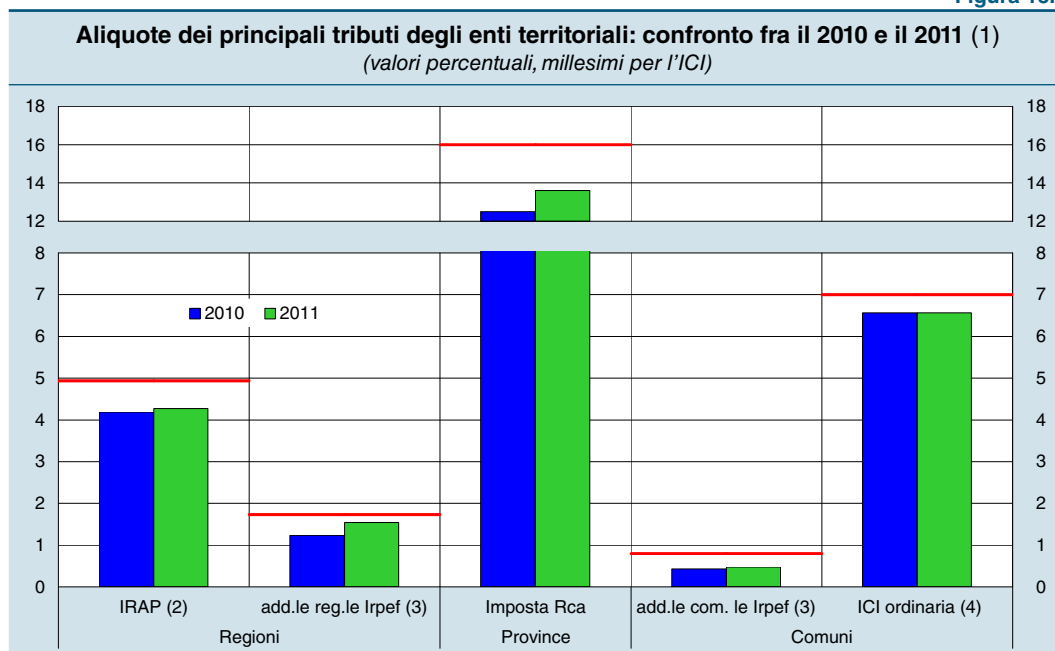
Nel periodo di imposta 2011 sono aumentate le aliquote applicate sui principali tributi di competenza degli enti territoriali. Con riferimento alle Regioni, si rileva un inasprimento sia dell'IRAP sia dell'addizionale all'Irpef (fig. 13.3): nel primo caso, si può stimare che l'aliquota nazionale (considerando la media ponderata fra settori e fra Regioni) sia aumentata di 0,14 punti percentuali (al 4,33 per cento), per effetto dell'innalzamento del prelievo nei confronti di banche, società finanziarie, assicurative e concessionarie stabilito dalla manovra della scorsa estate (decreto legge 6 luglio 2011, n. 98); l'aliquota media dell'addizionale all'Irpef è aumentata di 0,31 punti (all'1,55 per cento), per effetto dell'aumento dell'aliquota base del tributo (decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201; cfr. nell'Appendice la sezione Principali provvedimenti in materia economica. La finanza pubblica: Finanza decentrata). Con riferimento alle Province, si osserva un incremento di circa un punto percentuale dell'aliquota dell'imposta sull'assicurazione per la responsabilità civile automobilistica; tale andamento riflette i provvedimenti adottati dagli enti, che dal 2011 hanno la possibilità di variare fino a 3,5 punti percentuali l'aliquota base del tributo. Infine i Comuni hanno innalzato l'aliquota dell'addizionale all'Irpef (dallo 0,43 allo 0,48 per cento nella media nazionale), mantenendo sostanzialmente invariata quella relativa all'ICI ordinaria.

Le spese sono state pari a 242,9 miliardi (15,4 per cento del PIL). La spesa corrente è diminuita dell'1,1 per cento (a fronte di un aumento medio del 4,8 nel decennio precedente) risentendo della contrazione dei redditi da lavoro e delle prestazioni sociali in natura (-2 per cento circa, rispettivamente a 71,1 e 43,7 miliardi); i consumi intermedi sono saliti del 2,3 per cento (a 65,1 miliardi), sebbene in ulteriore decelerazione.

La spesa sanitaria, che costituisce gran parte della spesa corrente delle Regioni, nel 2011 è diminuita dello 0,6 per cento (al 7,1 per cento del PIL). Il calo è associato alla riduzione dei redditi da lavoro dipendente e delle prestazioni sociali in natura (-2,4 e -1,8 per cento, al 2,4 e al 2,6 per cento del PIL), su cui hanno influito – rispettivamente – l'effetto dei rinnovi contrattuali dei dirigenti del Servizio sanitario nazionale nel 2010 e la riduzione delle prestazioni farmaceutiche nel 2011 (-8,3 per cento).

La spesa sanitaria è disciplinata dai Patti per la salute, accordi a valenza triennale adottati nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni. Le Regioni con un elevato disavanzo sanitario sono sottoposte a specifiche misure di riequilibrio, nell'ambito di piani di rientro concordati con l'Amministrazione centrale: tali misure interessano, attualmente, otto Regioni (Piemonte, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia; cfr. le rispettive Relazioni regionali in corso di pubblicazione nella collana «Economie regionali» della Banca d'Italia).

Figura 13.3



Fonte: elaborazioni su dati degli enti e del MEF.

(1) La linea rossa indica le aliquote massime previste dalla legge per ciascun tributo locale; le aliquote dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'Irpef possono superare tale limite nel caso di elevati disavanzi sanitari. – (2) L'aliquota dell'IRAP è calcolata come media delle aliquote settoriali, ponderata per il peso di ciascun settore sulla base imponibile totale dei soggetti privati desunta dalle dichiarazioni. – (3) Medie ponderate ottenute pesando l'aliquota applicata da ciascun ente per la base imponibile risultante dalle dichiarazioni dei redditi. – (4) Media delle aliquote applicate da ciascun Comune ponderata per il gettito desunto dai Certificati di conto consuntivo.

La spesa in conto capitale, escludendo le dismissioni immobiliari, è calata del 12,3 per cento (a circa 31 miliardi), riflettendo la contrazione degli investimenti (-4,6 per cento, a 23,8 miliardi) e dei contributi agli investimenti (-7,9 per cento).

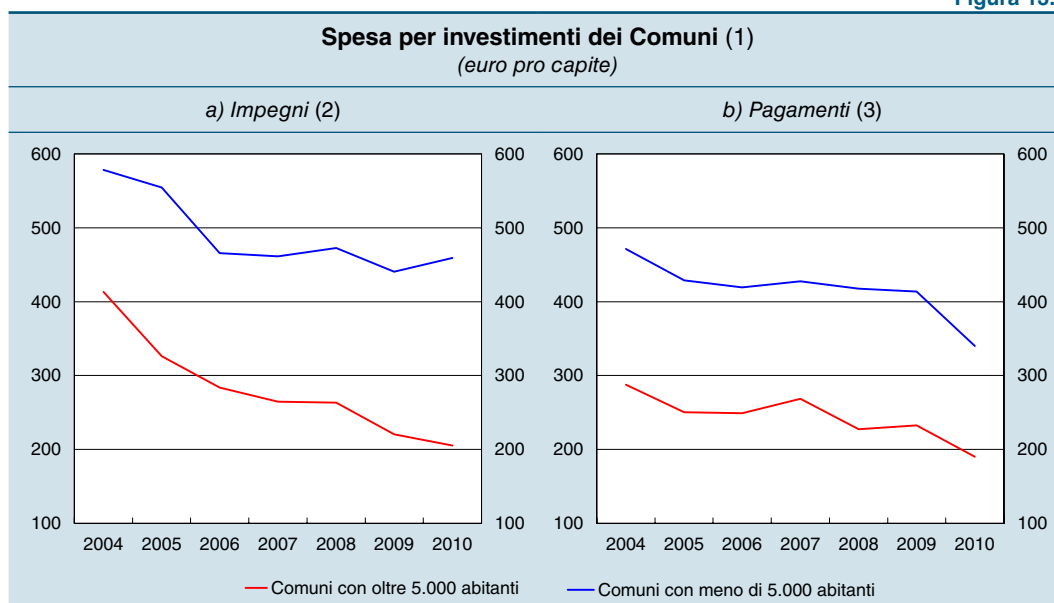
Se si escludono gli effetti della partita contabile già menzionata con riferimento alle entrate e contabilizzata fra i trasferimenti a enti pubblici, la riduzione della spesa in conto capitale è pari al 5,0 per cento.

Gli investimenti dei Comuni, che costituiscono oltre la metà della spesa per investimenti delle Amministrazioni locali (e circa il 40 per cento di quella delle Amministrazioni pubbliche), si sono ridotti di circa un quarto tra il 2004 e il 2010.

La caduta può essere analizzata in dettaglio a partire dai dati di bilancio diffusi dal Ministero dell'Interno che, per un aggregato confrontabile (la spesa di cassa in conto capitale al netto delle partite finanziarie), presentano una flessione del 28,1 per cento fra il 2004 e il 2010 (ancora più accentuata in termini di impegni; fig. 13.4). Tale dinamica è riconducibile principalmente alla minore disponibilità di risorse (complessivamente diminuite del 31,7 per cento nel periodo considerato), soprattutto da trasferimenti.

La flessione delle erogazioni e delle risorse disponibili è stata particolarmente pronunciata per i Comuni soggetti al Patto di stabilità interno (cfr. nell'Appendice la sezione: Principali provvedimenti in materia economica. La finanza pubblica: Finanza decentrata), che dal 2005 ha stabilito vincoli anche alla spesa per investimenti. Tra il 2004 e il 2010 la spesa per investimenti dei Comuni con oltre 5.000 abitanti sottoposti alla disciplina nazionale del Patto (che rappresenta circa il 70 per cento del totale) si è pressoché dimezzata, a fronte di una contrazione del 21,4 per cento per i Comuni di minori dimensioni. Per gli enti soggetti al Patto le risorse finanziarie si sono ridotte del 37,1 per cento nel periodo considerato, oltre il doppio della riduzione osservata per quelli non soggetti al Patto. Il calo del ricorso al debito è stato particolarmente intenso (-76,1 per cento, a fronte del -18,5 per i Comuni di minori dimensioni): la disciplina più recente del Patto, non computando nel saldo utile le entrate da indebitamento e comprendendovi, invece, le spese con esse finanziate, ha disincentivato l'utilizzo di tale canale di finanziamento.

Figura 13.4



Fonte: elaborazioni su Ministero dell'Interno, Certificati di conto consuntivo.

(1) Si considerano i Comuni delle RSO e quelli ubicati in Sicilia e Sardegna per i quali vige la normativa generale del Patto di stabilità interno. – (2) Impegni in conto capitale al netto delle poste di natura finanziaria (partecipazioni azionarie, conferimenti di capitale e concessioni di crediti e anticipazioni). – (3) Pagamenti (per competenza e residui) in conto capitale al netto delle poste di natura finanziaria.

L'utilizzo di strumenti finanziari derivati nelle Amministrazioni locali. – Per il terzo anno consecutivo si è ridotto il numero di Amministrazioni locali per le quali risultano in essere operazioni in strumenti finanziari derivati con banche residenti (da 233 nel 2010 a 214); il calo riflette il divieto all'utilizzo di questi strumenti in vigore dal giugno 2008 (cfr. il paragrafo del capitolo 13: *Il fabbisogno e il debito* nella Relazione sull'anno 2008).

Nonostante la riduzione del numero di enti che utilizzano strumenti finanziari derivati e il calo del valore nozionale sottostante ai contratti, il valore di mercato negativo delle operazioni in essere, che indica l'ammontare che dovrebbe essere versato dagli enti qualora le operazioni venissero chiuse anticipatamente, è salito nel corso del 2011 a 1,2 miliardi, dopo essere rimasto stabile intorno a un miliardo nel triennio precedente; è ancora lievemente cresciuto nel primo trimestre dell'anno in corso. Alcune delle operazioni evidenziano un valore di mercato positivo che nel complesso è stimabile in 0,2 miliardi alla fine del 2011 e 0,1 alla fine di marzo.

Lo stato di attuazione del federalismo fiscale. – L'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42) modificherà significativamente il sistema di finanziamento degli enti territoriali; cardine del nuovo assetto sarà l'adozione del costo (o fabbisogno) standard quale criterio per l'assegnazione delle risorse (cfr. il paragrafo del capitolo 13: *Le Amministrazioni locali* nella Relazione sull'anno 2008).

La fase relativa alla definizione dei decreti attuativi si è conclusa. Sono stati approvati nove decreti legislativi, due dei quali specificamente dedicati al finanziamento degli enti decentrati: il decreto sul federalismo municipale e quello relativo all'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario (RSO) e delle Province (cfr. il paragrafo del capitolo 13: *Le Amministrazioni locali* nella Relazione sull'anno 2009).

Gli ultimi tre decreti attuativi, approvati nel 2011 e ad aprile del 2012, riguardano l'armonizzazione contabile, i meccanismi sanzionatori per gli amministratori locali e l'ordinamento di Roma capitale (cfr. nell'Appendice la sezione: Principali provvedimenti in materia economica. La finanza pubblica:

Finanza decentrata). Il primo provvedimento (decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) fissa le scadenze del ciclo di bilancio locale e prevede che gli enti territoriali si conformino a un piano dei conti integrato e a uno schema di bilancio comune fra tutte le Amministrazioni pubbliche; nel corso del 2012 sarà avviata una sperimentazione delle nuove regole, che entreranno in vigore nel 2014 (2013 per gli enti sanitari). Il decreto in materia di meccanismi sanzionatori e premiali per gli amministratori locali (decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149) ha istituito l'obbligo di redigere una relazione di fine mandato per i presidenti delle giunte regionali, delle Province e per i sindaci dei Comuni, secondo uno schema tipo che avrebbe dovuto essere definito con un successivo atto ministeriale. Il decreto ha anche introdotto una forma specifica di responsabilità politica degli amministratori locali in caso di dissesto finanziario, disponendo, in alcuni casi, lo scioglimento degli organi rappresentativi e l'impossibilità di candidarsi a cariche elettive per un periodo di dieci anni. In particolare, l'accertata responsabilità del presidente della giunta regionale nel determinare una situazione di grave dissesto finanziario nella gestione della sanità comporta anche la decadenza automatica dei direttori generali, dei direttori amministrativi e sanitari, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale competente e del collegio dei revisori dei conti.

Alcune disposizioni hanno già trovato applicazione nel 2011. Per i Comuni delle RSO è iniziata la sostituzione dei trasferimenti statali con quote del gettito della fiscalità immobiliare e dell'IVA; tali risorse sono confluite in un fondo sperimentale di riequilibrio, ripartito secondo criteri che sostanzialmente riflettono la distribuzione dei trasferimenti soppressi. Per le Province sono state introdotte la facoltà di istituire un'imposta di scopo e quella di variare l'aliquota base dell'imposta sull'assicurazione per la responsabilità civile automobilistica.

I decreti attuativi rimandano a futuri provvedimenti la definizione di aspetti cruciali del nuovo assetto del federalismo fiscale (quali l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni o, per gli Enti locali, l'indicazione delle funzioni fondamentali e della misura della perequazione della capacità fiscale per quelle non fondamentali); anche le modalità operative del calcolo dei costi e fabbisogni standard sono, in larga parte, ancora da definire.

I risparmi di spesa richiesti dalle recenti manovre di consolidamento dei conti pubblici sono stati distribuiti fra enti di ciascun livello di governo su base proporzionale. Per rendere più efficace il controllo della spesa pubblica, senza sacrificarne la qualità, occorrerebbe accelerare il passaggio al nuovo assetto di finanza decentrata. In tale prospettiva è importante completare i processi già avviati, quali la definizione dei costi e dei fabbisogni standard, l'individuazione dei livelli di servizio e la razionalizzazione delle competenze dei vari livelli di governo.

LA POLITICA DI BILANCIO PER IL 2012 E PER IL MEDIO TERMINE

Le manovre correttive per il triennio 2012-14

Il *Programma di stabilità* incluso nel DEF dell'aprile del 2011 definiva una strategia di graduale riassorbimento degli squilibri dei conti pubblici, con un disavanzo al 2,7 per cento del PIL nel 2012 (tav. 13.8) – già programmato nella *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica* (Ruef) del maggio del 2010 – e un sostanziale pareggio di bilancio nel 2014. Nelle stime del Documento il conseguimento dell'obiettivo per il 2012, coerente con l'impegno assunto in sede europea di riportare il disavanzo al di sotto del 3 per cento entro tale anno, non richiedeva interventi aggiuntivi sul bilancio pubblico. Nel secondo semestre del 2011, il peggioramento delle prospettive di crescita e le gravi tensioni sui mercati del debito sovrano imponevano obiettivi più ambiziosi e l'adozione di misure correttive di eccezionale entità.

Tavola 13.8

Obiettivi e stime dei conti pubblici per l'anno 2012 (miliardi di euro e percentuali del PIL)								
VOCI	Amministrazioni pubbliche				Per memoria:			
	Indebita- mento netto	Avanzo primario	Spesa per interessi	Debito (1)	Crescita % del PIL reale	PIL nominale	Indebita- mento netto 2011	Debito 2011
Obiettivi								
DFP 2011-13 (settembre 2010)	44,3	35,8	80,2	1.956,4	2,0	1.664,9	63,1	1.910,0
<i>in percentuale del PIL</i>	2,7	2,2	4,8	117,5			3,9	119,2
DEF 2011 (aprile 2011) (2)	44,9	39,2	84,0	....	1,3	1.642,4	61,9	....
<i>in percentuale del PIL</i>	2,7	2,4	5,1	119,4			3,9	120,0
Nota di aggiornamento del DEF 2011 (settembre 2011)	25,3	60,5	85,8	....	0,6	1.622,4	61,7	....
<i>in percentuale del PIL</i>	1,6	3,7	5,3	119,5			3,9	120,6
Relazione al Parlamento 2011 (dicembre 2011) (3)	....	....	....	....	-0,4	1.612,3	60,9	....
<i>in percentuale del PIL</i>	1,2	4,6	5,8	120,1			3,8	119,8
Stime								
DEF 2012 (aprile 2012) (2)	27,2	57,0	84,2	1.959,6	-1,2	1.588,7	62,4	1.897,2
<i>in percentuale del PIL</i>	1,7	3,6	5,3	123,4			3,9	120,1

(1) Le stime e gli obiettivi riportati nei documenti ufficiali sono solo parzialmente coerenti tra loro in quanto includono in maniera non omogenea gli effetti del sostegno finanziario ai paesi in difficoltà e il contributo italiano allo European Stability Mechanism. – (2) Il DEF include il *Programma di stabilità*. – (3) Dati sottostanti alla *Relazione al Parlamento 2011*. Tali dati, con l'eccezione del PIL, sono stati pubblicati nel *Documento di economia e finanza 2012*.

In luglio il Governo anticipava la presentazione della manovra di bilancio triennale. Le misure, che avevano un impatto trascurabile nel 2011 e 2012, reperivano la quasi totalità (17,9 miliardi) delle risorse necessarie a raggiungere l'obiettivo per l'indebitamento netto fissato per il 2013 (1,5 per cento del PIL) e circa il 60 per cento (25,4 miliardi) di quelle occorrenti per conseguire il pareggio di bilancio nel 2014.

Il Governo inoltre annunciava l'intenzione di conseguire l'aggiustamento ancora necessario con una riforma del sistema fiscale e assistenziale, per la quale avrebbe presentato uno specifico disegno di legge delega. La manovra di bilancio veniva rapidamente approvata dal Parlamento che ne aumentava gli effetti e introduceva una clausola di salvaguardia. Quest'ultima prevedeva, qualora la suddetta delega non fosse stata esercitata entro il 30 settembre del 2013, il reperimento delle risorse attese (4,0 miliardi nel 2013 e 20,0 nel 2014) mediante l'attuazione automatica di tagli lineari ai regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale.

A fronte del peggioramento delle condizioni di collocamento dei titoli pubblici, il Governo varava in agosto una seconda manovra che mirava ad anticipare di un anno, al 2013, il conseguimento del pareggio di bilancio. Il provvedimento veniva approvato in settembre dal Parlamento. Il termine per l'esercizio della delega per la riforma del sistema fiscale e assistenziale veniva anticipato al settembre del 2012; nel complesso, tenendo conto dei due decreti legge, gli effetti di riduzione del disavanzo attesi dall'attuazione della delega erano stimati in 4, 16 e 20 miliardi rispettivamente nel 2012, 2013 e 2014.

Nelle valutazioni ufficiali gli effetti di riduzione del disavanzo determinati dal decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111) sono pari a 0,1 e 0,4 punti percentuali del PIL rispettivamente nel 2011 e 2012; salgono a 1,5 punti nel 2013 e 2,9 nel 2014. L'aggiustamento nel primo biennio deriva quasi interamente da aumenti delle entrate; il peso del contenimento della spesa nel biennio successivo è dell'ordine del 40 per cento (cfr. il riquadro: La manovra di finanza pubblica, in Bollettino economico, n. 65, 2011). Gli interventi principali riguardano: riduzioni di spesa delle Amministrazioni locali e dei ministeri, limiti alla rivalutazione per l'inflazione delle pensioni di importo più elevato, aumenti dell'imposta di bollo sui conti di deposito titoli e dell'IRAP per banche e assicurazioni; norme in materia di giochi, contrasto all'evasione e aumenti delle accise.

La correzione di bilancio attesa dal decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148) è stimata ufficialmente in 1,4, 1,8 e 0,7 punti percentuali del PIL rispettivamente nel 2012, 2013 e 2014 (cfr. il riquadro: Le manovre di finanza pubblica approvate nell'estate 2011, in Bollettino economico, n. 66, 2011). Includendo tra le entrate gli effetti attesi dalla delega, in media nel periodo 2011-14 l'aggiustamento è costituito per l'80 per cento da inasprimenti del prelievo. Le principali misure riguardano: l'aumento dell'aliquota dell'IVA ordinaria dal 20 al 21 per cento, l'inasprimento delle accise e dell'imposizione sui redditi derivanti da attività finanziarie e sul reddito di impresa. Con riferimento alle spese, sono rafforzati i tagli alle erogazioni dei ministeri e delle Amministrazioni locali e si posticipa il pagamento del trattamento di fine rapporto dei pensionati del pubblico impiego.

La *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2011* presentata a settembre, tenendo conto degli effetti delle manovre correttive approvate nel corso dell'estate, rivedeva al ribasso l'obiettivo per l'indebitamento netto del 2012 all'1,6 per cento del PIL, pur ipotizzando una dinamica del prodotto (0,6 per cento) dimezzata rispetto a quella prevista nel DEF. In ottobre il Governo presentava la legge di stabilità per il 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183); il provvedimento apportava una correzione marginale ai saldi di bilancio.

Nonostante le consistenti manovre di bilancio approvate in estate, i tassi di interesse sui titoli pubblici salivano ulteriormente. Alla fine di ottobre il Governo si impegnavo con una comunicazione ufficiale alla Commissione europea a conseguire gli obiettivi fissati in estate e a intraprendere un ampio piano di riforme a sostegno della crescita, necessario per sostenere l'azione di risanamento. Alla fine di novembre, in un contesto di eccezionale gravità veniva formato un nuovo esecutivo sostenuto da un'ampia maggioranza parlamentare.

Il nuovo Governo presentava al Parlamento una relazione sui conti pubblici che evidenziava una stima del disavanzo tendenziale (inclusivo degli effetti attesi dalla delega fiscale e assistenziale) pari al 2,5 per cento del PIL nel 2012, all'1,3 nel 2013 e all'1,1 nel 2014.

L'Esecutivo approvava contestualmente una manovra correttiva con effetti strutturali volta a garantire il conseguimento degli obiettivi di bilancio; nelle valutazioni ufficiali, quest'ultima riduceva l'indebitamento netto rispetto ai valori tendenziali dell'1,3 per cento del PIL in ciascuno degli anni del periodo 2012-14.

Il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) interviene sia sulle entrate sia sulle spese (cfr. il riquadro: La manovra correttiva approvata nel dicembre 2011, in Bollettino economico, n. 67, 2012). Quasi metà del maggior prelievo (10,7, 10,9 e 11,3 miliardi rispettivamente nel 2012, 2013 e 2014) deriva dall'incremento della tassazione sulla proprietà immobiliare connessa con l'inasprimento dell'imposta municipale propria, la cui entrata in vigore viene anticipata dal 2014 al 2012. Un incremento del gettito deriva inoltre dall'aumento delle accise, dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef e da modifiche dell'imposta di bollo, estesa anche ad attività finanziarie non soggette a deposito titoli. Il provvedimento prevede anche alcuni sgravi in favore delle attività produttive, quale ad esempio l'allowance for corporate equity (ACE), con l'obiettivo di rafforzare la struttura patrimoniale delle imprese. I risparmi di spesa derivano principalmente dalla riduzione dei trasferimenti agli enti territoriali e dalla riforma del sistema pensionistico.

Tavola 13.9

Effetti delle manovre di bilancio approvate nel 2011 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (milioni di euro)				
VOCI	2011	2012	2013	2014
REPERIMENTO RISORSE	5.627	70.176	89.555	97.578
Maggiori entrate (A)	3.655	45.460	60.448	63.570
Riforma fiscale e assistenziale e/o clausola di salvaguardia (1) (2) (4)	—	—	13.119	16.400
Aumento aliquote IVA (2) (4)	700	7.516	4.236	4.236
Imposta municipale e rivalutazione rendite (4)	—	10.660	10.930	11.330
Accise e giochi (1) (2) (4)	443	9.974	9.638	9.762
Bollo su titoli e strumenti finanziari (1) (4)	725	2.546	5.021	3.262
Imposta sui redditi da attività finanziarie (2)	—	1.421	1.534	1.915
Addizionale regionale Irpef (4)	—	2.215	2.215	2.215
Addizionale Ires per il settore energetico (2)	—	1.800	900	900
Imposta sulle attività scudate (4)	—	1.461	1.987	559
Tributo comunale rifiuti e servizi (4)	—	—	1.000	1.000
Riallineamento valori fiscali ai dati di bilancio (4)	—	—	903	1.889
Aumento IRAP per banche e assicurazioni (1)	—	912	493	493
Revisione coefficienti di ammortamento (1)	—	—	—	1.312
Aumento contributi lavoratori autonomi (4)	—	1.063	1.471	1.886
Contrasto all'evasione fiscale e norme sulla riscossione (1)	145	2.779	3.836	3.826
Altri interventi (1) (2) (3) (4)	1.642	3.113	3.165	2.585
Minori spese (B)	1.972	24.716	29.107	34.008
Interventi in materia previdenziale (1) (2) (4)	—	3.491	8.462	10.547
Riduzione spese enti territoriali (1) (2) (4)	—	6.985	9.185	9.185
Riduzione spese ministeri (1) (2)	1.700	7.400	6.300	5.000
Razionalizzazione della spesa sanitaria (1)	—	—	2.500	5.000
Pubblico impiego (1)	—	—	64	1.104
Altri interventi (1) (2) (3) (4)	272	6.840	2.596	3.172
USO DELLE RISORSE	2.785	21.264	13.804	16.251
Minori entrate (C)	1.051	5.211	8.304	9.911
Deducibilità rendimento capitale proprio (ACE) (4)	—	951	1.446	2.929
Deducibilità IRAP dall'Ires e dall'Irpef (4)	—	1.475	1.921	2.042
Deducibilità IRAP giovani e donne (4)	—	149	1.690	994
Altri interventi (1) (2) (3) (4)	1.051	2.636	3.247	3.946
Maggiori spese (D)	1.734	16.053	5.500	6.340
Trasporto pubblico locale e Fondo per le infrastrutture (1) (4)	400	1.450	1.700	2.000
Autotrasporto (3) (4)	—	1.496	1.087	1.087
Altri interventi (1) (2) (3) (4)	1.334	13.107	2.713	3.253
Variazione netta entrate (E=A-C)	2.603	40.249	52.142	53.659
Variazione netta spese (F=D-B)	-237	-8.663	-23.605	-27.668
Variazione dell'indebitamento netto (G=F-E)	-2.840	-48.912	-75.747	-81.327
DL 98/2011	-2.108	-5.578	-24.406	-47.973
DL 138/2011	-732	-22.698	-29.859	-11.822
Legge di stabilità 2012	—	-391	-162	-102
DL 201/2011	—	-20.245	-21.320	-21.430
<i>in percentuale del PIL</i>				
Variazione dell'indebitamento netto (G=F-E)	-0,2	-3,1	-4,7	-4,9
DL 98/2011	-0,1	-0,4	-1,5	-2,9
DL 138/2011	0,0	-1,4	-1,8	-0,7
Legge di stabilità 2012	—	0,0	0,0	0,0
DL 201/2011	—	-1,3	-1,3	-1,3

Fonte: elaborazioni su valutazioni ufficiali presentate nel Documento di economia e finanza 2012.

(1) DL 98/2011 (convertito dalla L. 15 luglio 2011, n. 111). – (2) DL 138/2011 (convertito dalla L. 14 settembre 2011, n. 148). – (3) Legge di stabilità 2012 (L. 12 novembre 2011, n. 183). – (4) DL 201/2011 (convertito dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214).

Le misure correttive sulle pensioni portano sostanzialmente a compimento il processo di revisione del sistema previdenziale avviato all'inizio degli anni novanta, estendendo a tutti i lavoratori a partire dal 2012 il metodo di calcolo contributivo della pensione su base pro rata. Sono inoltre resi più stringenti i requisiti per il pensionamento di anzianità – portando nel 2012 a 41 anni e un mese per le donne e 42 anni e un mese per gli uomini il requisito contributivo necessario per conseguire il trattamento indipendentemente dall'età e eliminando il sistema delle cosiddette quote – e i criteri di accesso al pensionamento di vecchiaia delle lavoratrici nel settore privato. Il sistema viene reso più trasparente allineando i requisiti per il pensionamento e quelli per l'erogazione dei benefici. Si stabilisce per gli anni 2012-13 la sospensione dell'indicizzazione all'inflazione per i trattamenti superiori a tre volte il livello minimo. Il complesso degli interventi determinerà risparmi crescenti anche negli anni successivi al 2014.

In precedenza, anche la manovra di luglio aveva apportato modifiche alle regole pensionistiche: (a) era stata anticipata di due anni, al 1° gennaio 2013, l'applicazione della norma contenuta nel DL 78/2010 che prevedeva l'adeguamento dei requisiti di età all'andamento della longevità; restavano esclusi dall'anticipo della norma i pensionamenti di anzianità conseguiti con il solo requisito contributivo, indipendentemente dall'età (che venivano comunque ritardati di un mese nel 2012, di due mesi nel 2013, e di tre mesi dal 2014 in poi); la manovra di dicembre ha collegato alla longevità anche tale requisito; (b) veniva aumentato progressivamente, a partire dal 2020, il requisito anagrafico per il conseguimento della pensione di vecchiaia delle lavoratrici del settore privato, in modo da raggiungere nel 2032 la parificazione con le altre categorie di lavoratori; la manovra di dicembre ha poi accelerato l'allineamento, che prende avvio nel 2012 e si compirà nel 2018; (c) veniva concessa solo parzialmente la rivalutazione automatica delle pensioni per i trattamenti superiori a cinque volte quello minimo; come detto, la manovra di dicembre ha abbassato la soglia a tre volte il minimo, e ha trasformato il blocco dell'indicizzazione da parziale a totale. Con la legge di stabilità si era inoltre deciso che nel 2026 si sarebbero incrementati i requisiti anagrafici per le pensioni di vecchiaia, se essi non avessero assicurato un'età minima di accesso al trattamento di 67 anni (incluso il ritardo dovuto all'operare delle finestre di uscita); in dicembre la scadenza è stata anticipata al 2021.

Con la manovra si reperiscono inoltre risorse (4,0 miliardi nel 2012) per ridurre, a parità di saldi, gli effetti attesi dall'esercizio della delega fiscale e assistenziale; questi si azzerano nel 2012 e divengono pari a 13,1 miliardi nel 2013 e 16,4 nel 2014. Per il 2012 gran parte delle risorse deriva dall'aumento dal 1° ottobre del 2012 di due punti percentuali dell'aliquota intermedia e di quella ordinaria dell'IVA (rispettivamente dal 10 al 12 per cento e dal 21 al 23 per cento). La clausola di salvaguardia connessa con la delega viene definita con maggiore precisione prevedendo che, qualora entro il mese di settembre del 2012 non siano entrate in vigore misure di attuazione della delega o modifiche ai regimi di agevolazione tali da garantire le risorse attese, l'aumento di due punti delle aliquote dell'IVA divenga permanente, e vi sia un ulteriore incremento di 0,5 punti nel 2014.

Nel complesso le tre manovre e la legge di stabilità, approvate fra luglio e dicembre, hanno operato una correzione stimata in 48,9, 75,7 e 81,3 miliardi rispettivamente nel 2012, 2013 e 2014 (tav. 13.9), quasi il 5 per cento del PIL nell'ultimo anno.

Gli effetti macroeconomici del risanamento dei conti. – Nel DEF vengono fornite alcune valutazioni sugli effetti negativi sull'attività economica derivanti dalle azioni di risanamento dei conti pubblici attuate nella seconda metà del 2011. Una valutazione effettuata sotto l'ipotesi che i tassi di interesse e le aspettative degli operatori non reagiscano a tali azioni stima gli effetti recessivi in 2,6 punti percentuali del prodotto, in termini cumulati, nel triennio 2012-14. Tenendo invece conto, con l'impiego del modello Quest III Italia della Commissione europea, delle possibili ricadute positive sull'attività economica

derivanti dal miglioramento delle aspettative degli operatori riguardo al livello della tassazione futura, gli effetti sono stimati in 2,1 punti nel medesimo arco temporale.

Sulla base di quest'ultima valutazione e di una stima della relazione normale che lega il saldo di bilancio all'attività economica, si può valutare che il miglioramento del disavanzo primario indotto dalle manovre correttive, stimato a parità di andamento dell'economia pari nel 2014 a 4,9 punti percentuali del PIL, è ridotto di circa un quinto dagli effetti di retroazione del peggior quadro macroeconomico.

L'azione di risanamento ha consentito di arginare la caduta della fiducia degli investitori sulla capacità dello Stato italiano di onorare i propri debiti, scongiurando scenari macroeconomici ben più sfavorevoli di quelli al momento previsti. Al riguardo, si può stimare che una riduzione di 100 punti base dello spread determini una maggior crescita dell'ordine di un punto percentuale nell'arco di un triennio.

Le stime più recenti sui conti pubblici del 2012

Lo scorso aprile con il DEF sono state aggiornate le stime sui conti pubblici. Rispetto a quelle programmatiche sottostanti la *Relazione al Parlamento 2011* presentata in dicembre, l'indebitamento netto per il 2012 è rivisto al rialzo dall'1,2 per cento del PIL all'1,7, principalmente per effetto della più marcata contrazione del prodotto (-1,2 contro -0,4). La riduzione dell'avanzo primario (1,0 punti percentuali) è solo parzialmente compensata dal calo della spesa per interessi (0,5 punti).

Nonostante la caduta del prodotto, nel 2012 si accentuerebbe il processo di consolidamento della finanza pubblica. Il saldo di bilancio si ridurrebbe di 2,2 punti percentuali del PIL, riflettendo l'aumento dell'incidenza delle entrate (2,6 punti percentuali) a fronte della stabilità di quella delle spese primarie e dell'incremento, dal 4,9 al 5,3 per cento, del peso degli interessi.

L'incidenza delle entrate sul prodotto raggiungerebbe il 49,2 per cento; si accrescerebbe l'ampio divario registrato nel 2011 rispetto agli altri paesi europei.

Nel 2011 la pressione fiscale è stata superiore di 2,3 punti percentuali rispetto a quella media degli altri paesi dell'area dell'euro. Tale indicatore è aumentato in Italia di 1,5 punti percentuali nel corso dell'ultimo decennio, a fronte di una flessione o sostanziale stabilità negli altri maggiori paesi europei (-0,4, -1,9, 0,5 e 0,2 rispettivamente in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito). Un indicatore del peso della tassazione sui redditi delle persone fisiche è dato dal cuneo fiscale sul lavoro, calcolato annualmente dall'OCSE considerando per alcune figure tipo la struttura dell'imposta (aliquote e detrazioni), quella degli assegni familiari e dei contributi sociali. Nel 2011 il cuneo fiscale di un lavoratore celibe senza carichi familiari con un reddito uguale a quello medio di un lavoratore a tempo pieno nell'industria è stato pari in Italia al 47,6 per cento del costo del lavoro, superiore di 5,5 punti a quello medio degli altri paesi europei (escludendo Cipro, Grecia e Malta, per i quali non sono disponibili i dati), ma inferiore ai livelli registrati in Germania (49,8), Francia (49,4) e Austria (48,4). La differenza rispetto alla media degli altri paesi europei sale a 9 punti percentuali nel caso di un lavoratore con coniuge e due figli a carico, per il quale il cuneo fiscale è stato pari al 38,6 per cento del costo del lavoro; il cuneo è risultato superiore solo in Francia (42,3) e in Belgio (40,3). Anche l'imposizione sul reddito delle società è in Italia relativamente elevata: nel 2012 l'aliquota legale inclusiva dell'IRAP (31,4 per cento) è superiore di oltre un punto a quella media degli altri quattro maggiori paesi europei e di oltre sei punti alla media degli altri paesi dell'area dell'euro.

Dopo la presentazione del DEF, il Governo ha dato impulso al processo di revisione della spesa, al fine di ridurre le erogazioni di ulteriori 4,2 miliardi nel 2012; i risparmi contribuirebbero a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica e a contenere la pressione fiscale, per esempio evitando l'inasprimento dell'IVA programmato per l'ulti-

mo trimestre dell'anno. Entro il 31 maggio del 2012 ogni Ministro deve presentare un progetto di contenimento degli esborsi coerente con gli obiettivi indicati dal Governo. È stato inoltre istituito un comitato per il coordinamento delle attività di revisione di spesa presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e nominato un Commissario straordinario a cui è affidata la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi. Qualora il contenimento delle erogazioni risultasse in linea con gli obiettivi, nel 2012 la spesa primaria rimarrebbe stabile, su un livello inferiore dell'1,0 per cento a quello del 2009.

Nelle stime del Governo l'indebitamento netto strutturale migliorerebbe di 3,2 punti percentuali nel 2012, portandosi allo 0,4 per cento del PIL. L'incidenza del debito sul prodotto salirebbe ancora (dal 120,1 per cento al 123,4) risentendo della modesta dinamica del prodotto nominale e degli esborsi a sostegno dei paesi in difficoltà dell'area dell'euro stimati nel 2,2 per cento del PIL.

Nel 2012 il Governo stima di concedere finanziamenti complessivi in favore di Grecia, Irlanda e Portogallo pari a 29,5 miliardi che saranno erogati dall'EFSF (cfr. il capitolo 6: Le politiche di bilancio). Nel 2011 il sostegno finanziario a tali paesi è stato pari a 9,2 miliardi, di cui 1,6 ciascuno in favore di Irlanda e Portogallo per il tramite dell'EFSF e 6,1 miliardi di prestiti diretti in favore della Grecia. Verranno inoltre avviati i versamenti al capitale dello European Stability Mechanism (ESM): il contributo nel 2012 dell'Italia è stimato in 5,6 miliardi.

Le recenti valutazioni della Commissione europea sono lievemente meno favorevoli di quelle del Governo: l'indebitamento netto si ridurrebbe al 2,0 per cento del prodotto nell'anno in corso e all'1,1 per cento nel 2013. L'avanzo primario continuerebbe ad aumentare, al 3,4 e al 4,5 per cento del PIL rispettivamente nel 2012 e 2013. La correzione strutturale dell'avanzo primario è pari a 3,4 punti percentuali del PIL nel 2012 e 0,8 nell'anno successivo. Anche nelle stime della Commissione il rapporto fra il debito e il prodotto comincerebbe a ridursi nel 2013.

I dati dei primi quattro mesi hanno risentito della congiuntura economica particolarmente sfavorevole nella prima parte dell'anno. Il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, al netto delle dismissioni mobiliari, è stato pari a circa 47 miliardi, superiore di quasi 4 rispetto al corrispondente periodo del 2011. Il fabbisogno è stato fortemente accresciuto dagli esborsi in favore degli altri paesi dell'area dell'euro (circa 14,5 miliardi nel 2012, interamente corrispondenti alla quota di competenza dell'Italia dei prestiti erogati dall'EFSF a fronte della raccolta effettuata dal medesimo; 4,7 nel 2011); in senso opposto hanno operato le misure relative alla tesoreria unica, che hanno comportato il riversamento da parte degli enti decentrati presso la tesoreria centrale di circa 9 miliardi precedentemente detenuti presso il sistema bancario. Escludendo questi due fattori, l'aumento del fabbisogno rispetto al corrispondente periodo del 2011 è di quasi 3 miliardi.

Nel primo quadrimestre le entrate tributarie del bilancio dello Stato sono cresciute dello 0,2 per cento (0,2 miliardi). Le imposte dirette sono diminuite dell'1,0 per cento (-0,6 miliardi), riflettendo la contrazione dell'Irpef (-2,5 per cento; -1,3 miliardi). Le imposte indirette sono cresciute dell'1,7 per cento (0,9 miliardi): l'aumento delle accise sull'energia (15,5 per cento; 1,2 miliardi) ha più che compensato la riduzione dell'IVA (-1,7 per cento; -0,5 miliardi).

Nella seconda metà dell'anno il fabbisogno verrà ridotto in misura significativa dagli effetti di alcune delle misure introdotte alla fine del 2011 (in particolare l'aumento del prelievo sulla proprietà immobiliare e l'innalzamento delle aliquote dell'IVA) e dovrebbe beneficiare della stabilizzazione delle condizioni macroeconomiche.

I programmi e le prospettive per il triennio 2013-15

Nelle stime del DEF il miglioramento dei conti pubblici proseguirà anche nel prossimo triennio, in un contesto di lenta ripresa della crescita (0,5, 1,0 e 1,2 per cento, rispettivamente nel 2013, 2014 e 2015). L'indebitamento netto scenderebbe allo 0,5 per cento del PIL nel 2013; si porterebbe in sostanziale pareggio nel biennio seguente. Il modesto sconfinamento nel 2013 rispetto al pareggio di bilancio (annunciato nell'estate del 2011 dal precedente Governo e confermato dal nuovo a dicembre) riflette il brusco peggioramento negli ultimi mesi delle condizioni congiunturali. In termini strutturali si conseguirebbe comunque un avanzo già nel 2013 (0,6 per cento del PIL). L'avanzo primario salirebbe a quasi il 5 per cento del PIL nel 2013 e raggiungerebbe il 5,7 per cento nel 2015.

Nelle valutazioni ufficiali la riduzione dell'indebitamento netto nel 2013 (1,2 punti percentuali del PIL) deriverebbe per un punto dalla riduzione delle spese primarie (al 44,6 per cento del PIL) e per 0,3 punti dall'aumento delle entrate (al 49,5 per cento).

Nel quadro previsivo, le spese primarie in rapporto al prodotto nel 2015 sarebbero inferiori di due punti rispetto al 2012. Il calo interesserebbe per 0,3 punti la spesa per investimenti, che scenderebbe all'1,7 per cento del PIL, a fronte di una media del 2,3 nel decennio 2000-09. Le stime del DEF non includono i possibili risparmi connessi con l'attività di revisione della spesa, che potrebbero determinare un ridimensionamento e una ricomposizione del bilancio pubblico.

Nel 2013 la spesa per interessi è stimata al 5,4 per cento del PIL, con un aumento di 0,1 punti rispetto al 2012. La crescita proseguirebbe anche nel biennio successivo, al 5,6 per cento nel 2014 e 5,8 nel 2015. L'incremento riflette il rialzo dei tassi di interesse sul debito pubblico italiano osservato a partire dall'estate scorsa e le aspettative sui tassi incorporate nella curva dei rendimenti rilevata alla fine dello scorso marzo.

Un avanzo primario stabilmente superiore al 5 per cento, il ridursi degli aiuti finanziari in favore degli altri paesi europei (a 10,8 e 3,9 miliardi rispettivamente nel 2013 e 2014 includendo il contributo italiano all'ESM) e l'uscita dalla fase recessiva nel 2013 assicurano l'avvio in quest'ultimo anno della riduzione dell'incidenza del debito sul prodotto. Nel 2015 tale incidenza sarebbe pari al 114,4 per cento, inferiore di 9,0 punti al valore massimo previsto per il 2012. Escludendo il sostegno finanziario ai paesi in difficoltà dell'area dell'euro, il debito nel 2015 sarebbe pari al 110,8 per cento del prodotto.

Nelle stime del DEF la quota dell'Italia dei finanziamenti erogati dall'EFSF è pari a 5,2 miliardi nel 2013 e 1,1 nel 2014. I versamenti al capitale dell'ESM sono quantificati in 5,6 miliardi nel 2013 e 2,8 nel 2014.

Sulla base del DEF, le spese primarie nel 2013 dovranno essere in valore nominale ancora inferiori a quelle registrate nel 2009; in termini reali ciò implica una riduzione di quasi il 9 per cento. Il calo potrà essere ancora superiore se il processo di revisione della spesa impostato dal Governo permetterà diffusi recuperi di efficienza.

Dall'estate dello scorso anno sono state introdotte in più riprese misure finalizzate a rafforzare il contrasto dell'evasione fiscale e a recuperare base imponibile sottratta alla tassazione; inoltre, negli ultimi mesi l'attività di controllo dell'Amministrazione

finanziaria si è intensificata. Nonostante i miglioramenti già emersi nel 2010, l'evasione rimane ampia. Il proseguimento e il rafforzamento del contrasto a tale fenomeno potrà consentire, anche a parità di pressione fiscale, di ridurre le aliquote di prelievo.

Nell'aprile del 2012 l'Agenzia delle entrate ha reso note stime aggiornate sull'evasione dell'IVA e dell'IRAP basate sul confronto tra i dati di contabilità nazionale, corretti per approssimare le basi imponibili delle imposte, e quelli fiscali contenuti nelle dichiarazioni IVA e IRAP. Dall'analisi emerge che nel 2010 l'evasione dell'IVA ha raggiunto il valore minimo dell'ultimo trentennio; la base imponibile non dichiarata, dopo il picco relativo del 2006 pari a quasi il 20 per cento del PIL, è diminuita al 15,0 per cento (dal 16,5 del 2009). L'imposta evasa è scesa al 27,7 per cento del gettito potenziale, dal 34,4 del 2006 e dal 30,3 del 2009. Alla riduzione dell'evasione ha contribuito l'introduzione dal 1° gennaio 2010 di norme più stringenti sulle compensazioni di crediti di imposta. Nel triennio 2007-09 il rapporto tra l'imposta evasa e quella potenziale è risultato più elevato al Sud (40,1 per cento) rispetto al Nord (25,2) e al Centro (24,6). Riguardo all'IRAP, nella media del triennio 2007-09 la base imponibile evasa è stimata pari al 21,6 per cento della base potenziale (escludendo le Amministrazioni pubbliche, dove l'evasione è per definizione nulla).

Il rispetto delle regole di bilancio europee. – In base alle stime del DEF, i conti pubblici nei prossimi anni soddisferanno senza ulteriori interventi correttivi le regole di bilancio concordate a livello europeo.

Il rientro del disavanzo al di sotto del 3 per cento del PIL nel 2012 permetterà la chiusura della Procedura per i disavanzi eccessivi avviata nei confronti dell'Italia nel 2009. La correzione strutturale dei conti (3,2 punti percentuali del PIL nel 2012; 1,0 nel 2013) sarebbe largamente superiore al minimo aggiustamento strutturale (0,5 per cento) previsto dal Patto di stabilità e crescita per i paesi che non abbiano ancora raggiunto il proprio obiettivo di medio termine (pari per l'Italia al pareggio di bilancio). Al riguardo, si registrerebbe un avanzo strutturale dello 0,6 per cento del PIL nel 2013, il saldo rimarrebbe intorno a tale valore anche nel biennio successivo.

Verrebbero rispettati anche i nuovi vincoli sulla spesa e sul debito introdotti a dicembre del 2011 (per una descrizione delle nuove regole europee, cfr. il capitolo 6: *Le politiche di bilancio*).

Per l'Italia il limite alla dinamica della spesa è pari a una flessione annua dello 0,8 per cento nel prossimo triennio; successivamente, raggiunto l'obiettivo di medio termine, esso è pari a un aumento dello 0,3 per cento. Nel DEF si valuta che l'aggregato di riferimento scenda dell'1,1 per cento nel 2012, dell'1,7 nel 2013 e dello 0,8 nel 2014 e aumenti dello 0,3 nel 2015.

Sulla base delle proiezioni del DEF e ipotizzando che la dinamica del prodotto, l'avanzo primario e l'onere medio del debito siano nel 2016 in linea con quelli previsti per il 2015, la riduzione del debito nel triennio 2014-16 sarebbe più ampia di oltre un punto rispetto a quanto richiesto dal vincolo sul debito.

Infine, lo scorso aprile è stato introdotto nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio per le Amministrazioni pubbliche, al netto degli effetti del ciclo economico. La riforma è in linea con quanto concordato nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (che include il cosiddetto *fiscal compact*) sottoscritto lo scorso marzo e in attesa di ratifica da parte dei paesi. Il nuovo principio si applicherà dal 2014. Entro il febbraio del 2013 dovranno essere definite le relative norme attuative; esse disciplineranno, in particolare, il meccanismo di correzione degli sconfinamenti e l'istituzione presso le Camere di un organismo indipendente per la verifica degli andamenti di finanza pubblica e la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio.