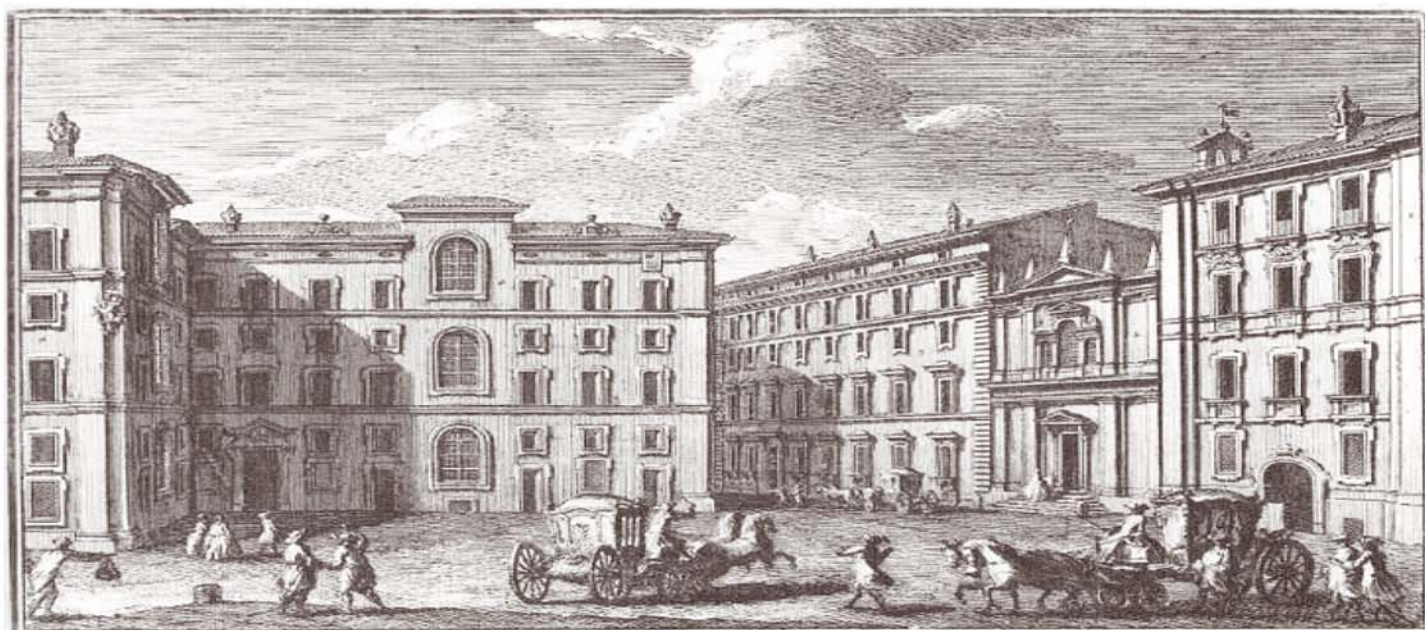




Camera dei deputati  
SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO  
SERVIZIO STUDI



Senato della Repubblica  
SERVIZIO DEL BILANCIO



*Seminario Romano*  
*La Carriera che corrisponde sulla piazza di S. Ignazio a Chiesa di S. Maria e Prospetto del Seminario Romano a Part. del Convento de 19 Donazioni*

# NOTA DI AGGIORNAMENTO AL DPEF 2009-2013

XVI LEGISLATURA  
*settembre 2008*

N. 2

## **DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA**

### **CAMERA DEI DEPUTATI:**

**SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO**

Tel. 066760-2174 – 066760-9455

**SERVIZIO STUDI – Dipartimento bilancio e politica economica**

Tel. 066760-9932 – 066760-2233

### **SENATO DELLA REPUBBLICA:**

**SERVIZIO DEL BILANCIO**

Tel. 066706-5790

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

Il presente lavoro tiene conto dei dati disponibili alla data del 29 settembre 2008.

# INDICE

## **PARTE I: L'AGGIORNAMENTO DEL QUADRO MACROECONOMICO**

1. Lo scenario macroeconomico nazionale .....3
2. Le previsioni di crescita per l'Italia nel quadro europeo .....6

## **PARTE II: LA FINANZA PUBBLICA**

1. Il conto della PA .....15
2. I saldi strutturali .....25
3. La spesa per interessi, il fabbisogno del settore pubblico e il debito pubblico.....34
4. Il bilancio programmatico dello Stato.....40

## **Approfondimenti specifici**

- *La riclassificazione di Equitalia S.p.A.* ..... 23



**PARTE I:**  
**L'aggiornamento del quadro macroeconomico**



## **1. Lo scenario macroeconomico nazionale**

La Nota di aggiornamento al DPEF 2009-2013 presenta una revisione delle stime di crescita per l'anno in corso e per il 2009. In particolare, vengono ridotte di 0,4 punti percentuali le previsioni di crescita fornite nel DPEF sia per il 2008 che per il 2009.

Per il 2008, la crescita del PIL si attesterebbe infatti sullo 0,1 per cento, rispetto allo 0,5 per cento stimato nel DPEF.

Per il 2009, la crescita dell'economica italiana si attesterebbe allo 0,5 per cento (0,9 per il DPEF).

Anche le previsioni relative al 2010 e 2011 vengono riviste al ribasso: esse si attesterebbero infatti, rispettivamente, sullo 0,9 per cento e sull'1,2 per cento (a fronte dell'1,2 e dell'1,3 del DPEF), mentre viene confermata la previsione relativa al 2012 e 2013 (pari all'1,5 per cento).

Un'analisi dettagliata del quadro macroeconomico dal 2008 al 2013 è contenuta nella Relazione previsionale e programmatica 2009 (RPP), alla quale rinvia la Nota di aggiornamento.

Il DPEF 2009-2013, presentato alle Camere il 24 giugno 2008, aveva segnalato la persistenza, nel medio termine, di importanti fattori di rischio quali la crisi dei mercati finanziari, di ampiezza e durata incerte, i forti rialzi del prezzo del petrolio, delle materie prime e dei prodotti alimentari. Non era, tra l'altro, escluso un rallentamento più marcato degli Stati Uniti, con riflessi sull'economia globale.

La Nota rileva ora come nel 2008, a livello internazionale, si sia verificato un deteriorarsi della congiuntura economica, determinato dall'accentuarsi della crisi finanziaria mondiale, acuitasi nuovamente a settembre, dall'incremento del prezzo delle materie prime e da nuove tensioni inflazionistiche. A livello dell'area euro ha inciso anche l'apprezzamento dell'euro sul dollaro, che ha toccato il suo massimo nel luglio scorso. La RPP rileva inoltre che il prezzo del petrolio ed il cambio dollaro/euro sono più favorevoli rispetto a quanto riportato nel DPEF, precisando che il dollaro ha raggiunto il massimo di 1,59 nel luglio scorso, per poi indebolirsi notevolmente attorno a quota 1,40 nel mese di settembre.

La tabella successiva illustra l'andamento dell'apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro nel corso del 2007 e del 2008.

## Tabella

Quotazioni dell'euro sul dollaro - anno 2008

(valori medi nel periodo)

Periodo	Dollaro USA	
	2007	2008
Gennaio	1,300	1,472
Febbraio	1,307	1,475
Marzo	1,324	1,553
Aprile	1,352	1,575
Maggio	1,351	1,555
Giugno	1,341	1,555
Luglio	1,371	1,577
Agosto	1,362	1,495
Settembre	1,390	-
Ottobre	1,423	-
Novembre	1,468	-
Dicembre	1,457	-
Media annua	<b>1,371</b>	-

Fonte: BCE, *Monthly Bulletin*. Ultima pubblicazione, settembre 2008.

Si riporta di seguito la tabella relativa alle quotazioni medie mensili del *brent dated* (greggio del mare del nord le cui quotazioni fanno da riferimento a tutta l'area europea/mediterranea). Dalla tabella si evince la flessione che il prezzo del greggio ha subito nel corso degli ultimi mesi, rispetto al picco toccato in giugno. I valori si mantengono comunque più alti di quelli registrati ad inizio anno 2008.

## Tabella

	BRENT DATED												Media anno
	Quotazioni \$/barile												
	GEN	FEB	MAR	APR	MAG	GIU	LUG	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	
2007	53,68	57,43	62,15	67,50	67,23	71,55	77,01	70,69	76,87	82,49	92,61	90,97	72,51
2008	92,00	95,04	103,66	108,97	122,73	132,43	133,16	113,03	97,97	-	-	-	111,00
	BRENT DATED												Media anno
	Quotazioni in Euro/barile												
	GEN	FEB	MAR	APR	MAG	GIU	LUG	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	
2007	41,30	43,93	46,93	49,94	49,76	53,32	56,15	51,89	55,32	57,98	63,07	62,43	52,67
2008	62,51	64,44	66,76	69,19	78,94	85,15	84,44	75,48	68,41	-	-	-	72,81

Fonte : Unione petrolifera Italiana.



L'elemento di maggiore preoccupazione è tuttavia rappresentato dalla crisi finanziaria mondiale: le turbolenze non si sono ancora ridotte, i comparti azionari e creditizi più esposti hanno subito perdite significative coinvolgendo grandi istituzioni finanziarie, con il rischio di restrizioni creditizie nei prossimi mesi. La crescita degli Stati Uniti, nella prima parte dell'anno, si è invece dimostrata superiore alle attese (nel secondo trimestre la crescita del PIL è stata dello 0,8 per cento, superiore di 0,6 % a quella del primo trimestre), anche se gli investimenti immobiliari sono in flessione da mesi ed i prezzi delle abitazioni hanno registrato riduzioni marcate. La RPP osserva inoltre che, nella seconda parte dell'anno, vi è un rischio non trascurabile di recessione, a causa del perdurare delle tensioni finanziarie, del debole andamento dei consumi e del rallentamento della domanda estera.

L'economia italiana ha mostrato una prestazione già debole nel primo semestre 2008, a causa dei seguenti fattori: il rincaro dei beni energetici e alimentari, che ha inciso sui consumi delle famiglie; l'apprezzamento dell'euro, che ha indebolito la domanda estera; una correzione superiore alle attese nel settore delle costruzioni. La RPP evidenzia come, nel secondo trimestre, il PIL abbia registrato una riduzione dello 0,3 per cento rispetto al trimestre precedente.

Il contributo delle scorte è tornato di segno positivo (0,2 per cento) mentre la domanda estera netta e la spesa delle famiglie hanno sottratto rispettivamente lo 0,3 e lo 0,2 per cento. In particolare, i consumi delle famiglie si sono ridotti dello 0,3 per cento per effetto dell'incremento dei prezzi al consumo (energetici ed alimentari) e per il calo del clima di fiducia. Gli investimenti in costruzioni si sono ridotti dello 0,9 per cento nel secondo trimestre e la produzione del settore del 2,7 per cento. Nel primo trimestre 2008 le compravendite sono diminuite del 15 per cento. Le esportazioni si sono contratte dello 0,7 per cento e il deflatore delle importazioni è aumentato del 5,7 per cento a causa dei rincari delle materie prime energetiche e non energetiche. Nel 2008 i consumi registrerebbero una riduzione dello 0,3 per cento e gli investimenti fissi risulterebbero stagnanti a causa della diminuzione di quelli nelle costruzioni (-0,5 per cento). Le importazioni risulterebbero a loro volta in calo dello 0,8 per cento.

L'inflazione relativa all'anno in corso, misurata in termini di deflatore del PIL, è stimata intorno al 3,7 per cento. A riguardo si ricorda come l'inflazione, in termini di deflatore del PIL, nel 2008 venisse stimata nel DPEF al 3,4 per cento e si prevedesse un rallentamento delle tensioni nella seconda parte dell'anno tale da ridurla al 2,9 per cento.

La RPP rivede al rialzo anche il deflatore del PIL per il 2009, che passa dal 2,1 al 2,4 per cento, mentre per il 2010 è stimato attestarsi sullo stesso

livello (2,0 per cento), per poi diminuire leggermente nel 2011 (dal 2,0 all'1,8 per cento).

La RPP sottolinea inoltre come, nei primi otto mesi del 2008, l'inflazione al consumo in Italia abbia raggiunto il 4,1 per cento (indice NIC - intera collettività nazionale). Nei primi 8 mesi dell'anno la media italiana è stata del 3,5% anno su anno. La crescita dei prezzi è stata tuttavia inferiore alla media nel Nord-Est (3,2 per cento), nell'Italia centrale (3,3 per cento) e nel Nord-Ovest (3,4 per cento). L'inflazione è stata invece superiore alla media nelle Isole (4,1 per cento) e nel Sud (3,9 per cento). La crescita dell'inflazione va addebitato principalmente alla componente energetica, con l'eccezione del Sud dove il contributo maggiore è dato dalla dinamica dei prodotti alimentari.

L'inflazione al consumo nel 2008 è stimata dalla RPP intorno al 3,7 per cento.

L'occupazione, misurata in unità di lavoro standard, crescerebbe dello 0,9 nel 2008 ed il tasso di disoccupazione dovrebbe ridursi rispetto al 2007 attestandosi intorno al 6,0 per cento.

In generale, afferma la Nota, la congiuntura economica rimane caratterizzata da un elevato grado di incertezza.

## **2. Le previsioni di crescita per l'Italia nel quadro europeo**

La revisione della stima di crescita del PIL indicata dalla Nota di aggiornamento per l'anno 2008 risulta in linea con le revisioni operate dai principali organismi internazionali per l'Italia.

La Commissione UE, nell'*Interim Forecast* di settembre 2008, ha rivisto le sue stime per l'anno in corso, portandole allo 0,1 per cento, dallo 0,5 dello scorso giugno. Anche l'OCSE, nell'*Interim Assessment* di settembre, ha abbassato le sue precedenti previsioni di crescita per l'Italia, portando le stime per il 2008 dallo 0,5 per cento allo 0,1 per cento.

L'aggiornamento delle stime da parte dell'FMI è previsto per il 3 ottobre p.v.

## Tabella

PIL dell'Italia: previsioni a confronto

(variazioni %)

	2008		2009	
	Primavera 2008	Settembre 2008	Primavera 2008	Settembre 2008
DPEF – NOTA DI AGG.	0,5	<b>0,1</b>	0,9	<b>0,5</b>
COMMISSIONE EUROPEA	0,5	<b>0,1</b>	0,8	-
OCSE	0,5	<b>0,1</b>	0,9	-

Fonte: Commissione UE: *Interim forecast* settembre 2008, Ocse: *What is the economic outlook for OECD countries, an interim assessment* settembre 2008.

In particolare, la Commissione europea, nell'*Interim Forecast* ha registrato un generalizzato peggioramento delle stime di crescita per il 2008 relative all'Area euro (che passano dall'1,7 per cento all'1,3 per cento), nonché delle stime relative ai principali paesi europei, eccezion fatta per la Germania le cui previsioni di crescita si mantengono invariate (cfr. tavola successiva).

La Commissione ha perciò anche rivisto le stime relative all'Unione europea nel suo complesso, abbassandone dal 2 per cento all'1,4 per cento le prospettive di crescita per l'anno in corso.

Per quanto attiene all'Italia, la Commissione osserva come la revisione delle stime per il 2008 (0,1 per cento) rappresenti un'ulteriore correzione al ribasso della già debole crescita preventivata in primavera (0,5 per cento) e rileva come essa implichi un impulso di crescita nullo nel 2009.

La stagnazione economica riflette principalmente l'evoluzione della domanda interna. In particolare, sotto l'impatto di una accelerazione dei prezzi, i consumi privati si sono dimostrati deboli sin dall'ultimo quarto del 2007.

Le prospettive per i prossimi mesi del 2008 rimangono pertanto sfavorevoli, sotto il deteriorarsi della competitività e del rallentamento della domanda mondiale.

## Tabella

Prodotto interno lordo 2008 - Confronti internazionali

(variazioni % a prezzi costanti)

	Commissione UE Settembre 2008	OCSE Settembre 2008
<b>ITALIA</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
FRANCIA	1,0	1,0
SPAGNA	1,4	-
GERMANIA	1,8	1,5
<b>AREA EURO</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>
REGNO UNITO	1,1	1,2
UE - 27	1,4	-
USA	-	1,8
GIAPPONE	-	1,2

Fonte: Commissione UE: *Interim forecast* settembre 2008, Ocse: *What is the economic outlook for OECD countries, an interim assessment* settembre 2008.

Dunque, la Commissione ha altresì rivisto in senso peggiorativo le stime di crescita dell'inflazione dei prezzi al consumo. In particolare, per l'Italia esse passano al 3,7 per cento (valore identico a quello contenuto nella RPP) rispetto al 3% preventivato in primavera.

La revisione al rialzo operata dalla Commissione riguarda peraltro l'intera Unione europea, il cui tasso di inflazione si attesterebbe nel 2008 intorno al 3,8 per cento, rispetto al 3,6 per cento preventivato in primavera, e in particolare l'Area euro, la cui previsione di crescita passerebbe al 3,6 per cento, rispetto al 3,1 per cento preventivato in primavera.

La Commissione ha in particolare rilevato come, a livello complessivo europeo, si siano realizzati i principali rischi paventati nelle previsioni di primavera: aggravarsi delle turbolenze sui mercati finanziari, impennata dei prezzi delle materie prime, con il quasi raddoppiamento dei prezzi energetici, e propagazione degli shock che hanno interessato diversi mercati immobiliari. Tali elementi hanno determinato un deterioramento della fiducia, un aumento del costo del capitale e l'impennata dell'inflazione dei prezzi al consumo, il che ha posto un freno alla domanda interna.

La Commissione ha comunque rilevato che l'inflazione potrebbe aver raggiunto un punto di svolta, dato che nei prossimi mesi l'impatto dei passati aumenti dei prezzi dell'energia e del petrolio dovrebbe gradualmente venire meno. Il recente calo dei prezzi del petrolio e di altre materie prime e la diminuzione del tasso di cambio dell'euro hanno infatti recato un certo sollievo.

**Tabella**

Inflazione dei prezzi al consumo – stime 2008

*(variazioni % a prezzi costanti)*

<b>Commissione UE</b> Settembre 2008		
	<b>Primavera 2008</b>	<b>Settembre 2008</b>
<b>ITALIA</b>	3,0	<b>3,7</b>
FRANCIA	3,0	<b>3,5</b>
SPAGNA	3,8	<b>4,5</b>
GERMANIA	2,9	<b>3,0</b>
<b>AREA EURO</b>	3,1	<b>3,6</b>
REGNO UNITO	2,8	<b>3,6</b>
UE – 27	3,6	<b>3,8</b>



**PARTE II:**  
**La finanza pubblica**





La Nota aggiorna il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche per il periodo 2008-2013. Rispetto alle stime contenute nel quadro programmatico del DPEF presentato nel luglio scorso, le differenze, secondo quanto dichiarato dal Governo, derivano principalmente dai seguenti fattori:

- un indebolimento delle prospettive di crescita dell’economia italiana;
- una più puntuale ripartizione della manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2011 tra le categorie economiche di entrata e spesa del conto della PA;
- le modifiche alla manovra introdotte in sede di conversione;
- l’aggiornamento del conto delle PA per il 2008 in base all’attività di monitoraggio;
- le variazioni dei tassi di interesse derivanti dalle turbolenze sui mercati finanziari.

La Nota conferma per il 2008 il valore (2,5 per cento del PIL) dell’indebitamento netto indicato dal Documento di programmazione.

Nel periodo successivo si evidenzia un peggioramento, rispetto alle precedenti stime, pari allo 0,1 di PIL nel 2009, allo 0,2 nel 2010 e nel 2011, che si riduce di un decimo di punto nel biennio 2012-2013.

Su tale dinamica pesa la contrazione dell’avanzo primario, cui si aggiunge un aumento della spesa per interessi nella prima parte del periodo di previsione.

L’indebitamento netto strutturale (corretto per il ciclo e al netto delle misure una tantum), pari all’1,8 per cento del PIL nel 2009 (1,7 nel quadro programmatico del DPEF) diventa positivo nel 2011 (0,2 per cento del PIL), pur mantenendo un valore più basso rispetto al profilo di aggiustamento in precedenza indicato.

Il debito pubblico, a fronte di una previsione migliore delle attese per l’anno in corso (103,7 per cento del PIL invece di 103,9), evidenzia un percorso di rientro più lento: pur confermandosi la discesa al di sotto del PIL nel 2011, a fine periodo risulta di 1,8 punti più elevato rispetto a quanto indicato nel DPEF.

*Nella tabella che segue si confrontano le previsioni contenute nella Nota di aggiornamento e il quadro programmatico del DPEF, che incorpora gli effetti del DL 112/2008<sup>1</sup>, nel testo iniziale.*

---

<sup>1</sup> Convertito con modificazioni dalla legge 133/2008.

**Tabella**

Conto della P.A.

*(milioni di euro - %PIL)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Nota di aggiornamento</b>						
Indebitamento netto	- 39.703	- 34.070	- 20.061	- 5.785	- 2.311	862
<i>in % del PIL</i>	- 2,5	- 2,1	- 1,2	- 0,3	- 0,1	0,0
- Avanzo primario	41.430	49.662	65.294	80.882	85.783	90.451
<i>in % del PIL</i>	2,6	3,0	3,9	4,6	4,8	4,9
- Interessi passivi	81.133	83.732	85.355	86.667	88.094	89.589
<i>in % del PIL</i>	5,1	5,1	5,1	5,0	4,9	4,8
Indebitamento netto strutturale						
<i>in % del PIL</i>	-2,5	-1,8	- 0,7	0,2	0,2	0,2
Debito pubblico						
<i>in % del PIL</i>	103,7	102,9	101,3	98,4	95,1	91,9
<b>Dpef 2009-2013</b>						
Indebitamento	- 39.135	-3 2.699	- 16.391	- 1.530	396	2.723
<i>in % del PIL</i>	-2,5	-2,0	-1,0	-0,1	0,0	0,1
- Avanzo primario	40.667	50.125	68.386	85.053	88.830	93.361
<i>in % del PIL</i>	2,6	3,1	4,0	4,9	4,9	5,0
- Interessi passivi	79.802	82.824	84.777	86.583	88.434	90.638
<i>in % del PIL</i>	5,0	5,1	5,0	5,0	4,9	4,9
Indebitamento netto strutturale						
<i>in % del PIL</i>	-2,3	- 1,7	- 0,6	0,3	0,2	0,2
Debito pubblico						
<i>in % del PIL</i>	103,9	102,7	100,4	97,2	93,6	90,1
<b>Differenza Nota – Dpef</b>					<i>(valori assoluti)</i>	
Indebitamento netto*	+ 569	+ 1.371	+ 3.670	+ 4.255	+ 2.707	-1.861
Avanzo primario	+ 762	-463	- 3.092	- 4.171	- 3.047	- 2.910
Interessi passivi	+ 1.331	+ 908	+ 578	+ 84	- 340	- 1.049
<i>(* segno + uguale uguale peggioramento)</i>						
Fonte: Elaborazioni su dati MEF						

## 1. Il conto della PA

Con riferimento al **2008** la Nota, che conferma l'incidenza dell'indebitamento netto sul PIL al 2,5 per cento, sconta una ricomposizione del conto della PA che lascia sostanzialmente invariato il livello del saldo in termini nominali. Si registra infatti un peggioramento di 569 milioni in valore assoluto, quale risultante di un aumento dell'avanzo primario (762 milioni) che non compensa tuttavia la crescita della spesa per interessi (1.331 milioni).

A sua volta sul saldo primario incide un contenimento della spesa sia di parte corrente che di parte capitale, e di una dinamica meno favorevole delle entrate.

Le stime evidenziano una contrazione del gettito relativo alle imposte indirette (-4,7 miliardi), parzialmente compensata da un aumento delle imposte dirette (+ 3,8 miliardi) e dei contributi sociali (+1,4 miliardi) attribuibile, secondo la Nota, ad una dinamica più positiva dei redditi da lavoro dipendente in alcuni comparti del settore privato.

Guardando ai dati relativi agli incassi tributari registrati nel mese di luglio 2008<sup>2</sup>, è possibile ricavare che la contrazione delle imposte indirette, rispetto allo stesso mese del 2007, è imputabile prevalentemente ad una diminuzione degli incassi derivanti dalle accise, in particolare quelle sugli spiriti (-3,7%), oli minerali (-8,6%), gas metano (-59,2%), oli lubrificanti e bitumi da petrolio (-15,4%), nonché ad una contrazione dei proventi del lotto (-27,1%). Ciò testimonierebbe una contrazione dei consumi di tali prodotti, dovuta verosimilmente all'incremento sostenuto dei prezzi al consumo.

Con riferimento all'IVA, invece, sulla base dei medesimi dati, si rileva una diminuzione di quella derivante dal prelievo sugli scambi interni (-119 milioni di euro, pari al -1,6%), ed un incremento di quella derivante dal prelievo sulle importazioni (+265 milioni di euro, pari al +21,1%). Le due componenti determinano, pertanto, un effetto finale positivo pari a 106 milioni di euro (+1,2%).

Per quanto riguarda le imposte dirette, gli incassi, nel mese di luglio 2008, registrano un incremento, rispetto allo stesso mese del 2007, dell'IRE (+2.283 milioni di euro, pari al +15,8%), che può essere imputato alla dinamica positiva dei redditi da lavoro dipendente<sup>3</sup>, e dell'IRES (+ 1.880 milioni di euro, pari al +36,4%). Si registra, invece, una contrazione delle imposte sostitutive, in particolare della sostitutiva delle imposte sui redditi nonché delle ritenute su interessi e altri redditi di capitale (-90 milioni di euro, pari al -12 %) e della sostitutiva sui redditi di capitale e sulle plusvalenze (-49 milioni di euro, pari al -34,3%). Ciò evidenzierrebbe, già a partire dal mese di luglio, l'effetto sulle entrate tributarie dell'andamento negativo dei mercati azionari.

---

<sup>2</sup> Bollettino delle entrate tributarie (Luglio 2008) – Dipartimento delle Finanze – Ministero dell'economia e delle finanze.

<sup>3</sup> Secondo i dati riportati dalla Relazione previsionale e programmatica per il 2009, nel 2008 si stima un aumento del 4 per cento delle retribuzioni lorde per dipendente, per effetto dei rinnovi contrattuali.

*Al riguardo sembra opportuno che il Governo chiarisca in quale misura, con riferimento a ciascuna componente di entrata, le modifiche nell'andamento degli incassi abbiano portato ad una revisione delle stime.*

Negli anni **2009-2013** le stime evidenziano una contrazione del saldo primario, su cui incide un aumento delle spese e (salvo il 2009) una diminuzione delle entrate, riconducibile alle imposte indirette su cui pesa la minore crescita dell'economia.

**Tabella II.1.1**

Avanzo primario: differenza Nota aggiornamento (LV)-DPEF (quadro programmatico)

*(milioni di euro)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Spese	- 1.497	+ 944	+ 2.300	+ 2.068	+ 1.129	+ 1811
Entrate	- 735	+ 481	- 792	- 2.103	- 1.918	- 1.099
Avanzo primario	+ 762	-463	- 3.092	- 4.171	- 3.047	- 2.910

Fonte: Elaborazioni su dati MEF

Con riferimento alla spesa primaria corrente, non si registrano variazioni significative, in termini di incidenza sul PIL, che resta invariata rispetto al DPEF: la spesa corrente al netto degli interessi passa infatti dal 39,9 per cento del 2009 al 38,6 per cento a fine periodo. La Nota evidenzia, invece, una ricomposizione della stessa, che vede diminuire la componente attribuibile ai redditi da lavoro dipendente a fronte di un aumento di tutte le altre voci che più che compensano tale flessione. Questo profilo si mantiene negli anni successivi.

Di seguito si prendono in considerazione, per ciascuna componente di spesa, le variazioni risultanti dalla Nota rispetto al quadro programmatico contenuto nel DPEF che sconta, come si è detto, gli effetti del DL 112/2008 nel testo iniziale.

*E' da osservare in premessa che tali variazioni appaiono solo in parte riconducibili alle modifiche apportate nel corso dell'iter parlamentare del disegno di legge di conversione e alle riclassificazioni delle singole poste di tale provvedimento: pur prendendo in considerazione la ricostruzione della manovra contenuta nella Relazione previsionale e programmatica (che tiene conto di entrambi i fattori indicati)<sup>4</sup> si giunge ad una spiegazione solo*

<sup>4</sup> Cfr. anche il prospetto riepilogativo degli effetti del DL 112/2008 trasmesso in data 29 settembre 2008.

*parziale degli andamenti risultanti dal quadro a legislazione vigente contenuto nella Nota di aggiornamento.*

*Appare pertanto opportuno che il Governo fornisca, con riferimento al conto della PA a legislazione vigente, un'indicazione separata delle variazioni riconducibili a riclassificazioni e di quelle dipendenti da una revisione dei tendenziali, nonché delle ipotesi sottostanti tale revisione.*

Per quanto riguarda i redditi da lavoro dipendente, la Nota prefigura una riduzione della spesa rispetto alle previsioni di luglio, pari a 1.351 milioni nel 2009 (- 588 milioni nel 2008), per giungere nel 2013 a 2.265 milioni. La variazione per l'anno in corso corrisponde a circa lo 0,34 per cento della spesa complessiva precedentemente stimata, mentre la riduzione del dato 2013 è pari all'1,2 per cento.

Dal momento che, successivamente all'adozione della manovra recata dal DL 112/2008, non sono stati adottati provvedimenti volti a contenere tale voce di spesa, appare opportuno che il Governo fornisca indicazioni sui motivi che hanno condotto alle nuove quantificazioni proposte.

Al riguardo si ricorda l'ipotesi delineato dal Ministro della Funzione pubblica<sup>5</sup> di procedere alla erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale, relativa al biennio economico 2008-2009, a dicembre 2008 e di liquidare il 90 per cento delle altre risorse, stanziare per lo stesso biennio dal decreto legge 112/2008, a gennaio 2009.

Si ricorda inoltre che, in sede di analisi del DPEF, era stato rilevato<sup>6</sup> come il quadro programmatico scontasse un aumento rispetto al tendenziale di circa 4,1 miliardi per l'anno 2009. Il DL 112/2008 comportava, in termini di indebitamento netto, una maggiore spesa (al lordo degli effetti indotti) pari a circa 2,4 miliardi: restavano quindi da chiarire i motivi dell'ulteriore aggravio di spesa, previsto nel Documento, pari a circa 1,7 miliardi.

E' rivista, invece, in aumento nel triennio 2009-2011 la previsione relativa ai consumi intermedi, che si mantengono tuttavia su tassi di crescita annua molto contenuti (circa lo 0,6 per cento in media) a fronte della riduzione in valori assoluti prevista dal DPEF. Nel biennio 2012-2013 la crescita si attesta intorno al 3,7 per cento, al di sopra del tasso di variazione del PIL nominale (3,4 per cento).

*Atteso che le misure contenute nel DL 112/2008 scontavano una riduzione consistente delle componenti di spesa che incidono su tale voce, sia a livello delle Amministrazioni centrali (v. art 60 sui tagli lineari al bilancio dello Stato) che di quelle decentrate (v. ad esempio norme sul Patto di stabilità interno), appare opportuno un chiarimento circa le*

---

<sup>5</sup> Cfr intervista rilasciata al Sole24ore, 25 settembre 2008.

<sup>6</sup> Cfr dossier n. 1, Documentazione di finanza pubblica, luglio 2008, a cura del Servizio del Bilancio del Senato, e dei Servizi Bilancio dello Stato e Studi della Camera.

*variazioni indicate, se cioè siano attribuibili ad una differente quantificazione degli effetti della manovra approvata a luglio o ad una revisione del tendenziale.*

Per quanto riguarda le prestazioni pensionistiche, la Nota evidenzia un aumento, a decorrere dal 2009 (445 milioni di euro nel 2009, 1,5 miliardi in ciascuno degli anni successivi). Tale aumento, peraltro contenuto, non appare riconducibile a provvedimenti normativi intervenuti dopo l'approvazione della manovra recata dal DL 112/2008, né sembra potersi giustificare alla luce delle nuove previsioni sul tasso di inflazione.

Quanto alle prestazioni sociali in denaro non pensionistiche, il limitato aumento che si registra a decorrere dal 2009 potrebbe essere attribuito all'entrata in vigore del DL 134/2008, che prevede il ricorso agli ammortizzatori sociali per il personale Alitalia.

*Su entrambi i punti appare opportuno un chiarimento da parte del Governo.*

Quanto alla sanità, la previsione aggiornata sconta uno slittamento sul 2009 di una minore spesa (148 milioni) del 2008. Nel triennio 2009-2011 l'aumento di 400 milioni annui sembra doversi ricondurre all'abolizione dei ticket sulla specialistica, introdotti in sede di conversione del DL 112/2008, e il cui onere viene convenzionalmente imputato per il 50 per cento in termini di maggiore spesa e per il 50 per cento in termini di minori entrate.

Altro elemento di valutazione della spesa sanitaria sono i Piani di rientro delle regioni in disavanzo. Si ricorda che dai verbali dei Tavoli di verifica del 31 marzo scorso relativi all'anno 2007 emerge<sup>7</sup> come anche se le regioni (fatta eccezione l'Abruzzo) sono riuscite a contenere e coprire i disavanzi, ciò è avvenuto per lo più attraverso l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dallo Stato con il Fondo di accompagnamento 2007, con l'attivazione della leva fiscale e ricorrendo a risorse di bilancio, e non attraverso una manovra strutturale sui costi. Secondo le valutazioni del Tavolo di monitoraggio, ciò comporta sia il permanere di un rischio circa la capacità di contenere la spesa nel 2008, sia un ulteriore ritardo nel processo di qualificazione della rete assistenziale prevista dal DPCM del 2001 che fissa i livelli essenziali di assistenza.

*Appare, quindi, opportuno acquisire un'informazione di dettaglio sull'andamento dei Piani di rientro, ai fini di una valutazione circa la solidità della previsione contenuta nel DPEF e confermata dalla Nota, basata sul pieno rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa.*

---

<sup>7</sup> Cfr Corte dei conti, Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per il 2007, "La politica sanitaria".

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, essa si riduce in percentuale del PIL di un decimo di punto nel 2008, passando dal 4 per cento del DPEF al 3,9 indicato nella Nota. Negli anni successivi la spesa mantiene sostanzialmente il profilo delineato nel DPEF, passando dal 3,9 per cento del 2009 al 3,1 per cento del 2013.

Nell'intero quinquennio si opera, tuttavia, una ricomposizione della spesa, prevedendosi un'accentuata flessione dei contributi in conto capitale a favore di una maggiore spesa sia per investimenti fissi che per altri trasferimenti.

Più in dettaglio, la Nota opera una revisione al ribasso delle previsioni per l'esercizio in corso, pari in valore assoluto a circa 0,9 miliardi, imputabile in larga misura alla spesa per contributi in conto capitale e in misura minore agli altri trasferimenti. Nel biennio 2009-2010 la revisione al ribasso operata sulla spesa per contributi in conto capitale è compensata da una variazione di segno opposto nella spesa per investimenti e altri trasferimenti e pertanto l'aggregato complessivo della spesa in conto capitale registra solo una limitata variazione positiva rispetto a quanto indicato nel DPEF. Nel triennio 2011-2013 le previsioni relative all'aggregato complessivo della spesa in conto capitale sono invece riviste in riduzione: in particolare nel 2011 la riduzione dei contributi in conto capitale ammonta a circa 4 miliardi, parzialmente compensati da una variazione al rialzo della spesa per investimenti (+ 2 miliardi) e di quella per altri trasferimenti (+ 1 miliardo).

*Appare opportuno un chiarimento del Governo sulle motivazioni che hanno portato ad una ricomposizione della spesa.*

Infatti, se la flessione della spesa per contributi in conto capitale per il 2008 può riflettere l'adeguamento delle previsioni alle risultanze della prima parte dell'esercizio in corso in termini di effettivo utilizzo dei crediti d'imposta, l'entità della corrispondente revisione per il triennio 2011-2013 sembra eccedere l'effetto di trascinamento della revisione operata per il 2008. Analogamente non è chiaro a quali fattori vadano ascritte le revisioni al rialzo operate sulla spesa per investimenti fissi lordi e sugli altri trasferimenti in conto capitale, le quali, a decorrere dal 2011, incidono per importi annui superiori, rispettivamente, a 2 miliardi e a 1 miliardo.

*Si segnala, inoltre, che andrebbe chiarito se le previsioni aggiornate tengano conto dell'esigenza di riclassificare i risparmi attesi dal patto di stabilità interno, ripartendoli fra parte corrente e parte in conto capitale. Il prospetto riepilogativo degli effetti del DL 112/2008 include, infatti, integralmente tali risparmi fra le voci di parte corrente, mentre essi incideranno necessariamente anche sulla spesa in conto capitale delle amministrazioni locali<sup>8</sup>.*

---

<sup>8</sup> Si segnala in proposito che, mentre la revisione al rialzo della spesa corrente per consumi intermedi avrebbe potuto suggerire l'ipotesi dell'avvenuta riclassificazione dei suddetti risparmi, tale ipotesi non sembrerebbe coerente con l'avvenuta revisione al rialzo della spesa per investimenti fissi lordi (tale voce sarebbe stata rivista al ribasso qualora ad essa fosse stata imputata una parte dei risparmi del patto di stabilità interno).

**Tabella II.1.2**

Uscite al netto degli interessi

*(milioni di euro - % PIL)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Nota aggiornamento</b>						
Totale uscite primarie	703.040	718.224	729.255	736.348	755.592	776.872
<i>in % del PIL</i>	44,1	43,8	43,2	42,3	41,9	41,7
di cui:						
- correnti	640.159	653.918	667.311	680.623	699.004	719.654
<i>in % del PIL</i>	40,1	39,9	39,5	39,1	38,8	38,6
- in conto capitale	62.881	64.306	61.944	55.725	56.588	57.218
<i>in % del PIL</i>	3,9	3,9	3,7	3,2	3,1	3,1
<b>Dpef</b>						
Totale uscite primarie	704.537	717.280	726.955	734.280	754.463	775.061
<i>in % del PIL</i>	44,3	43,8	43,0	42,2	41,9	41,7
di cui:						
- correnti	640.724	653.335	665.192	677.578	697.328	717.718
<i>in % del PIL</i>	40,3	39,9	39,4	38,9	38,8	38,6
- in conto capitale	63.813	63.945	61.763	56.702	57.135	57.343
<i>in % del PIL</i>	4,0	3,9	3,7	3,3	3,2	3,1

<b>Differenza Nota – Dpef</b>	<i>(valori assoluti - milioni di euro)</i>					
Redditi da lavoro dipen.	-588	-1.351	-1.572	-1.515	-2.182	-2.265
Consumi intermedi	-106	943	1.654	2.699	2.272	2.591
Pensioni e altre prestazioni	0	455	1.609	1.612	1.612	1.611
di cui:						
- Pensioni	0	445	1.544	1.542	1.542	1.541
- Altre prestazioni	0	10	65	70	70	70
Altre spese correnti	129	536	428	249	-26	-1
<b>Totale spese correnti netto interessi</b>	<b>-565</b>	<b>583</b>	<b>2.119</b>	<b>3.045</b>	<b>1.676</b>	<b>1.936</b>
Investimenti fissi	53	856	1.026	2.016	2.234	2.419
Contributi c/capitale	-738	-699	-1.249	-3.995	-3.785	-3.552
Altri trasferimenti	-247	204	404	1.002	1.004	1.008
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>-932</b>	<b>361</b>	<b>181</b>	<b>-977</b>	<b>-547</b>	<b>-125</b>
<b>Totale spese netto interessi</b>	<b>-1.497</b>	<b>944</b>	<b>2.300</b>	<b>2.068</b>	<b>1.129</b>	<b>1.811</b>
Spesa sanitaria	-148	548	400	400	0	0

Fonte: Elaborazioni su dati MEF

Sul versante delle entrate, si conferma il profilo di sostanziale stabilità della pressione tributaria e di quella fiscale indicato nel DPEF. La prima,



pari al 29,2 per cento del PIL nel 2008 (29,4 per cento nella precedente stima) aumenta nel periodo centrale per poi ridursi al 29,4 per cento (29,6 per cento nel DPEF) alla fine del periodo di previsione.

La pressione fiscale, pari al 42,8 per cento nel 2008 aumenta al 43 per cento nel 2009, per poi ridiscendere al valore iniziale nel 2013. Anche in questo caso, i valori si situano lievemente al di sotto (due decimi di punto) rispetto al DPEF.

**Tabella II.1.3**

Pressione tributaria e fiscale (% PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Pressione tributaria</b>						
<i>Nota aggiorn.</i>	29,2	29,3	29,6	29,5	29,5	29,4
<i>DPEF</i>	29,4	29,4	29,6	29,7	29,7	29,6
<b>Pressione fiscale</b>						
<i>Nota aggiorn.</i>	42,8	43,0	43,2	43,1	42,9	42,8
<i>DPEF</i>	43,0	43,0	43,2	43,2	43,1	43,0

Fonte: Elaborazioni su dati MEF

Guardando alla composizione delle entrate tributarie, la Nota evidenzia, rispetto alle stime contenute nel DPEF, una contrazione delle imposte indirette in parte compensata da un incremento di quelle dirette. Tale variazione è particolarmente evidente nel 2008. Successivamente, in particolare negli anni 2009 e 2010, i tassi di crescita non appaiono discostarsi significativamente dai valori contenuti nel DPEF. Nel 2011 le imposte indirette subiscono, rispetto le stime contenute nel DPEF, una nuova significativa contrazione pari, in valore assoluto, a circa 7 miliardi.

*Appare, pertanto, opportuno un chiarimento circa il profilo della stima di andamento delle entrate tributarie, con particolare riferimento alle imposte indirette e alla variazione attesa per l'anno 2011.*

**Tabella II.1.4**

 Entrate (milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Nota aggiornamento</b>						
Imposte indirette	219.368	227.172	232.440	237.054	243.153	250.157
Imposte dirette	246.957	253.697	266.411	276.635	287.441	298.114
Contributi sociali	215.438	223.874	230.180	236.410	242.201	249.107
Altre entrate correnti non tributarie	57.118	58.202	59.548	61.124	63.024	64.348
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>738.881</b>	<b>762.945</b>	<b>788.579</b>	<b>811.223</b>	<b>835.819</b>	<b>861.726</b>
Imposte in c/capitale	232	232	232	232	232	232
Entrate in c/ capitale non tributarie	5.357	4.709	5.738	5.775	5.324	5.365
<b>Totale entrate in conto capitale</b>	<b>5.589</b>	<b>4.941</b>	<b>5.970</b>	<b>6.007</b>	<b>5.556</b>	<b>5.597</b>
<b>Totale entrate</b>	<b>744.470</b>	<b>767.886</b>	<b>794.549</b>	<b>817.230</b>	<b>841.375</b>	<b>867.323</b>
<b>Dpef</b>						
Imposte indirette	222.962	231.899	237.827	244.180	250.504	257.394
Imposte dirette	244.649	249.904	262.844	272.487	283.136	293.037
Contributi sociali	214.941	222.521	228.707	235.208	241.206	248.061
Altre entrate correnti non tributarie	57.072	58.165	60.020	61.483	62.929	64.373
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>739.624</b>	<b>762.488</b>	<b>789.397</b>	<b>813.358</b>	<b>837.775</b>	<b>862.865</b>
Imposte in c/capitale	232	232	232	232	232	232
Entrate in c/capitale non tributarie	5.349	4.685	5.712	5.743	5.286	5.325
<b>Totale entrate in conto capitale</b>	<b>5.581</b>	<b>4.917</b>	<b>5.944</b>	<b>5.975</b>	<b>5.518</b>	<b>5.557</b>
<b>Totale entrate</b>	<b>745.205</b>	<b>767.405</b>	<b>795.341</b>	<b>819.333</b>	<b>843.293</b>	<b>868.422</b>

<b>Differenza Nota – Dpef</b>	<i>(valori assoluti - milioni di euro)</i>					
Imposte indirette	-3.594	-4.727	-5.387	-7.126	-7.351	-7.237
Imposte dirette	2.308	3.793	3.568	4.148	4.305	5.077
Contributi sociali	497	1.354	1.473	1.202	995	1.046
Altre entrate correnti non tributarie	46	38	-472	-359	95	-25
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>-743</b>	<b>457</b>	<b>-818</b>	<b>-2.135</b>	<b>-1.956</b>	<b>-1.139</b>
Imposte in c/capitale	0	0	0	0	0	0
Entrate in c/capitale non tributarie	8	24	26	32	38	40
<b>Totale entrate in conto capitale</b>	<b>8</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>32</b>	<b>38</b>	<b>40</b>
<b>Totale entrate</b>	<b>-735</b>	<b>481</b>	<b>-792</b>	<b>-2.103</b>	<b>-1.918</b>	<b>-1.099</b>

Fonte: Elaborazioni su dati MEF

## ***La riclassificazione di Equitalia S.p.A.***

L'ultimo aggiornamento dell'elenco delle unità istituzionali, curato annualmente dall'Istat, inserisce Equitalia S.p.A., Equitalia servizi S.p.A., Equitalia giustizia S.p.A. e ventisei società Agenti della riscossione presenti a livello locale, nel settore delle Amministrazioni pubbliche (AP)<sup>9</sup>. Per effetto di tale inclusione, la gestione economica e patrimoniale delle società viene ricompresa nel conto economico e nel debito delle Amministrazioni pubbliche; ne consegue la necessità di verificare eventuali effetti prodotti sui conti pubblici.

Si ricorda che nel 2005 il sistema della riscossione in concessione dei tributi è stato riorganizzato con l'attribuzione di tale compito direttamente all'Agenzia delle Entrate, che lo esercita tramite la società Equitalia S.p.A.<sup>10</sup>. La società, a partecipazione interamente pubblica (51 per cento Agenzia dell'Entrate e 49 per cento I.N.P.S), è incaricata dell'esercizio dell'attività di riscossione nazionale dei tributi in luogo dei soggetti concessionari precedentemente operativi, dei quali è autorizzata a rilevare quote non inferiori al 51 per cento. La società, costituita il 27 ottobre 2005 con la denominazione di "Riscossione S.p.A." (a marzo 2007 il nome è stato modificato in Equitalia), è divenuta operativa a decorrere dal 1° ottobre 2006.

Sulla base della indicazioni metodologiche fornite da Eurostat nell'opinione resa all'Istat<sup>11</sup>, Equitalia (e le sue controllate) dovrebbe essere classificata come unità facente parte del settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche. Eurostat nota che essa è un soggetto sotto il controllo pubblico (perché interamente posseduta da soggetti pubblici). L'attività svolta viene considerata di natura *non-market*, perché la remunerazione corrisposta alla società (a fronte del servizio prestato per la riscossione dei tributi) è definita in via amministrativa<sup>12</sup>, senza un diretto ed esplicito legame con i costi di produzione. Inoltre, sempre secondo Eurostat, l'attività degli Agenti locali sarebbe svolta in regime di monopolio (non vi è una pluralità di soggetti impegnati nel servizio di riscossione). Infine, il ruolo di Equitalia sembra essere di natura complementare ad una attività specifica dei governi, quella connessa con il prelievo delle imposte; i compiti

---

<sup>9</sup> Gazzetta Ufficiale n. 178 del 31 luglio 2008. Equitalia S.p.A., Equitalia servizi S.p.A. e Equitalia giustizia S.p.A. sono inserite nell'elenco Istat nel sottosettore delle Amministrazioni centrali. Le ventisei società Agenti della riscossione sono, invece, inserite nel sottosettore delle Amministrazioni locali. Secondo le indicazioni presenti sul sito web di Equitalia, tali soggetti si configurano come gruppo societario in cui Equitalia è la capogruppo e controlla Equitalia servizi, Equitalia Giustizia e le società Agenti della riscossione.

<sup>10</sup> Articolo 3, comma, 1 del D.L. n. 203/2005.

<sup>11</sup> Per maggiori dettagli si veda Eurostat, "Classification of the holding company Equitalia S.p.A." 28 marzo [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP\\_DS\\_GFS/PGE\\_DS\\_GFS\\_8/ADV%20-%20IT%20-%202008.3%20-%20EQUITALIA.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_DS_GFS/PGE_DS_GFS_8/ADV%20-%20IT%20-%202008.3%20-%20EQUITALIA.PDF).

<sup>12</sup> Per l'attività di riscossione mediante ruolo la società, ai sensi del comma 22 dell'articolo 3 del decreto legge n. 203 del 2005 è remunerata, per gli anni 2007 e 2008, a valere su uno stanziamento di importo prefissato iscritto nel bilancio dello Stato e, negli anni successivi, sulla base di un aggio. La misura di tale aggio è fissata in misura percentuale delle somme iscritte a ruolo riscosse in un decreto ministeriale.

svolti dalla stessa avrebbero, quindi, un carattere "ancillare" (*ancillary activity*) rispetto all'attività pubblica.

Ad oggi non sono disponibili informazioni sull'entità e sulla decorrenza di eventuali effetti della riclassificazione sui conti delle Amministrazioni pubbliche. Questi dovrebbero essere resi noti dall'Istat il 1 ottobre 2008, in occasione della trasmissione ad Eurostat delle tavole della Notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni pubbliche<sup>13</sup>.

Quanto alla decorrenza, questa potrebbe, in linea di principio, risalire al 2006, anno in cui in cui la società ha iniziato l'operatività e potrebbero manifestarsi sia sul debito pubblico che sull'indebitamento netto.

Con riferimento ai riflessi sul debito, essi dipendono dagli eventuali importi iscritti nel passivo di Equitalia. Questi ultimi potrebbero essere connessi con l'acquisizione delle partecipazioni azionarie nelle società ex-concessionarie, o con il reperimento di risorse necessarie per fronteggiare altre esigenze operative, come ad esempio l'assolvimento dell'obbligo di versamento dell'acconto sulle riscossioni attese per l'anno successivo. Si dovrebbero, inoltre, aggiungere le eventuali esposizioni debitorie delle società acquisite.

Per quanto riguarda i riflessi sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, la valutazione appare più complessa. Il saldo è influenzato dal consolidamento della gestione economica di Equitalia e delle altre società nel conto delle AP. L'importo e la direzione della variazione del conto delle Amministrazioni pubbliche dipende dal rapporto tra trasferimenti erogati dal bilancio dello Stato per i compensi alle società e costi di gestione.

Inoltre, l'inserimento di Equitalia nella AP potrebbe comportare effetti sui saldi in relazione all'acconto sulla riscossione versato dalla società, in quanto - con la riclassificazione - tale versamento dovrebbe essere trattato contabilmente come un flusso finanziario tra soggetti appartenenti ad un medesimo universo e non più come una entrata proveniente da una unità esterna al perimetro delle AP.

---

<sup>13</sup> In applicazione del Protocollo sulla Procedura per i disavanzi eccessivi, annesso al Trattato di Maastricht, i Paesi europei devono trasmettere alla Commissione Europea - Eurostat - due volte l'anno (1 aprile e 1 ottobre) i livelli dell'indebitamento netto, del debito pubblico e di altri aggregati di finanza pubblica relativi ai quattro anni precedenti, nonché le previsioni degli stessi aggregati per l'anno in corso.

## 2. I saldi strutturali

La Nota di Aggiornamento al Dpef 2009-2013 presenta gli indicatori delle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica rilevanti per la stima del saldo di bilancio strutturale, cioè al netto delle misure *una tantum* e degli effetti del ciclo economico<sup>14</sup>. Esso aggiorna, altresì, gli obiettivi programmatici dei saldi strutturali per il periodo 2009-2013, tenuto conto del mutato quadro macro-economico internazionale e interno.

Gli indicatori strutturali consentono di confrontare le indicazioni programmatiche della Nota di aggiornamento con quanto prescritto dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC).<sup>15</sup>

La Tabella II.2.1 riporta le variabili macroeconomiche inserite nella Nota e le analoghe variabili contenute nel Dpef 2009-2013. La crescita potenziale del PIL<sup>16</sup> viene rivista al ribasso rispetto a quanto indicato nel Dpef. Le nuove stime di crescita del PIL potenziale riflettono il rallentamento della crescita effettiva del PIL e il peggioramento del quadro macroeconomico. Il potenziale di crescita è in media pari all'1,10 per cento nel periodo 2008-2013, a fronte di una media pari all'1,18 per cento indicata nel Dpef per lo stesso arco temporale, e a fronte di una media annuale pari all'1,56 per cento per il periodo 2008-2011 prevista nel Programma di stabilità 2007.

---

<sup>14</sup> Per un approfondimento delle analisi legate ai saldi strutturali, si veda il dossier “*Conti pubblici, contesto di riferimento e andamenti. Una sintesi*”, Senato della Repubblica, Servizio Bilancio, maggio 2008, n. 3, parte prima, e il dossier “Analisi degli effetti finanziari delle norme e dei principali andamenti di finanza pubblica”, Camera dei Deputati, Servizio Bilancio dello Stato, maggio 2008, Parte II.

<sup>15</sup> Con la riforma del Patto, nel 2005, l'enfasi degli esercizi di sorveglianza da parte della Commissione e del Consiglio dell'Unione europea è posta, infatti, sulla correzione strutturale operata annualmente. Il PSC impone ai paesi membri di presentare, con l'aggiornamento dei rispettivi programmi di stabilità, un obiettivo di medio termine (MTO) relativo alla propria posizione di bilancio, fissato in termini strutturali - cioè corretto per il ciclo e per le *una tantum* e altre misure temporanee -, nonché di indicare un percorso di avvicinamento del paese all'obiettivo indicato. L'MTO viene definito sulla base del potenziale di crescita dell'economia e del rapporto debito/PIL. Il percorso di avvicinamento si fonda su una regola comune di correzione annuale strutturale di 0,5 punti percentuali; la regola può variare in base alle condizioni del ciclo economico (*good times, bad times*).

<sup>16</sup> Si definisce PIL potenziale il prodotto che si otterrebbe con la piena occupazione di tutti i fattori produttivi, in assenza di spinte inflazionistiche. Non trattandosi di una variabile osservabile, il PIL potenziale deve essere stimato sulla base di altre variabili misurabili, tra cui il PIL effettivo. Tali stime sono soggette ad errori e fortemente dipendenti dalle metodologie utilizzate. Nell'ambito dell'Unione europea esiste una metodologia condivisa, approvata dall'ECOFIN e utilizzata da tutti gli Stati membri.

## Tabella II.2.1

Variabili macroeconomiche e saldi strutturali: Nota di Aggiornamento al Dpef 2009-2013, Dpef 2009-2013, e Ruef 2008

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	Nota agg. Dpef	1,5	0,1	0,5	0,9	1,2	1,5	1,5
	Dpef 2009-2013	1,5	0,5	0,9	1,2	1,3	1,5	1,5
Tasso di crescita del PIL potenziale	Nota agg. Dpef	1,3	0,9	0,9	1,3	1,2	1,1	1,2
	Dpef 2009-2013	1,4	1,0	1,2	1,2	1,3	1,1	1,3
Output gap	Nota agg. Dpef	0,4	-0,3	-0,8	-1,1	-1,1	-0,7	-0,4
	Dpef 2009-2013	0,0	-0,6	-0,8	-0,8	-0,8	-0,4	-0,1
Indebitamento netto	Nota agg. Dpef	-1,9	-2,5	-2,1	-1,2	-0,3	-0,1	0,0
	Dpef 2009-2013	-1,9	-2,5	-2,0	-1,0	-0,1	0,0	0,1
Componente ciclica del saldo di bilancio	Nota agg. Dpef	0,2	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5	-0,3	-0,2
	Dpef 2009-2013	0,0	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	-0,1
Misure una tantum	Nota agg. Dpef	-0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
	Dpef 2009-2013	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Avanzo primario corretto per il ciclo	Nota agg. Dpef	2,9	2,8	3,4	4,4	5,2	5,1	5,0
	Dpef 2009-2013	3,1	2,8	3,4	4,4	5,3	5,2	5,1
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	Nota agg. Dpef	3,1	2,6	3,4	4,4	5,2	5,1	5,0
	Dpef 2009-2013	3,3	2,7	3,4	4,4	5,2	5,1	5,0
Indebitamento netto corretto per il ciclo	Nota agg. Dpef	-2,1	-2,3	-1,7	-0,6	0,2	0,2	0,2
	Dpef 2009-2013	-1,9	-2,2	-1,6	-0,6	0,3	0,2	0,2
Saldo di bilancio al netto delle una tantum	Nota agg. Dpef	-1,7	-2,7	-2,1	-1,2	-0,4	-0,2	0,0
	Dpef 2009-2013	-1,7	-2,6	-2,0	-1,0	-0,1	0,0	0,1
Indebitamento netto corretto per il ciclo al netto delle una tantum	Nota agg. Dpef	-1,9	-2,5	-1,8	-0,7	0,2	0,2	0,2
	Dpef 2009-2013	-1,7	-2,3	-1,7	-0,6	0,3	0,2	0,2
Variazione saldo di bilancio al netto delle una tantum	Nota agg. Dpef	-1,3	1,0	-0,6	-0,9	-0,9	-0,2	-0,2
	Dpef 2009-2013	-1,3	0,9	-0,5	-1,0	-0,9	-0,1	-0,1
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum	Nota agg. Dpef	-1,2	0,6	-0,8	-1,1	-0,9	0,0	0,0
	Dpef 2009-2013	-1,2	0,6	-0,6	-1,0	-0,9	0,1	0,0
<b>Ruef marzo 2008 (quadro programmatico)</b>								
Indebitamento netto		-1,9	-2,4	-1,8	-1	-0,2		
Indebitamento netto corretto per il ciclo al netto delle una tantum		-1,6	-2,2	-1,5	-0,7	0,0		
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum		-1,2	0,6	-0,7	-0,7	-0,7		

Il Governo indica tra le cause dell'abbassamento del potenziale di crescita anche la riduzione della popolazione in età lavorativa a partire dal 2010, secondo le ultime previsioni demografiche dell'ISTAT.

Con riferimento all'*output gap*, la Nota prevede che esso si riduca nel 2008 rispetto a quanto previsto nel Dpef (dallo 0,6 per cento di giugno allo 0,3 per cento). Mentre nel 2009 la previsione di *output gap* non varia rispetto al Dpef, nel quadriennio 2010-2013 il divario tra *output* effettivo e *output* potenziale si amplia<sup>17</sup>, rispetto alle previsioni sull'*output gap* incorporate nel Dpef.

La Nota conferma l'obiettivo del pareggio del saldo di bilancio strutturale da raggiungere entro il 2011, indicato nei precedenti documenti programmatici e concordato in sede europea (vedi Tabella II.3.1). Il processo di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine indica disavanzi strutturali programmatici in graduale riduzione, pari a -2,5 nel 2008, -1,8 nel 2009, e -0,7 nel 2010. Per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013 viene previsto un *surplus* strutturale pari allo 0,2 per cento del PIL.

Rispetto al Dpef si evidenzia un peggioramento dell'indebitamento strutturale per gli anni 2008 (+0,2), 2009 (+0,1) e 2010 (+0,1), mentre è previsto un miglioramento nel 2010 (-0,1) e nessuna variazione per il biennio 2012-2013. Per l'anno corrente l'indebitamento netto corretto per il ciclo, al netto delle *una tantum*, viene infatti rivisto al 2,5 per cento del PIL, rispetto al 2,2 della RUEF e al 2,3 del Dpef. Per il 2009 l'indebitamento netto strutturale passa dall'1,5 della Ruef, all'1,7 del Dpef e all'1,8 della Nota. Il peggioramento per l'anno in corso è imputabile ad un aumento delle misure *una tantum* (da 0,1 a 0,2 per cento) e alla variazione della componente ciclica, che passa da -0,3 a -0,2 per cento, come conseguenza della nuova stima sull'*output gap*.

Si osserva che la Nota modifica il profilo delle misure *una tantum* rispetto al Dpef. Oltre all'aumento per il 2008 di cui si è detto, la Nota indica misure pari all'0,1 per cento sia per il 2009, sia per il 2010. Per il triennio 2011-2013, il quadro non cambia rispetto al Dpef.

---

<sup>17</sup> L'*output gap* è definito infatti come la differenza tra il PIL effettivo e quello potenziale, rapportato al PIL potenziale. Esso fornisce indicazioni sulle fluttuazioni del ciclo economico. La presenza di un *output gap* negativo significa che l'economia cresce al di sotto del suo potenziale. Un *output gap* negativo ma che si riduce in valore assoluto nel tempo segnala che l'economia si sta spostando verso la piena occupazione dei fattori produttivi. Così come il PIL potenziale, l'*output gap* non è osservabile, ma deve essere stimato.

*La Nota di aggiornamento non fornisce alcuna indicazione sulle motivazioni sottostanti alla revisione delle misure una tantum, operata rispetto al quadro presentato in giugno.*

*Per il 2008 parte della revisione potrebbe essere riconducibile alla diversa stima operata - con emendamento al disegno di legge di assestamento - in relazione alle entrate connesse con alcune imposte sostitutive, per un importo pari a 1.400 milioni circa (partecipazioni non negoziate nei mercati non regolamentati, cap. 1062; rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni edificabili, cap. 1063).*

*Con riferimento agli anni successivi la valutazione delle misure una tantum potrebbero riferirsi ad alcune disposizioni introdotte con il DL n. 112 del 2008<sup>18</sup>.*

La Nota di aggiornamento al Dpef evidenzia un diverso, più impegnativo profilo di aggiustamento strutturale rispetto a quanto indicato a giugno. La correzione del saldo di bilancio (corretto per il ciclo e al netto delle *una tantum*) risulta pari a -0,8 tra il 2008 e il 2009 (più 0,2 rispetto al Dpef), -1,1 nel 2010 (più 0,1 rispetto al Dpef), -0,9 nel 2011 (immutato rispetto al Dpef). L'impegno per una correzione annuale strutturale di almeno 0,5 punti percentuali all'anno viene soddisfatto, fino al raggiungimento dell'obiettivo di medio periodo. La Nota prevede per il triennio 2009-2011 una correzione strutturale complessiva pari a 2,8 punti percentuali di PIL, a fronte di un consolidamento complessivo previsto dal Dpef pari al 2,5 per cento, dalla Ruef pari al 2,1 per cento del PIL e dal Programma di stabilità 2007 pari al 2,2 per cento.

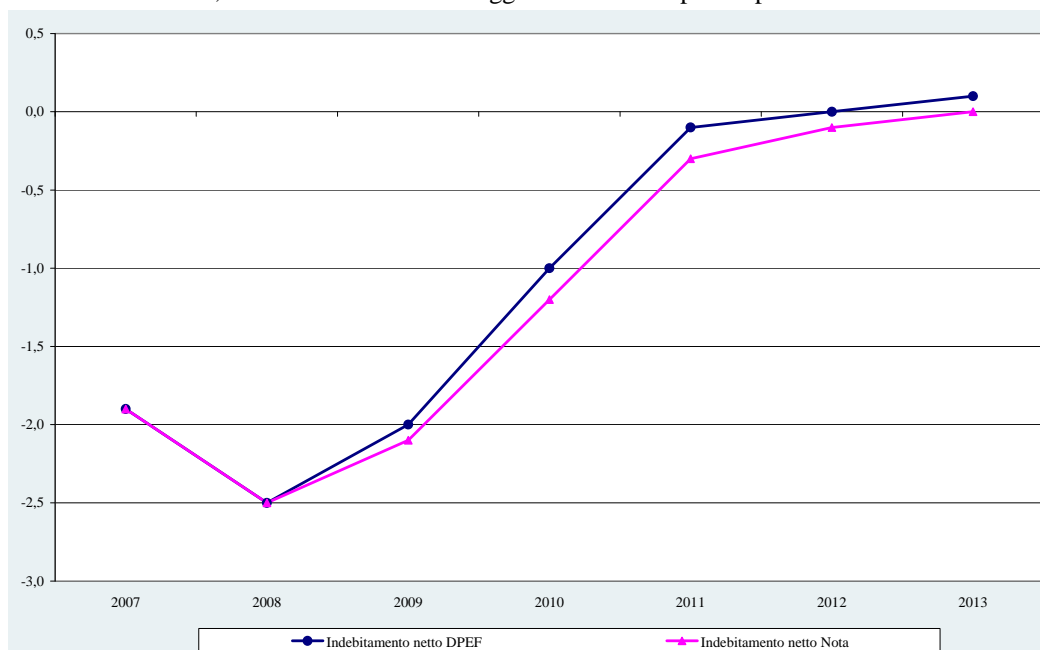
---

<sup>18</sup> Si veda al riguardo, il dossier Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Documento di programmazione economico-finanziaria 2009-2013, n. 1, luglio 2008, pag. 71.



### Grafico II.2.1

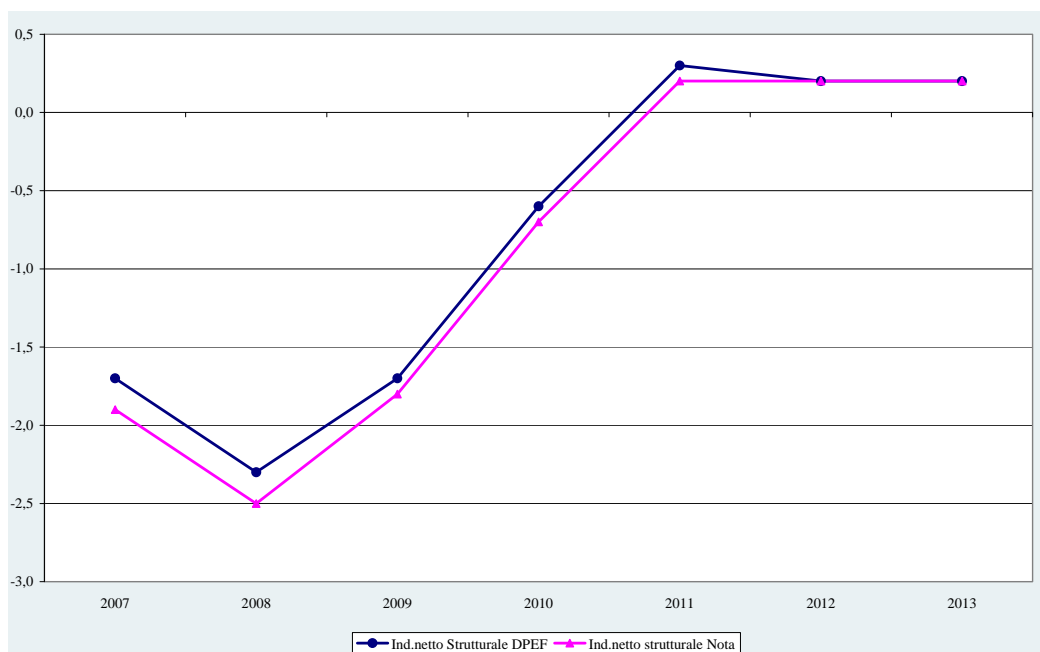
Indebitamento netto, un confronto tra Nota di aggiornamento al Dpef e Dpef 2009-2013



Fonte: Nota di aggiornamento al Dpef 2009-2013 e Dpef 2009-2013.

### Grafico II.2.2

Indebitamento netto strutturale, un confronto tra Nota di Aggiornamento al Dpef e Dpef 2009-2013



Fonte: Nota di aggiornamento al Dpef 2009-2013 e Dpef 2009-2013.

Un indicatore sintetico sulla direzione della politica fiscale, ossia degli interventi discrezionali di *policy*, è l'avanzo primario corretto per il ciclo e al netto delle *una tantum*. L'avanzo primario, ritornato positivo nel 2006, nel 2007 è aumentato, passando al 3,1 per cento.<sup>19</sup> Mentre il Dpef prevedeva un peggioramento del saldo al 2,7 per cento per il 2008, la Nota prevede che il saldo si attesti al 2,6 per cento del PIL. Per gli anni successivi, la Nota conferma integralmente il processo di consolidamento dell'avanzo primario strutturale delineato dal Dpef: si hanno quindi valori pari al 3,4 per cento per il 2009, al 4,4 per il 2010, e al 5,2 per il 2011, mentre per il biennio 2012-2013 è prevista una leggera diminuzione (5,1 e 5,0, rispettivamente).

La *fiscal stance* (ossia la direzione della politica di bilancio rispetto alla posizione dell'economia nel ciclo economico) può essere rappresentata graficamente. Le variabili utilizzate nell'analisi grafica sono riportate nella seguente Tabella II.2.2.

**Tabella II.2.2**

*Output gap* e avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle *una tantum*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Output gap	0,4	-0,3	-0,8	-1,1	-1,1	-0,7	-0,4
Variazione output gap	n.d.	-0,7	-0,5	-0,3	0,0	0,4	0,3
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	3,1	2,6	3,4	4,4	5,2	5,1	5,0
Variazione avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	n.d.	-0,5	0,8	1,0	0,8	-0,1	-0,1

Fonte: Nota Aggiornamento Dpef 2009-2013

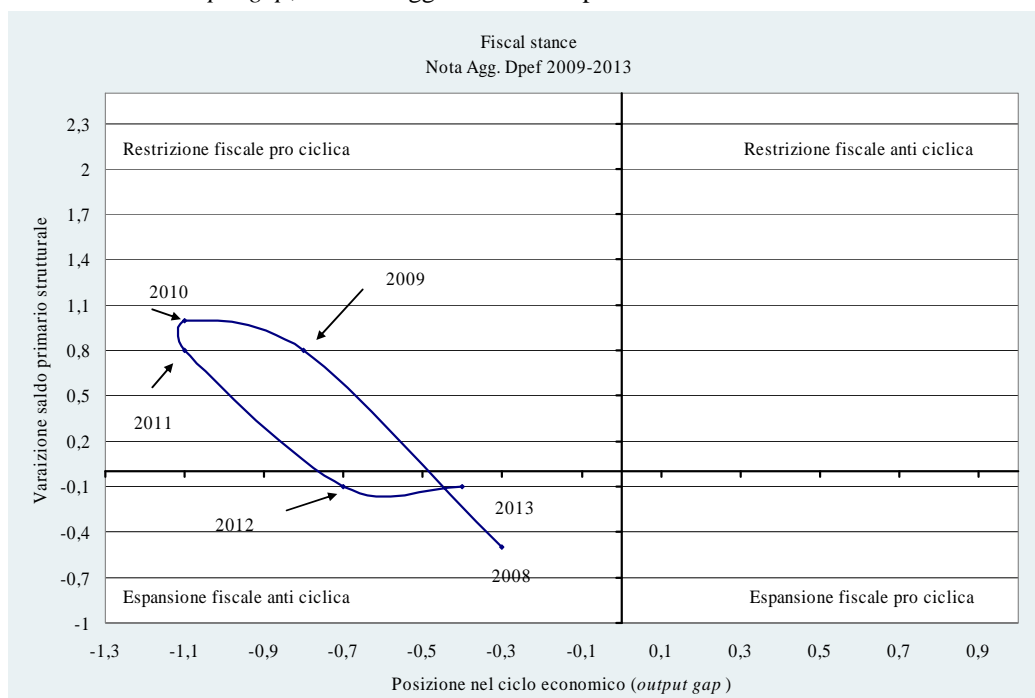
Il Grafico II.2.3 confronta la variazione dell'avanzo primario strutturale con l'*output gap*. Esso si compone di quattro quadranti. Quello in alto a sinistra contiene i punti che rappresentano situazioni di restrizione fiscale e di ciclo economico negativo. In basso a sinistra, si posizionano le combinazioni di manovre espansive e ciclo economico negativo. I due quadranti a destra, corrispondenti a situazioni economiche favorevoli, illustrano, quello in alto, una politica fiscale restrittiva, quello in basso, una politica fiscale espansiva. La raffigurazione di una politica di bilancio anti-ciclica richiederebbe che la serie dei punti – che rappresentano, per ciascun

<sup>19</sup> Nel Dpef 2009-2013 l'avanzo primario strutturale per il 2007 era indicato al 3,3 per cento del PIL. La revisione della serie dell'*output gap* e del potenziale ha comportato il ricalcolo della componente ciclica per il 2007, che è passata da 0,0 a 0,2 per cento. Questo spiega la riduzione dell'avanzo primario strutturale dal 3,3 per cento per il 2007 del Dpef al 3,1 per cento indicato nella Nota. Si può osservare inoltre che, in conseguenza della revisione della componente ciclica, l'indebitamento netto strutturale per il 2007 è stato ricalcolato nella Nota all'1,9 per cento, rispetto all'1,7 per cento del Dpef 2009-2013.

esercizio, l'*output gap* e la variazione del saldo primario strutturale – si posizionasse nel quadrante in basso a sinistra e in quello in alto a destra.<sup>20</sup>

### Grafico II.2.3

Fiscal stance e *output gap*, Nota di Aggiornamento Dpef 2009-2013



Fonte: elaborazione su dati Nota di Aggiornamento Dpef 2009-2013

Passando all'esame della politica di bilancio, così come delineata dalla Nota di aggiornamento al Dpef, si nota che nell'anno corrente, ad una posizione negativa nel ciclo corrisponde un allentamento della politica fiscale (l'avanzo primario strutturale si riduce rispetto al 2007). Pertanto, la politica fiscale è espansiva anti-ciclica. Nel triennio 2009-2011 la politica fiscale diventa invece restrittiva in coerenza con l'obiettivo del pareggio; ancorché con effetti pro-ciclici; l'avanzo primario strutturale cresce nei tre anni, rispettivamente, dello 0,8 per cento, dell'1 per cento e dello 0,8 per

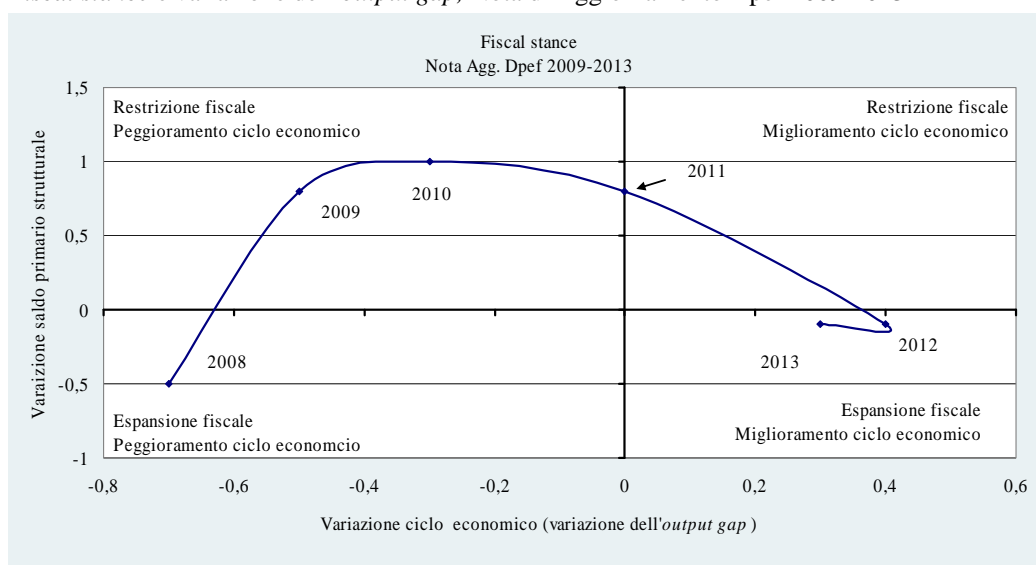
<sup>20</sup> In teoria, la politica di bilancio dovrebbe essere anti-ciclica, ossia restrittiva nelle fasi di espansione economica ed espansiva nella fasi di recessione. Nella pratica negli ultimi anni molti paesi europei, in considerazione del bilancio pubblico in *deficit*, hanno dovuto adottare politiche pro-cicliche, cioè restrittive in fasi recessive, ai fini del rispetto dei parametri previsti dal Trattato di Maastricht. Sulla base del PSC i paesi dovrebbero mantenere il bilancio pubblico in sostanziale pareggio *over the cycle*, lasciando operare liberamente gli stabilizzatori automatici, ossia meccanismi economici, legati a fattori istituzionali, tendenti a contenere le fluttuazioni cicliche. Ciò implica, in termini del Grafico II.2.3, che i paesi dovrebbero trovarsi sull'asse orizzontale (*stance* neutrale). I paesi che non hanno raggiunto il sostanziale pareggio di bilancio dovrebbero invece trovarsi in punti situati nei due quadranti superiori (politiche fiscali restrittive) ai fini del raggiungimento del pareggio.

cento. Nel 2012, con un *output gap* che si riduce ma rimane tuttavia negativo, si ha una inversione nella *stance* di politica fiscale, che si sposta nel quadrante espansivo (l'avanzo primario si riduce dal 5,2 al 5,1 per cento), ridiventando così anti-ciclica. L'impostazione espansiva della politica fiscale rimane confermata nel 2013, con una ulteriore riduzione dell'avanzo primario (dal 5,1 al 5 per cento).

Una valutazione più accurata si ottiene guardando alla combinazione dei punti che mette in relazione il miglioramento (peggioramento) del ciclo economico - misurato dalla variazione dell'*output gap* - con la variazione dell'avanzo primario strutturale (si veda il Grafico II.2.4). Questo tipo di analisi ha assunto una valenza sempre più significativa nell'ambito della revisione del Patto di Stabilità e Crescita avvenuta nel 2005, che - rispetto all'impostazione originale del Patto - pone più attenzione alla dinamica del ciclo economico.

#### Grafico II.2.4

Fiscal stance e variazione dell'*output gap*, Nota di Aggiornamento Dpef 2009-2013



Fonte: elaborazione su dati Nota di Aggiornamento Dpef 2009-2013

Nel Grafico II.2.4 si nota l'espansione fiscale nel 2008 in fase di peggioramento del ciclo. La politica fiscale diventa restrittiva nel 2009 con l'aumento dell'avanzo primario strutturale (necessario ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di medio termine MTO), in presenza di una variazione dell'*output gap* pari a -0,5 per cento del PIL. Nel 2010 e nel 2011 l'*output gap* rimane negativo e la direzione della politica fiscale si mantiene restrittiva nel primo anno e in leggero allentamento nel secondo (l'avanzo

primario strutturale nel 2011 aumenta ancora, ma in misura minore rispetto all'esercizio precedente). Nel 2012 il ciclo economico migliora (tendenza alla riduzione dell'*output gap*, che rimane però negativo) e si ha una leggera espansione fiscale (l'avanzo primario strutturale si riduce di 0,1 punti percentuali). Infine, nel 2013, ad un ulteriore miglioramento del ciclo, si associa una nuova leggera espansione fiscale.

### 3. La spesa per interessi, il fabbisogno del settore pubblico e il debito pubblico

#### *La spesa per interessi*

La spesa per interessi delle amministrazioni pubbliche ammonta nel quadro programmatico del DPEF 2009-2013 a 79.802 milioni di euro nel 2008 (5% del PIL) con un incremento del 4 per cento rispetto al 2007. La dinamica della spesa negli anni successivi della previsione risulta meno sostenuta con un tasso di incremento medio annuo del 2,6 per cento, raggiungendo nel 2013 l'ammontare di 90.638 milioni di euro.

**Tabella II.3.1**

DPEF: Spesa per interessi passivi programmatici (milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Interessi passivi	76.726	79.802	82.824	84.777	86.583	88.434	90.638
in % del PIL	5,0	5,0	5,1	5,0	5,0	4,9	4,9
PIL nominale	1.535.541	1.588.803	1.637.199	1.689.202	1.742.139	1.799.075	1.858.870

Fonte: elaborazione su dati MEF

Nella Nota di aggiornamento la spesa per interessi nel 2008 è prevista ammontare a 81.133 milioni di euro (5,1% del PIL) con un incremento del 5,7 per cento rispetto al 2007. Nel confronto con le stime del DPEF, si evidenzia un incremento in tale anno di circa 1,3 miliardi di euro. Nel periodo 2009-2013 la spesa è prevista crescere ad un tasso medio annuo del 2 per cento, inferiore di 0,6 punti percentuali rispetto alle previsioni di luglio. Nel nuovo scenario, la spesa nel 2013 si colloca a 89.589 milioni di euro, circa un miliardo di euro in meno rispetto alla precedente stima.

A fronte di un andamento dello stock di debito delle amministrazioni pubbliche che, in ciascun anno del periodo considerato, dovrebbe assumere valori superiori a quelli stimati nel DPEF (Cfr. Tabella II.3.4), le nuove previsioni della spesa per interessi contenute nella Nota di aggiornamento sembrano scontare negli anni finali del periodo di previsione una dinamica dei rendimenti leggermente più favorevole rispetto a quella prevista nelle stime di luglio.

**Tabella II.3.2**Nota di aggiornamento: Spesa per interessi passivi programmatici *(in milioni di euro)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Interessi passivi	76.726	81.133	83.732	85.355	86.667	88.094	89.589
<i>in % del PIL</i>	5,0	5,1	5,1	5,1	5,0	4,9	4,8
PIL nominale	1.535.541	1.594.560	1.640.242	1.687.885	1.741.254	1.800.558	1.863.041

Fonte: elaborazione su dati MEF

L'onere medio del debito, calcolato come rapporto tra la spesa per interessi passivi nell'anno  $t$  e la consistenza del debito nell'anno  $t-1$ , assume un andamento crescente in entrambi gli scenari di previsione. Nel DPEF, considerando un'evoluzione del debito programmatico che passa dal 103,9 per cento del 2008 al 90,1 per cento nel 2013, il costo medio del debito aumenta dal 5,0 per cento nel 2008 al 5,4 per cento nel 2013<sup>21</sup>.

**Tabella II.3.3**

DPEF: Onere medio del debito

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Debito programmatico (% PIL)	103,9	102,7	100,4	97,2	93,6	90,1
Debito A.P.	1.650.766	1.681.403	1.695.959	1.693.359	1.683.934	1.674.842
Interessi passivi	79.802	82.824	84.777	86.583	88.434	90.638
<i>Onere medio del debito</i>	5,0	5,0	5,0	5,1	5,2	5,4

Fonte: Elaborazione su dati MEF

Nella Nota di aggiornamento, l'onere medio del debito, mentre negli anni dal 2008 al 2010 assume valori leggermente superiori a quelli calcolabili in base ai parametri assunti nel DPEF, negli ultimi due anni della serie appare stabilizzarsi su valori inferiori.

<sup>21</sup> L'analisi presenta un margine di approssimazione in quanto la consistenza annua dello stock di debito è ricavata in base all'andamento programmatico del rapporto debito/Pil, presentato nei documenti con l'evidenziazione di una sola cifra decimale, ed all'andamento del Pil nominale, presentato in valore assoluto.

**Tabella II.3.4**

Nota di aggiornamento al DPEF: Onere medio del debito

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Debito programmatico (% PIL)	103,7	102,9	101,3	98,4	95,1	91,9
Debito A.P.	1.653.559	1.687.809	1.709.828	1.713.394	1.712.331	1.712.135
Interessi passivi	81.133	83.732	85.355	86.667	88.094	89.589
<i>Costo medio del debito</i>	<i>5,1</i>	<i>5,1</i>	<i>5,1</i>	<i>5,1</i>	<i>5,1</i>	<i>5,2</i>

Fonte: Elaborazione su dati MEF

### *Il fabbisogno del settore pubblico e del settore statale*

Le stime programmatiche del fabbisogno del settore statale e del settore pubblico, in termini di PIL, per l'anno 2008 presentate nel DPEF sono sostanzialmente confermate nella Nota di aggiornamento, salvo un lieve peggioramento della stima del fabbisogno del settore pubblico, pari a 0,1 punti percentuali in termini di prodotto.

L'andamento dei conti pubblici a tutto il mese di agosto dell'anno in corso colloca il fabbisogno del settore statale a circa 27,4 miliardi di euro, con un incremento di circa 2,7 miliardi di euro rispetto allo stesso periodo del 2007. A fronte di una crescita delle entrate rispetto al 2007, tale andamento sconta sul versante della spesa maggiori oneri per interessi e l'erogazione di anticipazioni alle Regioni per l'estinzione dei debiti sanitari progressi ai sensi della legge finanziaria per il 2008<sup>22</sup>.

Alla fine dell'anno in corso, il fabbisogno del settore statale dovrebbe collocarsi al livello di circa 46,2 miliardi di euro, con un incremento di oltre 16 miliardi di euro rispetto al dato di consuntivo 2007<sup>23</sup>.

L'andamento riscontrato nei primi otto mesi dell'anno risulterebbe comunque in linea con le previsioni per l'intero anno<sup>24</sup>.

Negli anni successivi al 2008, pur confermandosi il deciso miglioramento dell'andamento dei due saldi di cassa rispetto ai valori negativi del 2008, le nuove previsioni della dinamica dei due aggregati in

<sup>22</sup> Cfr MEF, comunicato stampa sul fabbisogno del settore statale, 1° settembre 2008.

<sup>23</sup> Il valore assoluto del saldo a fine anno è stato calcolato applicando la percentuale in termini di Pil, identica a quella prevista nel DPEF (2,9 per cento), alla nuova previsione di Pil nominale presentata nella Nota di aggiornamento.

<sup>24</sup> Cfr. quanto affermato dal Ragioniere generale dello Stato nell'audizione, presso la Commissione Bilancio della Camera, dell'11 settembre e RPP presentata il 23 settembre 2008, pag. 25.



termini di prodotto, contenute nella Nota di aggiornamento, appaiono leggermente meno favorevoli.

**Tabella II.3.5**

Fabbisogno del settore statale e del settore pubblico ed indebitamento netto (% PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Fabbisogno settore statale</i>						
Nota di aggiornamento	-2,9	-1,4	-0,6	0,5	0,8	0,9
DPEF	-2,9	-1,3	-0,4	0,7	1,0	1,1
<i>Fabbisogno settore pubblico</i>						
Nota di aggiornamento	-2,9	-1,8	-1,0	0,1	0,4	0,5
DPEF	-2,8	-1,6	-0,8	0,4	0,7	0,7
<i>Indebitamento netto</i>						
Nota di aggiornamento	-2,5	-2,1	-1,2	-0,3	-0,1	0,0
DPEF	-2,5	-2,0	-1,0	-0,1	0,0	0,1
Fonte: MEF						

Con riguardo alle differenze tra l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche ed il saldo di cassa del settore pubblico, le nuove previsioni confermano quanto già rilevato nell'analisi dei saldi presentati nel DPEF. A differenza di quanto riscontrato negli esercizi precedenti, il fabbisogno del settore pubblico dovrebbe risultare, a partire dal 2009, migliore dell'indebitamento netto, con uno scostamento che si amplia nel corso del periodo di previsione, raggiungendo mezzo punto di PIL in corrispondenza degli anni 2012 e 2013<sup>25</sup>.

*Anche con riguardo alle nuove previsioni, tuttavia, non sono fornite indicazioni sui fattori che consentirebbero al saldo di cassa di collocarsi su valori inferiori a quelli dell'indebitamento, in misura, peraltro crescente, nel periodo considerato.*

<sup>25</sup> Tra i due saldi sussistono alcune differenze che dipendono sia dal modo in cui le voci sono contabilizzate, sia dalla tipologia stesse delle voci che sono considerate nei due saldi e che non sempre coincidono: il fabbisogno considera dunque le poste di bilancio secondo un criterio di cassa mentre nell'indebitamento sono valutate con il criterio della competenza; nel fabbisogno sono considerate le partite finanziarie che risultano invece escluse dal saldo economico; ulteriori elementi di differenziazione, infine, derivano dalla riclassificazione da posta economica a finanziaria e viceversa. Di queste differenze occorre tenere conto nel valutare lo scarto tra i due saldi.

## ***Il debito pubblico***

Nel nuovo scenario programmatico delineato dalla Nota di aggiornamento il debito delle Amministrazioni pubbliche è previsto scendere progressivamente dal 104 per cento del PIL nel 2007 al 91,9 per cento del 2013. Nel 2008 il rapporto si colloca al 103,7 per cento del prodotto, a fronte del 103,9 stimato nel DPEF, a seguito di una revisione al rialzo del PIL nominale, risultante, a sua volta, da un ridimensionamento della crescita del prodotto reale, più che compensata dalla maggiore dinamica inflativa.

Nel periodo 2008-2013 si prevede complessivamente una riduzione del rapporto debito/PIL di 12,1 punti percentuali, a fronte della riduzione di 13,9 punti programmata nel DPEF.

Analogamente a quanto previsto in tale documento, la variazione risulta modesta nel 2008 (0,3 punti del PIL) per poi crescere progressivamente nel corso del periodo di previsione, fino ad oltre tre punti percentuali annui di prodotto negli ultimi due anni della serie.

Risulta confermato l'obiettivo del raggiungimento di un rapporto debito/PIL inferiore al 100% nel 2011, anche se, per tale anno, il valore stimato si colloca al 98,4 per cento del prodotto, anziché al 97,2, come previsto in luglio.

**Tabella II.3.6**

	(%PIL)					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nota di aggiornamento	103,7	102,9	101,3	98,4	95,1	91,9
<i>Variazione annua del rapporto</i>	-0,3	-0,8	-1,6	-2,9	-3,3	-3,2
DPEF	103,9	102,7	100,4	97,2	93,6	90,1
<i>Variazione annua del rapporto</i>	-0,1	-1,2	-2,3	-3,2	-3,6	-3,5

Fonte: MEF

Nella tavola che segue si illustrano i fattori che nel nuovo scenario programmatico dovrebbero consentire il percorso di riduzione del rapporto debito/PIL stimato. Tale analisi è, inoltre, posta a confronto con quella ricavabile dagli analoghi dati come stimati nel DPEF.

**Tabella II.3.7**

Debito/PIL programmatico: Analisi delle componenti della variazione del rapporto

DPEF 2009-2013					
Anni	Variazione	Saldo primario	Onere medio del debito	Variazione PIL nominale	Residuo
2008	-0,1	-2,6	5,0	-3,5	1,0
2009	-1,2	-3,1	5,0	-3,0	-0,1
2010	-2,3	-4,0	5,0	-3,2	-0,1
2011	-3,2	-4,9	5,1	-3,1	-0,3
2012	-3,6	-4,9	5,2	-3,3	-0,6
2013	-3,5	-5,0	5,4	-3,3	-0,6
<b>Totale</b>	<b>-13,9</b>	<b>-24,5</b>	<b>30,7</b>	<b>-19,4</b>	<b>-0,7</b>
Nota di aggiornamento DPEF 2009-2013					
Anni	Variazione	Saldo primario	Onere medio del debito	Variazione PIL nominale	Residuo
2008	-0,3	-2,6	5,1	-3,8	1,0
2009	-0,8	-3,0	5,1	-2,9	0,0
2010	-1,6	-3,9	5,1	-2,9	0,1
2011	-2,9	-4,6	5,1	-3,2	-0,2
2012	-3,3	-4,8	5,1	-3,4	-0,2
2013	-3,2	-4,9	5,2	-3,5	0,0
<b>Totale</b>	<b>-12,1</b>	<b>-23,8</b>	<b>30,7</b>	<b>-19,7</b>	<b>0,7</b>

Fonte: elaborazione su dati MEF

Nel quadro delle nuove previsioni programmatiche 2008-2013, il saldo primario assicura complessivamente un contributo alla riduzione del rapporto debito/PIL di 23,8 punti percentuali, 0,7 punti in meno di quanto previsto nel DPEF. Invariato nei due scenari di previsione il contributo in senso accrescitivo dell'onere medio del debito, mentre leggermente superiore (0,4 punti percentuali) risulta, nel periodo, l'effetto riduttivo della crescita del PIL nominale.

Diverso appare, invece, l'apporto della componente residuale nei due scenari di previsione, componente che sintetizza l'effetto di diversi fattori, quali il differenziale tra fabbisogno e saldo primario, l'effetto del cambio in riferimento al debito detenuto in valuta estera, gli scarti di emissione, gli introiti derivanti dalle privatizzazioni e la variazione delle attività finanziarie detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia.

Tale componente, che nel quadro programmatico delineato nel DPEF avrebbe complessivamente operato per una riduzione del debito, nello scenario delineato dalle nuove stime, opera, invece in senso accrescitivo di tale aggregato.

## 4. Il bilancio programmatico dello Stato

La Nota di aggiornamento al Dpef 2009-2013 ridetermina il livello del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il triennio rispetto a quanto indicato nel Dpef presentato lo scorso giugno<sup>26</sup>.

Per l'esercizio 2009, tale saldo viene fissato pari a 33,6 miliardi di euro a fronte dei 16,6 miliardi di euro indicati nel Dpef. La Nota evidenzia che tale rideterminazione è disposta in base agli elementi che emergono dal bilancio a legislazione vigente per il 2009 ed è conseguenza della revisione (per circa 14 miliardi) di alcune poste relative ai trasferimenti alle Amministrazioni Pubbliche, tra i quali agli enti di previdenza e agli enti territoriali, nonché (per circa 4 miliardi) di poste correttive e compensative delle entrate. La Nota di aggiornamento precisa, inoltre, che - a causa della natura delle revisioni intervenute - il nuovo obiettivo relativo al bilancio dello Stato non implica modifiche al livello programmatico dell'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni.

La Nota di aggiornamento espone, altresì, l'aggiornamento del saldo netto da finanziare per gli anni 2010 e 2011. Per entrambi gli anni il saldo è fissato ad un livello più elevato rispetto a quello indicato in giugno, ma mantiene un profilo discendente nell'arco temporale di riferimento.

### Tabella II.4.1

Bilancio programmatico dello Stato 2009-2011 (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA)

	Consuntivo 2007	LB 2008	LB 2008 Assestato	2009	2010	2011	Tassi di variazione medi
Entrate Tributarie	426,6	426,5	423,2	432,7	448,7	462,6	3,4
Altre Entrate	52,0	31,9	34,2	30,2	28,3	28,7	-2,4
<b>Entrate Finali</b>	<b>478,6</b>	<b>458,4</b>	<b>457,4</b>	<b>462,9</b>	<b>477,0</b>	<b>491,3</b>	<b>3,0</b>
Spese correnti netto interessi	347,8	352,8	365,8	368,4	366,3	364,6	-0,5
Interessi	68,2	78,5	85,4	81,3	83,0	85,0	2,3
Spese in conto capitale	50,2	60,4	62,4	46,8	44,2	44,8	-2,1
<b>Spese finali</b>	<b>466,2</b>	<b>491,7</b>	<b>513,6</b>	<b>496,5</b>	<b>493,5</b>	<b>494,4</b>	<b>-0,2</b>
Risparmio pubblico	60,0	24,8	2,8	11,9	26,7	40,7	
Saldo netto da finanziare	12,4	-33,3	-56,2	-33,6	-16,5	-3,1	
Avanzo primario	80,6	45,2	29,2	47,7	66,5	81,9	

Fonte: Nota di Aggiornamento al DPEF 2009-2013

<sup>26</sup> La Nota di aggiornamento ricorda che una revisione al rialzo del saldo netto da finanziare è intervenuta nel settembre 2002 e nel settembre 2007.

In particolare, il saldo netto da finanziare per il 2010 è pari a 16,5 miliardi (a fronte di 9,1 miliardi di giugno) e quello per il 2011 è pari a 3,1 miliardi (a fronte di un saldo netto da impiegare pari a 0,7 miliardi di euro).

*Data l'estrema sinteticità delle indicazioni della Nota, sarebbe opportuno disporre di indicazioni più puntuali sulle modifiche apportate alle previsioni relative al saldo di bilancio con il documento in discussione, al fine di escludere la sussistenza di effetti sugli altri saldi di finanza pubblica: in particolare, sarebbe utile avere un maggior dettaglio sui trasferimenti agli enti territoriali e sulle poste relative alle entrate. Sarebbe, inoltre, utile verificare le cause della mancata inclusione di tali poste in sede di predisposizione del Dpef 2009-2011, anche al fine di facilitare il raccordo tra saldi di finanza pubblica. Sotto quest'ultimo versante va ricordato infatti che le regolazioni contabili correttamente intese sono escluse anche dal saldo netto da finanziare, oltre che dal Conto delle P.A.: non essendo così sulla base dell'impostazione del documento in esame, occorre allora ritenere che trattasi solo di partite che si elidono all'interno del perimetro delle P.A. non avendo rilevanza esterna, ma che non si identificano con il concetto giuridico di regolazione contabile, dal momento che vengono conteggiate ai fini della competenza giuridica di bilancio.*

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url  
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>