



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

# Documento di Programmazione Economico- Finanziaria

*per gli anni 2010-2013*

Documento  
di Programmazione  
Economico-Finanziaria

*per gli anni 2010-2013*

*Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri*

Silvio Berlusconi

*e*

*dal Ministro dell'Economia e delle Finanze*

Giulio Tremonti

*Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 15 luglio 2009*

## INDICE

### I. SINTESI E CONCLUSIONI

### II. ECONOMIA

#### II.1 Congiuntura internazionale

#### II.2 Economia italiana

Riquadro Quote di mercato dell'Italia

Riquadro L'indice previsionale per i contratti nazionali

### III. FINANZA PUBBLICA

#### III.1 La risposta alla crisi: il pacchetto di stimolo fiscale

#### III.2 Finanza pubblica: quadro tendenziale 2010-2013

#### III.3 Finanza pubblica: D.L. 78/2009 e quadro programmatico 2010-2013

#### III.4 Debito pubblico

Riquadro Privatizzazioni

Riquadro Tendenze della spesa pensionistica

#### III.5 Andamenti sottostanti nella dinamica dei conti pubblici

Riquadro L'impatto della crisi sul prodotto potenziale

#### III.6 Strategia di bilancio

### IV. ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

#### IV.1 Stima degli effetti della riforma della Pubblica Amministrazione

#### IV.2 Federalismo

#### IV.3 Welfare

## INDICE DELLE TAVOLE

- Tavola I.1 Finanza pubblica: quadro tendenziale e programmatico
- Tavola II.1 Quadro macroeconomico internazionale
- Tavola II.2 Prezzi internazionali
- Tavola II.3 Debito aggregato
- Tavola II.4 Scostamento delle previsioni per il 2009
- Tavola II.5 Quadro macroeconomico
- Tavola III.1 Aiuti dello Stato al sistema finanziario
- Tavola III.2 Le misure anticrisi per tipologia d'intervento
- Tavola III.3 Impatto macroeconomico delle misure anticrisi
- Tavola III.4 Conto della P.A. a legislazione vigente pre-D.L. n.78/2009
- Tavola III.5 Effetti del D.L. n.78/2009
- Tavola III.6 Conto della P.A. a legislazione vigente post-D.L. n.78/2009
- Tavola III.7 Obiettivi di finanza pubblica
- Tavola III.8 La revisione della crescita delle entrate e della spesa primaria: confronto tra DPEF 2010-2013 (conto PA tendenziale) e RPP 2009
- Tavola III.9 La finanza pubblica corretta per il ciclo
- Tavola III.10 Spesa per categorie economiche

## INDICE DELLE FIGURE

- Figura II.1 Ore autorizzate per trattamenti di integrazione salariale
- Figura III.1 La composizione del pacchetto di stimolo fiscale
- Figura III.2 Impatto macroeconomico delle misure anticrisi
- Figura III.3 Evoluzione della curva dei rendimenti dei titoli di Stato
- Figura III.4 Differenziali di rendimento dei titoli di Stato a 10 anni di alcuni paesi europei rispetto a quelli tedeschi

## APPENDICE

- A1.1 Glossario di finanza pubblica
- A1.2 Glossario del mercato del lavoro

## I. SINTESI E CONCLUSIONI

Negli ultimi due-tre mesi si sono ripetuti segnali non negativi, per l'economia mondiale e per quella italiana. Le tensioni sui mercati finanziari si sono gradualmente allentate. L'incertezza sulle prospettive economiche rimane elevata, ma si sta evidenziando un'attenuazione delle spinte recessive. In varie sedi e forme si ipotizza la ripresa a partire dal 2010.

Durante la crisi, il Governo ha agito in modo mirato per garantire condizioni di stabilità per la finanza pubblica, per dare supporto all'economia, per assicurare la coesione sociale. Una massiccia concentrazione e riallocazione delle poste all'interno del bilancio ha tra l'altro permesso di liberare risorse per una pluralità di interventi in funzione anticrisi. In particolare il Governo ha agito per salvaguardare il sistema creditizio e il risparmio delle famiglie, per sostenere i redditi e i consumi, per estendere e rifinanziare gli ammortizzatori sociali, per potenziare ed accelerare gli investimenti pubblici e incentivare gli investimenti privati. Inoltre, nei limiti consentiti dalla finanza pubblica, ha operato massicce iniezioni di liquidità nel sistema accelerando il pagamento dei debiti pregressi ed abbattendo l'ammontare accumulato dai rimborsi fiscali. Lasciando pienamente operare gli stabilizzatori automatici, l'utilizzo prudente della leva fiscale ha consentito al Governo di limitare il deterioramento dei conti pubblici. Questa strategia è stata giudicata corretta e adeguata da parte delle principali istituzioni internazionali, dato l'alto livello del nostro debito pubblico. Essa ha inoltre contribuito a un restringimento dei differenziali di rendimento dei titoli di Stato italiani, allargatisi a seguito della crisi, rispetto a quelli di riferimento. È ferma l'intenzione di continuare a operare secondo questa logica di prudenza fiscale, nei termini esposti nella seguente tavola:

**TAVOLA I.1: QUADRO DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale PIL)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>QUADRO PROGRAMMATICO AGGIORNATO</b>						
Indebitamento netto	-2,7	-5,3	-5,0	-4,0	-2,9	-2,4
Avanzo primario	2,4	-0,4	0,2	1,5	2,9	3,5
Indebitamento netto strutturale (1)	-3,4	-3,1	-2,8	-2,5	-2,1	-2,2
Variazione strutturale	0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	0,1
Debito pubblico	105,2	115,3	118,2	118,0	116,5	114,1
<b>Manovra netta cumulata sul primario (in % PIL)</b>						
			0,0	0,4	1,2	1,2
<b>NUOVO TENDENZIALE A LEGISLAZIONE VIGENTE POST D.L.78</b>						
Indebitamento netto	-2,7	-5,3	-5,0	-4,4	-4,1	-3,7
Avanzo primario	2,4	-0,4	0,2	1,1	1,7	2,3
Indebitamento netto strutturale (1)	-3,4	-3,1	-2,8	-2,9	-3,3	-3,5
<b>NUOVO TENDENZIALE A LEGISLAZIONE VIGENTE PRE D.L.78</b>						
Indebitamento netto	-2,7	-5,3	-5,0	-4,4	-4,1	-3,8
Avanzo primario	2,4	-0,4	0,2	1,1	1,7	2,2
Indebitamento netto strutturale (1)	-3,4	-3,1	-2,8	-2,9	-3,3	-3,6
<i>p.m. PIL reale (var.%)</i>	-1,0	-5,2	0,5	2,0	2,0	2,0

(1) Strutturale: al netto delle misure *una-fantum* e della componente ciclica.

In una prospettiva più vasta è necessario guardare al dopo-crisi, per ristabilire condizioni di crescita più robuste nel medio-lungo termine. La riforma dell'architettura istituzionale dello Stato (a partire dal federalismo fiscale) e l'investimento in capitale

umano e in infrastrutture, alla base del rilancio della produttività e della crescita economica nel suo complesso, saranno le aree di principale intervento.

La crisi economica ha messo sotto pressione l'equilibrio dei conti pubblici e ha comportato inevitabilmente una diversa composizione delle entrate e delle uscite. Risulta essenziale ristabilire sin d'ora un percorso di risanamento solido e credibile per il dopo-crisi. Gli obiettivi rimangono quelli di una convergenza verso il pareggio di bilancio in termini strutturali e verso una graduale ma costante riduzione del rapporto debito/PIL, non appena la ripresa si sarà consolidata, per continuare a dare stabilità e fiducia agli operatori economici e ai mercati finanziari. L'impegno al riguardo è confermato.

In sintesi, il Governo intende agire per trasformare l'attuale crisi in un'opportunità di sviluppo e di rilancio per l'economia italiana, e più in generale di progresso sociale per il Paese.

Il Governo collega al DPEF il D.L. 78/2009 adottato il 1° luglio scorso contenente provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali.

## II. ECONOMIA

### II.1 CONGIUNTURA INTERNAZIONALE

L'elevato grado di integrazione dell'economia globale ha esteso rapidamente al resto del mondo la crisi economico-finanziaria iniziata negli Stati Uniti. Significativo è stato anche l'impatto indiretto della crisi finanziaria sull'economia reale.

Dopo il fallimento di un'importante banca d'affari statunitense nel settembre scorso, i mercati finanziari hanno registrato marcate tensioni con indici azionari internazionali in forte caduta. Le banche hanno operato un irrigidimento delle condizioni del credito alle imprese. La crisi è divenuta più profonda all'inizio del 2009, quando si è registrata la contrazione del commercio mondiale più forte dal secondo dopoguerra.

I paesi industrializzati sono stati i più colpiti dalla crisi, anche se alcuni paesi in via di sviluppo hanno subito uno *shock* molto severo. I paesi in via di sviluppo hanno visto ridursi gli afflussi di investimenti esteri e sperimentato un forte deprezzamento dei tassi di cambio, accompagnato da un aumento dei differenziali di rendimento sui titoli pubblici. Ciò ha limitato i margini per l'adozione di politiche anticicliche. Le economie emergenti dell'Asia, pur registrando un rallentamento, hanno mantenuto tassi di crescita positivi. Per fronteggiare la crisi, nelle sedi G8 e G20, i Governi e le Banche Centrali sono intervenuti tempestivamente attuando in modo coordinato piani a sostegno delle economie, nonché misure di normalizzazione delle condizioni sui mercati finanziari.

La velocità di peggioramento della congiuntura si stima abbia raggiunto un massimo nel primo trimestre di quest'anno. I più recenti indicatori di fiducia segnalano un recupero in diversi settori, pur rimanendo su livelli storicamente modesti. Dopo i minimi registrati ai primi di marzo, i mercati azionari hanno mostrato una tendenza alla ripresa e le tensioni sui mercati finanziari si sono ridotte. I prezzi delle materie prime hanno registrato una tendenza all'aumento nei mesi più recenti. A giugno, il prezzo del petrolio si è attestato a 69 dollari al barile, circa la metà rispetto al picco della scorsa estate, seppure in aumento di 12 dollari rispetto a maggio.

Negli Stati Uniti, oltre al salvataggio di importanti istituti di credito e assicurativi, è stato approvato un insieme di misure di stimolo all'economia pari a 787 miliardi di dollari. Sin dall'inizio della crisi, la Riserva Federale ha effettuato consistenti iniezioni di liquidità sui mercati finanziari e, nel 2008, ha ridotto i tassi di *policy* di 4 punti percentuali sino a fissare nella riunione del dicembre scorso un intervallo di riferimento compreso tra lo 0 e lo 0,25 per cento. Dopo una marcata contrazione nell'ultimo trimestre del 2008, il PIL si è ridotto dell'1,4 per cento nel primo trimestre rispetto al trimestre precedente. I contributi negativi alla crescita sono venuti prevalentemente dagli investimenti, in parte controbilanciati dai consumi privati e dalle esportazioni nette. Per l'anno in corso è stimata una contrazione del PIL del 2,8 per cento, con una ripresa nel 2010 (0,8 per cento).

Nell'area dell'euro, con l'*European Economic Recovery Plan* approvato a dicembre 2008, a seguito del G20 di Washington, le istituzioni comunitarie hanno riconosciuto la necessità di contrastare la crisi consentendo un più ampio margine di manovra per la politica di bilancio degli Stati Membri dell'Unione, pur nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. Dal 2008, la Banca Centrale Europea ha ridotto progressivamente il tasso di interesse di riferimento fino a portarlo all'1,0 per cento nella riunione di maggio. L'inflazione è scesa significativamente nei primi mesi dell'anno. A giugno, secondo i dati preliminari, il livello dei prezzi si è marginalmente ridotto rispetto allo stesso mese del 2008 (-0,1 per cento).

Nel primo trimestre, il PIL dell'area dell'euro si è ridotto del 2,5 per cento rispetto al periodo precedente. Tutte le componenti della domanda sono risultate deboli. Gli indicatori anticipatori prospettano una lenta ripresa, legata al recupero del commercio internazionale, in un contesto caratterizzato da un apprezzamento del cambio dell'euro, da condizioni del credito ancora restrittive per le imprese e da un aumento precauzionale della propensione al risparmio delle famiglie, per effetto del deterioramento del mercato del lavoro. Per l'economia dell'area è prevista una contrazione del 4,7 per cento nell'anno in corso, un modesto aumento in media nel 2010 e una ripresa a ritmi più sostenuti nel 2011.

Il Governo giapponese ha adottato diversi interventi a supporto dell'economia e la Banca Centrale ha ridotto il tasso di *policy* allo 0,1 per cento nel dicembre 2008, mantenendolo invariato a tutt'oggi. L'economia giapponese è stata pesantemente colpita dalla crisi internazionale, come tutte le altre economie in cui la domanda estera svolge un ruolo di traino del ciclo. Nel primo trimestre, dopo precedenti risultati negativi, il PIL ha registrato una contrazione del 3,8 per cento rispetto al quarto trimestre del 2008. La domanda estera e gli investimenti privati non residenziali sono state le componenti più colpite. Ha influito altresì l'apprezzamento dello yen registratosi nella seconda parte dello scorso anno. Anche i consumi privati sono stati penalizzati dal deterioramento del mercato del lavoro. L'inflazione al consumo, dopo il picco del 2,3 per cento del luglio 2008, è ritornata su valori negativi. Nel 2009, per l'economia giapponese è stimata una forte contrazione (6,4 per cento) seguita da una progressiva ripresa negli anni seguenti.

Il Governo cinese, per limitare gli effetti della crisi, ha promosso una serie di interventi concentrati soprattutto sulle infrastrutture e, in misura minore, a sostegno delle famiglie. Il PIL cinese ha mostrato una crescita del 6,1 per cento nel primo trimestre sul periodo corrispondente.

Nel 2009, il PIL dell'economia mondiale è previsto ridursi dell'1,7 per cento e il commercio del 16,2 per cento. Nel 2010, l'economia e il commercio internazionale sono attesi tornare a crescere rispettivamente del 2,3 e dell'1,5 per cento. La quotazione del petrolio è prevista collocarsi intorno a 61 dollari al barile nel 2009 e aumentare negli anni seguenti fino a quasi 70 dollari al barile.

I rischi per l'economia mondiale provengono in primo luogo dalle incertezze ancora presenti nel sistema finanziario internazionale. L'andamento dei mercati azionari, pur in un contesto di volatilità in diminuzione, rimane fragile. Permane l'esigenza primaria di garantire i normali meccanismi di erogazione del credito bancario al settore privato. Potrebbe emergere uno scenario globale caratterizzato da uno sfasamento ciclico tra le diverse aree geografiche e all'interno di ciascuna area, a causa della differente velocità di

ripresa. È possibile, infatti, che molteplici fattori caratterizzanti le economie emergenti asiatiche possano generare una ripresa anticipata in quest'area, mentre nei paesi più sviluppati la ripresa potrebbe essere disomogenea in relazione al diverso grado di esposizione alle cause strutturali della crisi. Resta da verificare se la ripresa anticipata dei paesi asiatici emergenti possa agire da volano per le aree più avanzate. Rimangono inoltre dubbi sulla solidità complessiva della ripresa ciclica mondiale, soprattutto in considerazione del probabile graduale venir meno dello stimolo fiscale e monetario.

**TAVOLA II.1: QUADRO MACROECONOMICO INTERNAZIONALE (variazioni percentuali)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIL								
Paesi Industrializzati	3,0	2,7	0,8	-4,0	0,6	2,1	2,4	2,5
Stati Uniti	2,9	2,2	1,1	-2,8	0,8	2,2	2,3	2,3
Giappone	2,4	2,1	-0,6	-6,4	1,0	1,7	1,7	2,0
UEM	2,9	2,6	0,8	-4,7	0,2	1,7	2,0	2,1
Francia	2,2	2,2	0,7	-3,1	0,6	1,8	2,1	2,1
Germania	3,0	2,5	1,3	-6,2	0,2	1,7	1,8	2,0
Regno Unito	2,6	3,0	0,7	-4,3	0,0	1,8	2,3	2,7
Spagna	3,9	3,7	1,2	-4,4	-1,5	1,5	2,3	2,3
Mondo escluso UE	5,7	5,7	3,7	-0,7	2,9	4,8	4,8	4,8
Mondo	5,1	5,1	3,0	-1,7	2,3	4,1	4,3	4,3
Commercio mondiale	9,5	7,0	2,5	-16,2	1,5	5,0	6,0	6,5

Fonte: Elaborazioni su dati FMI, OCSE, Commissione Europea.

**TAVOLA II.2: PREZZI INTERNAZIONALI (variazioni percentuali)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Petrolio (Brent FOB dollari/barile)	64,9	72,9	97,2	60,9	69,9	69,9	69,9	69,9
Materie prime non energetiche	16,0	26,7	25,2	-25,5	3,6	0,0	0,0	0,0
Manufatti	5,1	7,4	8,3	-7,8	1,5	1,6	1,6	1,6

Nota: Le assunzioni sul prezzo del petrolio sono date dalla media dei 10 giorni lavorativi dal 9 al 22 giugno 2009.  
Fonte: Elaborazioni su dati FMI, OCSE, Commissione Europea.

## II.2 ECONOMIA ITALIANA

In Italia l'attività produttiva, caratterizzata congiuntamente da forte propensione all'esportazione e da peso rilevante dell'industria manifatturiera sul valore aggiunto, ha particolarmente risentito del crollo degli scambi internazionali e della forte riduzione degli investimenti. Tale dinamica non è dissimile da quella registrata in Germania. La riduzione degli investimenti è connessa ai bassi livelli di utilizzo della capacità produttiva, all'inasprimento delle condizioni del credito bancario e al calo della profittabilità delle imprese. Infatti, gli effetti indiretti della crisi si sono rivelati non meno intensi di quelli diretti.

L'economia italiana risulta meno esposta ai fattori specifici della crisi finanziaria. L'indebitamento delle famiglie è inferiore rispetto alla media dell'area dell'euro (60 per cento del reddito disponibile contro 93 per cento alla fine del 2008) e il settore immobiliare è meno vulnerabile. Nel 2008, la redditività (ROE) dei principali gruppi bancari si è mantenuta positiva e superiore a quella registrata nei principali paesi dell'area, pur mostrando una riduzione di cinque punti percentuali rispetto al 2007 (da circa l'11 per

cento a circa il 6 per cento). Il sistema bancario nazionale necessita di ricapitalizzazione, ma le gravi crisi bancarie emerse in molti altri paesi non si sono verificate.

Secondo un'analisi del debito aggregato, inclusivo del debito del settore pubblico e di quello del settore privato, la posizione relativa dell'Italia rispetto ai paesi europei è significativamente migliorata dal 1995 al 2007. L'indebitamento dell'Italia era al di sopra della media dei paesi esaminati nel 1995 mentre risulta essere significativamente al di sotto nel 2007. Diversi paesi hanno sperimentato nel periodo considerato un significativo aumento del debito del settore privato, solo in parte compensato da una riduzione di quello del settore pubblico. In termini prospettici, occorre peraltro considerare il potenziale impatto sul debito pubblico delle misure intraprese a supporto del settore finanziario dai Paesi maggiormente colpiti dalla crisi.

TAVOLA II.3: DEBITO AGGREGATO (in percentuale del PIL)

	Famiglie			Imprese non finanziarie			PA			Totale	
	1995	2007	2009	1995	2007	2009	1995	2007	2009	1995	2009
Austria	42,2	53,4	53,4	60,6	80,2	80,2	68,3	59,4	70,4	171,1	204,0
Belgio	36,6	46,9	46,9	80,9	158,0	158,0	129,8	84,0	95,7	247,3	300,6
Danimarca	82,2	129,8	129,8	62,5	95,0	95,0	72,5	26,8	32,5	237,2	257,3
Finlandia	34,7	49,4	49,4	73,6	101,3	101,3	56,7	35,1	39,7	165,0	190,5
Francia	35,4	49,1	49,1	70,0	100,2	100,2	55,5	63,8	79,7	160,9	213,1
Germania	61,5	63,5	63,5	49,3	63,3	63,3	55,6	65,1	73,4	166,4	191,8
Grecia	5,8	47,0	47,0	31,5	57,2	57,2	108,7	94,8	103,4	146,1	199,1
Irlanda	nd	97,5	97,5	nd	111,2	111,2	82,1	25,0	61,2	nd	233,6
Italia	18,2	34,2	34,2	53,7	73,8	73,8	121,5	103,5	113,0	193,3	211,5
Paesi Bassi	59,1	120,0	120,0	86,2	92,2	92,2	76,1	45,6	57,0	221,4	257,8
Portogallo	26,9	94,1	94,1	59,2	142,6	142,6	61,0	63,5	75,4	147,1	300,2
Regno Unito	65,9	100,2	100,2	62,4	108,9	108,9	51,2	44,2	68,4	179,5	253,3
Spagna	31,5	83,6	83,6	45,7	130,9	130,9	63,3	36,2	50,8	146,5	250,7
Svezia	45,9	70,8	70,8	109,9	135,4	135,4	72,2	40,5	44,0	228,0	246,7
MEDIA	42,0	74,2	74,2	65,0	103,6	103,6	76,8	56,3	68,9	183,4	234,1

Fonte: Elaborazioni su dati EUROSTAT e Commissione Europea.

Nota: dati per le famiglie e le istituzioni senza scopo di lucro (ISP) e le società non finanziarie sono non consolidati per permettere un confronto tra un gruppo più ampio di paesi. L'indebitamento delle società non finanziarie e delle famiglie e delle ISP comprende i prestiti (F4) e i titoli escluse le azioni (F3). Le passività della P.A. sono consolidate e corrispondono alla nozione del debito pubblico di Maastricht. Per l'indebitamento del settore delle famiglie e delle ISP in Germania, occorre considerare che i titoli diversi dalle azioni non sono stati inclusi perché i dati relativi non sono disponibili. Per il 2009, la tavola riporta le stime costruite ipotizzando l'invariate rispetto ai livelli del 2007 l'indebitamento del settore privato (famiglie, ISP, imprese non finanziarie) e utilizzando per la PA le stime sul debito della Commissione Europea (Spring Forecast, 4 maggio 2009). Se per l'Italia si utilizzassero le stime ufficiali per il 2009, il debito aggregato si attesterebbe al 223,6 per cento.

Segnali positivi provengono ora sia dai mercati finanziari sia dagli indicatori qualitativi. Si registra una tendenza alla ripresa dei corsi azionari e una normalizzazione delle tensioni sui mercati finanziari, con la riduzione dei differenziali di interesse rispetto ai tassi di riferimento. Per cinque mesi consecutivi dall'inizio dell'anno si è rilevato altresì il miglioramento dell'indicatore anticipatore elaborato dall'OCSE (*Composite Leading Indicator, CLI*), che sembra proiettare una svolta nel ciclo economico. A partire da aprile l'indice di fiducia delle imprese manifatturiere elaborato dall'ISAE e l'indicatore dei direttori degli acquisti (PMI) hanno mostrato un miglioramento, pur restando su valori storicamente bassi. Secondo l'indagine ISAE, la moderazione del pessimismo è presente in particolare per i beni intermedi, generalmente anticipatori del ciclo. Tra gli indicatori di tipo quantitativo, un primo segnale positivo è venuto dalla produzione industriale di aprile che, pur continuando a contrarsi a ritmi sostenuti su base tendenziale, ha effettuato un primo recupero su base congiunturale (1,2 per cento) dopo nove cadute consecutive. A maggio la produzione industriale si è stabilizzata rispetto al mese precedente, riportando un risultato migliore delle attese; su base tendenziale il calo della produzione si è attenuato.

Un fattore di rischio è costituito dalla possibile retroazione negativa dall'economia reale al sistema finanziario. Negli ultimi mesi, la qualità del credito si è lievemente deteriorata sia per le società non finanziarie sia per le famiglie consumatrici italiane: il rapporto tra sofferenze e credito concesso, pari rispettivamente al 3,6 per cento e al 2,7 per cento a maggio, pur contenuto in base storica, risulta in aumento da novembre.

Il contesto economico internazionale resta tuttavia difficile, con un sensibile deterioramento del mercato del lavoro nelle economie più industrializzate. Nel primo trimestre, il PIL ha registrato in Italia un calo del 2,6 per cento rispetto al trimestre precedente. La crescita acquisita è pari a -4,7 per cento. Per l'intero 2009, si stima una riduzione del PIL del 5,2 per cento.

L'economia italiana mostrerebbe una ripresa nel 2010, con un aumento del PIL dello 0,5 per cento. Nel triennio successivo, la crescita media annua del PIL si attesterebbe al 2,0 per cento. La ripresa sarebbe abbastanza sostenuta per effetto dell'atteso recupero nel commercio internazionale, del rimbalzo da livelli produttivi molto bassi e della bassa esposizione dell'economia italiana ai fattori specifici della crisi.

Nell'anno in corso i consumi privati sono previsti in calo (-2,2 per cento). Sulle decisioni di spesa delle famiglie peserebbero le condizioni sfavorevoli del mercato del lavoro e la contrazione della ricchezza finanziaria. Alla fine del 2008 la ricchezza finanziaria reale netta delle famiglie è risultata in diminuzione del 13,5 per cento rispetto alla fine del 2007. Si stima che questo calo possa influire negativamente sui consumi reali del 2009 per circa 2,5 punti percentuali<sup>1</sup>. A seguito della tendenza alla ripresa delle borse dopo la prima metà di marzo, l'impatto negativo sui consumi risulterebbe alleviato. Alcuni fattori di rischio sono costituiti dall'inasprimento delle condizioni del credito bancario e dall'aumento della propensione al risparmio precauzionale. Nel 2008, il credito al consumo nei confronti delle famiglie consumatrici ha mostrato un rallentamento, in particolare per l'acquisto di beni durevoli.

D'altra parte, i consumi delle famiglie sarebbero positivamente influenzati dagli incentivi per il rinnovo del parco auto introdotti dal Governo lo scorso febbraio, oltre che dalla riduzione dell'inflazione al consumo. La fiducia dei consumatori ha mostrato segnali di recupero negli ultimi mesi, in parte per il rientro della pressione inflativa. A giugno la fiducia si è attestata sui livelli di dicembre 2007.

Nel 2010, i consumi delle famiglie crescerebbero dello 0,3 per cento. Sulle decisioni di spesa peserebbe la situazione del mercato del lavoro che, per effetto dei ritardi di trasmissione degli effetti della crisi finanziaria, permarrrebbe non favorevole, controbilanciata in parte dal recupero del reddito disponibile. Si proietta un aumento medio di circa il 2,1 per cento negli anni seguenti.

Gli investimenti in macchinari e attrezzature risentirebbero del severo calo della domanda, contraendosi del 16,5 per cento nel 2009. Dalla seconda metà del 2009, la stima tiene conto delle agevolazioni fiscali a favore degli investimenti in macchinari introdotte dal Governo con il D.L. n. 78/2009<sup>2</sup>.

Gli investimenti fissi sono sfavoriti sia dalla scarsità di domanda, sia dall'irrigidimento delle condizioni del credito bancario. Nel primo trimestre 2009 l'inasprimento del credito alle imprese in Italia ha registrato una moderazione significativa

<sup>1</sup> L'esercizio è stato effettuato con il modello *Italian Treasury Econometric Model* (ITEM).

<sup>2</sup> Sulla base di un esercizio condotto con il modello ITEM.

rispetto al trimestre precedente, comparativamente superiore a quella sperimentata nell'area dell'euro<sup>3</sup>. Per il secondo trimestre, le aspettative indicano un'ulteriore moderazione dell'irrigidimento per l'area dell'euro, mentre per l'Italia mostrano il venir meno delle condizioni restrittive. Le indagini sul credito bancario evidenziano altresì la riduzione della domanda di finanziamento da parte delle imprese italiane, per la prima volta dal quarto trimestre 2004, in larga parte per effetto dei tagli ai piani di investimento. I piani di investimento sarebbero condizionati anche dal grado di indebitamento: nel 2008 la leva finanziaria delle imprese ha raggiunto il 48,7 per cento<sup>4</sup>, un livello storicamente elevato.

Secondo i dati sulle consistenze della Banca d'Italia, a maggio si conferma la tendenza al rallentamento del credito bancario erogato alle imprese (2,6 per cento sullo stesso mese dell'anno precedente).

Gli investimenti in costruzioni subirebbero in misura contenuta l'impatto della crisi del settore immobiliare che ha colpito soprattutto altre economie industrializzate. Segnali di indebolimento del settore residenziale provengono in particolare dal lato della domanda. Nel primo trimestre 2009 le compravendite nel settore residenziale si sono ridotte del 18,7 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, accentuando la tendenza negativa precedentemente emersa<sup>5</sup>. La concessione di mutui per l'acquisto delle abitazioni alle famiglie ha mostrato tassi di crescita negativi tra lo scorso luglio e il febbraio di quest'anno. A partire da marzo, i mutui erogati hanno ripreso a crescere, aumentando a maggio del 4,5 per cento rispetto allo stesso mese del 2008. Le informazioni finora disponibili sui prezzi e sulla produzione nel settore delle costruzioni puntano a una decelerazione nella caduta dell'attività. Nel primo trimestre, la produzione nel settore delle costruzioni si è ridotta in misura più contenuta (-3,2 per cento rispetto al trimestre precedente) rispetto a quanto registrato nel quarto trimestre 2008. Riguardo ai prezzi, l'indagine della Banca d'Italia<sup>6</sup> rileva che la situazione corrente per il primo trimestre è ancora debole. Le attese per il secondo trimestre indicano un miglioramento rispetto a quanto osservato nel trimestre precedente, pur restando complessivamente orientate al ribasso. Le prospettive del settore nel medio termine permangono positive, in miglioramento rispetto all'indagine precedente.

Nel 2010, anche per effetto del provvedimento di incentivazione fiscale, gli investimenti in macchinari e attrezzature tornerebbero a crescere. Gli investimenti in costruzioni risulterebbero in lieve contrazione. Nel triennio successivo, tenuto conto della ritrovata vivacità delle esportazioni e del commercio internazionale, gli investimenti in macchinari crescerebbero in media di circa il 2,8 per cento; gli investimenti in costruzioni mostrerebbero una crescita più contenuta (1,9 per cento).

<sup>3</sup> Fonti: Indagini sul credito bancario (*Bank Lending Survey*), Banca d'Italia e Banca Centrale Europea.

<sup>4</sup> Cfr. Relazione annuale, Banca d'Italia, 2008. La leva finanziaria è misurata dall'incidenza dei debiti finanziari sulla somma dei debiti con il patrimonio valutato ai prezzi di mercato.

<sup>5</sup> Cfr. Agenzia del Territorio, Nota Trimestrale sul mercato immobiliare 2009, primo trimestre, maggio 2009. Nel 2008, la contrazione delle compravendite rispetto al 2007 è stata pari al 15,1 per cento; i prezzi nominali degli immobili sono risultati in crescita del 2,9 per cento; quelli reali sono risultati in marginale diminuzione tenuto conto dell'inflazione al consumo (3,3 per cento) (cfr. Agenzia del Territorio, Rapporto immobiliare 2009, Il settore residenziale).

<sup>6</sup> Cfr. Banca d'Italia, Sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni in Italia, giugno 2009.

Le esportazioni registrerebbero una contrazione del 19,2 per cento nel 2009, per effetto del significativo calo degli scambi internazionali. Le importazioni, risentendo del marcato rallentamento della domanda interna, evidenzerebbero anch'esse una forte contrazione (-15,3 per cento). La crescita delle esportazioni risulterebbe in recupero nel 2010, in linea con la ripresa del commercio mondiale.

Il disavanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti si collocherebbe al 3,9 per cento in rapporto al PIL, in peggioramento rispetto al risultato del 2008. Il saldo merci ritornerebbe negativo in rapporto al PIL (-0,2 per cento), dopo il pareggio registrato nel 2008. Il disavanzo delle partite invisibili si collocherebbe al 3,7 per cento in rapporto al PIL, in peggioramento rispetto allo scorso anno.

Nel 2008, il saldo della bilancia commerciale, secondo i dati cif-fob dell'ISTAT, è stato negativo per circa 11,5 miliardi, in peggioramento di circa 2,9 miliardi rispetto al 2007. Tuttavia, nello stesso periodo, il saldo della bilancia commerciale al netto dell'interscambio di beni energetici (petrolio e gas) è risultato positivo per circa 50 miliardi, in crescita di quasi 10 miliardi rispetto a quanto registrato nel 2007.

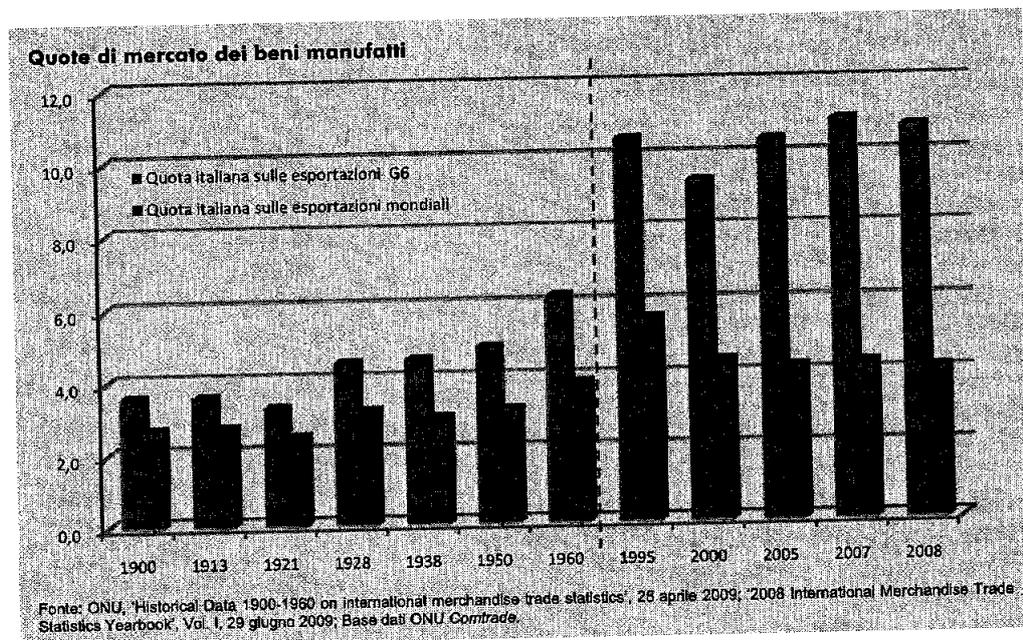
#### QUOTE DI MERCATO DELL'ITALIA

*È vero che in anni recenti la quota di mercato dell'Italia sulle esportazioni mondiali di beni in valore ha registrato una riduzione, passando dal 4,6 per cento del 1995 al 3,5 del 2008<sup>7</sup>. Tale fenomeno è riconducibile a un insieme di fattori, tra cui l'emergere di nuovi e importanti paesi concorrenti sulla scena globale. Ma un'analisi comparativa tenendo in considerazione i paesi G6 (Stati Uniti, Giappone, Germania, Regno Unito, Francia, Italia) mostra risultati più positivi. Nel periodo 1995-2008, l'Italia è l'unico paese dopo la Germania ad aver incrementato la propria quota di esportazioni su tale gruppo di paesi. Germania e Italia risultano altresì aver limitato la perdita di quote rispetto al mercato mondiale. Tali perdite riflettono peraltro l'impatto negativo esercitato da alcune tipologie di beni, quali le materie prime energetiche e agricole, i cui prezzi sono aumentati molto negli ultimi anni, rappresentando una possibile fonte di distorsione. Un'analisi svolta nel periodo 1995-2008 considerando un insieme di beni più ristretto, costituito dai beni manufatti non alimentari<sup>8</sup>, conferma che solo la Germania e l'Italia risultano aver accresciuto la quota di mercato rispetto ai paesi G6, oltre ad aver minimizzato la perdita di quote rispetto al mercato mondiale. Nel 2007, la quota italiana rispetto alle esportazioni di beni manufatti dei paesi G6 si è attestata all'11,0 per cento, toccando un massimo storico. Tra le esportazioni dei beni manufatti, nel periodo 1995-2008, si conferma la posizione di vantaggio dell'Italia in particolare nell'esportazione di macchinari e mezzi di trasporto, oltre che dei beni manufatti semilavorati e finiti classificati in base al materiale<sup>9</sup> e degli altri prodotti manifatturieri, comprendenti perlopiù beni per la persona e la casa. Per la chimica-farmaceutica si registra invece un disavanzo del commercio con l'estero.*

<sup>7</sup> Banca dati ONU COMTRADE, <http://comtrade.un.org/db/>, dati espressi a valori correnti, dollari statunitensi.

<sup>8</sup> Le esportazioni di manufatti non alimentari è definito come somma delle categorie di prodotti 5-6-7-8 della classificazione SITC Rev.3, secondo i dati forniti da COMTRADE.

<sup>9</sup> Tale categoria include il cuoio e i prodotti in cuoio, il legno e i prodotti in legno, la carta e i prodotti di carta, gli articoli in gomma e plastica, i metalli e i prodotti in metallo e i prodotti della lavorazione di metalli non metalliferi.



La crisi ha manifestato i suoi effetti sul mercato del lavoro già nel 2008, seppur in misura contenuta rispetto ad altri paesi europei. Nel primo trimestre 2009, le unità standard di lavoro (ULA) si sono contratte dello 0,8 per cento rispetto al trimestre precedente, in prevalenza nel settore industriale (-1,9 per cento). La contrazione delle ULA dipendenti è stata dell'1,0 per cento. La contrazione dell'occupazione interna, inclusiva degli addetti in cassa integrazione, è stata invece più modesta (-0,3 per cento).

Nel primo semestre 2009 si è registrato un aumento del ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) (282,3 per cento rispetto al primo semestre del 2008). Le ore complessivamente autorizzate (ma non effettivamente utilizzate) dall'INPS sono state pari a circa 373 milioni. Dal mese di marzo, tuttavia, si è verificato un rallentamento della crescita delle ore autorizzate rispetto al mese precedente. A giugno le ore autorizzate hanno mostrato una riduzione di circa 7 milioni rispetto a maggio (-8,1 per cento).

Nei primi sei mesi dell'anno, la CIG ordinaria ha riportato un incremento significativo delle ore autorizzate in quanto è il primo ammortizzatore a essere utilizzato durante fasi cicliche negative. L'aumento è stato maggiormente diffuso nei settori meccanico, metallurgico e chimico, seguiti dai settori del legno e trasformazione dei minerali e da quello tessile<sup>10</sup>. A giugno la CIG ordinaria ha mostrato una flessione di 3 milioni di ore rispetto al mese precedente nel settore meccanico, di 1,3 milioni di ore nel settore chimico e di 0,8 milioni di ore nel settore tessile. Si registra invece un lieve aumento nel settore metallurgico (0,15 milioni di ore) e alimentare (0,13 milioni di ore).

<sup>10</sup> Le ore autorizzate di CIG ordinaria sono state 134 milioni nel settore meccanico; 23 milioni nel settore metallurgico; 22 milioni nel settore chimico; 16 milioni complessivamente nel settore del legno e della trasformazione dei minerali; 14 milioni nel settore tessile. Nel primo semestre sono state autorizzate 103 ore di cassa integrazione straordinaria, principalmente nei seguenti settori: meccanico (31 milioni); trasporti e comunicazioni (20 milioni di ore); chimico e commercio (complessivamente 12 milioni).

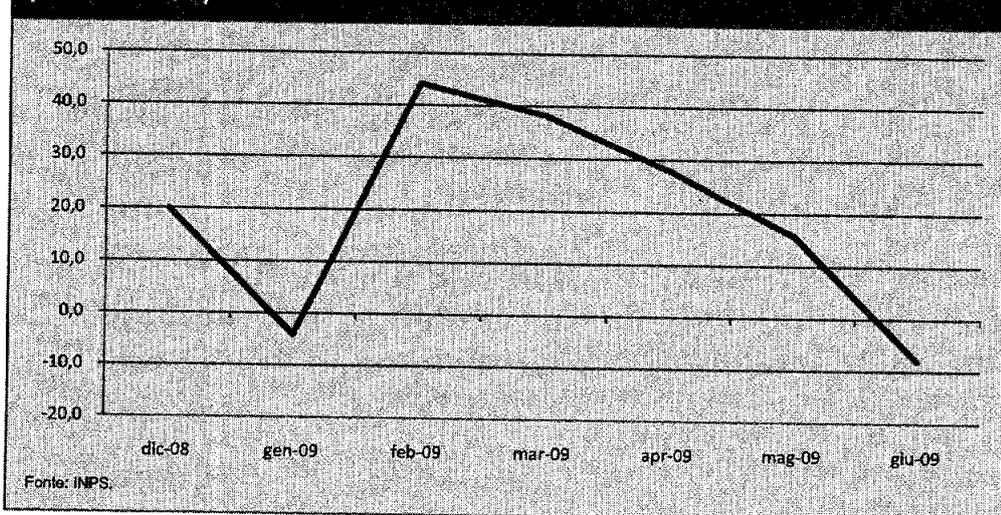
I dati sul 'tiraggio'<sup>11</sup> confermano una tendenza a un utilizzo inferiore di ore di CIG da parte delle aziende rispetto a quelle richieste e successivamente autorizzate dall'INPS. Nei primi cinque mesi del 2009 è stato utilizzato il 59,9 per cento delle ore di CIG autorizzate (rispetto all'80 per cento circa dello stesso periodo del 2008). Le domande di disoccupazione non agricola con requisiti ordinari e di quelle di mobilità hanno mostrato una crescita a partire da ottobre 2008, mantenendosi su livelli medi superiori alle 100 mila domande. A maggio, tuttavia, le domande sono risultate pari a circa 69 mila, tornando sui livelli dello scorso settembre. Nei primi cinque mesi dell'anno, le domande hanno registrato un aumento del 79,6 per cento rispetto allo stesso periodo del 2008<sup>12</sup>.

Secondo i dati dell'indagine delle forze di lavoro, nel primo trimestre del 2009 il tasso di occupazione è sceso di quasi un punto percentuale rispetto al primo trimestre 2008, portandosi al 57,4 per cento, mentre il tasso di disoccupazione è salito al 7,9 per cento (7,3 per cento in termini destagionalizzati).

Nell'anno in corso, l'occupazione misurata in unità *standard* si ridurrebbe del 2,7 per cento, mentre aumenterebbe in media dello 0,7 per cento all'anno negli anni seguenti. Nel 2009, l'impatto maggiore è previsto nell'industria in senso stretto (-5,1 per cento). Nelle costruzioni e nei servizi privati la riduzione dell'occupazione sarebbe pari rispettivamente al 2,2 e al 3,3 per cento.

Ipotizzando una crescita nulla dell'offerta di lavoro, il tasso di disoccupazione si collocherebbe all'8,8 per cento nel 2009. Il tasso di disoccupazione peggiorerebbe ancora lievemente nel 2010, per poi ridursi al 7,7 per cento nel 2013.

**FIGURA II.1: ORE AUTORIZZATE PER TRATTAMENTI DI INTEGRAZIONE SALARIALE (variazioni percentuali m/m)**



Nel 2009, il costo del lavoro per dipendente aumenterebbe dell'1,7 per cento. Alla fine di maggio risultavano in vigore circa l'80 per cento dei contratti nazionali. In presenza di una crescita negativa della produttività, il costo del lavoro per unità di prodotto

<sup>11</sup> Inteso come rapporto tra le ore di CIG utilizzate dalle aziende e quelle autorizzate dall'INPS.

<sup>12</sup> I dati sulla CIG e sulle domande di disoccupazione e mobilità sono di fonte INPS.

risulterebbe in aumento del 4,4 per cento. Nel 2010, il costo del lavoro per dipendente crescerebbe dell'1,6 per cento e del 2,0 per cento in media nel triennio successivo. Il costo del lavoro per unità di prodotto aumenterebbe dello 0,9 per cento, in forte rallentamento rispetto all'anno precedente, e si manterrebbe moderato negli anni seguenti.

A partire dai mesi autunnali, la brusca inversione di tendenza dei prezzi internazionali delle materie prime energetiche e alimentari, accompagnata dalla debolezza della domanda mondiale, ha determinato un forte rallentamento nella crescita dei prezzi al consumo, passata dal picco del 4,1 per cento raggiunto ad agosto 2008 allo 0,5 per cento di giugno 2009 (dati preliminari per l'indice NIC). Tuttavia, l'analisi delle singole componenti del paniere dei prezzi al consumo non evidenzia riduzioni generalizzate, fatta eccezione per i beni energetici passati dal picco del 16,6 per cento sui dodici mesi a luglio dello scorso anno al -11,1 per cento a maggio. Per gli alimentari si registra solo un marcato rallentamento della crescita sui dodici mesi, passata al 2,4 per cento dal 6,3 a luglio 2008. La componente di fondo, calcolata escludendo i beni alimentari non lavorati e i beni energetici, ha infatti evidenziato un rallentamento di minore entità, passando dal picco del 3,0 per cento ad agosto 2008 all'1,9 per cento a maggio. Su tale risultato ha influito, da un lato, una crescita sui dodici mesi sostanzialmente stabile per i beni semidurevoli e, dall'altro, il rallentamento registrato per i beni durevoli e non durevoli, soprattutto nella parte finale del 2008.

Nonostante l'andamento decrescente dell'inflazione sia collegato essenzialmente a *input* di origine esterna che caratterizzano anche l'inflazione europea, nella fase attuale si registra un aumento del differenziale tra l'inflazione dell'area dell'euro e quella italiana che si è attestato a 7 decimi di punto percentuale a giugno 2009. Nel 2009 è possibile stimare l'inflazione armonizzata in Italia allo 0,9 per cento circa, mentre il deflatore dei consumi registrerebbe un incremento molto più contenuto, pari allo 0,1 per cento, in larga parte condizionato dal forte ribasso dei prezzi dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM), inclusi nel calcolo del deflatore dei consumi ma esclusi dall'indice dei prezzi al consumo. Nel 2010, considerando un effetto di trascinamento al momento stimabile in circa 1 punto percentuale, l'inflazione dovrebbe attestarsi all'1,4 per cento, in linea con il deflatore dei consumi privati.

#### L'INDICE PREVISIONALE PER I CONTRATTI NAZIONALI

*Il 22 gennaio 2009 il Governo e le parti sociali hanno siglato un accordo quadro sulla contrattazione salariale che il 30 aprile è stato integrato dall'intesa per il pubblico impiego<sup>13</sup>. In base a questo accordo, è stato introdotto un nuovo indicatore di riferimento per l'inflazione in sostituzione dell'inflazione programmata. Il nuovo indicatore si basa sulla previsione dell'andamento dell'indice di prezzi al consumo IPCA depurato dagli effetti delle variazioni di prezzo dei beni energetici importati. L'indice IPCA è un indice armonizzato tra tutti i paesi europei e calcolato per l'Italia dall'ISTAT.*

*Le parti sociali hanno concordato di affidare all'ISAE (Istituto di Analisi Economica) la definizione della metodologia di calcolo dell'indice di riferimento per i contratti e le stime*

<sup>13</sup> Tale accordo è noto come "Intesa per l'applicazione dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali ai comparti contrattuali del settore pubblico".

sull'orizzonte previsionale. A fine maggio l'ISAE ha presentato la metodologia di calcolo<sup>14</sup> e le previsioni per il quadriennio 2009-2012. Dal 2010 si dovrà anche segnalare annualmente il valore effettivo dell'indicatore, e quindi l'entità dell'eventuale scostamento tra valore previsto e valore effettivo.

Il valore dell'indice previsionale per il quadriennio 2009-2012 è il seguente:

**Inflazione IPCA al netto dei prodotti energetici importati (variazioni percentuali)**

2009	2010	2011	2012
1,5	1,8	2,2	1,9

Il nuovo indice verrà utilizzato anche per la contrattazione nel pubblico impiego. Sulla base dell'intesa applicativa del 30 aprile, la definizione delle risorse per gli incrementi salariali del pubblico impiego è affidata ai Ministeri competenti (Economia e Finanze e Pubblica Amministrazione e Innovazione), previa concertazione con le Confederazioni sindacali rappresentative del pubblico impiego, nel rispetto degli obiettivi e dei vincoli di finanza pubblica. L'indice previsionale verrà applicato alle sole voci salariali e il recupero dell'eventuale scostamento (ove questo sia significativo) arriverà nel primo anno del successivo triennio contrattuale. Il nuovo modello contrattuale si applicherà ai contratti del triennio 2010-2012, per i quali devono essere presentati a breve gli atti di indirizzo e le piattaforme sindacali.

**TAVOLA II.4: SCOSTAMENTO DELLE PREVISIONI PER IL 2009**

	DPEF 2009-2013	DPEF 2010-2013 (*)
Tasso di crescita del PIL reale	0,9	-5,2
Tasso d'inflazione (1)	1,5	0,9
Tasso d'interesse a termine sui BOT a 12 mesi (2)	4,5	2,3
Tasso di crescita dell'occupazione (unità di lavoro)	0,5	-2,7
Tasso di disoccupazione (in % della forza di lavoro)	5,8	8,8
Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64)	59,6	57,3

(\*) Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 26 giugno 2009.

(1) Programmato per DPEF 2009-2013; stimato (Indice FOI, netto tabacchi) per DPEF 2010-2013.

(2) Dati di fine anno previsti a maggio 2008 per il DPEF 2009-2013 e a giugno 2009 per l'attuale DPEF.

Riguardo agli andamenti territoriali, le esportazioni hanno presentato nell'ultimo biennio una dinamica di crescita più accentuata al Sud, per quanto la quota relativa di esportazioni sul totale nazionale rimanga ancora molto ridotta (circa l'11 per cento). Nel quarto trimestre 2008 si è avuto un brusco calo dei flussi verso l'estero, solo in parte attribuibile alla diminuzione delle vendite dei prodotti petroliferi raffinati.

Nel primo trimestre 2009, l'aumento della disoccupazione rispetto allo stesso trimestre del 2008 è concentrato al Nord e al Centro (1,1 e 1,6 punti percentuali) mentre al Mezzogiorno è stato solo di 0,2 punti percentuali. Il tasso di disoccupazione si è collocato al 5,1 per cento nel Nord, al 7,6 per cento nel Centro, al 13,2 per cento nel Mezzogiorno.

<sup>14</sup> La metodologia di calcolo prevede come riferimento principale per il prezzo dei beni energetici la media del prezzo internazionale del petrolio Brent e di quello WTI (*West Texas Intermediate*). Per maggiori dettagli si veda la nota tecnica 'Inflazione (indice IPCA) al netto dei prodotti energetici importati. Modalità operative di costruzione e procedure di previsione dell'indicatore', disponibile all'indirizzo web [http://www.isae.it/MODALITA'\\_DI\\_COSTRUZIONE\\_IPCA\\_2009.pdf](http://www.isae.it/MODALITA'_DI_COSTRUZIONE_IPCA_2009.pdf).

Per l'anno in corso, le previsioni di crescita del PIL vedrebbero un sostanziale allineamento tra le varie aree del Paese.

I differenziali d'inflazione tra le ripartizioni territoriali e la media nazionale si sono ridotti nel corso del secondo semestre 2008 e nel primo mese del 2009, durante la fase di contrazione dei prezzi dei beni energetici. Da febbraio 2009 è in atto un'inversione di tendenza, con l'Italia Meridionale all'estremo superiore dell'intervallo (+0,5 punti percentuali) e la ripartizione Nord-Occidentale all'estremo inferiore (-0,3 punti percentuali).

TAVOLA II.5: QUADRO MACROECONOMICO

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>ESOGENE INTERNAZIONALI</b>						
Commercio internazionale	2,5	-16,2	1,5	5,0	6,0	6,5
Prezzo del petrolio (Brent FOB dollari/barile)	97,2	60,9	69,9	69,9	69,9	69,9
Cambio dollaro/euro	1,471	1,362	1,399	1,399	1,399	1,399
<b>MACRO ITALIA (VOLUMI)</b>						
PIL	-1,0	-5,2	0,5	2,0	2,0	2,0
Importazioni	-4,5	-15,3	-0,2	3,8	4,1	4,3
Consumi finali nazionali	-0,5	-1,5	0,3	1,6	1,9	1,8
- Spesa delle famiglie residenti	-0,9	-2,2	0,3	2,2	2,1	2,0
- Spesa della P.A. e I.S.P.	0,6	0,5	0,4	0,0	1,2	1,0
Investimenti fissi lordi	-3,0	-11,6	0,6	2,1	2,4	2,5
- Macchinari, attrezzature e vari	-4,2	-16,5	1,5	2,0	3,0	3,5
- Costruzioni	-1,8	-6,6	-0,3	2,2	1,8	1,6
Esportazioni	-3,7	-19,2	0,3	4,2	4,1	4,3
<i>p.m. Saldo corrente bil. pag. in % PIL</i>	<i>-3,4</i>	<i>-3,9</i>	<i>-3,9</i>	<i>-3,8</i>	<i>-3,8</i>	<i>-3,8</i>
<b>CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)</b>						
Esportazioni nette	0,3	-1,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Scorte	-0,3	-0,4	0,0	0,1	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-1,0	-3,6	0,4	1,7	2,0	1,9
<b>PREZZI</b>						
Deflatore importazioni	6,9	-3,5	1,3	1,4	1,4	1,5
Deflatore esportazioni	5,0	0,3	1,7	1,9	1,9	1,9
Deflatore PIL	2,8	2,0	1,4	1,7	1,8	1,9
PIL nominale	1,8	-3,2	1,9	3,6	3,8	3,9
Deflatore consumi	3,2	0,1	1,4	1,7	1,8	1,9
Inflazione (programmata)	1,7	0,7	1,5	1,5	1,5	1,5
Indice IPCA al netto energetici importati (2)	3,2	1,5	1,8	2,2	1,9	nd
<b>VALORE AGGIUNTO E MERCATO DEL LAVORO</b>						
Valore aggiunto (intera economia)	-0,9	-5,0	0,5	2,1	2,0	2,0
Costo del lavoro	3,5	1,7	1,6	2,0	2,1	2,1
Produttività (misurata su PIL)	-0,9	-2,6	0,7	0,9	1,0	1,0
CUUP (misurato su PIL)	4,2	4,4	0,9	1,0	1,1	1,1
Occupazione (ULA)	-0,1	-2,7	-0,2	1,0	1,0	1,0
Occupazione dipendente (ULA)	0,5	-2,2	0,2	1,5	1,0	1,1
Tasso di disoccupazione	6,7	8,8	8,9	8,5	8,1	7,7
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,7	57,3	57,2	57,8	58,5	59,3
<i>p.m. PIL nominale (val. assoluti miliardi €)</i>	<i>1.572.243</i>	<i>1.521.262</i>	<i>1.549.570</i>	<i>1.606.117</i>	<i>1.666.930</i>	<i>1.731.275</i>

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISAE.

Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 26 giugno 2009. Le assunzioni sul prezzo del petrolio e sul cambio dollaro-euro sono date dalla media dei 10 giorni lavorativi dal 9 al 22 giugno 2009.

PIL e componenti in volume (prezzi concatenati anno base 2006), dati non corretti per i giorni lavorativi.

### III. FINANZA PUBBLICA

#### III.1 LA RISPOSTA ALLA CRISI: IL PACCHETTO DI STIMOLO FISCALE

A seguito dell'acuirsi della crisi finanziaria, il Governo ha agito nell'ambito di un'azione concertata con i Paesi dell'Unione Europea e mirata a fronteggiare la recessione sia con misure a supporto del settore finanziario sia di stimolo fiscale.

I Governi dei principali paesi avanzati sono intervenuti con misure a supporto del settore finanziario al fine di promuovere l'erogazione del credito a famiglie e imprese e a prevenire rischi sistemici. Tali interventi sono stati realizzati con finanziamenti diretti o con garanzie a carico dello Stato o con interventi da parte delle Banche centrali. L'incidenza dei provvedimenti con il sostegno pubblico diretto, in percentuale del PIL del 2008, è risultata maggiore nei paesi anglosassoni. In Italia, non vi è stata necessità di intervenire a sostegno del sistema finanziario in modo così massiccio come in molti altri paesi.

**TAVOLA III.1: AIUTI DELLO STATO AL SISTEMA FINANZIARIO (in percentuale del PIL del 2008)**

	Sottoscrizioni di capitale (A)	Acquisto di attività e prestiti da parte del Tesoro (B)	Interventi da parte delle Banche Centrali con il sostegno del Tesoro (C)	Totale Impegno pubblico (1) (A+B+C)	Garanzie (D)	Liquidità e altre misure da parte delle Banche Centrali (E)	Totale Interventi potenziali (A+B+C+D+E)
Belgio	4,8	0,0	0,0	4,8	26,4	0,0	31,1
Francia	1,4	1,3	0,0	1,5 (2)	16,4	0,0	19,2
Germania	3,8	0,4	0,0	3,7	18,0	0,0	22,2
Italia	0,8	0,0	0,0	0,8 (3)	0,0	2,5 (3)	3,3 (3)
Olanda	3,4	2,8	0,0	6,2	33,9	0,0	40,1
Regno Unito	3,9	13,8	12,8	18,9 (4)	51,1	0,0	81,6
Spagna	0,0	4,6	0,0	4,6	18,3	0,0	22,8
Stati Uniti	4,6	2,3	0,7	7,5 (5)	31,4	41,9	81,0

Fonte: FMI, *Staff Position Note, Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis*, 9 Giugno 2009.

Nota: Dati aggiornati al 19 maggio 2009.

(1) Comprende le voci A, B e C che richiedono una spesa diretta del Governo.

(2) Il supporto ai settori strategici, incluso quello automobilistico, è riportato in B, di cui 20 miliardi saranno finanziati da banche pubbliche (*Caisse de Dépôts et Consignations*) che non richiedono finanziamenti del Tesoro.

(3) Per l'Italia, l'ammontare nella colonna E corrisponde a swap temporanei di titoli di Stato detenuti dalla Banca d'Italia con le attività detenute dalle banche italiane. Questa operazione non è collegata alla politica monetaria che è di competenza della BCE.

(4) Il costo della nazionalizzazione della *Northern Rock* e della *Bradford & Bingley* è registrato in B, con finanziamento diretto del Governo per 32 miliardi di sterline. L'acquisto di attività sarà finanziato inizialmente attraverso il bilancio della Banca Centrale, senza un finanziamento diretto dello Stato.

(5) Il finanziamento diretto dello Stato è di 1.074 miliardi di dollari statunitensi (7,5 per cento del PIL), composto dal *Troubled Asset Relief Program* (TARP, 700 miliardi di dollari), dal sostegno alle imprese partecipate dallo Stato (*Government Sponsored Enterprise, GSE*) per 200 miliardi di dollari, dal programma di acquisto delle *GSE Mortgage-Backed Securities (MBS)* per 124 miliardi di dollari, e dal sostegno del Tesoro per quanto riguarda il *Commercial Paper Funding Facility* (50 miliardi di dollari). Le garanzie per le GSE del settore residenziale sono escluse.

Dal lato della politica fiscale, l'utilizzo della politica di bilancio in funzione anticiclica ha dovuto misurarsi con la presenza di un ancor elevato peso del debito pubblico e con la necessità di evitare effetti negativi legati a un potenziale aumento dei tassi di interesse sul debito. La strategia adottata dal Governo è stata pertanto quella di coniugare l'esigenza di massimizzare l'efficacia degli interventi, a fronte di vincoli di bilancio più stringenti che in altri paesi, con la volontà di aderire pienamente ai principi concordati in ambito europeo.

In linea con tali esigenze le misure sono state congegnate per avere un impatto fiscale quanto più possibile neutrale, con coperture originate dai provvedimenti stessi ovvero correlate a un riorientamento complessivo dei fondi disponibili in una logica anticrisi. In ottemperanza ai principi concertati con i Paesi dell'Unione Europea, le misure sono state tempestive, mirate e temporanee e tali sono state giudicate nelle sedi internazionali.

Il piano in funzione anticrisi, attivato con una pluralità di strumenti e sviluppato in fasi successive e coordinate, si basa su:

- interventi per salvaguardare il sistema creditizio e il risparmio ed evitare problemi di liquidità per famiglie ed imprese<sup>1</sup>;
- interventi per l'economia reale, adottati immediatamente dopo l'*European Economic Recovery Plan*, e interventi settoriali e per lo stimolo dei consumi nel triennio 2009-2011<sup>2</sup>;
- provvedimenti per potenziare il sostegno al reddito, mediante integrazione e modifica del meccanismo dei cosiddetti ammortizzatori sociali, concentrando a questo fine fondi nazionali, regionali e comunitari<sup>3</sup>;
- accelerazione di investimenti pubblici tramite la velocizzazione procedurale-amministrativa e l'utilizzo di strumenti di *project financing*<sup>4</sup>.

In termini finanziari, escludendo gli interventi a favore del settore bancario, il piano anticrisi stanziava un ammontare di risorse lorde pari a circa 27,3 miliardi per il quadriennio 2008-2011 (2,7 miliardi nel 2008, 11,4 nel 2009, 7,5 nel 2010 e 5,8 nel 2011), corrispondenti all'1,8 per cento del PIL.

<sup>1</sup> D.L. n. 155/2008 e D.L. n. 157/2008, successivamente riuniti in sede di conversione nella L. n. 190/2008. Il legame fra ricapitalizzazione delle banche da parte dello Stato e credito alle imprese è peraltro esplicitato in ognuno dei protocolli di intenti che le banche che richiedono l'intervento del Tesoro sono tenute a sottoscrivere. In particolare, il primo impegno delle banche è quello di erogare credito alle imprese in misura almeno analoga a quella registrata nel triennio precedente.

<sup>2</sup> D.L. n. 185/2008 (convertito nella L. n. 2/2009) e D.L. n. 5/2009 (convertito nella L. n. 33/2009). Il primo gruppo di interventi (per circa 15 miliardi) è destinato a dare supporto ai gruppi sociali maggiormente esposti alla crisi, a riattivare i consumi e a sostenere il sistema produttivo mediante agevolazioni fiscali e meccanismi di finanziamento. Il secondo gruppo (per ulteriori 1,8 miliardi circa) mira a fronteggiare la crisi dei settori industriali maggiormente colpiti con interventi di sostegno alla domanda e a orientare le scelte dei consumatori verso prodotti a basso impatto ambientale, in linea con gli obiettivi di Kyoto.

<sup>3</sup> L'Accordo Stato-Regioni sottoscritto il 13 febbraio 2009 ha previsto una spesa per circa 8 miliardi nel biennio 2009-2010 (al lordo della contribuzione figurativa) mediante utilizzo di risorse nazionali per 5,35 miliardi e fondi regionali per 2,65 miliardi a valere sul Fondo Sociale Europeo (FSE).

<sup>4</sup> Con delibera del 6 marzo il CIPE ha assegnato 18 miliardi della dotazione FAS a tre Fondi nazionali: il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (4 miliardi destinati al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in deroga), il Fondo infrastrutture (5 miliardi, di cui 1,2 per edilizia scolastica e carceraria), il Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (oltre 9 miliardi gestiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri). Con la stessa delibera, il CIPE ha preso atto del quadro programmatico - predisposto dal Ministero delle infrastrutture - delle infrastrutture strategiche attivabili nel triennio 2009-2011 per complessivi 30,3 miliardi, di cui 16,6 riguardano alcune delle opere previste nell'Allegato infrastrutture del DPEF 2009-2013 (il 50 per cento circa sarà finanziato mediante contributi privati) e 13,7 miliardi sono relativi a interventi previsti in precedenti DPEF e quasi del tutto coperti. Con successiva delibera del 26 giugno, il CIPE ha destinato agli interventi di ripristino dei danni conseguenti al terremoto in Abruzzo circa 4 miliardi a valere sul Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale.

L'azione di stimolo fiscale è supportata anche dalla mobilitazione di risorse destinate al finanziamento di investimenti in infrastrutture che superano i 16 miliardi su un orizzonte pluriennale più esteso.

Nel complesso le misure anticrisi sono indirizzate a quattro finalità prevalenti: (i) sostenere specifici settori industriali e le imprese; (ii) favorire il buon funzionamento del mercato del lavoro; (iii) mantenere il potere d'acquisto delle famiglie; (iv) promuovere l'attività di investimento.

Il prospetto seguente sintetizza l'impatto finanziario delle misure adottate con i decreti legge anticrisi con esclusione di quello approvato in giugno<sup>5</sup>, nonché degli impegni derivanti dall'accordo sugli ammortizzatori sociali<sup>6</sup>. In linea con gli orientamenti emersi in sede europea, al pacchetto anticrisi sono annessi alcuni interventi delineati nel Programma Nazionale di Riforma 2008 che, seppure inquadrabili nel processo di riforma in atto, per loro natura possono fornire un contributo immediato all'azione di sostegno<sup>7</sup>.

Quasi la metà delle misure messe in campo sono destinate alle imprese, con un ammontare pari a circa il 45 per cento delle risorse impegnate nel 2009 (50 per cento nel 2010 e 85 per cento nel 2011). Tali risorse finanziano principalmente interventi volti a facilitare l'accesso al credito e ad allentare i vincoli di liquidità per le imprese, in particolare per le piccole e medie, nonché al sostegno diretto di specifici settori produttivi. Tra le prime rientrano il finanziamento del Fondo di garanzia e l'alleggerimento del carico fiscale IRAP; mentre nelle seconde rientra il *bonus* per l'acquisto delle auto.

Va in particolare rilevato come il D.L. n. 5/2009 abbia quintuplicato a regime la dotazione del Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese (PMI). A favore del Fondo sono stati stanziati complessivamente 1,5 miliardi; a questi vanno aggiunte le risorse che, in base all'accordo quadro ABI-MEF del 25 marzo scorso, dovranno essere versate nel Fondo dalle banche che emetteranno strumenti ibridi di patrimonializzazione sottoscritti dallo Stato (1,5 per cento dell'ammontare degli strumenti emessi). Inoltre, sempre nello stesso mese, è stato emanato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che prevede che gli interventi del Fondo siano assistiti dalla garanzia dello Stato quale garanzia di ultima istanza, e ciò al fine di favorire l'accesso al credito delle PMI alle migliori condizioni, riducendo il rischio di credito delle banche finanziatrici. Tali innovazioni hanno già conferito al Fondo un ruolo centrale nel favorire l'accesso al credito delle PMI e delle imprese artigiane: nel corso del primo quadrimestre dell'anno le richieste della garanzia del Fondo e il volume dei finanziamenti concessi sono infatti aumentati rispettivamente del 43,3 per cento e del 62,4 per cento. Sulla base dell'attuale politica di gestione del rischio da parte del Fondo, le nuove risorse consentirebbero di attivare nuovi finanziamenti per oltre 20 miliardi.

<sup>5</sup> D.L. n. 78/2009 (cfr. par. III.3).

<sup>6</sup> Il D.L. n.112/2008, convertito nella L. n. 133/2008, ha incrementato il Fondo per l'occupazione di 700 milioni per il 2009. Relativamente agli ammortizzatori sociali, il prospetto considera le risorse individuate nell'accordo al netto della contribuzione figurativa, in aggiunta rispetto a quanto già stanziato con la manovra finanziaria anticipata all'estate 2008. Esso pertanto include le somme preordinate all'estensione della tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro previste dal D.L. n.185/2008 e dall'accordo, nonché le risorse destinate all'attuazione delle politiche attive sul mercato del lavoro, mediante l'utilizzo di fondi regionali.

<sup>7</sup> Si tratta di interventi volti a sostenere la domanda, supportare l'occupazione, affrontare i problemi di competitività, proteggere i gruppi sociali più svantaggiati, per un importo complessivo negli anni 2008-2013 pari a circa 4.000 milioni.

TAVOLA III.2: LE MISURE ANTICRISI PER TIPOLOGIA D'INTERVENTO

	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
	in milioni di euro				in % PIL			
<b>SOSTEGNO AL SETTORE INDUSTRIALE E ALLE IMPRESE</b>	1.359	5.087	3.724	4.938	0,09	0,33	0,24	0,31
Facilitazioni dell'accesso al credito e allentamento dei vincoli di liquidità per imprese e PMI (1)	0	3.137	3.582	4.938	0,00	0,21	0,23	0,31
Sostegno alla domanda di specifici settori prod.(2)	0	1.086	0	0	0,00	0,07	0,00	0,00
Sussidi diretti per specifici settori produttivi	1.359	864	143	0	0,09	0,06	0,01	0,00
<b>MISURE VOLTE A MIGLIORARE IL FUNZIONAMENTO DEL MERCATO DEL LAVORO (3)</b>	800	2.462	3.432	505	0,05	0,16	0,22	0,03
Riduzione temporanea delle ore lavorate parzialmente coperta da sussidi pubblici	150	0	0	0	0,01	0,00	0,00	0,00
Riduzione delle imposte sui redditi da lavoro	650	417	299	200	0,04	0,03	0,02	0,01
Rafforzamento del sistema dei sussidi di disoccupazione, CIG e dell'assistenza sociale	0	716	1.805	305	0,00	0,05	0,12	0,02
Rafforzamento della flessibilità sul mercato del lavoro (formazione, assistenza nella ricerca del lavoro)	0	1.329	1.329	0	0,00	0,09	0,09	0,00
<b>SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI</b>	500	1.023	200	200	0,03	0,07	0,01	0,01
Infrastrutture	0	452	200	200	0,00	0,03	0,01	0,01
Innovazione e attività di Ricerca e Sviluppo	500	573	0	0	0,03	0,04	0,00	0,00
<b>SOSTEGNO AL POTERE DI ACQUISTO DELLE FAMIGLIE</b>	0	2.780	144	139	0,00	0,18	0,01	0,01
Sostegno ai redditi, generale	0	136	88	88	0,00	0,01	0,01	0,01
Sostegno ai redditi, per specifiche tipologie di lavoratori/redditi	0	2.644	56	51	0,00	0,17	0,00	0,00
<b>EFFETTO COMPLESSIVO DELLE MISURE</b>	<b>2.659</b>	<b>11.354</b>	<b>7.501</b>	<b>5.782</b>	<b>0,17</b>	<b>0,75</b>	<b>0,49</b>	<b>0,36</b>

Nota: Gli effetti sono indicati in termini lordi.

(1) Include principalmente le seguenti misure: i) la deducibilità dall'IRES e dall'IRPE di un importo pari al 10 per cento dell'IRAP; ii) il differimento del pagamento dell'IVA al momento dell'effettiva riscossione del corrispettivo; iii) il minor gettito IRES a partire dal 2010, conseguente alle rivalutazioni volontarie di valori contabili nei bilanci delle imprese; iv) l'erogazione di risorse per razionalizzare e accrescere l'efficienza dei servizi ferroviari di trasporto pubblico; v) la concessione di contributi quindicennali, a decorrere rispettivamente dal 2009 e dal 2010, per la prosecuzione degli interventi di realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale; vi) il rifinanziamento del Fondo garanzia per facilitare l'accesso al credito di piccole e medie imprese con una quota riservata agli interventi a favore del Confidi; l'accelerazione dei rimborsi IVA ultradecennali, nonché dei pagamenti delle Amministrazioni pubbliche verso i fornitori di beni e servizi, grazie anche alle garanzie delle imprese di assicurazione e della SACE, finalizzate ad agevolare la riscossione dei crediti.

(2) Include la proroga per il 2009 di incentivi differenziati sugli acquisti di auto ecologiche, veicoli commerciali leggeri e motocicli nonché l'elevazione del bonus a fronte della rottamazione di autoveicoli, autocarri, autocaravan e veicoli commerciali leggeri.

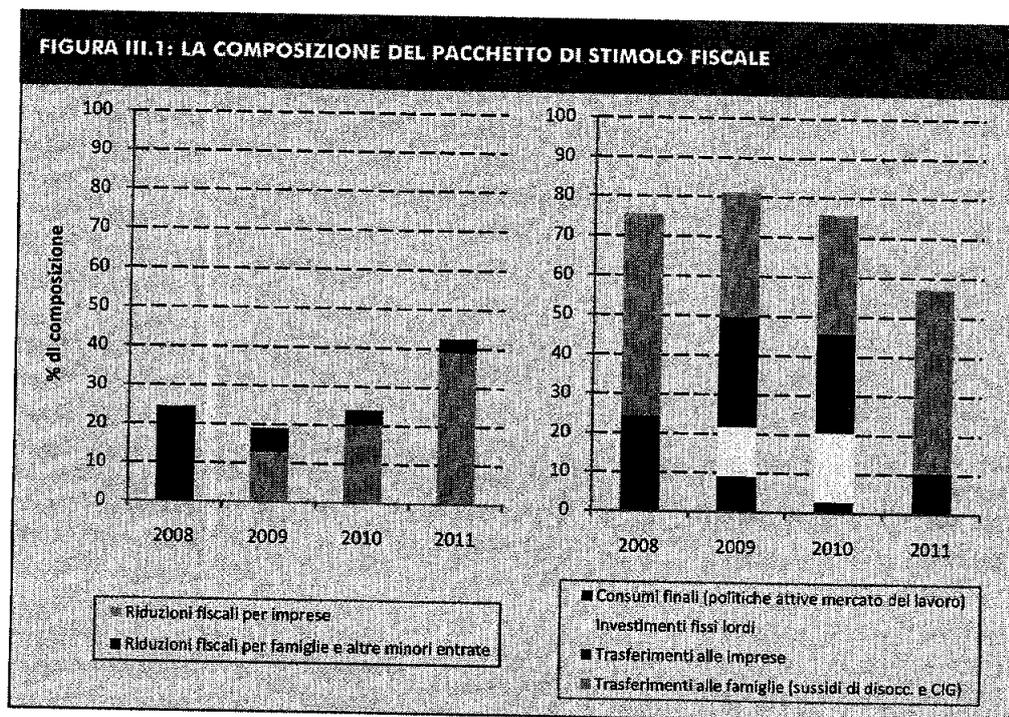
(3) Si ricorda che per gli interventi a favore dell'occupazione concorrono nel biennio 2009-2010 gli 8 milioni di euro (al lordo della contribuzione figurativa) previsti dall'accordo Stato-Regioni. Sono poi da considerare le risorse ordinarie della gestione GIAS INPS per casse integrazioni e mobilità.

Circa il 22 per cento delle risorse stanziare nel 2009 (46 per cento nel 2010 e 9 per cento nel 2011) sono destinate a interventi sul mercato del lavoro. Tra questi rientrano il finanziamento degli ammortizzatori sociali attuato in più riprese attraverso l'integrazione del Fondo per l'occupazione, nonché il maggior sostegno finanziario alle politiche attive del lavoro disposto nell'Accordo Stato-Regioni.

Le misure strutturali per il sostegno degli investimenti pubblici, con particolare riguardo alle infrastrutture e all'attività di ricerca e sviluppo che assorbono circa il 9 per cento delle risorse nel 2009 (3 per cento nel 2010 e 3,5 per cento nel 2011), derivano prevalentemente dal Programma Nazionale delle Riforme 2008.

Infine, le misure volte a supportare nell'immediato il potere d'acquisto delle famiglie risultano concentrate nel 2009 con un ammontare pari a circa il 25 per cento, riflettendo la corresponsione per tale anno di un *bonus* straordinario per le famiglie a più basso reddito.

Nel complesso, le misure adottate per stimolare l'economia hanno privilegiato gli incrementi di spesa nel breve periodo.



Al fine di valutarne gli effetti sull'economia reale, è stato effettuato un esercizio di simulazione, accorpando gli interventi in raggruppamenti omogenei, ciascuno corrispondente a una determinata tipologia di *policy*. Per ciascuna tipologia è stata ricostruita la dimensione lorda dell'intervento complessivo in termini di risorse stanziare per ciascuno degli anni dal 2008 al 2011 e valutato l'impatto sui principali aggregati macroeconomici (PIL, consumi e occupazione)<sup>8</sup>.

**TAVOLA III.3: IMPATTO MACROECONOMICO DELLE MISURE ANTICRISI (variazioni percentuali rispetto allo scenario di base)**

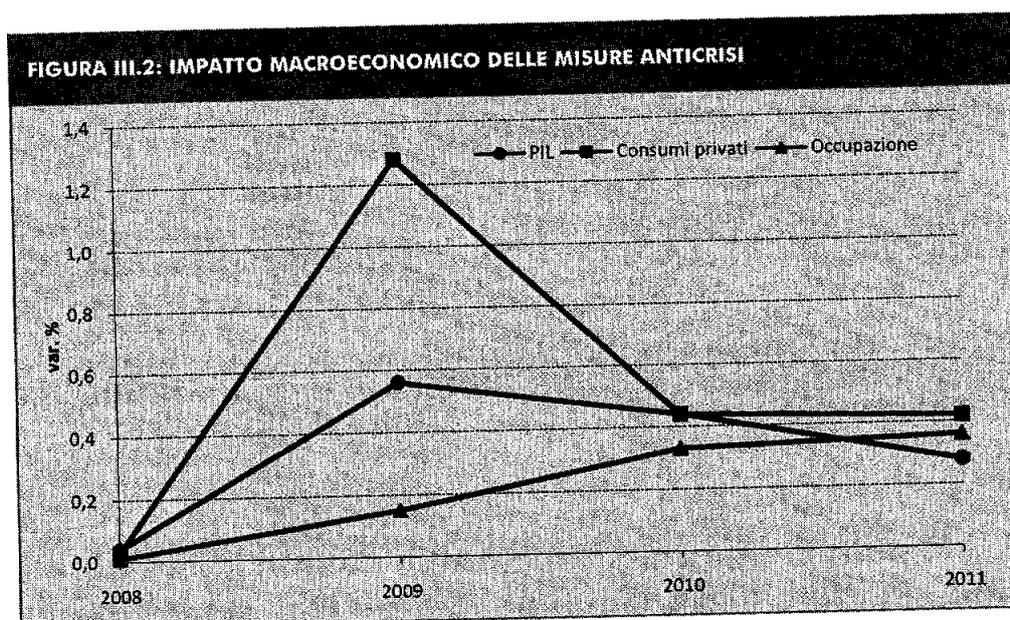
	PIL (1)			Consumi privati (1)		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
<b>MINORI ENTRATE</b>						
Riduzioni fiscali per le imprese	0,01	0,03	0,04	0,03	0,05	0,06
Riduzioni fiscali per le famiglie e altre minori entrate	0,03	0,04	0,02	0,06	0,06	0,05
<b>MAGGIORI SPESE</b>						
Maggiori trasferimenti alle imprese	0,32	0,15	0,12	0,99	0,07	0,08
Maggiori trasferimenti alle famiglie (sussidi di disoccupazione e CIG)	0,06	0,11	0,07	0,18	0,22	0,17
Maggiore spesa per consumi finali (politiche attive sul mercato del lavoro)	0,06	0,07	0,03	0,01	0,02	0,04
Maggiore spesa per investimenti fissi lordi	0,06	0,04	0,00	0,01	0,02	0,02
<b>EFFETTI COMPLESSIVI</b>	<b>0,56</b>	<b>0,44</b>	<b>0,28</b>	<b>1,28</b>	<b>0,44</b>	<b>0,42</b>

1) Le variazioni percentuali sono calcolate rispetto allo scenario di base. Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.  
Nota: Si precisa che la simulazione non incorpora gli effetti del D.L. n.78/2009.

<sup>8</sup> L'esercizio di simulazione è stato effettuato con il modello econometrico del Tesoro (ITEM).

Il maggior impatto si manifesterebbe nel 2009: dopo un effetto trascurabile nel 2008, nell'anno in corso il complesso degli interventi si tradurrebbe in un aumento del PIL di oltre mezzo punto percentuale rispetto al valore ottenuto nella simulazione di base, ipotizzando l'assenza di ogni intervento. L'impatto risulterebbe più significativo sui consumi privati, che si attesterebbero su un livello più elevato di circa 1,3 punti percentuali, trainati in particolare dagli incentivi per le auto e dalle misure a sostegno delle famiglie. Nel biennio successivo 2010-2011, il PIL risulterebbe accresciuto rispetto allo scenario senza interventi rispettivamente di 0,4 e 0,3 punti percentuali, i consumi privati di circa 0,4 punti percentuali.

Anche l'impatto sull'occupazione sarebbe favorevole con un aumento più pronunciato per gli anni 2010-2011, in cui si registrerebbe una crescita di oltre 0,3 punti percentuali rispetto allo scenario di base.



L'insieme degli interventi non va valutato unicamente per l'ammontare di risorse immesse nel sistema, quanto per l'effetto che la combinazione di norme procedurali, di estensione delle garanzie pubbliche e di riallocazione di spesa pubblica può avere sul sistema economico. Vi sono infatti da considerare le misure che non esercitano l'azione espansiva sull'economia per via dell'impulso del bilancio pubblico (tutta da dimostrare in un paese ad alto debito pubblico), ma piuttosto grazie alle esternalità positive e alla maggiore efficienza del sistema che tali misure possono generare. Tra esse vanno ricordate le norme per ridare fiducia al mercato interbancario, la garanzia dello Stato sui depositi bancari, i possibili interventi della SACE e delle imprese di assicurazione per favorire la riscossione dei crediti verso la Pubblica Amministrazione, la certificazione degli stessi crediti, l'operatività della Cassa Depositi e Prestiti per aumentare la liquidità delle banche a favore dei prestiti verso le piccole e medie imprese. Tali misure non hanno una reale quantificazione in termini di risorse finanziarie ma sono rilevanti per aumentare la fiducia tra gli operatori e ridurre l'incertezza, nonché per aumentare l'efficienza del sistema.

### III.2 FINANZA PUBBLICA: QUADRO TENDENZIALE 2010-2013

Le previsioni di finanza pubblica nel corso dell'anno sono state riviste a più riprese con l'aggravarsi della crisi internazionale. In un contesto caratterizzato da una previsione di crescita economica pari allo 0,9 per cento nel 2009, il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria dello scorso anno aveva indicato un obiettivo programmatico di indebitamento netto pari al 2,0 per cento del PIL. Contestualmente al DPEF veniva definita una manovra di bilancio triennale che, per la prima volta, consentiva di stabilizzare i conti pubblici in anticipo sui tempi.

Una prima limitata revisione veniva effettuata subito dopo l'estate con la Relazione Previsionale e Programmatica e la Nota di Aggiornamento al DPEF, che rivedevano la stima dell'indebitamento netto per il 2009 al 2,1 per cento del PIL.

L'acuirsi della crisi finanziaria a partire da settembre induceva i paesi dell'area dell'euro a intervenire con azioni di bilancio espansive. In dicembre il Consiglio della UE approvava l'*European Economic Recovery Plan* a sostegno dell'economia che prevedeva interventi per un importo complessivo pari all'1,5 per cento del prodotto della UE, di cui circa un quinto a carico del bilancio comunitario.

Nel mese di febbraio dell'anno in corso, con l'Aggiornamento del Programma di Stabilità e la presentazione della Nota Informativa per gli anni 2009-2011, le previsioni di variazione del PIL venivano riviste al ribasso al -2,0 per cento e l'indebitamento netto veniva portato al 3,7 per cento del PIL. La nuova stima incorporava gli effetti delle misure adottate nel mese di novembre a sostegno all'economia<sup>9</sup> che, senza incidere sul saldo, determinavano una ricomposizione degli aggregati del conto.

Nello scorso mese di aprile la Relazione Unificata per l'Economia e la Finanza pubblica (RUEF), scontando gli effetti di trascinamento negativo ereditato da un consuntivo 2008 peggiore rispetto alle attese e l'ulteriore peggioramento delle prospettive dell'economia per il 2009, aggiornava la stima della variazione del PIL al -4,2 per cento e le previsioni dell'indebitamento netto al 4,6 per cento. Il nuovo livello dell'indebitamento teneva conto degli ulteriori effetti di ricomposizione del conto conseguenti all'adozione di interventi settoriali e di stimolo dei consumi, con impatto neutrale sul disavanzo<sup>10</sup>.

Il peggioramento del saldo scaturiva prevalentemente dalla revisione al ribasso delle entrate correnti, determinato da un minor gettito tributario, connesso con il netto peggioramento del ciclo economico, e da minori contributi sociali. Le stime di spesa risultavano sostanzialmente in linea con le precedenti previsioni, come effetto netto di maggiori spese in conto capitale e maggiori spese correnti primarie, per lo più bilanciate da minori oneri per interessi.

Alla luce delle indicazioni provenienti dal nuovo quadro macroeconomico, che prevedono una contrazione del PIL del 5,2 per cento, e della più recente evoluzione delle entrate e delle spese, il documento attuale aggiorna il conto delle Amministrazioni pubbliche per il periodo 2009-2013.

I dati relativi ai primi cinque mesi dell'anno mostrano un rallentamento del calo delle entrate tributarie del bilancio dello Stato. Nel periodo gennaio-maggio si registra una flessione del 3,4 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, in

<sup>9</sup> D.L. n. 185/2008, cfr. nota 2 par. III.1.

<sup>10</sup> D.L. n. 5/2009, cfr. nota 2 par. III.1.

miglioramento rispetto ai risultati cumulati dall'inizio dell'anno di aprile (-3,8 per cento), marzo (-4,6 per cento) e febbraio (-6,6 per cento).

**TAVOLA III.4: CONTO DELLA P.A. A LEGISLAZIONE VIGENTE PRE D.L. n. 78/2009 (in milioni di euro)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>SPESE</b>						
Redditi da lavoro dipendente	171.160	175.041	175.368	176.409	178.287	180.157
Consumi intermedi	128.442	132.572	133.292	135.167	138.958	143.172
Prestazioni sociali	278.008	291.280	298.030	306.670	316.430	328.700
di cui:						
Pensioni	223.396	232.730	239.890	247.990	256.400	266.070
Altre prestazioni sociali	54.612	58.550	58.140	58.680	60.030	62.630
Altre spese correnti al netto di interessi	57.395	61.385	59.625	59.885	59.844	60.538
Totale spese correnti al netto di interessi	635.005	660.279	666.315	678.130	693.519	712.567
(in % di PIL)	40,4	43,4	43,0	42,2	41,6	41,2
Interessi passivi	80.891	75.724	79.548	88.780	97.887	103.992
(in % di PIL)	5,1	5,0	5,1	5,5	5,9	6,0
Totale spese correnti	715.896	736.003	745.863	766.910	791.406	816.559
di cui:						
Spesa sanitaria	108.747	112.929	114.719	118.364	122.769	127.677
Totale spese in conto capitale	59.027	67.946	59.833	56.502	57.112	57.606
di cui:						
Investimenti fissi lordi	34.973	39.176	34.737	32.308	33.252	33.695
Contributi in c/capitale	23.077	27.107	23.459	22.765	22.636	22.783
Altri trasferimenti	977	1.663	1.637	1.429	1.224	1.128
Totale spese finali al netto di interessi	694.032	728.225	726.147	734.633	750.631	770.173
Totale spese finali	774.923	803.949	805.695	823.413	848.518	874.165
<b>ENTRATE</b>						
Totale entrate tributarie	457.424	445.253	447.975	463.447	481.612	501.902
di cui:						
Imposte dirette	241.427	237.492	237.380	247.219	259.489	272.938
Imposte indirette	215.519	207.283	210.117	215.750	221.645	228.486
Imposte in c/capitale	478	478	478	478	478	478
Contributi sociali	214.718	214.359	217.603	224.570	231.456	238.658
di cui:						
Contributi effettivi	210.867	210.449	213.634	220.537	227.356	234.487
Contributi figurativi	3.851	3.910	3.969	4.033	4.100	4.171
Altre entrate correnti	56.719	56.808	57.879	58.623	60.407	61.418
Totale entrate correnti	728.383	715.942	722.979	746.162	772.997	801.500
Entrate in c/capitale non tributarie	3.083	6.216	5.280	5.920	5.957	6.000
Totale entrate finali	731.944	722.636	728.737	752.560	779.432	807.978
p.m. Pressione fiscale	42,8	43,4	43,0	42,8	42,8	42,8
<b>SALDI</b>						
Saldo primario	37.912	-5.590	2.589	-17.927	28.801	37.805
(in % di PIL)	2,4	-0,4	0,2	-1,1	1,7	2,2
Saldo di parte corrente	12.487	-20.061	-22.884	-20.749	-18.409	-15.059
(in % di PIL)	0,8	-1,3	-1,5	-1,3	-1,1	-0,9
Indebitamento netto	-42.979	-81.313	-76.959	-70.853	-69.086	-66.187
(in % di PIL)	-2,7	-5,3	-5,0	-4,4	-4,1	-3,8
PIL nominale	1.572.243	1.521.262	1.549.570	1.606.113	1.666.930	1.731.275

Nota: Il conto include gli effetti del provvedimento di assestamento del bilancio 2009.

L'aggiornamento degli andamenti tendenziali degli aggregati di finanza pubblica, comprensivo degli effetti dell'assestamento di bilancio, determina una revisione del rapporto *deficit*/PIL di quest'anno al 5,3 per cento, in rialzo di 0,7 punti percentuali di PIL rispetto a quanto indicato nella RUEF. Questo peggioramento è in parte dovuto anche all'impegno da parte del Governo di accelerare i pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione e, come tale, viene compensato da un miglioramento negli anni seguenti.

Il provvedimento di assestamento del bilancio 2009 reca un peggioramento del saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni debitorie, per circa 37 miliardi per la gran parte attribuibile a una rettifica della previsione iniziale delle entrate<sup>11</sup>. Tale andamento, già scontato in gran parte nell'aggiornamento delle stime effettuato in sede RUEF per l'anno 2009, determina un incremento dell'indebitamento netto della P.A. in rapporto al PIL di circa 0,3 decimi di punti percentuali, anche per effetto delle integrazioni apportate alle dotazioni di cassa dal provvedimento di assestamento.

L'evoluzione del quadro macroeconomico negli anni 2010-2013 implica un indebitamento netto tendenziale in successiva riduzione al 3,8 per cento nel 2013. In tale periodo il profilo evolutivo dell'indebitamento è condizionato da un peso crescente della spesa per interessi, la cui incidenza passa dal 5,1 al 6,0 per cento del PIL.

Il nuovo quadro di finanza pubblica si basa sulle ipotesi che normalmente vengono utilizzate per proiettare i dati di finanza pubblica<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Il provvedimento di assestamento sconta: i) la rettifica della previsione iniziale delle entrate (circa 32 miliardi) ii) le proposte delle Amministrazioni per la quota riconosciuta assentibile; iii) l'integrazione di fondi per spese obbligatorie e impreviste; iv) l'integrazione dei fondi per la riassegnazione dei residui passivi perenti (circa 5 miliardi, finalizzati prevalentemente ad accelerare i pagamenti dei crediti maturati dalle imprese nei confronti delle Amministrazioni centrali); v) minori oneri per interessi (circa 3,5 miliardi). A fronte delle maggiori occorrenze di spesa le autorizzazioni di cassa sono state integrate per circa 18 miliardi al fine di consentire il pagamento di una quota considerevole dei residui passivi, anch'essi corrispondenti a crediti vantati nei confronti della P.A..

<sup>12</sup> Tali ipotesi prevedono:

- (a) Per le entrate tributarie il gettito è stato stimato sulla base di un incremento medio annuo del 3,0 per cento e secondo un'elasticità media pari nel periodo allo 0,9 per cento rispetto al PIL.
- (b) Per i contributi sociali si prevede una crescita media nel periodo del 2,7 per cento, con un'elasticità media pari nel periodo a circa lo 0,8 per cento rispetto al PIL.
- (c) Le retribuzioni pubbliche sono state valutate incorporando gli effetti connessi al rinnovo dei contratti del personale dipendente per il biennio economico 2008-2009, la corresponsione di arretrati per circa 0,7 miliardi e la concessione della sola indennità contrattuale a partire dal 2010. Il numero dei dipendenti nel complesso delle Amministrazioni pubbliche risulta in lieve, costante riduzione nell'arco previsivo considerato.
- (d) La spesa per consumi intermedi, comprensiva di quella per la sanità, è stata stimata per il 2010 a un tasso di crescita al di sotto di quello del PIL nominale e successivamente con un'elasticità implicita media rispetto al PIL nominale intorno allo 0,7 per cento.
- (e) La spesa sanitaria, nel periodo 2010-2013, è stata valutata sulla base di un tasso di crescita medio nel periodo del 3,1 per cento che tiene conto dei criteri previsivi concernenti la spesa per il personale che nel periodo si incrementa mediamente del 2,4 per cento, di una crescita media della spesa per acquisti beni e servizi del 5,3 per cento e di un incremento medio della spesa per prestazioni fornite da produttori in regime di mercato del 3,6 per cento. La previsione sconta gli effetti delle misure di contenimento della spesa varate con le precedenti Leggi finanziarie nonché gli effetti delle manovre contenute nei Piani di rientro.
- (f) La spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro presenta nel periodo 2010-2013 un tasso di variazione medio pari al 3,1 per cento. In particolare, quella pensionistica è stimata crescere in media al 3,4 per cento, in relazione al numero di pensioni di nuova liquidazione, ai tassi di cessazione stimati e alle regole in vigore di rivalutazione delle pensioni in base all'inflazione. Gli andamenti risentono degli effetti conseguenti all'innalzamento dei requisiti per l'accesso al pensionamento anticipato previsti dalla L. n. 243/2004, come modificata dalla L. n. 247/2007.
- (g) La spesa per interessi è stata valutata tenendo conto dei tassi a termine in base all'attuale struttura per scadenze dei tassi di mercato.
- (h) La spesa in conto capitale è stata stimata in relazione alle nuove autorizzazioni di spesa determinate dalle precedenti Leggi finanziarie, al loro stato di attuazione e all'entità dei residui.

Il deterioramento del saldo del 2009 rispetto alla RUEF riflette minori entrate per circa 4,6 miliardi, risultanti da un ridimensionamento delle imposte indirette per circa 1,8 miliardi, minori imposte dirette per 0,9 miliardi, e contributi sociali inferiori alla precedente stima per 2,2 miliardi. La spesa risulta in aumento rispetto alla stima precedente, prevalentemente per effetto di maggiori erogazioni di conto capitale, mentre la crescita di quelle correnti viene contenuta da risparmi nella spesa per interessi.

Le nuove stime incorporano, inoltre, gli effetti delle misure urgenti adottate dal Governo a seguito del sisma che ha colpito il territorio dell'Abruzzo<sup>13</sup>. Tali effetti risultano neutrali in termini di saldo di bilancio per ciascun anno del triennio 2009-2011.

Rispetto ai risultati conseguiti nel 2008, le nuove stime per il 2009 evidenziano una riduzione del gettito tributario del 2,7 per cento, mentre quello contributivo è atteso decrescere in misura più limitata (-0,2 per cento). Sul fronte della spesa, si stima un incremento delle spese primarie correnti del 4,0 per cento e un aumento molto più sostenuto della spesa in conto capitale, pari a circa il 15 per cento.

Il saldo primario, incorporando anche la contabilizzazione di interventi che hanno effetto per un solo anno, è stimato raggiungere un disavanzo pari allo 0,4 per cento del PIL, dopo l'avanzo del 2,4 per cento registrato nel 2008.

Per il 2010, l'aggiornamento delle stime comporta una revisione dell'indebitamento netto di circa 0,4 punti percentuali di PIL. Il nuovo livello (al 5,0 per cento del PIL rispetto al 4,6 per cento stimato nella RUEF) riflette una riduzione delle entrate tributarie e in particolare di quelle dirette in coerenza con il ridimensionamento della crescita che, a causa della scansione temporale tipica del meccanismo del prelievo, incide con un certo ritardo sul gettito. Le spese risultano lievemente superiori alle stime riportate nella RUEF, come risultato di una evoluzione più contenuta delle spese correnti interamente dovuta alla minore spesa per interessi (circa 0,9 miliardi), totalmente compensata da una crescita delle spese in conto capitale (circa 1,5 miliardi) che incorpora anche gli effetti del decreto a favore delle aree colpite dal terremoto in Abruzzo.

### III.3 FINANZA PUBBLICA: D.L. 78/2009 E QUADRO PROGRAMMATICO 2010-2013

Per favorire una più rapida uscita dalla recessione il Governo è intervenuto nuovamente, approvando a fine giugno un provvedimento<sup>14</sup> finalizzato a coniugare una duplice esigenza: fornire un primo aggiornamento della manovra finanziaria triennale approvata lo scorso anno e imprimere nuovo slancio all'economia, mantenendo il controllo dei conti pubblici.

Il provvedimento, definito in continuità con la strategia di prudenza fiscale adottata dal Governo, dispone impieghi per circa 11,5 miliardi negli anni 2009-2012, mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate e delle minori spese legate al decreto stesso, senza comportare aggravio sui saldi di finanza pubblica.

<sup>13</sup> D.L. n. 39/2009 convertito nella L. n. 77/2009.

<sup>14</sup> D.L. n. 78/2009 recante "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali".

In particolare il decreto reperisce risorse dal lato delle entrate attraverso un ulteriore rafforzamento della lotta all'evasione e all'elusione fiscale con misure di contrasto al fenomeno dei cosiddetti 'paradisi fiscali' e agli arbitraggi fiscali internazionali tramite le cosiddette *Controlled Foreign Company (CFC)*. Le nuove norme danno attuazione alle intese raggiunte tra gli Stati aderenti all'OCSE in materia di emersione di attività economiche e finanziarie detenute in paesi aventi regimi fiscali privilegiati, il cui scopo prevalente è quello di migliorare l'attuale livello di trasparenza fiscale e di scambio di informazioni, incrementando la cooperazione amministrativa tra gli Stati. Vengono inoltre definite misure di potenziamento dell'attività di riscossione, anche attraverso una riorganizzazione del sistema delle compensazioni fiscali concesse alle imprese. Infine, il rilascio di concessioni in materia di giochi viene sottoposto a regolamentazione più rigorosa, privilegiando nella fase di selezione gli operatori in grado di garantire un determinato ammontare di gettito.

Le minori spese derivano prevalentemente dagli interventi di contrasto alle frodi in materia di invalidità, con un più efficace controllo nella fase dell'accertamento, nonché misure nel settore sanitario attraverso la rideterminazione a partire dal 2010 del tetto alla spesa farmaceutica. Viene previsto anche un maggior rigore dei piani di rientro delle cinque Regioni con forti debiti sanitari.

L'utilizzo delle risorse si dispiega in una molteplicità di misure, il cui impatto finanziario si concentra nel triennio 2010-2012, con alcuni effetti di anticipo al 2009.

Un pacchetto significativo di interventi mira a sostenere l'occupazione e a rilanciare gli investimenti delle imprese. Le misure specifiche prevedono una maggiore flessibilità nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali mediante la possibilità di rientro anticipato dei lavoratori in cassa integrazione, finalizzato alla formazione, con il riconoscimento di un premio occupazione alle aziende in misura equivalente alla indennità spettante al lavoratore (80 per cento dello stipendio finanziato dalla CIG mentre il 20 per cento verrebbe pagato dall'azienda); l'erogazione anticipata in un'unica soluzione del premio anche per finalità di auto-impiego; la proroga a 24 mesi del periodo di cassa integrazione per cessazione di attività; l'aumento, in via sperimentale per gli anni 2009-2010, del trattamento di integrazione salariale per i contratti di solidarietà.

Al sostegno delle imprese sono finalizzate le norme che prevedono l'esclusione dall'imposizione sul reddito d'impresa del 50 per cento del valore degli investimenti in macchinari e attrezzature dall'entrata in vigore del decreto fino al 30 giugno 2010; un più rapido ammortamento dei beni strumentali e nuove procedure per la svalutazione a fini fiscali dei crediti in sofferenza; una maggiore tempestività dei pagamenti della PA a fronte di somministrazioni, forniture e appalti, sia per smaltire l'arretrato che per quelli futuri. A beneficio delle imprese e delle famiglie gioca anche la nuova disciplina finalizzata a ridurre i costi energetici, in particolare del gas. La riduzione dei costi sarebbe ottenuta attraverso un meccanismo che richiede ai grandi produttori di gas di cedere per l'anno termico 2009-2010 una quota da immettere nel mercato a condizioni più favorevoli stabilite dall'Autorità dell'energia. Ulteriori vantaggi per le imprese derivano dalle norme tese a regolamentare i flussi con le banche, mediante il contenimento dei costi delle commissioni e l'accorciamento dei tempi di valuta per bonifici, assegni circolari e bancati.

Gli interventi a favore delle famiglie riguardano prevalentemente il rimborso dei titoli obbligazionari Alitalia, il cui ammontare sale al 70,97 per cento del valore nominale, nonché di quelli azionari, per i quali si prevede la possibilità di una loro sostituzione con titoli di Stato di nuova emissione, per un controvalore pari al prezzo medio nell'ultimo mese di negoziazione ridotto del 50 per cento. Per fronteggiare l'emergenza abitativa viene prevista la sospensione per altri sei mesi dell'esecuzione degli sfratti fino al 31 dicembre 2009.

Per l'anno 2009 vengono inoltre assicurate risorse necessarie per la prosecuzione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di sostegno ai processi di pace e stabilizzazione in atto, nonché la partecipazione del personale delle Forze armate e di polizia alle missioni internazionali in corso.

Le ulteriori risorse liberate dal decreto vanno ad incrementare il Fondo per interventi strutturali di politica economica nonché, nell'ambito della spesa in conto capitale, il finanziamento delle opere di ricostruzione dell'Abruzzo e la concessione di contributi ad enti esterni alla P.A. finalizzati alla realizzazione di investimenti.

Accanto a tali interventi il decreto prevede ulteriori norme che, pur non avendo impatto finanziario immediato, comportano un contributo efficace al rilancio dell'economia. In proposito un sicuro beneficio deriverà dal nuovo ruolo di *benchmarking* svolto dalla Cassa Depositi e Prestiti in sinergia con la SACE, finalizzato ad abbassare i costi di finanziamento a medio termine delle imprese esportatrici sulle operazioni garantite dalla SACE.

TAVOLA III.5: EFFETTI DEL D.L. n. 78/2009

	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
	In milioni di euro				In % PIL			
<b>REPERIMENTO RISORSE</b>	1.239	3.789	3.416	3.003	0,08	0,25	0,22	0,18
Maggiori entrate	1.084	2.690	2.527	2.093	0,07	0,17	0,16	0,13
<i>Incremento compensaz. crediti fiscali</i>	200	1.000	1.000	1.000				
<i>Paradisi fiscali e contrasto agli arbitraggi fiscali Internazionali</i>		1.021	996	819				
<i>Obbligo ritenuta sulle somme pignorate presso terzi</i>	174	262	224	224				
<i>Racupero tributi e contributi sospesi per il sisma in Abruzzo</i>		257	257					
<i>Concessione licenze in materia di giochi</i>	500	100						
<i>Sostituzione firma autografa sugli atti di liquidazione, accertamento e riscossione</i>	50	50	50	50				
<i>Effetti indotti recupero gettito per acquisti macchinari detassati</i>	160							
Minori spese	154	1.099	889	909	0,01	0,07	0,06	0,06
Minori spese correnti	69	869	889	909	0,00	0,06	0,06	0,06
<i>Contrasto alle frodi in materia di invalidità civile</i>		10	30	50				
<i>Riduzione del tetto spesa farmaceutica territoriale</i>		800	800	800				
<i>Rideterminazione del finanziamento statale al SSN</i>	50	50	50	50				
<i>Altro</i>	19	9	9	9				
Minori spese in conto capitale	85	230						
<i>Riduzione Fondo sociale per l'occupazione e la formazione</i>	85	230						
<b>USO DELLE RISORSE</b>	1.239	3.789	3.416	3.003	0,08	0,25	0,22	0,18
Minori entrate	513	1.872	2.469	336	0,03	0,12	0,16	0,02
<i>Detassazione degli investimenti in macchinari</i>		1.833	2.390	224	0,00			
<i>Svalutazioni dei crediti in sofferenza</i>		39	79	112				
<i>Sospensione tributi e contributi per il sisma in Abruzzo</i>	513				0,03			
Maggiori spese	726	1.917	947	2.667	0,05	0,12	0,06	0,16
Maggiori spese correnti	586	884	863	2.767	0,04	0,06	0,05	0,17
<i>Istituzione del fondo per interventi relativi al settore sanitario</i>		800	800	800				
<i>Istituzione di un fondo per l'Ospedale pediatrico Bambino Gesù</i>	50	50	50	50	0,00			
<i>Proroga missioni di pace</i>	510	0	0	0	0,03			
<i>Strade sicure</i>	14	21	0	0	0,00			
<i>Integrazioni Fondo Interventi strutturali politica economica</i>	2	3	4	1.907	0,00			
<i>Adeguamento degli emolumenti per malattia del personale della difesa, sicurezza e i Vigili del Fuoco</i>	9	9	9	9	0,00			
Maggiori spese in conto capitale	140	1.033	84	-100	0,01	0,07	0,01	-0,01
<i>Flessibilità utilizzo ammortizzatori con formazione e lavoro</i>	20	150			0,00			
<i>Implementazione risorse destinate alle cessazioni di attività biennali</i>	25				0,00			
<i>Implementazione risorse destinate ai contratti di solidarietà</i>	40	80			0,00			
<i>Operazioni su titoli Alitalia</i>		230		-100				
<i>Partecipazione a banche e fondi Internazionali</i>		284						
<i>Fondo compensazione effetti finanziari</i>	55	289	84		0,00			
<b>EFFETTI DEL DECRETO SUL SALDO PRIMARIO</b>	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00

Il quadro tendenziale di finanza pubblica integrato con gli effetti del D.L. n.78/2009 viene rappresentato nella tavola che segue. Il nuovo quadro evidenzia una ricomposizione del conto che non incide sul livello dell'indebitamento per gli anni 2009-

2012, determinando solo nel 2013 una marginale riduzione del *deficit* per effetto di maggiori entrate tributarie e lievi minori esborsi per prestazioni sociali.

**TAVOLA III.6: CONTO DELLA P.A. A LEGISLAZIONE VIGENTE POST D.L. n.78/2009 (in milioni di euro)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>SPESE</b>						
Redditi da lavoro dipendente	171.160	175.041	175.368	176.409	178.287	180.157
Consumi intermedi	128.442	133.096	133.313	135.167	138.958	143.172
Prestazioni sociali	278.008	291.280	298.020	306.640	316.380	328.650
di cui: Pensioni	223.396	232.730	239.890	247.998	256.400	266.070
Altre prestazioni sociali	54.612	58.550	58.130	58.650	59.980	62.580
Altre spese correnti al netto di interessi	57.395	61.375	59.625	59.885	59.844	60.538
Totale spese correnti al netto di interessi	635.005	660.793	666.326	678.100	693.469	712.517
(in % di PIL)	40,4	43,4	43,0	42,2	41,6	41,2
Interessi passivi	80.891	75.724	79.493	88.685	97.656	103.544
(in % di PIL)	5,1	5,0	5,3	5,5	5,9	6,0
Totale spese correnti	715.896	736.517	745.819	766.785	791.125	816.061
di cui: Spesa sanitaria	108.747	112.929	114.719	118.364	122.769	127.677
Totale spese in conto capitale	59.027	68.003	60.639	56.590	58.919	57.606
di cui: Investimenti fissi lordi	34.973	39.179	34.741	32.312	35.159	33.695
Contributi in c/capitale	23.077	27.162	24.032	22.849	22.636	22.783
Altri trasferimenti	977	1.663	1.867	1.429	1.124	1.128
Totale spese finali al netto di interessi	694.032	728.796	726.965	734.691	752.388	770.123
Totale spese finali	774.923	804.520	806.458	823.376	850.044	873.667
<b>ENTRATE</b>						
Totale entrate tributarie	457.424	445.564	448.572	463.385	483.369	503.659
di cui: Imposte dirette	241.427	237.715	236.883	246.063	260.221	273.670
Imposte indirette	215.519	207.372	211.210	216.843	222.670	229.511
Imposte in c/capitale	478	478	478	478	478	478
Contributi sociali	214.718	214.119	217.723	224.690	231.456	238.658
di cui: Contributi effettivi	210.867	210.209	213.754	220.657	227.356	234.487
Contributi figurativi	3.851	3.910	3.969	4.033	4.100	4.171
Altre entrate correnti	56.719	57.308	57.979	58.623	60.407	61.418
Totale entrate correnti	728.383	716.513	723.795	746.219	774.754	803.257
Entrate in c/capitale non tributarie	3.083	6.216	5.280	5.920	5.957	6.000
Totale entrate finali	731.944	723.207	729.553	752.617	781.189	809.735
p.m. Pressione fiscale	42,8	43,4	43,0	42,8	42,9	42,9
<b>SALDI</b>						
Saldo primario	37.912	-5.590	2.589	17.927	28.801	39.612
(in % di PIL)	2,4	-0,4	0,2	1,1	1,7	2,3
Saldo di parte corrente	12.487	-20.004	-22.023	-20.566	-16.371	-12.804
(in % di PIL)	0,8	-1,3	-1,4	-1,3	-1,0	-0,7
Indebitamento netto	-42.979	-81.313	-76.904	-70.758	-68.855	-63.932
(in % di PIL)	-2,7	-5,3	-5,0	-4,4	-4,1	-3,7
PIL nominale	1.572.243	1.521.262	1.549.570	1.606.113	1.666.930	1.731.275

Nota: Il conto include gli effetti del provvedimento di asssestamento del bilancio 2009.

Il Governo, in una logica di continuità e coerenza con gli impegni assunti in sede europea, si adopererà per mantenere il controllo sul disavanzo pubblico attivando una rigorosa azione di contenimento della spesa pubblica, con particolare riferimento a quella corrente primaria. Il percorso di risanamento finanziario sarà intensificato in sintonia con il miglioramento della fase congiunturale. In tale orientamento è stata valutata l'opportunità di adottare un percorso rigoroso ma graduale, operando una correzione degli andamenti tendenziali a partire dal 2011, in linea con le aspettative di miglioramento delle condizioni economiche e sociali italiane.

Per il 2010 il livello dell'indebitamento viene pertanto confermato, mentre per gli anni successivi 2011-2013 gli obiettivi vengono fissati secondo un profilo decrescente che vede comunque dimezzato il rapporto dell'indebitamento netto sul PIL dal 5,0 per cento del 2010 al 2,4 per cento nel 2013. L'avanzo primario aumenta progressivamente passando dallo 0,2 per cento del 2010 al 3,5 per cento del 2013.

Tenuto conto dell'andamento tendenziale, i nuovi obiettivi finanziari individuano una manovra correttiva sul saldo primario contenuta, pari in termini cumulati a circa l'1,2 per cento del PIL nel triennio 2011-2013.

**TAVOLA III.7: OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Indebitamento netto tendenziale con Decreto Legge	-2,7	-5,3	-5,0	-4,4	-4,1	-3,7
Interessi tendenziali	5,1	5,0	5,1	5,5	5,9	6,0
Avanzo primario tendenziale con Decreto Legge	2,4	-0,4	0,2	1,1	1,7	2,3
Manovra netta cumulata sul primario			0,0	0,4	1,2	1,2
Indebitamento netto programmatico	-2,7	-5,3	-5,0	-4,0	-2,9	-2,4
Interessi programmatici			5,1	5,5	5,8	5,9
Avanzo primario programmatico			0,2	1,5	2,9	3,5
Debito pubblico tendenziale con Decreto Legge	105,7	115,3	118,2	118,6	118,5	117,7
Debito pubblico programmatico			118,2	118,0	116,5	114,1
Fabbisogno settore statale tendenziale	-3,5	-5,9	-4,6	-4,1	-3,7	-3,1
Fabbisogno settore statale programmatico			-4,6	-3,6	-2,2	-1,5
Fabbisogno settore pubblico tendenziale	-3,3	-6,1	-4,9	-4,3	-4,0	-3,3
Fabbisogno settore pubblico programmatico			-4,9	-3,8	-2,5	-1,7

Gli interventi da attuarsi con le manovre correttive dovranno privilegiare misure che non comportino un incremento della pressione fiscale a carico di settori economici che operano nel pieno rispetto delle regole fiscali e che non riducano il livello dei servizi alla collettività, ma puntino sull'ottimizzazione dell'impiego delle risorse.

In particolare, saranno rafforzate le attuali forme di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale, nella convinzione che queste misure, oltre a garantire una maggiore equità della distribuzione del carico fiscale e contributivo, possano concorrere all'eliminazione di fenomeni di concorrenza sleale a danno dei settori economici in regola.

Dal lato della spesa, è intenzione del Governo assicurare il completamento del risanamento dei *budget* sanitari delle Regioni in disavanzo.

In tale settore e, più in generale con riferimento alla fornitura di servizi e beni pubblici, agli interventi correttivi sarà affiancata una rigorosa attività di individuazione dei costi *standard* dei servizi da svolgere in sede di attuazione della legge sul federalismo fiscale. Dalla diffusione sul territorio nazionale delle *best practice* osservate nella gestione dei servizi pubblici possono generarsi economie di spesa di dimensioni non marginali delle quali, tuttavia, prudenzialmente non si è tenuto conto nella definizione dello scenario programmatico. Nella misura in cui l'innalzamento dei livelli di efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione consentiranno di migliorare l'evoluzione tendenziale dei conti pubblici, l'entità della manovra netta potrà essere ridotta di un analogo ammontare.

Relativamente alla spesa per prestazioni sociali, sia di natura previdenziale che assistenziale, va ricercato con perseveranza e lungimiranza un confronto con le parti sociali per individuare possibili percorsi di contenimento della spesa pensionistica, ritenuto necessario e non rinviabile, quale intervento di prospettiva, da molti Organismi internazionali.

Infine, in ottemperanza agli accordi del nuovo modello contrattuale<sup>15</sup> il Governo, previa concertazione con le Confederazioni sindacali rappresentative nel pubblico impiego, provvederà anche a definire l'ammontare delle risorse da destinare agli incrementi salariali nel rispetto e nei limiti della programmazione prevista dalla Legge finanziaria. Nella stessa sede concertativa, saranno verificate le eventuali risorse da destinare alla contrattazione integrativa<sup>16</sup>.

Per quanto riguarda il bilancio programmatico dello Stato, il livello del saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sarà superiore a 61,4 miliardi di euro per il 2010, a 48,1 miliardi nel 2011 e a 40,6 miliardi nel 2012.

#### III.4 DEBITO PUBBLICO

La gestione del debito nell'anno in corso rimane ancora fortemente influenzata dalle conseguenze della crisi finanziaria internazionale. La volatilità dei mercati, sebbene con qualche discontinuità, è rimasta molto sostenuta, con significative conseguenze per il funzionamento del segmento dei titoli di Stato, sia in termini di minore liquidità che di contrazione degli scambi. Con il protrarsi della crisi, si è assistito, inoltre, a una ricomposizione dei soggetti partecipanti al mercato e a una drastica revisione delle loro strategie di portafoglio con rilevanti ricadute sugli andamenti del mercato. Da un lato, il progressivo ridimensionamento del ruolo degli operatori con profilo speculativo<sup>17</sup> e, dall'altro, un generale incremento dell'avversione al rischio da parte degli altri investitori hanno determinato un'amplificazione dei movimenti dei differenziali di rendimento tra i titoli emessi dal Tesoro e quelli degli altri emittenti sovrani.

Dall'inizio di quest'anno il contesto generale è poi reso più difficoltoso dall'aumento delle emissioni di debito pubblico da parte di tutti gli Stati sovrani europei per finanziare gli interventi a sostegno delle rispettive economie e dei sistemi finanziari. Tale fenomeno sta comportando una sensibile pressione sui mercati dal lato dell'offerta e dando luogo a un ambiente decisamente più concorrenziale per tutti i prenditori di fondi, in particolare per quelli che hanno necessità di rifinanziare un debito elevato, come nel caso italiano.

Dal mese di aprile in poi, tuttavia, non sono mancati alcuni segnali di normalizzazione sui mercati del reddito fisso, che sembra inizino a beneficiare di condizioni di minore tensione sul mercato interbancario europeo e di un'inversione di tendenza nell'evoluzione dell'avversione al rischio degli investitori. Questi fenomeni, se da un lato stanno favorendo un recupero di condizioni minime di liquidità sul mercato secondario dei titoli di Stato, dall'altro stanno anche consentendo, congiuntamente con le politiche di controllo dei saldi di finanza pubblica, il rientro dei differenziali di rendimento

<sup>15</sup> Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali sottoscritto il 22 gennaio 2009 e Intesa applicativa ai comparti del settore pubblico sottoscritta il 30 aprile 2009 (cfr. Riquadro nel paragrafo II.2: Indice previsionale per i contratti nazionali)

<sup>16</sup> Tali risorse potranno essere integrate, sulla base di quanto disposto dal D.L. n.112/2008 convertito nella L. n.103/2008-art. 61 e dalla L. n. 203/2008-art. 2 commi 33 e 34, con una quota fino al 30 per cento dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle Pubbliche Amministrazioni (il cosiddetto "dividendo dell'efficienza").

<sup>17</sup> Si pensi, ad esempio, al forte ridimensionamento del ruolo degli *hedge funds* sul comparto, per via del ridotto capitale di rischio a disposizione e della chiusura di molti di essi per effetto della crisi.

dei titoli di Stato italiani rispetto a quelli dei Paesi a più alto merito di credito. Dopo aver raggiunto un punto di massimo verso la fine del mese di gennaio dell'anno in corso, i differenziali sono diminuiti progressivamente (fino ai primi di maggio), seppur in un contesto di forte volatilità.

Nonostante una situazione generale ancora molto difficile, il Tesoro è riuscito a garantire con continuità ed efficienza una solida copertura al fabbisogno di cassa del settore statale, grazie anche a diverse misure di flessibilità basate principalmente su una ampia diversificazione dell'offerta dei titoli. A partire dal mese di ottobre 2008, infatti, il Tesoro si è riservato la facoltà di collocare, accanto ai titoli previsti sulla base del 'regolare' programma di emissione (*titoli on-the-run*), uno o più titoli non più in corso di emissione (*titoli off-the-run*). La scelta di emettere più linee di titoli *off-the-run* ha avuto come effetto non solo la riduzione della pressione dell'offerta sui titoli *on-the-run* ma, in parte, ha anche contribuito alla normalizzazione di alcune situazioni di tensione e di inefficienza sul mercato secondario. Un ulteriore elemento di flessibilità si è avuto con l'introduzione, per i collocamenti dei titoli a medio lungo termine (BTP e CCT), della determinazione discrezionale da parte del Tesoro del prezzo di aggiudicazione o delle quantità offerte in asta all'interno di un intervallo preventivamente annunciato.

In linea con le emissioni dell'ultimo trimestre del 2008, nel 2009 il debito ha continuato a essere collocato con un elevato grado di efficienza, pur in presenza di un aumento dei volumi offerti al mercato. Le aste hanno registrato un'ampia copertura a condizioni sostanzialmente in linea con quelle di mercato, sebbene siano progressivamente aumentate le quantità collocate per ogni singola emissione, grazie anche alla capacità di penetrazione nei portafogli internazionali favorita dalla liquidità dei titoli e dalla trasparenza della politica di gestione del debito.

A ulteriore conferma di questa tendenza, va segnalato che, nell'ambito di tali emissioni, nei primi cinque mesi del 2009 la quota dei titoli collocati con scadenza maggiore o uguale a dieci anni sul totale delle emissioni domestiche è stata pari a quasi il 16 per cento, rispetto al 12,3 per cento dello scorso anno nello stesso periodo. Grazie a questa politica di emissione è stata garantita la necessaria copertura del fabbisogno, mantenendo sotto controllo l'esposizione al rischio di tasso di interesse e di rifinanziamento.

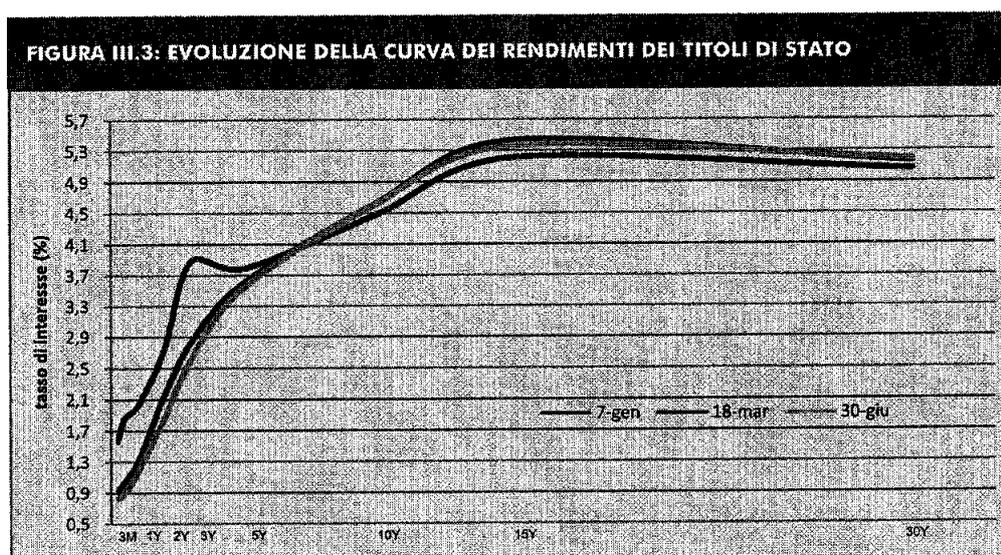
Nel corso del 2009, la gestione del debito proseguirà in continuità con l'approccio adottato negli ultimi trimestri avendo come obiettivo quello del contenimento del costo nel medio periodo, in un contesto di moderata esposizione ai rischi finanziari. Pur in presenza delle misure di flessibilità sopra descritte, la politica di emissione dei titoli di Stato continuerà a ispirarsi ai principi di regolarità, trasparenza e prevedibilità, nonché di garanzia di liquidità per i titoli, sulla base del tradizionale calendario annuale delle aste e del programma di emissioni pubblicato trimestralmente.

Analogamente allo scorso anno, la formulazione delle previsioni di spesa per interessi per i prossimi anni si è basata su un'analisi approfondita dell'andamento prospettico dei rendimenti dei titoli di Stato italiani che tiene conto delle attuali condizioni di estrema volatilità.

Anche quest'anno è stato quindi elaborato uno scenario 'sintetico' che considera i diversi profili assunti dalla curva dei rendimenti a fine giugno, sia in termini di livello assoluto dei tassi sia di pendenza e curvatura. A differenza della RUEF, lo scenario

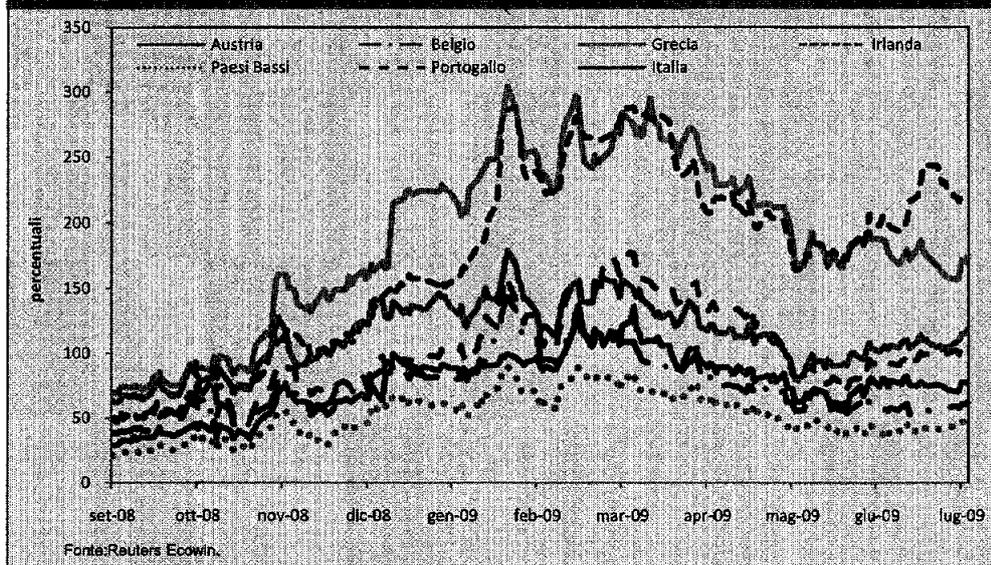
prevede curve dei rendimenti più ripide per i primi anni e un incremento più sostenuto dei tassi a breve termine verso la parte finale dell'orizzonte temporale.

Nel confronto con la RUEF, le stime programmatiche mostrano una riduzione in valore assoluto degli interessi per gli anni fino al 2010. L'effetto determinato dalla discesa dei tassi su tutte le scadenze a breve termine e dell'inflazione risulta quindi più che compensare le maggiori emissioni di debito, anche se ovviamente questo effetto tende a ridursi con il passare degli anni. Va tuttavia segnalato che le stime degli interessi espresse rispetto al PIL non mutano significativamente rispetto alla RUEF, rimanendo invariati al 5,0 per cento nel 2009 e al 5,5 per cento nel 2011 con una marginale riduzione al 5,1 per cento nel 2010. Successivamente tale rapporto aumenta fino a raggiungere il 5,9 per cento nel 2013.



Le revisioni al ribasso delle stime circa la congiuntura economica per il 2009-2010, insieme con l'aumento previsto del fabbisogno, danno luogo a una crescita del rapporto debito/PIL più accentuata di quanto stimato nella RUEF. Per il biennio 2009-2010, il rapporto debito/PIL è infatti stimato attestarsi su un livello maggiore per circa, un punto percentuale per il primo anno e 1,1 punti percentuali per il secondo, come conseguenza della contrazione del PIL nominale che soltanto nel 2011 torna su livelli di crescita sopra il 3 per cento. E' infatti proprio a partire dal 2011 che, nel profilo programmatico, il rapporto in questione torna a ridursi attestandosi al 118,0 per cento in tale anno, per poi continuare a scendere in modo più significativo nel biennio successivo, collocandosi al 114,1 per cento nel 2013 (cfr. Tav. I.1).

**FIGURA III.4: DIFFERENZIALI DI RENDIMENTO DEI TITOLI DI STATO A 10 ANNI DI ALCUNI PAESI EUROPEI RISPETTO A QUELLI TEDESCHI (punti base)**



## PRIVATIZZAZIONI

Come rilevato nello scorso DPEF, persiste una fase di stasi nel processo di privatizzazione delle società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

Per le partecipazioni di potenziale più immediato smobilizzo – società quotate in borsa (ENEL, ENI e Finmeccanica) – lo Stato intende mantenere l'attuale quota di controllo al fine di presidiare settori strategici per il Paese. Dalla fine del 2008 si è aggiunto un forte mutamento dello scenario macroeconomico, caratterizzato da profonde turbolenze dell'economia mondiale e dei mercati finanziari che rendono ancora più complessa e problematica la realizzazione di operazioni di collocamento o di cessione di partecipazioni rilevanti.

Con specifico riferimento all'ENEL, la strategicità del mantenimento di una quota pubblica è stata di recente ribadita dalla cessione da parte del MEF alla Cassa Depositi e Prestiti (CDP) dei diritti di opzione connessi all'aumento di capitale di 8 miliardi realizzato dalla società. Tale operazione ha comportato per il MEF un incasso di circa 650 milioni. Tale esigenza sarà altresì perseguita nella valutazione delle opzioni più adeguate per realizzare la cessione entro luglio 2010 da parte della CDP dell'intera partecipazione detenuta in ENEL, in ottemperanza a quanto disposto dall'Autorità Antitrust.

Nonostante il richiamato contesto generale non favorevole, è intenzione del Governo proseguire nel percorso di privatizzazione, quale strumento che potrà comunque contribuire – sebbene in misura certamente inferiore rispetto al fenomeno registrato negli anni novanta – a una riduzione del debito pubblico.

In tale ambito, nel corso dei prossimi anni, al verificarsi di date condizioni (superamento di vincoli normativi, adozione di piani di ristrutturazione industriale, definizione di un adeguato quadro regolatorio) potrebbero realizzarsi operazioni di cessione di quote di partecipazione in Poste Italiane e del capitale dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. Potranno inoltre valutarsi iniziative volte all'apertura ai privati del capitale di SACE.

Con riferimento alle società indirettamente controllate dallo Stato, si ribadisce la volontà del Governo di realizzare in tempi brevi il processo di privatizzazione di Tirrenia, avviato con l'emanazione del D.P.C.M. del marzo 2009 che ha disposto la cessione totale del capitale di Tirrenia e delle Società regionali da essa interamente controllate. Al riguardo si evidenzia che sono in corso contatti, anche in sede comunitaria, per portare a compimento il processo di cessione nei tempi più brevi possibili, nel rispetto della normativa e delle esigenze di salvaguardia del servizio pubblico di trasporto marittimo.

Per quanto riguarda Fincantieri, che verrà a breve ricapitalizzata dalla controllante Fintecna, potrà valutarsi l'opportunità di procedere al collocamento in borsa di una quota del capitale, progetto previsto nel precedente DPEF già nel corso del 2009 ma che, a causa delle non favorevoli condizioni dei mercati finanziari, non è stato attuato.

### TENDENZE DELLA SPESA PENSIONISTICA

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della L. n. 335/1995, si illustra l'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL.

La previsione recepisce le ipotesi di fecondità, mortalità e flusso migratorio sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'ISTAT con base 2007. Questo prevede: (i) un aumento della speranza di vita, al 2050, di 6,4 anni per i maschi e di 5,8 anni per le femmine, rispetto ai valori del 2005<sup>18</sup>; (ii) un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,58; (iii) un flusso netto di immigrati di poco inferiore alle 200 mila unità l'anno. Per quanto riguarda lo scenario macroeconomico, la produttività per occupato si attesta in media poco al di sopra dell'1,5 per cento annuo, nel periodo 2010-2060, mentre il tasso di occupazione aumenta di 8 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, passando dal 58,7 per cento del 2007 al 66,7 per cento del 2060. La dinamica endogena del PIL, conseguente alle ipotesi macroeconomiche e demografiche adottate, si colloca attorno all'1,5 per cento medio annuo nel periodo di previsione 2010-2060.

Per il 2009, le ipotesi di crescita sono quelle indicate nel quadro macroeconomico del DPEF 2010-2013 che prevedono una significativa contrazione del PIL. Per il periodo 2010-2013, lo scenario base assume un tasso di crescita del PIL pari a circa l'1,5 per cento medio annuo.

La previsione a normativa vigente (cfr. Figura) sconta gli effetti della revisione dei coefficienti di trasformazione<sup>19</sup>. Dopo una sostenuta crescita del rapporto fra spesa pensionistica e PIL nel triennio 2008-2010, derivante esclusivamente dal consistente rallentamento della dinamica del PIL, si registra un andamento leggermente decrescente in base al quale il rapporto passa dal 15,5 per cento del 2010 al 15,3 del decennio 2015-2024. Durante tale fase, il processo di elevamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento anticipato<sup>20</sup> limita i primi effetti espansivi indotti dalla transazione demografica e quelli dovuti alla bassa crescita economica degli anni immediatamente successivi alla recessione. Nel periodo 2025-2039, il rapporto riprende a crescere per effetto dell'incremento del numero di pensioni unitamente al decremento del numero di occupati,

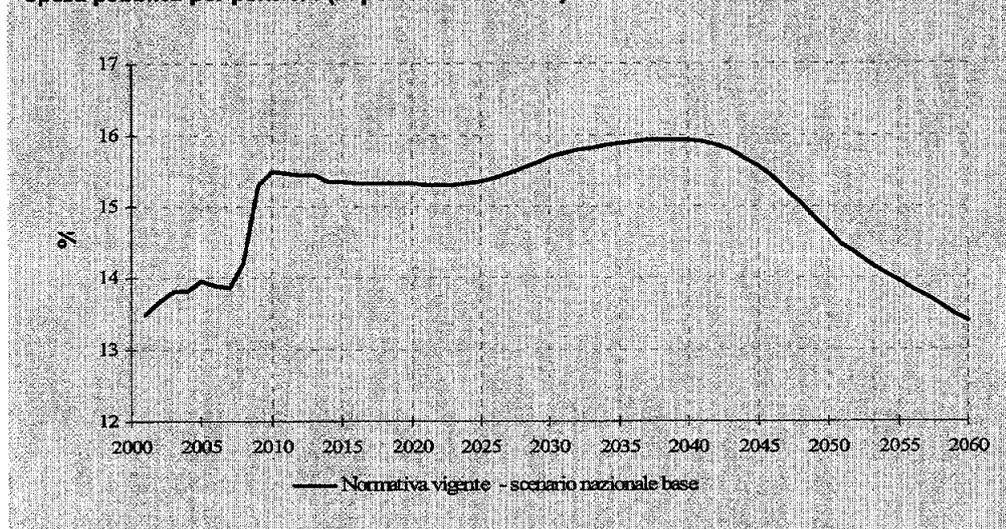
<sup>18</sup> Per esigenza di confrontabilità con le previsioni elaborate in ambito europeo (2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States, 2008-2060) le previsioni demografiche ISTAT sono state estese al 2060, prevedendo un ulteriore aumento della speranza di vita di 1 e 0,8 anni, rispettivamente per maschi e femmine, e mantenendo inalterato il tasso di fecondità e il flusso migratorio netto rispetto ai livelli raggiunti nel 2050.

<sup>19</sup> Prevista dall'art. 1, comma 11 della L. n. 335/95, così come modificato ed integrato dall'art. 1, commi 14 e 15 della L. n. 247/2007.

<sup>20</sup> L. n. 243/2004, come modificata dalla L. n. 247/2007.

i cui effetti finanziari risultano in parte limitati anche dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato<sup>21</sup> previsti nel regime misto e contributivo, oltre che in quello retributivo. L'incremento del numero delle pensioni è imputabile al progressivo aumento della speranza di vita e al passaggio alla fase di quiescenza delle generazioni del baby boom. La curva raggiunge il valore massimo di circa il 15,9 per cento nel 2039 e si riduce al 14,6 per cento nel 2050 e, infine, si attesta al 13,4 per cento nel 2060. Il miglioramento del rapporto nella parte finale del periodo di previsione (2040-2060) è dovuto essenzialmente al passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo nonché alla progressiva eliminazione per morte delle generazioni del baby boom.

**Spesa pubblica per pensioni (in percentuale del PIL)**



### III.5 ANDAMENTI SOTTOSTANTI NELLA DINAMICA DEI CONTI PUBBLICI

La crisi economica potrebbe determinare una revisione al ribasso della crescita potenziale (cfr. Riquadro) con conseguenze sugli sviluppi delle finanze pubbliche nel medio periodo.

Al fine di valutare quantitativamente gli effetti della recessione in corso sul tasso di crescita delle entrate e della spesa primaria, si mettono a confronto gli andamenti ciclici e non ciclici sottostanti due scenari macroeconomici e fiscali. L'attuale conto della P.A. (a legislazione vigente) che considera appieno gli effetti della crisi viene messo a confronto con quello relativamente più favorevole della RPP 2009, pubblicato a settembre dello scorso anno.

In modo meccanico e semplicistico, la revisione delle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica intercorsa tra la RPP 2009 e lo scenario tendenziale del DPEF 2010-2013 viene imputata completamente all'operare della crisi e all'impatto delle misure fiscali adottate dal Governo in funzione anticiclica.

La Tavola III.8 riporta i risultati relativi alla scomposizione tra componente ciclica e non ciclica della revisione del tasso di crescita delle entrate e della spesa primaria

<sup>21</sup> Disposti dalla L. n. 243/2004.

intervenuta tra la RPP 2009 e il DPEF 2010-2013 nel conto della P.A. tendenziale. Rispetto alla RPP 2009, la crescita delle entrate è stata rivista al ribasso, per effetto della crisi, in media di 3,5 punti percentuali nel periodo 2009-2010. La crescita della spesa primaria, invece, è stata rivista al rialzo in media di 0,5 punti percentuali. L'esame per componenti della Tavola III.8 mostra che, nel biennio 2009-2010, circa l'80 per cento della riduzione del tasso di crescita delle entrate previsto nel DPEF 2010-2013 è dovuto al peggioramento delle condizioni cicliche. Nello stesso periodo, circa il 20 per cento della revisione al rialzo del tasso di crescita della spesa primaria ha natura ciclica ed è attribuibile all'operare degli stabilizzatori automatici. Il restante 80 per cento sarebbe, invece, dovuto all'aumento della componente di spesa non legata al ciclo, peraltro concentrato nel 2009.

Rispetto a quanto previsto nella RPP 2009, nel medio periodo (2011-2013) si assiste, invece, a revisioni di marginale entità nei tassi di crescita delle entrate e della spesa primaria. Per quanto riguarda le entrate, la crescita è stata rivista al rialzo in media di 0,6 punti percentuali e le dinamiche sottostanti riflettono una ricomposizione tra componente ciclica e non ciclica. La ripresa dell'economia dovrebbe, infatti, determinare un aumento di gettito dovuto alle migliorate condizioni cicliche che, però, sarebbe parzialmente controbilanciato dal deterioramento della componente dovuta all'erosione delle basi imponibili imputabile alla minore crescita potenziale. Per quanto riguarda la spesa primaria, i dati mostrano una revisione media al ribasso della componente non ciclica pari a 0,1 punti percentuali nel periodo 2011-2013 risultante da una lieve accelerazione nel 2011 seguita da una netta decelerazione negli anni successivi.

I risultati mettono in evidenza come la crisi stia dispiegando effetti di natura permanente, prevalentemente imputabili alla riduzione del tasso di crescita del PIL potenziale, sia sulle entrate, attraverso il deterioramento delle basi imponibili, sia sulla spesa primaria, peggiorando il saldo primario al di là di quanto ci si potrebbe attendere se si considerasse unicamente l'effetto degli stabilizzatori automatici.

Da questi risultati preliminari appare evidente che, sotto le ipotesi di medio periodo contenute nel conto della P.A. tendenziale del DPEF 2010-2013, il ritorno a un sentiero di convergenza verso l'obiettivo di medio termine (MTO) della politica di bilancio richiederà l'adozione di ulteriori interventi di risanamento fiscale.

A questo riguardo, occorre rilevare che la convergenza verso l'obiettivo di medio termine verrebbe, comunque, ripristinata dal raggiungimento degli obiettivi programmatici prefissati dal Governo (cfr. III.3 e Tavola I.1).

Sulla base degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, il disavanzo di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum* (indebitamento strutturale) che nel 2009 dovrebbe comunque ridursi dal 3,4 per cento del PIL al 3,1 per cento, continuerebbe a migliorare, con l'eccezione del 2013, anche negli anni successivi.

Nel medio periodo (2010-2013), l'indebitamento strutturale dovrebbe infatti ridursi di circa 0,6 punti percentuali di PIL attestandosi al 2,2 per cento del PIL a fine periodo. L'avanzo primario strutturale, invece, crescerebbe dal 2,3 per cento del PIL del 2010 al 3,7 per cento del 2013 (cfr. Tavola III.9).

**TAVOLA III.8: LA REVISIONE DELLA CRESCITA DELLE ENTRATE E DELLA SPESA PRIMARIA: CONFRONTO TRA DPEF 2010-2013 (CONTO PA TENDENZIALE) E RPP 2009 (variazioni percentuali)**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>CRESCITA DELLE ENTRATE</b>					
RPP 2009	3,1	3,5	2,9	3,0	3,1
DPEF 2010-2013	-1,2	0,9	3,2	3,8	3,7
Differenza DPEF-RPP	-4,3	-2,6	0,3	0,8	0,6
Contributi: (i) Revisione della componente ciclica (p.p.)	-5,6	0,2	1,6	1,3	1,1
(ii) Revisione della componente non legata al ciclo (p.p.)	1,6	-2,9	-1,4	-0,5	-0,6
(iii) Residuo (p.p.)	-0,3	0,1	0,1	0,1	0,0
<b>CRESCITA DELLA SPESA PRIMARIA</b>					
RPP 2009	2,2	1,5	1,0	2,6	2,8
DPEF 2010-2013	5,0	-0,3	1,1	2,4	2,4
Differenza DPEF-RPP	2,8	-1,8	0,1	-0,2	-0,5
Contributi: (i) Revisione della componente ciclica (p.p.)	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0
(ii) Revisione della componente non legata al ciclo (p.p.)	2,7	-1,8	0,1	-0,2	-0,4
(iii) Residuo (p.p.)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

**TAVOLA III.9: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	-1,0	-5,2	0,5	2,0	2,0	2,0
Indebitamento netto	-2,7	-5,3	-5,0	-4,0	-2,9	-2,4
Interessi passivi	5,1	5,0	5,1	5,5	5,8	5,9
Tasso di crescita del PIL potenziale	0,7	0,2	0,5	0,6	0,6	0,8
<i>Contributi dei fattori alla crescita potenziale:</i>						
<i>Lavoro</i>	0,5	0,2	0,4	0,2	0,1	0,1
<i>Capitale</i>	0,5	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	-0,3	-0,3	-0,1	0,0	0,2	0,4
<i>Output gap</i>	1,0	-4,4	-4,4	-3,1	-1,8	-0,6
Componente ciclica del saldo di bilancio	0,5	-2,2	-2,2	-1,6	-0,9	-0,3
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-3,2	-3,1	-2,8	-2,5	-2,0	-2,1
Avanzo primario corretto per il ciclo	1,9	-1,8	2,4	3,1	3,8	3,8
Misure <i>una-tantum</i>	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
Saldo di bilancio al netto delle <i>una-tantum</i>	-2,9	-5,4	-5,0	-4,0	-2,9	-2,5
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle <i>una-tantum</i>	-3,4	-3,1	-2,8	-2,5	-2,1	-2,2
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle <i>una-tantum</i>	1,7	1,8	2,3	3,0	3,7	3,7
Variazione saldo di bilancio al netto delle <i>una-tantum</i>	1,3	2,4	-0,3	-1,0	-1,1	-0,5
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle <i>una-tantum</i>	0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	0,1

Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

## L'IMPATTO DELLA CRISI SUL PRODOTTO POTENZIALE

*Al di là delle prevedibili e rilevanti conseguenze sugli andamenti congiunturali, la crisi economica e finanziaria potrebbe dispiegare anche effetti di natura strutturale, con ripercussioni sulle dinamiche del prodotto potenziale e sulle componenti a esso sottostanti. Operando attraverso una molteplicità di canali, la recessione potrebbe aver contribuito a ridurre, nel medio periodo, sia il livello sia il tasso di crescita del prodotto potenziale rispetto alle stime precedenti. Per illustrare quali sono i meccanismi di trasmissione, di tipo economico ma anche di natura statistica, attraverso i quali la crisi finanziaria potrebbe influire sulla dinamica del prodotto potenziale lungo l'orizzonte di previsione del DPEF 2010-2013, sono state messe a confronto le dinamiche del tasso di crescita del prodotto potenziale (e delle sue componenti) risultanti dall'applicazione di due diversi scenari macroeconomici: (i) il quadro macroeconomico corrente, che incorpora sia gli effetti recessivi della crisi sia le misure di politica fiscale adottate dal Governo in funzione anticiclica, (ii) lo scenario della RPP 2009, elaborato a settembre 2008 sulla base delle informazioni allora disponibili.*

*La Figura di questo riquadro presenta l'andamento del tasso di crescita del potenziale e dell'output gap risultanti dall'applicazione della metodologia della funzione di produzione concordata in ambito europeo allo scenario pre-crisi della RPP 2009 e a quello del DPEF 2010-2013. Rispetto allo scenario di settembre scorso, il quadro macroeconomico corrente presenta, per gli anni 2009-2013, un output gap che si estende in modo molto più marcato in territorio negativo. Inoltre, il tasso di crescita del prodotto potenziale nello stesso periodo si riduce in media di 0,6 punti percentuali rispetto allo scenario precedente la crisi.*

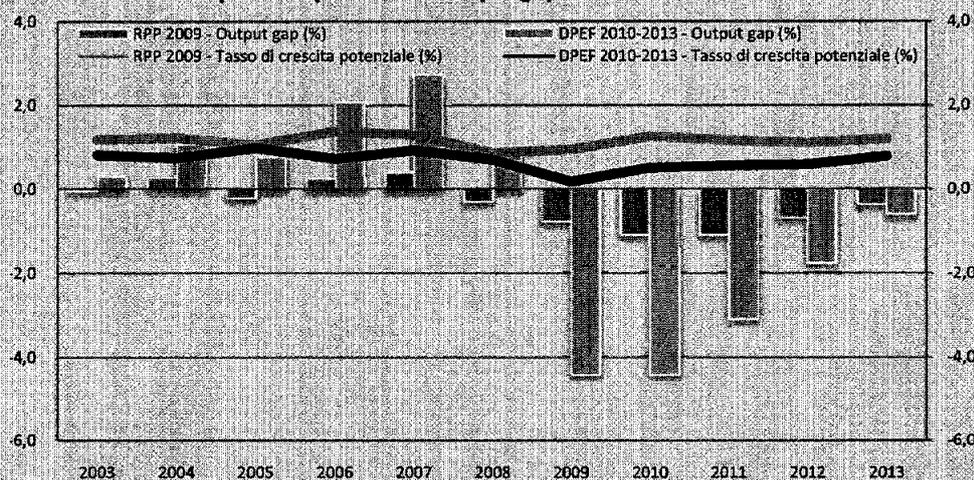
*La Tabella di questo riquadro mostra i risultati relativi all'analisi delle determinanti sottostanti tale revisione. Circa il 40 per cento della riduzione media di 0,6 punti percentuali della crescita potenziale è attribuibile alla revisione al ribasso delle proiezioni di crescita della produttività totale dei fattori (PTF). Un ulteriore 45 per cento, invece, corrisponde alla riduzione del contributo dello stock di capitale causato dalla drastica riduzione nel flusso degli investimenti. La parte rimanente (circa il 15 per cento) è dovuta alla revisione al ribasso nella componente del fattore lavoro, principalmente imputabile al peggioramento delle proiezioni sull'andamento del tasso di disoccupazione strutturale (NAIRU).*

*Sebbene tali risultati siano in linea con analoghe simulazioni prodotte da vari organismi internazionali (OCSE e Commissione Europea), essi sono soggetti a un elevato grado di instabilità e incertezza. Il modello della funzione di produzione per la stima del prodotto potenziale e degli output gap risulta essere estremamente sensibile a cambiamenti nelle variabili sottostanti. La revisione delle previsioni di medio periodo e l'aggiornamento dei dati per il 2009 possono produrre delle significative revisioni nelle stime del prodotto potenziale (e degli output gap) che non riguardano solamente le dinamiche future ma, a causa delle proprietà delle tecniche statistiche di filtraggio delle serie sottostanti, anche i valori passati (2003-2008; cfr. Figura).*

*La principale conseguenza è che, nel caso in analisi, la serie degli output gap nel periodo 2003-2008 tende ad assumere valori nettamente positivi, segnalando il perdurare di una fase ciclica espansiva, nonostante la crescita del PIL effettivo sia stata piatta (per esempio nel 2003 e nel 2005) o negativa. In particolare, l'output gap del 2008 pone problemi interpretativi. Infatti, mentre nella RPP 2009 esso si posiziona in territorio negativo (-0,3 per cento), nel DPEF 2010-2013 cambia di segno (1,0 per cento). Ciò accade in presenza di una revisione al ribasso della crescita del PIL effettivo dallo 0,1 per cento della RPP 2009 al -1,0 per cento del DPEF 2010-2013. La revisione in senso positivo dell'output gap del 2008, avvenuta nonostante l'acuirsi della recessione, trova una spiegazione tecnica nella revisione complessiva al ribasso dei valori storici della serie della crescita del PIL potenziale. Sulla base delle revisioni generate dall'applicazione del*

quadro macroeconomico corrente, il PIL potenziale del 2008 risulta essere nettamente inferiore in livello rispetto al PIL effettivo. L'incoerenza nella dinamica dell'output gap per il 2008 mette chiaramente in evidenza un limite dell'attuale modello adottato a livello europeo per la derivazione del PIL potenziale. Tecnicamente, a causa della natura bilaterale dei filtri statistici impiegati per la stima delle variabili sottostanti, il PIL potenziale risulta essere estremamente sensibile alle revisioni statistiche dei dati storici e delle proiezioni future e, più in generale, alle ipotesi sugli andamenti correnti del ciclo economico. In conclusione, l'incertezza sulla traiettoria futura del PIL potenziale è in questo momento particolarmente elevata.

#### Tassi di crescita del prodotto potenziale e output gap - RPP 2009 e del DPEF 2010-2013



#### Fattori sottostanti la revisione della crescita potenziale - RPP 2009 e DPEF 2010-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>TASSO DI CRESCITA DEL PIL POTENZIALE</b>					
RPP 2009	0,9	1,3	1,2	1,1	1,2
DPEF 2010-2013	0,2	0,5	0,6	0,6	0,8
Revisioni DPEF-RPP (p.p.)	-0,8	-0,8	-0,6	-0,5	-0,4
di cui: (I) revisioni della produttività totale dei fattori (PTF) (p.p.) (*)	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1
(II) revisioni nel contributo del fattore lavoro (p.p.) (**)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
(III) revisioni nel contributo del fattore capitale (p.p.) (***)	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
<b>Analisi dei contributi alla crescita del PIL potenziale</b>					
<b>PRODUTTIVITÀ TOTALE DEI FATTORI (PTF)</b>					
RPP 2009	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5
DPEF 2010-2013	-0,3	-0,1	0,0	0,2	0,4
Revisioni DPEF-RPP (p.p.)	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1
<b>LAVORO</b>					
RPP 2009	0,4	0,8	0,5	0,2	0,2
DPEF 2010-2013	0,3	0,6	0,4	0,1	0,1
Revisioni DPEF-RPP (p.p.)	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
di cui: (I) revisioni nel tasso di crescita dell'offerta potenziale di lavoro (p.p.) (*)	0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
- (I.a) revisioni nel tasso di crescita della popolazione attiva (p.p.) (*)	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
- (I.b) revisioni nel tasso di partecipazione strutturale (p.p.) (*)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
(II) revisioni nella crescita del complemento a 1 del NAIRU (p.p.) (*)	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
p.m.: NAIRU RPP 2009	6,2	6,0	5,8	5,7	5,6
NAIRU DPEF 2010-2013	7,7	7,5	7,4	7,3	7,2
(III) revisioni della crescita delle ore lavorate per capita (p.p.) (*)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>CAPITALE</b>					
RPP 2009	1,6	1,5	1,5	1,5	1,6
DPEF 2010-2013	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9
Revisioni DPEF-RPP (p.p.)	-0,9	-0,9	-0,8	-0,7	-0,6

Note: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(\*) Rappresentano le differenze nel tasso di crescita delle variabili corrispondenti.

(\*\*) Rappresenta la differenza nel tasso di crescita del fattore lavoro moltiplicato per la quota dei redditi da lavoro (0,65).

(\*\*\*) Rappresenta la differenza nel tasso di crescita del fattore capitale moltiplicato per la quota dei redditi da capitale (0,35).

### III.6 STRATEGIA DI BILANCIO

Negli anni a venire la politica di bilancio dovrà contemperare l'obiettivo del superamento dei problemi strutturali del Paese con il controllo del disavanzo pubblico. Solo così l'attuale difficile fase congiunturale può trasformarsi davvero in opportunità di sviluppo.

Di fronte al dispiegarsi della recessione, il Governo, in piena coerenza con gli indirizzi europei, a partire dall'*European Economic Recovery Plan*, ha adottato una serie di misure anti-crisi. Gli interventi sono stati realizzati compatibilmente con la struttura dei nostri conti pubblici e, pertanto, le azioni intraprese sono state disegnate in modo da risultare quanto più possibile neutrali in termini di saldo di bilancio.

Si è trattato di un'impostazione necessaria, in considerazione dell'alto livello del debito pubblico in relazione al PIL, rapporto che è destinato ad accrescersi nel biennio 2009-2010 per il peggioramento atteso del disavanzo pubblico indotto in larga misura dall'operare degli stabilizzatori automatici. L'incidenza della spesa per interessi sul PIL aumenterà nei prossimi anni, come evidenziato nel paragrafo III.4.

In tale contesto, un significativo aumento del disavanzo a seguito di interventi discrezionali di *policy* avrebbe potuto causare un'ulteriore pressione al rialzo sui differenziali di rendimento, con un conseguente incremento della spesa per interessi. D'altra parte, un aumento generalizzato dei tassi di interesse nell'economia avrebbe annullato i benefici dello stimolo fiscale.

L'adozione di misure con impatto neutrale sul bilancio da parte del Governo si è rivelata non solo necessaria, ma anche efficace, in quanto essa ha certamente contribuito a rassicurare gli investitori internazionali sul rigore della politica di bilancio e la sostenibilità della finanza pubblica italiana nel lungo periodo. Rispetto ai picchi del primo trimestre, anche grazie all'allentamento delle tensioni sui mercati internazionali, i differenziali di rendimento si sono ridotti in modo apprezzabile.

L'impostazione prudente della politica di bilancio del Governo è stata giudicata una risposta corretta e adeguata al rallentamento economico dalla Commissione europea<sup>22</sup>, dal Consiglio dell'Unione europea<sup>23</sup> e dall'OCSE<sup>24</sup>, anche alla luce dell'alto livello del debito pubblico italiano.

L'equilibrio dei conti pubblici è stato perseguito con fatica e sacrifici dall'Italia negli ultimi 15 anni e costituisce un presupposto essenziale per una crescita sostenibile. L'impostazione prudente seguita fin qui dallo scoppio della crisi risulta confermata nell'orizzonte temporale coperto dal DPEF. Lo spazio di manovra della politica di bilancio, infatti, continua a essere oggettivamente limitato dall'elevato ammontare del debito pubblico. La possibilità che si verifichino di nuovo turbolenze sui mercati finanziari è un ulteriore elemento che consiglia una politica di bilancio sostanzialmente neutrale.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> 'Italy: Macro Fiscal Assessment, An Analysis of the February 2009 Update of the Stability Programme', ECFIN/F1/REP 50719/09-EN, 11 marzo 2009.

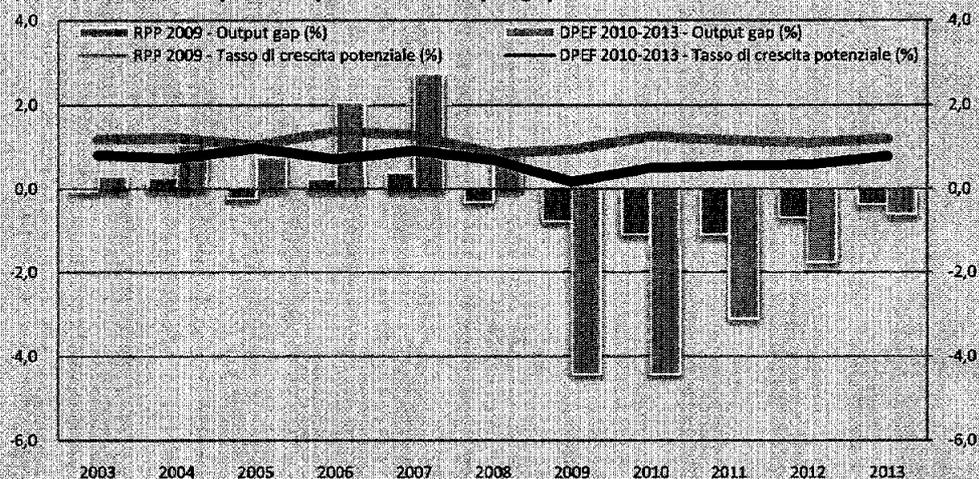
<sup>23</sup> Opinione del Consiglio dell'Unione sull'Aggiornamento del Programma di Stabilità, 10 marzo 2009.

<sup>24</sup> 'Economic Survey of Italy 2009', OCSE, giugno 2009.

<sup>25</sup> Anche lo stato delle partite correnti, il cui saldo è negativo dal 2000 per la perdita di competitività dell'economia, costituisce un ostacolo a manovre fiscali espansive, che finirebbero per peggiorare il saldo.

quadro macroeconomico corrente, il PIL potenziale del 2008 risulta essere nettamente inferiore in livello rispetto al PIL effettivo. L'incoerenza nella dinamica dell'output gap per il 2008 mette chiaramente in evidenza un limite dell'attuale modello adottato a livello europeo per la derivazione del PIL potenziale. Tecnicamente, a causa della natura bilaterale dei filtri statistici impiegati per la stima delle variabili sottostanti, il PIL potenziale risulta essere estremamente sensibile alle revisioni statistiche dei dati storici e delle proiezioni future e, più in generale, alle ipotesi sugli andamenti correnti del ciclo economico. In conclusione, l'incertezza sulla traiettoria futura del PIL potenziale è in questo momento particolarmente elevata.

#### Tassi di crescita del prodotto potenziale e output gap - RPP 2009 e del DPEF 2010-2013



#### Fattori sottostanti la revisione della crescita potenziale - RPP 2009 e DPEF 2010-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>TASSO DI CRESCITA DEL PIL POTENZIALE</b>					
RPP 2009	0,9	1,3	1,2	1,1	1,2
DPEF 2010-2013	0,2	0,5	0,6	0,6	0,8
Revisioni DPEF-RPP (p.p.)	-0,8	-0,8	-0,6	-0,5	-0,4
di cui: (i) revisioni della produttività totale dei fattori (PTF) (p.p.) (*)	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1
(ii) revisioni nel contributo del fattore lavoro (p.p.) (**)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
(iii) revisioni nel contributo del fattore capitale (p.p.) (***)	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
<b>Analisi dei contributi alla crescita del PIL potenziale</b>					
<b>PRODUTTIVITA' TOTALE DEI FATTORI (PTF)</b>					
RPP 2009	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5
DPEF 2010-2013	-0,3	-0,1	0,0	0,2	0,4
Revisioni DPEF-RPP (p.p.)	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1
<b>LAVORO</b>					
RPP 2009	0,4	0,8	0,5	0,2	0,2
DPEF 2010-2013	0,3	0,6	0,4	0,1	0,1
Revisioni DPEF-RPP (p.p.)	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
di cui: (i) revisioni nel tasso di crescita dell'offerta potenziale di lavoro (p.p.) (*)	0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
- (i.a) revisioni nel tasso di crescita della popolazione attiva (p.p.) (*)	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
- (i.b) revisioni nel tasso di partecipazione strutturale (p.p.) (*)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
(ii) revisioni nella crescita del complemento a 1 del NAIRU (p.p.) (*)	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>p.m.: NAIRU RPP 2009</b>					
NAIRU RPP 2009	6,2	6,0	5,8	5,7	5,6
NAIRU DPEF 2010-2013	7,7	7,5	7,4	7,3	7,2
(iii) revisioni della crescita delle ore lavorate per capita (p.p.) (*)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>CAPITALE</b>					
RPP 2009	1,6	1,5	1,5	1,5	1,6
DPEF 2010-2013	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9
Revisioni DPEF-RPP (p.p.)	-0,9	-0,9	-0,8	-0,7	-0,6

Note: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(\*) Rappresentano le differenze nel tasso di crescita delle variabili corrispondenti.

(\*\*) Rappresenta la differenza nel tasso di crescita del fattore lavoro moltiplicato per la quota dei redditi da lavoro (0,65).

(\*\*\*) Rappresenta la differenza nel tasso di crescita del fattore capitale moltiplicato per la quota dei redditi da capitale (0,35).

### III.6 STRATEGIA DI BILANCIO

Negli anni a venire la politica di bilancio dovrà contemperare l'obiettivo del superamento dei problemi strutturali del Paese con il controllo del disavanzo pubblico. Solo così l'attuale difficile fase congiunturale può trasformarsi davvero in opportunità di sviluppo.

Di fronte al dispiegarsi della recessione, il Governo, in piena coerenza con gli indirizzi europei, a partire dall'*European Economic Recovery Plan*, ha adottato una serie di misure anti-crisi. Gli interventi sono stati realizzati compatibilmente con la struttura dei nostri conti pubblici e, pertanto, le azioni intraprese sono state disegnate in modo da risultare quanto più possibile neutrali in termini di saldo di bilancio.

Si è trattato di un'impostazione necessaria, in considerazione dell'alto livello del debito pubblico in relazione al PIL, rapporto che è destinato ad accrescersi nel biennio 2009-2010 per il peggioramento atteso del disavanzo pubblico indotto in larga misura dall'operare degli stabilizzatori automatici. L'incidenza della spesa per interessi sul PIL aumenterà nei prossimi anni, come evidenziato nel paragrafo III.4.

In tale contesto, un significativo aumento del disavanzo a seguito di interventi discrezionali di *policy* avrebbe potuto causare un'ulteriore pressione al rialzo sui differenziali di rendimento, con un conseguente incremento della spesa per interessi. D'altra parte, un aumento generalizzato dei tassi di interesse nell'economia avrebbe annullato i benefici dello stimolo fiscale.

L'adozione di misure con impatto neutrale sul bilancio da parte del Governo si è rivelata non solo necessaria, ma anche efficace, in quanto essa ha certamente contribuito a rassicurare gli investitori internazionali sul rigore della politica di bilancio e la sostenibilità della finanza pubblica italiana nel lungo periodo. Rispetto ai picchi del primo trimestre, anche grazie all'allentamento delle tensioni sui mercati internazionali, i differenziali di rendimento si sono ridotti in modo apprezzabile.

L'impostazione prudente della politica di bilancio del Governo è stata giudicata una risposta corretta e adeguata al rallentamento economico dalla Commissione europea<sup>22</sup>, dal Consiglio dell'Unione europea<sup>23</sup> e dall'OCSE<sup>24</sup>, anche alla luce dell'alto livello del debito pubblico italiano.

L'equilibrio dei conti pubblici è stato perseguito con fatica e sacrifici dall'Italia negli ultimi 15 anni e costituisce un presupposto essenziale per una crescita sostenibile. L'impostazione prudente seguita fin qui dallo scoppio della crisi risulta confermata nell'orizzonte temporale coperto dal DPEF. Lo spazio di manovra della politica di bilancio, infatti, continua a essere oggettivamente limitato dall'elevato ammontare del debito pubblico. La possibilità che si verifichino di nuovo turbolenze sui mercati finanziari è un ulteriore elemento che consiglia una politica di bilancio sostanzialmente neutrale.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> 'Italy: Macro Fiscal Assessment, An Analysis of the February 2009 Update of the Stability Programme', ECFIN/F1/REP 50719/09-EN, 11 marzo 2009.

<sup>23</sup> Opinione del Consiglio dell'Unione sull'Aggiornamento del Programma di Stabilità, 10 marzo 2009.

<sup>24</sup> 'Economic Survey of Italy 2009', OCSE, giugno 2009.

<sup>25</sup> Anche lo stato delle partite correnti, il cui saldo è negativo dal 2000 per la perdita di competitività dell'economia, costituisce un ostacolo a manovre fiscali espansive, che finirebbero per peggiorarne il saldo.

La crisi economica si ripercuote sui conti pubblici esercitando una pressione al rialzo su alcune voci di spesa e una contrazione delle entrate. La caduta del PIL ricomponne i conti pubblici in funzione della diversa elasticità delle singole voci. Nel caso italiano l'effetto di stabilizzazione automatica del bilancio pubblico opera prevalentemente sul versante delle entrate, meno su quello delle spese. Nell'immediato, inoltre, agisce sui conti pubblici un effetto meccanico, legato alla discesa del PIL, che ad ammontare immutato delle singole poste di entrata e di spesa tende ad aumentare l'incidenza sul prodotto in proporzione alla loro dimensione relativa. In presenza di saldi sostanzialmente immutati, cresce il peso dell'attività dell'operatore pubblico nell'economia. Anche a parità di interventi effettuati, ne risulta alterata la composizione in termini di rapporti al PIL e quindi l'immagine dell'operato delle Amministrazioni pubbliche offerta dai conti pubblici. Gli effetti di ricomposizione muovono nella direzione di aumentare principalmente l'incidenza di alcune poste di bilancio caratterizzate da una maggiore rigidità; si comprimono pertanto, almeno nell'immediato, i margini di manovra della politica di bilancio discrezionale.

La politica di bilancio dei prossimi anni continuerà a poggiare su tre pilastri:

- il sostegno alla crescita e il recupero di produttività;
- il mantenimento degli equilibri di finanza pubblica;
- la prosecuzione del sostegno temporaneo alle famiglie e alle imprese.

In un quadro di mantenimento del controllo dei conti pubblici, che eviti pressioni in aumento del debito portandolo su un sentiero insostenibile, la strategia del Governo nel medio-lungo periodo mira a preparare l'Italia all'uscita dalla crisi. Gli strumenti che il settore pubblico può utilizzare per sostenere la produttività del sistema economico sono di vario tipo.

Le potenzialità di sviluppo di un Paese dipendono dalla sua capacità di ricambio e di innovazione del capitale, sia fisico sia umano, dalla dotazione e dalla qualità delle infrastrutture immateriali e dalla solidità delle sue istituzioni sociali, in un contesto in cui la ripartizione del prelievo fiscale non ostacoli la capacità produttiva del sistema. L'intervento pubblico può svolgere un ruolo fondamentale in ciascuno di questi campi.

Le istituzioni sociali, le regole di solidarietà e di condivisione dei rischi a livello collettivo sono particolarmente poste sotto *stress* da crisi economiche della portata di quella attuale. L'Italia si è trovata esposta a causa di una struttura della spesa per protezione sociale concentrata soprattutto su alcune categorie di beneficiari (coloro che sono o sono stati inclusi nel mercato del lavoro a tempo indeterminato), e meno sulle categorie al di fuori di tale perimetro, che nella gran parte degli altri paesi europei trovano una rete di sicurezza in strumenti di sostegno al reddito. Si sono resi pertanto necessari interventi di estensione della copertura offerta dagli ammortizzatori sociali.

Le infrastrutture materiali sono alla base del livello di produttività di un Paese; costituiscono un fattore determinante della sua capacità competitiva. Gli investimenti pubblici hanno rappresentato un volano per lo sviluppo dell'Italia del secondo dopoguerra; oggi invece l'Italia registra un ritardo di accumulazione che la pone dietro agli altri principali *partner* europei. Un piano strategico di grandi opere è stato avviato negli anni scorsi. Ne è già stata accelerata l'attuazione, secondo priorità dettate dall'obiettivo del sostegno alla crescita. Un supporto proviene dalla semplificazione delle procedure e dalla

chiara ripartizione delle competenze tra i livelli decisionali coinvolti nell'azione di investimento. Semplificazione e riordino della normativa, riduzione degli adempimenti burocratici sono nell'agenda del Governo, che è intervenuto dando priorità alla semplificazione delle procedure di avvio dell'attività d'impresa; altre iniziative per abbattere l'eccesso di oneri burocratici possono essere intraprese.

L'investimento in capitale umano costituisce il necessario complemento delle infrastrutture materiali. Richiede un processo di riforma del sistema dell'istruzione, della formazione e della ricerca che miri ad innalzare la qualità del servizio reso e a formare cittadini capaci di sfruttare al massimo le opportunità che la società e il sistema economico mettono loro a disposizione. L'azione su questo fronte va rafforzata e resa più pregnante. Le risorse vanno reindirizzate evitandone utilizzi inefficaci e ponendo al centro i risultati conseguiti in termini di qualità del servizio offerto ai cittadini.

Le infrastrutture immateriali determinano il contesto in cui si svolge l'attività dell'economia. Si tratta in larga parte del risultato della prestazione di servizi da parte dell'Amministrazione pubblica: la giustizia, l'ordine pubblico, politiche sociali, servizi pubblici generali. I servizi pubblici entrano tra i fattori produttivi del sistema economico; migliorando la propria efficienza, pertanto, l'Amministrazione pubblica riduce i costi impliciti per l'apparato produttivo. Nei paesi avanzati, dove il ruolo dell'intervento del settore pubblico nell'economia si è esteso nel tempo, l'operatività dell'Amministrazione pubblica influenza la competitività dell'apparato produttivo forse più di altri fattori.

Su questi aspetti l'operatore pubblico ha potenzialmente la massima capacità di intervento: deve modificare comportamenti propri e/o delle proprie articolazioni amministrative. In questa direzione muovono le riforme, avviate con il Piano Industriale del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione che si propone di rafforzare la meritocrazia, l'innovazione e la trasparenza attraverso una riforma del lavoro pubblico; di razionalizzare l'organizzazione delle Amministrazioni attraverso il riordino di enti e la revisione delle norme in materia di utilizzo del personale (cfr. par. IV.1).

Naturalmente, la predisposizione di un'azione di recupero di efficienza della prestazione dei servizi pubblici diviene più complessa in strutture articolate su più livelli di governo, soprattutto se queste godono di un grado elevato di autonomia. A questo proposito, giocherà un ruolo fondamentale il nuovo disegno del decentramento previsto dalla delega sul federalismo fiscale, che pone al centro del processo di allocazione delle risorse criteri basati su costi e fabbisogni di spesa *standard*, superando esplicitamente il criterio della spesa storica (cfr. par. IV.2).

Gli interventi che il settore pubblico dovrà attivare nei prossimi anni per sostenere la produttività del sistema economico eserciteranno in molti casi effetti finanziari sui conti pubblici. L'esigenza di non accrescere il disavanzo e di non aggravare il carico fiscale – che anzi dovrà essere ridotto – impone di reperire le risorse necessarie attraverso una riqualificazione delle spesa pubblica che ne riallochi una parte, salvaguardandone un utilizzo propulsivo per la produttività del sistema economico.

L'intervento di razionalizzazione della spesa pone problemi di due tipi: richiede strumenti di intervento differenziati a seconda della tipologia di spesa; pone difficoltà di valutazione dei risultati conseguiti dagli interventi attuati anch'esse di tipo diverso in base al tipo di spesa.

La spesa pubblica può essere classificata in base a tre principali finalità: (i) spese per consumi finali; (ii) spese per trasferimenti monetari; (iii) spese connesse all'accumulazione del capitale materiale.

Le spese per consumi finali sono rappresentate dalle risorse finanziarie destinate all'offerta di beni e servizi per il settore privato; si tratta di beni e servizi direttamente prodotti dalla Pubblica Amministrazione o acquisiti dal settore *market* (principalmente destinati a consumi individuali per sanità e protezione sociale). Le spese per trasferimenti monetari correnti a settori esterni alla Pubblica Amministrazione entrano nel reddito disponibile dei beneficiari. Le spese per accumulazione comprendono gli investimenti pubblici diretti e i trasferimenti in conto capitale che vanno a sostenere l'attività di investimenti del settore privato. Nel 2008 in media oltre il 50 per cento della spesa in Italia è stato destinato a trasferimenti, oltre il 40 per cento circa è stato destinato a consumi finali e meno del 10 per cento all'accumulazione di capitale.

TAVOLA III. 10: SPESA PER CATEGORIE ECONOMICHE

CATEGORIE ECONOMICHE	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
milioni di euro									
Spesa per consumi finali	34.413	80.313	141.216	170.151	219.728	290.818	299.260	304.357	318.112
Spese per trasferimenti monetari	40.617	113.643	195.262	286.979	299.841	343.913	356.498	380.538	397.784
di cui: Interessi	9.003	36.200	70.727	109.794	75.561	66.065	68.578	77.215	80.891
Spese connesse all'accumulazione di capitale	9.076	22.040	37.025	42.583	30.814	58.668	74.545	62.890	59.027
Spesa pubblica complessiva	84.106	215.996	373.503	499.713	550.383	693.399	730.303	747.795	774.923
composizione percentuale									
Spesa per consumi finali	40,92	37,18	37,81	34,05	39,92	41,94	40,98	40,70	41,05
Spese per trasferimenti monetari	48,29	52,61	52,28	57,43	54,48	49,60	48,82	50,89	51,33
di cui: Interessi	10,70	16,76	18,94	21,97	13,73	9,53	9,39	10,33	10,44
Spese connesse all'accumulazione di capitale	10,79	10,20	9,91	8,52	5,60	8,46	10,21	8,41	7,62
Spesa pubblica complessiva	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

La parte più significativa della spesa pertanto è destinata a trasferimenti monetari. Questa per circa il 70 per cento è rappresentata da prestazioni sociali in denaro, principalmente pensioni; per quasi il 20 per cento dagli interessi. L'intervento di riqualificazione all'interno di questo comparto di spesa richiede riforme di struttura. Si tratta infatti di erogazioni caratterizzate da elevati gradi di rigidità, la cui dinamica è guidata principalmente dalla normativa vigente (che definisce i principi e i requisiti in base ai quali i cittadini hanno diritto alle prestazioni, come per le pensioni), oppure da impegni inderogabili presi nei confronti dei destinatari (come per gli interessi sul debito pubblico). Le reazioni di queste poste a modifiche normative sono lente e complesse, data la vasta platea dei soggetti interessati; l'entrata a regime delle eventuali riforme strutturali può avvenire solo in tempi lunghi.

La seconda rilevante componente della spesa riguarda i consumi finali. Le risorse finanziarie assumono principalmente la forma di redditi da lavoro e di consumi intermedi. Questi vanno ad acquisire gli *input* del processo di produzione dei servizi pubblici.

Interventi su queste voci sono già stati effettuati in passato, specie sui consumi intermedi. Tuttavia un'operazione di riqualificazione di questo comparto di spesa richiede valutazioni sui processi e sui risultati della produzione pubblica - che ci si attende possano essere incentivati dal processo di attuazione del federalismo fiscale - poiché solo in questo modo è possibile stabilire quali siano gli impieghi meno produttivi.

Lo stesso tipo di considerazioni vale per la terza componente della spesa, quella destinata all'accumulazione del capitale, per la quale l'esigenza di disporre di una valutazione dei risultati è, se possibile, ancora più pressante. Per gli investimenti diretti è necessario esaminare i processi di attuazione dei progetti avviati e possibilmente verificare l'impatto che le opere realizzate potranno esercitare sulla capacità produttiva del sistema economico; per i trasferimenti in conto capitale occorre valutare anche la capacità di realizzazione dei soggetti privati cui essi sono destinati.

La necessità di dirottare la spesa dagli utilizzi meno produttivi e meno efficienti ed efficaci verso quelli che lo sono di più, richiede di disporre di valutazioni sugli effetti della spesa pubblica, in termini di ricaduta sul benessere collettivo e sul potenziale di crescita del sistema economico, e di valutazioni sulle modalità con cui le risorse pubbliche vengono impiegate per produrre tali effetti. L'attività lungo questa direttrice è stata avviata all'interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ma dovrà continuare su basi strutturate con il coinvolgimento delle altre Amministrazioni pubbliche.

In particolare, sta proseguendo il programma di analisi e valutazione della spesa avviato nel 2007 con la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica. L'attività è stata resa permanente e affidata alla Ragioneria Generale dello Stato. L'analisi, inizialmente circoscritta a cinque Ministeri (Interno, Giustizia, Infrastrutture, Trasporti e Istruzione), è stata estesa a tutte le Amministrazioni dello Stato. L'obiettivo ultimo è quello di assicurare al decisore politico la disponibilità delle informazioni e delle analisi su cui operare le scelte più opportune al fine di migliorare il livello dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica.

In questa prima fase il lavoro si è concentrato, da un lato, sulla qualità delle informazioni del bilancio dello Stato, per migliorarne la certezza, la trasparenza e la significatività; dall'altro, sulle questioni della misurabilità dei risultati dell'attività delle Amministrazioni e delle politiche pubbliche.

La considerazione di questi aspetti consente di migliorare la conoscenza dell'*input* iniziale (cioè come le risorse finanziarie vengono allocate a monte del processo produttivo) e dell'*output* finale (che pone questioni di misurazione complesse anche sotto il profilo teorico), rendendo maggiormente significativo l'utilizzo di queste informazioni nell'ordinario processo di formazione e gestione del bilancio e favorendo una più razionale allocazione delle risorse. In questo senso, le attività in corso costituiscono un passo obbligato per poter operare le successive analisi sistematiche sull'efficacia e l'efficienza dell'intervento pubblico, che richiedono l'approfondimento di aspetti quali l'organizzazione dell'attività sul territorio, la dimensione ottima delle strutture, le modalità di fornitura dei servizi pubblici.

Per quanto riguarda la qualità, la lettura e l'interpretazione delle informazioni del bilancio, nonché l'analisi dei processi che governano la formazione del bilancio e la gestione delle risorse pubbliche, l'attività è mirata a individuare le criticità strutturali in termini di rappresentazione, finanziamento e gestione della spesa; criticità che occorre rimuovere affinché il bilancio possa contribuire pienamente a un efficiente utilizzo delle

risorse pubbliche. Si tratta di questioni da tempo all'attenzione dei principali organismi internazionali, segnalate anche recentemente nelle raccomandazioni della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica e nelle osservazioni formulate dalla Corte dei Conti nell'esame del Rendiconto Generale dello Stato. Il miglioramento della qualità della spesa pubblica richiede la comprensione dei processi che la regolano e l'individuazione dei molteplici aspetti che possono ostacolarne la piena realizzazione: l'eccessiva rigidità, in fase sia di formazione sia di gestione delle risorse; il grado di chiarezza e di effettiva fruibilità delle informazioni rese dal bilancio pubblico; la complessità di alcune procedure di spesa, che comportano difficoltà per le stesse Amministrazioni e ritardi nell'erogazione; lo scarso ruolo della rendicontazione a fini di valutazione *ex post* degli impieghi della spesa pubblica. Delle attività avviate si darà conto in un'apposita Relazione sulla spesa prevista dalla Legge finanziaria per il 2008<sup>26</sup>.

Per quanto riguarda la misurazione di obiettivi e risultati dell'attività delle Amministrazioni e delle politiche pubbliche, un esame delle 'Note preliminari' allegate allo stato di previsione di ciascun Ministero ha evidenziato ampi margini di miglioramento sotto il profilo dei contenuti e degli utilizzi di questo strumento a fini di programmazione. Tali miglioramenti riguardano, in modo particolare, l'individuazione degli obiettivi dei programmi di spesa delle Amministrazioni, la più accurata definizione degli indicatori per la loro misurazione, la fissazione del percorso temporale di raggiungimento degli obiettivi, la disponibilità di termini di paragone per qualificare il livello dell'intervento e/o del miglioramento atteso. La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della spesa non può prescindere dalla misurazione, seppur nei limiti posti dalla natura dell'attività svolta dall'operatore pubblico, dei risultati effettivamente conseguiti a fronte degli obiettivi prefissati e delle risorse utilizzate. A questo proposito occorre migliorare i sistemi e i metodi per la definizione e la verifica degli indicatori di *performance* da associare alle politiche pubbliche fornendo un supporto adeguato alle Amministrazioni. In questo ambito, l'adozione di una metodologia comune per la definizione degli indicatori favorisce il confronto tra i risultati ottenuti e, potenzialmente, innesca un circuito virtuoso in cui far emergere le migliori esperienze.

---

<sup>26</sup> Art. 3, comma 67, L. n. 244/2007 (Legge Finanziaria per il 2008).

## IV. ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

Il primo anno di attività del Governo è stato caratterizzato da un'intensa produzione legislativa, in linea con le missioni individuate nel suo programma. Molti interventi sono stati adottati in risposta alla crisi economica internazionale e al verificarsi di calamità naturali.

In primo luogo, il Governo ha ritenuto essenziale rilanciare lo sviluppo economico e incrementare la produttività. Numerosi provvedimenti sono stati adottati per modernizzare la Pubblica Amministrazione, introdurre misure di semplificazione amministrativa, alleggerire il carico fiscale e contributivo, favorire una maggiore partecipazione al mercato del lavoro. Le misure di detassazione della parte variabile delle retribuzioni, in particolare, hanno rappresentato una spinta alla riforma del sistema di relazioni industriali in direzione di un più avanzato equilibrio tra sostegno alla crescita e alla produttività del lavoro e istanze di giustizia sociale.

In secondo luogo, il Governo è intervenuto nel settore della sicurezza e della giustizia, attraverso il potenziamento delle risorse devolute a tali funzioni, al fine di perseguire una maggiore inclusione sociale e certezza del diritto.

Al tempo stesso, il Governo ha impresso un'accelerazione al processo di attuazione del federalismo fiscale. Il federalismo fiscale, mirato a riportare un'enorme area di governo sotto il vincolo democratico fondamentale del "*no taxation without representation*", produrrà effetti forti e positivi in termini di (i) responsabilità nell'uso del pubblico denaro, riducendo la attuale non frenata tendenza alla presenza pubblica nell'economia; (ii) moralità; (iii) equità; (iv) contrasto all'evasione fiscale.

Ulteriori misure sono state finalizzate alla modernizzazione e all'adeguamento del mercato del lavoro intervenendo sulle tipologie contrattuali che maggiormente possono facilitare l'accesso al lavoro e l'emersione (contratto a termine, apprendistato, lavoro a chiamata, buoni lavoro), semplificando la gestione documentale del rapporto di lavoro e permettendo il cumulo tra lavoro e pensioni. In questo quadro ha assunto un valore significativo l'accordo con le Regioni per il rafforzamento del sistema di ammortizzatori sociali, con l'obiettivo di non disperdere e anzi valorizzare il capitale umano delle imprese e sostenere il reddito delle famiglie e di tutte le categorie di lavoratori compresi quelli atipici e temporanei.

Nell'ambito di altre importanti funzioni pubbliche, sono stati attuati interventi di riforma nel campo dell'istruzione e della ricerca nonché di valorizzazione del patrimonio artistico e culturale. Sono state inoltre ideate procedure per colmare il divario tecnologico del Paese. Specifici provvedimenti hanno affrontato l'emergenza abitativa. Sono state avviate iniziative concrete a favore del comparto sicurezza e difesa.

In campo economico, rivestono un ruolo importante da un lato il piano di riforma della Pubblica Amministrazione<sup>1</sup> volto a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici (par. IV.1), con una riduzione dei costi dei servizi erogati alle famiglie e alle imprese, e dall'altro le politiche di innovazione per accrescere la competitività delle

<sup>1</sup> L. n. 15/2009.

imprese. Queste finalità sono perseguite attraverso l'implementazione del Piano "i2012 - Strategie per l'Innovazione 2012". "i2012" è il programma quadro che integra le politiche per l'innovazione nella P.A. (Piano di *e-Government* 2012) e le politiche per l'innovazione per le imprese. Si tratta di un'azione di profonda innovazione tecnologica che si concretizza in un insieme di progetti di innovazione volti a modernizzare la P.A. e a migliorare la competitività del sistema Paese, raccordandosi anche con gli interventi strutturali di ammodernamento dell'Italia (i.e. infrastrutture a Larga Banda e servizi). In questo contesto si darà particolare rilievo all'attività della 'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione' in materia di supporto tecnico scientifico nell'istruttoria e valutazione dei progetti di innovazione industriale (quali ad esempio Industria 2015) e di promozione di nuove iniziative che favoriscano il trasferimento tecnologico. Sono state introdotte importanti misure di semplificazione normativa con l'abrogazione di oltre 30 mila leggi<sup>2</sup>. La riforma dei servizi locali è in fase di perfezionamento in linea con la nuova impostazione introdotta lo scorso anno<sup>3</sup>. Per quanto attiene alle Zone Franche Urbane (ZFU), nel mese di maggio il Governo ha individuato, in linea con i criteri definiti dal CIPE, 22 zone caratterizzate da un regime di forte defiscalizzazione<sup>4</sup>. In tema di energia, territorio e ambiente, il Governo ha gestito con tempestività l'emergenza rifiuti in Campania<sup>5</sup> e l'evento sismico in Abruzzo<sup>6</sup>; molteplici interventi sono stati adottati in materia di energia<sup>7</sup>, di risorse idriche e di protezione dell'ambiente<sup>8</sup>. La tutela del patrimonio ambientale nazionale rappresenta infatti una delle maggiori ricchezze del Paese e lo strumento per garantire uno sviluppo sostenibile alle generazioni future.

Al fine di rilanciare il settore agro-alimentare, specifiche misure sono state adottate per salvaguardare i prodotti tipici del Paese e aumentarne la diffusione sui mercati esteri<sup>9</sup>.

In tema di sicurezza e giustizia l'attività del Governo è stata particolarmente intensa. In materia di sicurezza, di tutela delle donne e di contrasto alla criminalità, sono stati previsti piani coordinati di controllo del territorio<sup>10</sup> e predisposte norme finalizzate al contrasto della violenza sessuale e degli atti persecutori<sup>11</sup> e contro la criminalità organizzata<sup>12</sup> e l'immigrazione clandestina.

<sup>2</sup> D.L.n. 112/2008 convertito in L.n.133/2008, D.L.n. 200/2008 convertito in L.n. 9/2009.

<sup>3</sup> L. 133/2008.

<sup>4</sup> Con l'approvazione definitiva da parte del Senato dell'A.S. 1195 (ex A.C. 1441-ter) contenente disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, è stata prevista l'estensione delle ZFU ad altre aree del Paese, mediante l'aggiornamento dei criteri e degli indicatori e la copertura finanziaria oltre il primo biennio per le 22 ZFU già individuate. Con tale provvedimento normativo è stato altresì disposto il riordino della disciplina dei principali aiuti alle imprese.

<sup>5</sup> D.L. n. 90/2008, convertito in L. n. 123/2008; D.L.n. 172/2008 recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale, convertito in L. n. 210/2008.

<sup>6</sup> Nell'ambito degli interventi a favore dell'Abruzzo, possono essere annoverate anche gli strumenti economici disponibili per le aree sottoutilizzate quali le ZFU, il Fondo di garanzia PMI e i contratti di programma e di sviluppo.

<sup>7</sup> D.L.n. 112/2008 convertito in L.n. 133/2008 (in particolare, l'art.7 recante misure in materia di energia nucleare).

<sup>8</sup> D.L.n. 208/2008 convertito in L.n. 13/2009.

<sup>9</sup> D.L. n. 171/2008 convertito in L. n. 205/2008, e D.L. n. 4/2009 in materia di produzione lattiera e quote latte, confluito nel D.L. n. 5/2008, convertito in L. n. 33/2009.

<sup>10</sup> D.L. n. 92/2008.

<sup>11</sup> D.L. n. 151/2008.

<sup>12</sup> D.L. n. 11/2009.

In tema di giustizia, gli interventi hanno riguardato principalmente la razionalizzazione del processo del lavoro nonché l'accelerazione del processo amministrativo e del contenzioso tributario<sup>13</sup>. Sono state inoltre disposte azioni di riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria<sup>14</sup> e in materia di funzionalità del sistema giudiziario<sup>15</sup>. Allo stesso tempo, il Governo ha varato disposizioni per l'accelerazione dei processi civili<sup>16</sup>. Tra le misure più rilevanti, l'aumento della competenza per valore del giudice di pace, un filtro per i ricorsi in Cassazione, l'ammissibilità della testimonianza scritta, la razionalizzazione e l'accelerazione dei tempi del processo.

La riforma del federalismo fiscale si ispira a principi di autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali e a una loro maggiore responsabilizzazione<sup>17</sup>. Sono definiti i rapporti tra i vari livelli di governo in materia di disciplina fiscale e nuove regole per perseguire gli obiettivi nazionali assunti nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita. I contenuti andranno definiti nei prossimi anni con l'elaborazione dei decreti di attuazione previsti dalla legge delega (par. IV.2).

Il Governo si è impegnato nella riforma del *welfare* e delle politiche giovanili, anche attraverso un più efficiente raccordo tra scuola e mercato del lavoro. È in fase di avvio un piano di azione sull'occupazione femminile incentrato sulla modulazione degli orari di lavoro e sulla sperimentazione di buoni universali per i servizi di cura e assistenza alla persona (par. IV.3). È in corso di approvazione lo schema di decreto legislativo di correzione e integrazione del Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro che si propone l'obiettivo di garantire in termini sostanziali uno dei tre diritti fondamentali del lavoratore (sicurezza, compenso equo, formazione e apprendimento continuo). I disegni di legge delega in materia di lavori usuranti e riforma del processo del lavoro sono in fase avanzata all'esame del Parlamento. Così come quello sulle forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili di impresa e quello relativo alla regolamentazione del diritto di sciopero nel settore dei trasporti che potranno consentire, sulla base di accordi tra le parti, la promozione dell'azione di soggetti sindacali dotati di reale rappresentatività. Per quanto riguarda i giovani, al fine di garantire loro un miglior accesso al mercato del lavoro è stato reso operativo il Fondo per le politiche giovanili, definito in base agli accordi assunti in sede di Conferenza Unificata con le Regioni e gli Enti Locali dal precedente Governo.

Nel campo dell'istruzione è stato attuato un processo di razionalizzazione del personale, accompagnato da una serie di interventi volti a premiare il merito e l'impegno degli studenti, ed è stato avviato un sistema nazionale di valutazione degli apprendimenti. È stata altresì riorganizzata la rete scolastica ed è stata valorizzata l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Il sistema universitario è stato interessato da un più generale riordino delle procedure di reclutamento dei docenti che favoriscano il merito (compresa la possibilità di chiamata diretta di studiosi provenienti da università straniere), da nuovi criteri di assegnazione delle risorse che tengono conto della qualità dell'offerta formativa degli atenei, da interventi per favorire il diritto allo studio dei meritevoli, e dalla facoltà di trasformare le università in fondazioni di diritto privato mantenendo il sistema di

<sup>13</sup> D.L. n. 112/2008 convertito in L.n. 133/2008, art. 53 e seguenti.

<sup>14</sup> D.L. n. 95/2008, convertito in L. n. 127/2008.

<sup>15</sup> D.L. n. 143/2008 convertito in L. n. 181/2008.

<sup>16</sup> L. n. 69/2009.

<sup>17</sup> L.n. 42/2009.

finanziamento pubblico<sup>18</sup>. È stato anche avviato un processo di riorganizzazione della politica del settore ricerca, mirata a sostenere e accompagnare la ristrutturazione e il rilancio competitivo del sistema produttivo e dei servizi. I passaggi essenziali sono rappresentati:

- dai lavori di elaborazione del nuovo Programma Nazionale della Ricerca, quale strumento di programmazione unitaria, che si concentrerà sui settori-chiave dell'economia e svilupperà una rigorosa pianificazione attuativa;
- dalle iniziative volte alla riconfigurazione degli enti pubblici di ricerca, che dovranno crescere nella capacità di “fare sistema” e di rispondere alla domanda strategica delle “*new economies*”;
- dalla stipula del Protocollo d’Intesa con le Regioni della Convergenza per rendere operative le risorse e avviare le procedure di selezione degli interventi relativi al PON Ricerca e Competitività;
- dalla Direttiva Ministeriale di riparto del Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST) e del Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR) per l’avvio degli interventi previsti dal decreto legislativo n. 297/1999;
- dalla presentazione al CIPE di una proposta organica di grandi progetti di alta valenza scientifica e di innovazione tecnologica a favore del sistema Paese, che punta anche alla realizzazione di una rete di infrastrutture tecnologiche immateriali, a servizio delle imprese e del sistema formativo.

Nell’ambito delle politiche culturali è stato definito un insieme di interventi per garantire la tutela, rilanciare la valorizzazione dei beni e delle attività culturali e offrire risposte efficaci ai bisogni di innovazione e qualità dei servizi. Tra le principali azioni si ricordano: il completamento della sede che ospiterà il museo nazionale delle arti del XXI secolo (MAXXI); l’attuazione delle convenzioni UNESCO; la tutela e la protezione dal rischio sismico e l’attività svolta in occasione del recente terremoto in Abruzzo, per la salvaguardia del patrimonio danneggiato; la valutazione ambientale strategica e i tavoli tecnici attivati con gli enti territoriali ai fini di co-pianificazione; le attività atte a garantire migliori condizioni per l’accessibilità e la fruizione del patrimonio archivistico e documentario e per la sua diffusione attraverso la rete *web*; il monitoraggio sull’attuazione della carta della qualità e dei servizi. Nel settore del cinema sono state rese operative le misure di incentivazione fiscale (*tax-shelter*) per agevolare la produzione, mentre per il settore dello spettacolo dal vivo è stata attuata la ricapitalizzazione delle fondazioni lirico-sinfoniche.

Al fine di colmare il ritardo nella diffusione delle tecnologie di comunicazione, è stato presentato un progetto di ampliamento della banda larga per raggiungere tutte le aree prive di tale servizio, che consentirebbe una velocità di connessione a *Internet* tra i 2 e i 20 *megabyte* al secondo entro il 2012<sup>19</sup>. Il progetto ha trovato una collocazione nelle disposizioni recentemente varate dal Parlamento<sup>20</sup>. Una moderna infrastruttura di comunicazione di questo tipo determina nuove opportunità e possibilità di lavoro per

<sup>18</sup> D.L. n. 112/2008 convertito in L.n. 133/2008; D.L. n. 137/2008 convertito L. n. 169/2008; D.L. n. 180/2008 convertito L. n. 1/2009.

<sup>19</sup> Progetto curato dal Dipartimento per le Comunicazioni del Ministero dello Sviluppo Economico. Attualmente il 13 per cento della popolazione cittadina italiana non dispone di tale servizio.

<sup>20</sup> L.n. 69/2009.

cittadini e imprese, favorisce la creazione di posti di lavoro, avvicina i cittadini e la Pubblica Amministrazione e attrae investimenti, costituendo così uno strumento per il rilancio economico del Paese. Inoltre, il Governo ha stabilito un calendario relativamente alla data di passaggio delle trasmissioni televisive dal sistema analogico a quello digitale (*switch-off*).

Per l'emergenza abitativa, il Governo ha previsto un insieme di misure volte a contenere il disagio di particolari categorie sociali attraverso un incremento dell'offerta di alloggi popolari; la proroga dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione ad uso abitativo nei Comuni con specifici requisiti<sup>21</sup>.

Infine, nel campo della politica estera comunitaria e di difesa sono state approvate numerose leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, tra cui quella del Trattato di Lisbona<sup>22</sup> e quella del Trattato di amicizia e cooperazione con la Libia<sup>23</sup>. A tali provvedimenti vanno aggiunti quelli per le missioni internazionali<sup>24</sup>.

#### IV.1 STIMA DEGLI EFFETTI DELLA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il programma di riforma del pubblico impiego e di modernizzazione della Pubblica Amministrazione è diretto ad aumentare l'efficienza e la produttività del settore pubblico per contribuire al rilancio della crescita complessiva dell'economia. Queste finalità sono perseguite attraverso la riforma della Pubblica Amministrazione e il Piano di *e-Government 2012*. La prima introduce e rafforza all'interno della P.A. criteri di premialità, valutazione dei risultati e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese. L'*e-Government 2012* è un'azione di profonda innovazione tecnologica che si concretizza in un insieme di progetti di innovazione digitale (in cui hanno priorità i settori della giustizia, salute, scuola e università e il rapporto cittadino-Pubblica Amministrazione) volti a modernizzare, rendere più efficiente e trasparente la Pubblica Amministrazione, migliorando la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese.

Gli obiettivi da perseguire da parte della Pubblica Amministrazione sono molteplici. Il meccanismo e i canali di trasmissione di un aumento della produttività e dell'efficienza del settore pubblico sulla crescita economica sono complessi. Semplificando, si possono individuare un effetto di offerta e uno di domanda. Dal lato dell'offerta, si hanno due impatti: (i) uno, diretto, sul valore aggiunto aggregato dell'economia dovuto all'aumento della produttività del settore pubblico (che rappresenta circa il 20 per cento dell'occupazione dipendente complessiva); (ii) l'altro sulla competitività del settore di mercato per la riduzione dei costi della Pubblica Amministrazione e l'aumento della produttività aggregata per una maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione (ad esempio i costi della burocrazia e della giustizia civile per le famiglie e le imprese). Dal lato della domanda, si determina: (i) un effetto di reddito

<sup>21</sup> D.L. n. 112/2008 convertito in L. n. 133/2008 art. 11; D.L. n. 158/2008 convertito in L. n. 199/2008; D.L. n. 162/2008 convertito in L. n. 201/2008. D.L. n. 78/2009, art. art. 23, c. 1.

<sup>22</sup> L. n. 130/2008.

<sup>23</sup> L.n. 7/2009.

<sup>24</sup> D.L. n. 147/2008, convertito nella L. n. 183/2008 per la missione in Georgia; D.L. n. 150/1983 sulla proroga delle missioni internazionali in corso; la L. n. 12/2009 recante proroghe delle missioni internazionali; D.L. n. 78/2009.

dovuto alle maggiori risorse disponibili per le famiglie, indotto dalla riduzione dei costi diretti e indiretti di acquisizione dei servizi; (ii) un effetto di ricomposizione della spesa aggregata dovuto al risparmio di spesa pubblica (che può generare una diversa spesa pubblica o una minore pressione fiscale e, quindi, una maggiore spesa privata).

Una valutazione quantitativa di questi effetti è complicata a causa della complessità delle interazioni descritte. Al fine di valutare l'impatto della riforma sul sistema economico, è stato condotto un esercizio di simulazione in cui si assume che la riforma si traduca in un aumento della produttività totale dei fattori (PTF) del settore pubblico e, quindi, della produttività totale aggregata influenzando, attraverso di questa, sull'attività economica. Il prodotto potenziale di un'economia, e quindi il suo tasso di crescita, dipendono, a parità di altre condizioni, dalla PTF che è una misura dell'efficienza con cui sono utilizzati i fattori produttivi.

Nell'ipotesi prudenziale che nei prossimi cinque anni la PTF del settore pubblico aumenti in misura compresa tra il 10 e il 20 per cento (come somma dell'effetto già acquisito della riduzione dell'assenteismo nel settore pubblico e dell'effetto atteso dell'azione di semplificazione delle procedure burocratiche e della riforma complessiva in corso di approvazione al Parlamento), il prodotto potenziale crescerebbe in media da un minimo di 0,5 punti percentuali a un massimo di 1 punto percentuale in più all'anno rispetto all'andamento in assenza dello *shock* determinato dalla riforma. Questo differenziale si esaurirebbe lentamente (nell'arco di dieci anni). Sulla domanda aggregata l'effetto sarebbe compreso tra 0,4 e 0,6 punti percentuali in più di crescita media annua e si concentrerebbe in particolare sugli investimenti e le esportazioni. Ne deriva che, nel quinquennio considerato, i differenziali cumulati di crescita, tra lo scenario che modella gli effetti della riforma e quello a legislazione invariata, sarebbero compresi tra 3 e 5 punti percentuali per il prodotto potenziale e tra 2 e 3,5 punti per la domanda aggregata. Il divario tra la maggiore crescita attesa per il prodotto potenziale e quella attesa per la domanda aggregata, che determina il PIL effettivo, dipenderà dalla fase del ciclo economico. Tuttavia, va notato che dall'azione di riforma della Pubblica Amministrazione intesa in senso largo, includendo tutto il settore pubblico compresi istruzione e sanità, si attende la quasi totale eliminazione del *gap* di crescita tra l'Italia e la media dei paesi dell'area dell'euro che nell'ultimo decennio è stato in media di 0,8 punti percentuali annui. I risultati indicati dipendono, oltreché dal modello utilizzato, dalle ipotesi condizionali. In particolare, gli effetti della riforma della Pubblica Amministrazione sulla crescita economica sono stati stimati in base a un aumento della PTF del settore pubblico (10-20 per cento nel quinquennio) che deve essere considerato solo un'ipotesi prudenziale rispetto a margini di incremento attesi intorno al 50 per cento.

#### IV.2 FEDERALISMO

A maggio è stata pubblicata la L. n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale con la quale viene data attuazione alle norme costituzionali sul finanziamento degli Enti decentrati (art. 119). Il Governo è delegato ad emanare decreti in materia di coordinamento della finanza dei vari livelli di governo, autonomia tributaria degli Enti decentrati e perequazione delle risorse finanziarie. Nel processo di coordinamento della

finanza pubblica si inseriscono le disposizioni contenute del Disegno di legge in materia di contabilità e finanza pubblica attualmente in discussione in Parlamento

Il nuovo sistema di finanziamento si ispira ai principi di autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali e di una loro maggiore responsabilizzazione; assegna ai livelli inferiori di governo tributi autonomamente istituiti, tributi propri derivati da leggi statali e quote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali; sopprime i precedenti trasferimenti erariali e stabilisce esplicitamente il superamento del criterio della spesa storica per la determinazione delle risorse trasferite; introduce fondi perequativi alimentati dalla fiscalità generale che vengono allocati con criteri diversi in base al tipo di prestazioni offerte; prevede un coinvolgimento diretto dei vari livelli istituzionali nel contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, con meccanismi di premialità.

La delega prevede, per le prestazioni che impongono costituzionalmente alle Regioni la garanzia di livelli essenziali (sanità, assistenza e funzioni amministrative dell'istruzione) e per quelle legate alle funzioni fondamentali degli Enti locali, una copertura finanziaria integrale nei limiti della spesa valutata in base a parametri *standard*. La copertura è affidata a trasferimenti perequativi, per colmare il divario tra fabbisogno di spesa *standard* (calcolato direttamente sulla spesa *standard* corrente per gli Enti locali e in base all'applicazione di costi *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni delle Regioni) e le entrate tributarie associate alle predette funzioni, valutate anch'esse in termini standardizzati. Per le altre funzioni, la copertura è lasciata all'autonomia tributaria e la perequazione deve ridurre le differenze nelle basi imponibili (capacità fiscale), senza penalizzare lo sforzo fiscale. Fanno eccezione alcuni specifici interventi. I servizi di trasporto locale sono in parte assimilati alle prestazioni connotate da livelli essenziali. Nella ripartizione dei fondi perequativi destinati agli Enti locali, alle Regioni è riconosciuta la facoltà di modificare l'effettiva allocazione tra i singoli enti, ma sempre in base ai medesimi criteri.

La delega definisce i rapporti tra i vari livelli di governo in materia di disciplina fiscale, prevedendo regole di condivisione degli obiettivi nazionali perseguiti nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita. In sede di predisposizione della Legge finanziaria, la delega prevede, in accordo con la Conferenza Unificata, l'adozione di norme di coordinamento della finanza pubblica che per ciascun livello di governo: definiscano gli obiettivi programmatici dei saldi, della pressione fiscale e del ricorso al debito; delineino le modalità per il conseguimento della convergenza di costi e fabbisogni *standard*; stabiliscano un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali. Un tale piano richiede un'armonizzazione dei bilanci pubblici in grado di assicurare la redazione dei bilanci dei vari enti in base a criteri predefiniti ed uniformi. I principi fondamentali saranno definiti da un apposito decreto delegato da emanarsi entro un anno. La delega dispone, per gli enti che mostrino scostamenti significativi dagli obiettivi, l'elaborazione di Piani per il conseguimento degli obiettivi di convergenza che verifichino l'entità dello scostamento e stabiliscano le modalità della correzione necessaria. La delega definisce norme che garantiscano il coordinamento della fiscalità dei vari livelli di governo all'interno del sistema tributario nazionale. L'obiettivo è di evitare doppie imposizioni e garantire una tendenziale correlazione tra prelievo e beneficio fruito nel territorio, così da rafforzare la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa.

La delega prevede un periodo transitorio durante il quale il sistema dovrà gradualmente convergere verso la nuova struttura di finanziamento<sup>25</sup> e dotarsi dei mezzi necessari al funzionamento del nuovo assetto. L'attuazione del nuovo sistema richiede la definizione di alcuni aspetti in evoluzione: sono ancora oggetto di normazione, nel nuovo Codice delle autonomie in fase di elaborazione, le funzioni fondamentali degli enti locali; gli *standard* minimi di servizio da assicurare su tutto il territorio nazionale devono essere definiti in base a valutazione di tipo generale (per il contenuto) e tecnico (per la misurazione). Inoltre, il calcolo delle spese, delle entrate e degli *standard* richiede la condivisione delle metodologie e dei dati su cui effettuare le stime e la rilevazione su basi sistematiche e metodologicamente testate di informazioni, di fonte amministrativa ed *extra* contabile, attualmente non disponibili. La verifica dell'obiettivo di accrescimento dell'efficienza della spesa, su cui fa perno l'allocazione delle risorse erariali, richiede un rafforzamento del monitoraggio.

La delega stabilisce che l'attuazione della riforma dovrà avvenire in un quadro di compatibilità con gli impegni assunti in sede di Patto di Stabilità e Crescita. La riforma dovrà assicurare l'effettivo conseguimento di una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche. Le leve su cui la riforma agisce sono: (i) un più stretto collegamento tra responsabilità di spesa e di prelievo; (ii) l'adozione di un sistema di finanziamento statale che, pur mantenendo un ruolo per la perequazione, lo colleghi a comportamenti di spesa efficienti nel garantire livelli minimi delle prestazioni essenziali su tutto il territorio nazionale piuttosto che ai comportamenti storicamente rilevati.

#### IV.3 WELFARE

Il Libro Bianco sul futuro del modello sociale: la vita buona nella società attiva<sup>26</sup> traccia la cornice di "valori e visioni" su cui fondare il passaggio da un *welfare* assistenziale a un *welfare* delle opportunità e delle responsabilità condivise. Il nuovo modello sociale è basato sull'idea del lavoro come prima risposta al bisogno e sulla coerente applicazione del principio dell'universalismo selettivo, che richiede un impiego delle erogazioni assistenziali o dei benefici fiscali in base a un'accurata selezione degli aventi diritto e meccanismi incentivanti dei comportamenti degli stessi destinatari, utili a rimuovere lo stato di bisogno.

Per quanto riguarda la selettività degli interventi, diversi provvedimenti del Governo a sostegno del reddito sono andati a vantaggio dei soggetti più colpiti dalla crisi economica. Tra di essi, per esempio, per il 2009 si annovera il *bonus* straordinario in denaro ai nuclei familiari a basso reddito il cui importo varia in relazione al numero dei componenti del nucleo, alla presenza di disabili e al livello del reddito complessivo nel 2007<sup>27</sup>. È inoltre in fase di esame parlamentare il disegno di legge recante delega in materia di lavori usuranti<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Le nuove modalità di perequazione entreranno a regime dopo cinque anni dalla determinazione dei valori di spesa associabili ai livelli essenziali delle prestazioni.

<sup>26</sup> Approvato dal Consiglio dei Ministri del 6 maggio 2009, il Libro Bianco arriva a un anno dalla consultazione pubblica avviata con il Libro verde 'La vita buona nella società attiva'.

<sup>27</sup> D.L. 29 n. 185/2008 convertito nella L. n. 2/2009.

<sup>28</sup> C.d. 'collegato lavoro', A.S. 1167.

Il presupposto per la sostenibilità del sistema di *welfare* è il corretto funzionamento del mercato del lavoro. Un moderno quadro regolatorio delle relazioni di lavoro, attento alla centralità della persona, deve porsi quali obiettivi sostanziali tre fondamentali diritti che dovranno essere garantiti a ogni persona che lavora. Il diritto ad ambienti di lavoro sicuri. Il diritto a un compenso equo non solo in quanto idoneo a garantire una esistenza libera e dignitosa, ma anche perché proporzionato ai risultati dell'impresa. Il diritto all'incremento delle conoscenze e delle competenze lungo tutto l'arco della vita quale vera garanzia di stabilità occupazionale e di espressione delle proprie potenzialità.

I tre diritti fondamentali del lavoro – salute e sicurezza, apprendimento continuo ed equa remunerazione – possono essere esaltati e meglio perseguiti nell'ottica unitaria dello "Statuto dei lavori" ipotizzato da Marco Biagi quale corpo di tutele progressive del lavoro costruite per geometrie variabili in funzione della anzianità di servizio e del reale grado di dipendenza economica del lavoratore. Le stesse proposte di incidere finalmente sul regime del recesso dal rapporto di lavoro potranno realizzare un maggiore consenso collegandosi a un congruo periodo di inserimento e collocandosi in un moderno sistema di tutele attive.

L'affermazione sostanziale di tali diritti dovrà essere sempre meno indotta dall'attore pubblico e sempre più affidata, in una logica di piena sussidiarietà, alle parti sociali, soprattutto nella dimensione territoriale e aziendale. Centrale, in questa prospettiva, è la recente riforma del sistema di relazioni industriali promossa dal Governo<sup>29</sup> con le misure di detassazione della parte variabile del salario<sup>30</sup> che dovranno ora diventare strutturali in modo da sostenere adeguatamente la contrattazione di secondo livello e, con essa, l'incremento della produttività del lavoro.

All'esito dei lavori della Commissione di indagine sulla formazione in Italia, il Governo proporrà alle Regioni un patto per il cambiamento dei criteri attuali di finanziamento e della concezione delle iniziative formative sulla base di tre linee di azione. In primo luogo il lavoro deve essere considerato parte essenziale di tutto il percorso educativo di una persona. In secondo luogo l'impresa, l'ambiente produttivo, appaiono il contesto più idoneo per lo sviluppo delle professionalità. La certificazione formale, infine, deve interessare la reale verifica delle conoscenze, delle competenze e delle esperienze di un lavoratore a prescindere dai corsi frequentati. L'attenzione deve essere diretta alle conoscenze, competenze o abilità che la persona ha acquisito ed è in grado di dimostrare in una logica di vera occupabilità piuttosto che concentrarsi sui soli fattori formali e burocratici dei percorsi formativi.

Per quanto riguarda la tutela della salute e sicurezza sul lavoro è in corso di approvazione uno schema di decreto legislativo di correzione e integrazione del Testo Unico approvato nel corso della passata legislatura che, fatta salva la garanzia dei livelli di tutela oggi esistenti, si propone il superamento di una visione puramente formalistica e

<sup>29</sup> Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 sottoscritto da Governo e parti sociali.

<sup>30</sup> Il D.L. n. 185/ 2008 (convertito nella L. n. 2/ 2009) ha prorogato per l'anno 2009 la detassazione del salario di produttività per redditi fino a 35 mila euro l'anno ed entro il limite massimo di 6 mila euro. La tassazione agevolata dei premi è stata estesa anche ai lavoratori pubblici del comparto sicurezza, limitatamente al 2009, dalla L. n. 2/ 2009. Il regime di imposizione agevolato, introdotto con il D.L. n. 93/2008 (convertito nella L. n. 126/2008), in via sperimentale, prevede un'imposizione ridotta (pari al 10 per cento, entro un limite massimo), in sostituzione di quella ordinaria sui redditi da lavoro straordinario e sui premi di produttività.

burocratica a favore di una cultura promozionale e per obiettivi tale da incidere in modo concreto sui contesti organizzativi d'impresa.

I disegni di legge delega in materia di lavori usuranti e riforma del processo del lavoro sono in fase avanzata all'esame del Parlamento. Nel promuovere forme alternative di risoluzione delle controversie di lavoro, quali arbitrati e conciliazioni e la certificazione dei contratti di lavoro, il disegno di legge si propone una maggiore attenzione ai profili sostanziali del rapporto di lavoro in una logica di superamento della visione antagonista e conflittuale che tanto incide sulla effettività del diritto del lavoro.

Il Governo è altresì impegnato nella riforma del *welfare* e delle politiche giovanili anche attraverso un più efficiente raccordo tra scuola e mercato del lavoro e il rilancio del contratto di apprendistato come canale preferenziale di ingresso nel mondo del lavoro. In fase di avvio è anche un piano di azione sull'occupazione femminile incentrato sulla modulazione degli orari di lavoro, misure di incentivazione per l'assunzione delle donne nelle aree svantaggiate con i contratti di inserimento al lavoro della legge Biagi e innovative politiche di condivisione comprensive della sperimentazione di buoni universali per i servizi di cura e assistenza alla persona.

Sono state introdotte misure<sup>31</sup> volte a consentire una migliore conciliazione tra lavoro e famiglia, e offrire opportunità di inclusione sociale a persone altrimenti escluse dal mercato di lavoro. In tale direzione vanno le disposizioni introdotte per favorire la diffusione del lavoro a tempo parziale e il ripristino del lavoro a chiamata, nonché gli interventi di rilancio e semplificazione del contratto di apprendistato e le misure per contrastare l'economia sommersa, come la messa a regime dei buoni lavoro per prestazioni occasionali di tipo accessorio e l'abolizione del divieto di cumulo tra redditi da pensione e da lavoro<sup>32</sup>.

È in un contesto di relazioni industriali cooperative che, anche grazie all'accordo di leale collaborazione tra Stato e Regioni, è stato possibile conservare in Italia più che altrove – nel contesto della grande crisi globale – larga parte della base produttiva e occupazionale attraverso strumenti di protezione sociale su base negoziale che presuppongono la sopravvivenza del rapporto di lavoro. Per favorire la modernizzazione del sistema di ammortizzatori sociali non si può prescindere dal coinvolgimento del sistema della bilateralità, nonché dalla piena implementazione di un principio di reciprocità, in base al quale decade dal trattamento di integrazione salariale o dal sussidio di disoccupazione il lavoratore che, a seconda delle circostanze, rifiuta una occasione di lavoro congrua ovvero un percorso formativo di riqualificazione professionale<sup>33</sup>.

Un moderno sistema di *welfare* promuove il buon funzionamento delle relazioni

<sup>31</sup> Il D.L. n. 112/2008 convertito nella L. n. 133/2008 ha reintrodotto il lavoro intermittente e ampliato l'applicazione del lavoro a chiamata. Ha inoltre modificato la disciplina sulla durata del contratto di lavoro a tempo determinato, semplificato le situazioni di contenzioso giudiziario sui contratti a termine, esteso la durata minima del tirocinio professionalizzante e introdotto il libro unico del lavoro.

<sup>32</sup> Dal 1° gennaio 2009 per le pensioni è in vigore la totale abolizione (parziale per le pensioni liquidate con il sistema contributivo) del divieto di cumulo con i redditi da lavoro autonomo e dipendente. Il cumulo è infatti ammesso nei casi in cui il soggetto ha raggiunto l'età per conseguire la pensione di vecchiaia (65 anni per gli uomini e 60 per le donne), se ha 40 anni di versamenti contributivi o se ha i requisiti per richiedere la pensione di anzianità.

<sup>33</sup> Tale regola è stata introdotta nella L. n. 2/2009 di conversione del c.d. 'decreto anti-crisi' (D.L. n. 185/2008) con cui il Governo ha temporaneamente esteso il livello di coperture degli attuali strumenti e accresciuto le risorse a disposizione. Cfr. § 4.1.2.1 della *Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica per il 2009* per un'ampia trattazione sull'art. 19 del D.L. n. 185/2008.

industriali, conciliando le prerogative sindacali con le esigenze delle imprese e delle persone costituzionalmente tutelati. Al fine di contribuire a migliorare il funzionamento e l'efficacia del sistema di relazioni industriali, nonché di prevenire le forme esasperate di conflitto sulle tematiche del lavoro, è stato presentato un provvedimento normativo che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi attuativi in materia di regolamentazione del diritto di sciopero nel settore dei trasporti che potrà consentire, sulla base di accordi tra le parti, la promozione della azione di soggetti sindacali dotati di reale rappresentatività<sup>34</sup>. Il Governo guarda con favore il disegno di legge unificato in tema di partecipazione dei lavoratori che, pure si muove nell'ottica della promozione di soggetti sindacali dotati di reale rappresentatività, creando i giusti presupposti per una virtuosa alleanza tra capitale e lavoro.

---

<sup>34</sup> A.S. 1473.

## APPENDICE

## A1. GLOSSARIO

### A1.1 GLOSSARIO DI FINANZA PUBBLICA

**Amministrazioni pubbliche:** Settore di contabilità nazionale preso a riferimento in ambito europeo. Comprende le Amministrazioni Centrali, le Amministrazioni Locali e gli Enti Previdenziali. In particolare, rientrano tutte le unità istituzionali individuate dall'Istat sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario (Regolamento UE n. 2223/96, SEC95). Non sono, invece, comprese le aziende pubbliche classificate "market" in presenza di una copertura dei costi con ricavi propri superiore al 50 per cento. I criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica, indipendenti dal regime giuridico che governa le singole unità istituzionali; ai sensi dell'art. 1, comma 5, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 l'ISTAT è tenuto, con proprio provvedimento, a pubblicare annualmente tale lista sulla Gazzetta Ufficiale.

**Avanzo primario/Disavanzo primario:** Risultato differenziale calcolato con riferimento ai conti pubblici o ai conti nazionali, al netto degli interessi passivi. Può dare luogo ad un avanzo primario (se positivo) o ad un disavanzo primario (se negativo).

**Componente ciclica:** Misura l'effetto del ciclo economico sul saldo di bilancio, indicando la parte del bilancio pubblico che è attribuibile a deviazioni del PIL effettivo dal PIL potenziale. E' calcolato moltiplicando l'output gap (vedi voce) per la sensitività del saldo di bilancio al ciclo economico. Per l'Italia il parametro di sensitività è 0.5.

**Debito pubblico:** Rappresenta la consistenza del debito del settore pubblico, comprensivo del debito fluttuante (e gli altri debiti a breve) e dell'indebitamento verso la Banca d'Italia e l'Ufficio Italiano Cambi. Nella Procedura dei Disavanzi Eccessivi (PDE) il debito pubblico è definito come il totale consolidato delle passività finanziarie lorde delle Amministrazioni pubbliche in essere al 31 dicembre di ciascun anno, valutate al valore nominale di emissione (Trattato UE e Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n. 3605 del 1993).

**Fabbisogno:** Misura l'eccedenza dei pagamenti sugli incassi con riferimento al complesso delle operazioni correnti, in conto capitale e finanziarie espressi dai conti consolidati di cassa dei settori statale e pubblico allargato. Se gli incassi superano i pagamenti si ha la cosiddetta "disponibilità". Corrisponde anche alla differenza tra le accensioni e i rimborsi di prestiti e, di norma, coincide con il limite delle emissioni nette riportato nel bilancio di previsione. Esso esprime l'ammontare per il quale il settore intestatario del conto si propone (previsioni) o ha dovuto ricorrere (risultati) al credito nazionale (a breve e medio-lungo termine) ed estero.

**Fabbisogno del Settore statale:** Consolidamento delle operazioni gestionali di cassa del bilancio con le operazioni di Tesoreria.

**Indebitamento o accrescimento netto:** All'interno del Bilancio dello Stato rappresenta il risultato differenziale tra tutte le entrate e le spese finali al netto delle operazioni finanziarie (accensione e rimborso di prestiti, concessione e riscossione di crediti). Introdotto per il bilancio statale dall'art.6 della L. 468/1978, evidenzia il saldo positivo (accrescimento) o negativo (indebitamento) con cui si concludono le operazioni di bilancio di natura economica.

**Indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche:** Saldo del conto economico delle Amministrazioni pubbliche calcolato dall'ISTAT sulla base dei criteri della competenza economica definiti dalle regole del SEC95. Rappresenta il parametro di riferimento ai fini della Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE) in ambito comunitario. L'indebitamento netto ai fini PDE si differenzia da quello SEC95 in quanto include nella spesa per interessi i flussi netti connessi ai contratti derivati (*swap* e *forward rate agreements*).

**Inflazione:** Termine con il quale si indica la variazione del livello generale dei prezzi. Di norma nei documenti programmatici ci si riferisce alla

variazione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC) o all'indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI). Negli ultimi anni si fa riferimento anche all'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) che consente il confronto con gli altri Paesi Europei.

**NAIRU:** acronimo di *non-accelerating inflation rate of unemployment*, ovvero il tasso di disoccupazione coerente con la stabilità dei prezzi.

**Output gap:** Rappresenta lo scostamento percentuale fra PIL effettivo e PIL potenziale in rapporto al PIL potenziale.

**Prodotto Interno lordo (PIL):** Corrisponde alla produzione totale di beni e servizi dell'economia, diminuita dei consumi intermedi e aumentata dell'IVA e delle imposte indirette sulle importazioni. È altresì pari alla somma dei valori aggiunti a prezzi base delle varie branche di attività economica, aumentata delle imposte sui prodotti (compresa l'IVA e le imposte sulle importazioni), al netto dei contributi ai prodotti. Si parla di PIL nominale (o ai prezzi correnti) quando gli importi sono espressi in termini di valori correnti. Il PIL reale (o ai prezzi costanti) è il valore della produzione misurata ai prezzi di un certo anno assunto come base. Il deflatore del PIL è il rapporto tra PIL nominale e PIL reale e riflette la crescita generale dei prezzi interni.

**Prodotto potenziale:** Rappresenta il livello di PIL compatibile con il pieno impiego dei fattori di produzione e con il tasso di disoccupazione NAIRU (vedi voce).

**Quadro macroeconomico:** Insieme di ipotesi coerenti sulla evoluzione dei principali aggregati di contabilità nazionale in relazione ai quali sono anche formulate le previsioni di bilancio.

**Saldo di bilancio corretto per il ciclo/saldo strutturale:** È il saldo di bilancio depurato della componente ciclica (v. voce). Rappresenta l'aggregato di riferimento ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di bilancio di medio termine che è definito come il saldo di bilancio strutturale (al netto delle misure *una tantum* e temporanee) uguale o prossimo allo zero.

**Saldo di parte corrente:** Risultato differenziale calcolato con riferimento ai conti pubblici, ottenuto come differenza tra le entrate tributarie ed extratributarie e il totale delle spese correnti. Può dare luogo a risparmio pubblico (se positivo) o ad un disavanzo corrente (se negativo).

**Saldo netto da finanziare o da impiegare:** All'interno del bilancio dello stato costituisce il risultato differenziale delle operazioni finali, rappresentate da tutte le entrate e le spese, al netto delle operazioni di accensione e rimborso di prestiti. Con riferimento al bilancio pluriennale costituisce, nel corso della gestione, il parametro per il riscontro di copertura delle nuove o maggiori spese di conto capitale.

**Settore pubblico (SP):** Comprende le Amministrazioni Centrali (Settore Statale e altri Enti dell'Amministrazione Centrale), le Amministrazioni Locali (Regioni, Province, Comuni, Altri Enti) e gli Enti Previdenziali (INPS e altri enti). È l'aggregato ottenuto dal consolidamento dei conti del Settore statale (SS), con le risultanze contabili di cassa degli altri Enti dell'Amministrazione centrale (tra cui l'ANAS), degli Enti dell'Amministrazione locale e di quelli previdenziali.

**Settore pubblico allargato (SPA):** Aggregato di contabilità pubblica introdotto dalla legge 468/78 che comprende, oltre al settore pubblico (v. voce), gli enti sotto il controllo pubblico (imprese pubbliche) produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita (servizi di pubblica utilità). In seguito alla trasformazione in società per azioni di gran parte di tali enti, il perimetro del SPA attualmente si discosta in misura marginale da quello del settore pubblico.

**Settore statale (SS):** Comprende il Bilancio dello Stato e le operazioni della tesoreria. Le risultanze contabili del SS derivano dal consolidamento

delle transazioni registrate nel Bilancio dello Stato e nella Tesoreria statale, inclusi i trasferimenti per finanziare le spese delle varie amministrazioni pubbliche. Il relativo fabbisogno è, per prassi, indicato al netto dei debiti progressi. Il fabbisogno lordo del settore statale (comprensivo, cioè, di tali

debiti) individua l'ammontare delle risorse nette acquisite a copertura dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

## A1.2 GLOSSARIO DEL MERCATO DEL LAVORO

**Fiscalizzazione contributiva:** Assunzione a carico del bilancio di parte degli oneri contributivi (previdenziali o di malattia) gravanti sui datori di lavoro o sui lavoratori.

**Occupati (Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro):** L'indagine campionaria sulle forze lavoro effettuata dall'ISTAT è detta 'continua' perché condotta in tutte le settimane dell'anno ed è utilizzata per la stima dei principali aggregati e indicatori del mercato del lavoro. La rilevazione continua delle forze lavoro è condotta dal 2004. Dall'ultimo trimestre 1992 è stata effettuata la ricostruzione delle serie per i principali indicatori. Gli occupati rilevati dall'indagine sulle forze di lavoro si riferiscono a tutte le persone residenti occupate in unità produttive sia residenti che non residenti. Dagli occupati delle forze di lavoro sono esclusi i militari di leva e le persone occupate che vivono in convivenze (es. gli istituti assistenziali, quelli religiosi e quelli penitenziari) e i lavoratori irregolari. Secondo la definizione dell'indagine delle forze lavoro, gli occupati comprendono anche i dipendenti assenti dal lavoro per una assenza inferiore ai 3 mesi e che percepiscono almeno il 50 per cento della retribuzione (ad esempio, anche coloro che ricevono la Cassa Integrazione Guadagni).

Tra le forme di lavoro 'atipico', i collaboratori coordinati e continuativi e i prestatori d'opera occasionali sono considerati lavoratori indipendenti, mentre gli apprendisti e i lavoratori a domicilio sono considerati dipendenti.<sup>1</sup>

Nell'indagine delle forze lavoro si definisce occupato la persona di 15 anni e più che dichiara:

- di possedere un'occupazione, anche se nel periodo di riferimento non ha svolto attività lavorativa (occupato dichiarato);
- di essere in una condizione diversa da occupato, ma di aver effettuato ore di lavoro nel periodo di riferimento (altra persona con attività lavorativa).

**Occupati interni (Contabilità Nazionale):** Gli occupati interni comprendono gli occupati che partecipano al processo di produzione svolto sul territorio economico di un paese. Secondo la definizione della contabilità nazionale, il concetto di occupazione interna fa riferimento alla residenza dell'unità di produzione e non alla residenza della persona occupata; si escludono, quindi, i residenti che lavorano presso unità di produzione non residenti sul territorio economico del paese, mentre si includono i non residenti che lavorano presso unità di produzione residenti. L'armonizzazione della definizione di occupazione interna a quella dell'indagine sulle forze di lavoro comporta, oltre al passaggio al concetto di 'interno', l'inclusione delle componenti escluse dal campo di osservazione dell'indagine sulle forze di lavoro (militari di leva, occupati in convivenze,

stranieri non residenti e non regolari e occupati non rilevati dall'indagine delle forze di lavoro che fanno parte dei servizi domestici). Come negli occupati dell'indagine delle forze di lavoro, tra gli occupati interni sono incluse anche le persone temporaneamente non al lavoro che mantengono un legame formale con la loro posizione lavorativa sotto forma di una garanzia di riprendere il lavoro o di un accordo circa la data di una sua ripresa (ad esempio, i lavoratori in cassa integrazione guadagni).

**Unità Standard di Lavoro (ULA - Contabilità Nazionale):** Le unità standard di lavoro misurano in modo omogeneo il volume di lavoro complessivamente impiegato nell'attività produttiva svolta all'interno del Paese, indipendentemente dalla residenza dell'occupato. Le unità standard di lavoro vengono ricondotte in unità omogenee in funzione delle posizioni lavorative assunte dalla persona. L'insieme delle unità di lavoro è ottenuto dalla somma delle posizioni lavorative a tempo pieno e dalle posizioni lavorative a tempo parziale (principali e secondarie) trasformate in unità a tempo pieno. Le unità di lavoro sono dunque utilizzate come unità di misura del volume di lavoro impiegato nella produzione dei beni e servizi rientranti nelle stime del Prodotto interno lordo in un determinato periodo di riferimento.

A differenza degli occupati delle forze di lavoro e degli occupati interni, l'*input* di lavoro in unità standard esclude i lavoratori equivalenti in CIG (Cassa Integrazione Guadagni) e comprende il contributo dei militari di leva, dei lavoratori irregolari, degli occupati non dichiarati, degli stranieri non residenti. Le serie, sia grezze che destagionalizzate, sono pubblicate dall'ISTAT (Conti economici nazionali) con frequenza trimestrale e annuale per il totale dei lavoratori e per i lavoratori dipendenti a partire da gennaio 1980, per i dati trimestrali, e dal 1970 per i dati annuali.

**Persona in cerca di occupazione:** La persona di 15 anni e più che all'indagine sulle forze di lavoro dichiara:

- una condizione professionale diversa da quella di occupato;
- di non aver effettuato ore di lavoro nel periodo di riferimento;
- di essere alla ricerca di un lavoro;
- di aver effettuato almeno un'azione di ricerca di lavoro nei trenta giorni che precedono il periodo di riferimento;
- di essere immediatamente disponibile (entro due settimane) ad accettare un lavoro, qualora gli venga offerto.

**Forze di lavoro:** È l'insieme delle persone occupate e delle persone in cerca di occupazione.

**Tasso di disoccupazione:** Rapporto tra le persone in cerca di occupazione e le forze di lavoro. Le serie storiche del tasso di disoccupazione sono pubblicate dall'ISTAT (Rilevazione Continua sulle Forze di lavoro) su base trimestrale a partire dall'ultimo trimestre del 1992.

**Tasso di occupazione:** Rapporto tra il numero di occupati e la popolazione di riferimento in età lavorativa (15-64 anni). Le serie storiche del tasso di occupazione sono pubblicate dall'ISTAT (Rilevazione Continua sulle Forze di lavoro) su base trimestrale a partire dall'ultimo trimestre del 1992.

**Ore di Cassa integrazione guadagni:** Ore complessive di Cassa integrazione guadagni, ordinaria e straordinaria, di cui le imprese hanno richiesto l'autorizzazione nel mese di riferimento dell'indagine. Le serie storiche sulle ore autorizzate di cassa integrazione guadagni sono diffuse dall'INPS con frequenza mensile e disaggregate per settore di attività economica, tipologia di impiego e distribuzione territoriale.

**Cassa integrazione guadagni:** La cassa integrazione guadagni (CIG) è una prestazione che integra o sostituisce la retribuzione dei lavoratori

<sup>1</sup> Sia nell'indagine delle forze lavoro che nella contabilità nazionale è definito lavoratore dipendente la persona che svolge la propria attività lavorativa in un'unità giuridico-economica e che è iscritta nei libri paga dell'impresa o istituzione, anche se responsabile della sua gestione. Sono considerati lavoratori dipendenti: i soci di cooperativa iscritti nei libri paga; i dirigenti, i quadri, gli impiegati e gli operai, a tempo pieno o parziale; gli apprendisti; i lavoratori a domicilio iscritti nei libri paga; i lavoratori stagionali; i lavoratori con contratto di formazione e lavoro; i lavoratori con contratto a termine; i lavoratori in Cassa integrazione guadagni; gli studenti che hanno un impegno formale per contribuire al processo produttivo in cambio di una remunerazione e/o formazione.

È invece lavoratore autonomo la persona che con contratti d'opera "si obbliga a compiere, attraverso corrispettivo, un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente" (art. 2222 Codice civile). Le modalità, il luogo e il tempo di esecuzione dell'opera o del servizio sono controllate liberamente dallo stesso lavoratore. Sono considerati lavoratori indipendenti: i titolari, soci e amministratori di impresa o istituzione, a condizione che effettivamente lavorino nell'impresa o istituzione, non siano iscritti nei libri paga, non siano remunerati con fattura, non abbiano un contratto di collaborazione coordinata e continuativa; i soci di cooperativa che effettivamente lavorano nell'impresa e non sono iscritti nei libri paga; i parenti o affini del titolare, o dei titolari, che prestano lavoro senza il corrispettivo di una prefissata retribuzione contrattuale né il versamento di contributi.

sospesi o che lavorano ad orario ridotto presso aziende in situazioni di difficoltà produttiva tipizzate dalla legge (ordinaria e straordinaria). L'intervento consiste nell'erogazione gestita dall'INPS di una indennità sostitutiva della retribuzione. Nella Rilevazione sulle forze di lavoro (vedi) i lavoratori in CIG si auto-dichiarano occupati. I redditi derivanti dalla CIG non rientrano nel calcolo dei redditi da lavoro dipendente. La cassa integrazioni guadagni può essere sia ordinaria (CIG ordinaria) che straordinaria (CIG straordinaria). È ordinaria quando la crisi dell'azienda dipende da eventi temporanei (mancanza di commesse, eventi meteorologici ecc.) ed è certa la ripresa dell'attività produttiva. La CIG ordinaria è finanziata attraverso un contributo fisso a carico del datore di lavoro ed è pagata per un periodo massimo di 3 mesi continuativi per ogni unità produttiva. Il periodo può essere prorogato, in casi straordinari, fino ad un massimo di 12 mesi. È straordinaria quando l'impresa deve fronteggiare processi di ristrutturazione (cambiamento di tecnologie), riorganizzazione (cambiamento dell'organizzazione aziendale), riconversione (cambiamento dell'attività) o in caso di crisi aziendale. La CIG straordinaria viene concessa per un periodo più lungo rispetto a quella ordinaria in virtù della gravità degli eventi che la giustificano. Per il suo finanziamento, inoltre, è previsto anche l'intervento dello Stato oltre al contributo del datore di lavoro.

**Redditi da lavoro dipendente:** Costo sostenuto dai datori di lavoro per la remunerazione dell'attività prestata alle proprie dipendenze dai lavoratori. I redditi da lavoro dipendente risultano composti dalle retribuzioni lorde e dai contributi sociali effettivi e/o figurativi.

**Costo del lavoro per dipendente:** Redditi da lavoro dipendente per unità di lavoro dipendente.

**Costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP):** Costo del lavoro per dipendente in rapporto al valore aggiunto ai prezzi base (valori concatenati) per unità di lavoro.

**Retribuzioni lorde:** Includono gli stipendi, i salari e le competenze accessorie corrisposti ai lavoratori dipendenti, al lordo delle trattenute erariali e previdenziali a loro carico. Sono rilevate su tutte le qualifiche (apprendisti, operai, impiegati e dirigenti) delle unità di lavoro dipendenti totali e includono i cambiamenti avvenuti nella struttura occupazionale.

**Retribuzione lorde per dipendente:** Retribuzioni lorde per unità di lavoro dipendente.

**Grande impresa:** Nell'indagine ISTAT sulle grandi imprese nell'industria e nei servizi, impresa che occupa 500 addetti<sup>2</sup> ed oltre.

**Indicatori del lavoro sulle grandi imprese:** Gli indicatori sono disponibili in versione grezza, destagionalizzati e corretti per gli effetti di calendario.

Le serie destagionalizzate comprendono per il totale dell'economia, l'industria e i servizi:

- ore effettivamente lavorate del totale dei dipendenti<sup>3</sup>;
- occupazione (al lordo della CIG) del totale dei dipendenti;
- occupazione (al netto della CIG) del totale dei dipendenti.

Le serie grezze includono un numero maggiore di indicatori e sono disaggregate per categoria di lavoro mentre solo le ore effettivamente lavorate per il totale dei dipendenti è disponibile in formato corretto per gli effetti di calendario. I dati sono disponibili con frequenza mensile a partire da gennaio 2000.

<sup>2</sup> Persona occupata in un'unità giuridico-economica, come lavoratore indipendente o dipendente (a tempo pieno, a tempo parziale o con contratto di formazione e lavoro), anche se temporaneamente assente (per servizio, ferie, malattia, sospensione dal lavoro, Cassa integrazione guadagni ecc.). Comprende il titolare/i dell'impresa partecipante/i direttamente alla gestione, i cooperatori (soci di cooperative che come corrispettivo della loro prestazione percepiscono un compenso proporzionato all'opera resa e una quota degli utili dell'impresa), i coadiuvanti familiari (parenti o affini del titolare che prestano lavoro manuale senza una prefissata retribuzione contrattuale), i dirigenti, quadri, impiegati, operai e apprendisti.

<sup>3</sup> Nell'indagine sulle grandi imprese nell'industria e nei servizi il numero dei lavoratori dipendenti comprende anche il personale temporaneamente assente per cause varie quali: ferie, permessi, maternità, cassa integrazione guadagni. I dipendenti che prestano attività all'estero sono inclusi soltanto se sono retribuiti.

**Ore effettivamente lavorate (grandi imprese):** Ore di lavoro effettuate dagli occupati alle dipendenze con esclusione delle ore di Cassa integrazione guadagni e delle ore non lavorate relative ad assenze per ferie, festività, permessi personali e in genere delle ore non lavorate anche se per esse è stata corrisposta una retribuzione. Tra le ore effettivamente lavorate si distinguono le ore ordinarie da quelle straordinarie, quelle cioè al di fuori dell'ordinario orario di lavoro.

**Occupazione alle dipendenze al lordo CIG (grandi imprese):** Numero dei dipendenti, compresi i dirigenti<sup>4</sup>, che al termine del mese di riferimento dell'indagine risultano legati da un rapporto di lavoro diretto con le imprese interessate dalla rilevazione.

**Occupazione alle dipendenze al netto CIG (grandi imprese):** Numero delle posizioni lavorative alle dipendenze, al netto di una stima degli occupati in CIG basata sul concetto di "cassaintegrati equivalenti a zero ore". Questi ultimi vengono stimati dividendo il numero di ore usufruite mensilmente dalle imprese per la cassa integrazione guadagni (sia ordinaria che straordinaria), per il valore massimo di ore CIG mensili legalmente integrabili. Per ottenere il valore massimo di ore CIG legalmente integrabili si considera il numero dei giorni lavorativi del mese moltiplicato le ore giornaliere CIG calcolate in base alla lunghezza dell'anno. Il numero dei "cassaintegrati equivalenti a zero ore" viene poi sottratto da quello degli occupati alle dipendenze al lordo CIG per ottenere gli occupati alle dipendenze al netto CIG.

**Indagini su occupazione, retribuzioni e oneri sociali (OROS):** La rilevazione OROS è condotta dall'ISTAT con cadenza trimestrale e ha per oggetto l'andamento delle retribuzioni, degli oneri sociali e dell'occupazione dipendente nelle imprese del settore privato non agricolo. Gli indicatori OROS si basano sulle dichiarazioni rese all'INPS in adempimento degli obblighi contributivi in materia previdenziale e coprono l'universo dei lavoratori dipendenti occupati nell'industria e nei servizi orientati al mercato a prescindere dal tipo di contratto (tempo indeterminato, tempo determinato, stagionale, ecc.) e dal tipo di prestazione lavorativa (tempo pieno o parziale). Sono esclusi dalla rilevazione i dirigenti. Dal comunicato del 15 giugno 2009, nella Rilevazione OROS le ULA sono calcolate al netto dell'utilizzo della Cassa Integrazione Guadagni (CIG).

**Classificazione per comparto di contrattazione:** Riferimento per l'elaborazione, la presentazione e la diffusione degli indici delle retribuzioni contrattuali. La classificazione utilizzata negli indici delle retribuzioni per comparti di contrattazione è molto simile, ma non identica, a quella che deriva dalla presentazione delle aggregazioni secondo la classificazione ATECO.

**Contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL):** Accordi e contratti stipulati tra le organizzazioni dei datori di lavoro e le organizzazioni sindacali dei lavoratori, con valenza su tutto il territorio nazionale, in riferimento ai diversi comparti di attività economica. In particolare, le finalità del contratto sono: disciplinare i rapporti tra i soggetti collettivi e determinare il contenuto relativo agli aspetti normativi (disciplina dell'orario, qualifiche, inquadramento nei livelli, mansioni, eccetera) ed economici (minimi tabellari, scatti di anzianità, importi unitari delle indennità, eccetera).

**Retribuzione contrattuale:** Retribuzione calcolata con riferimento alle sole misure tabellari stabilite dai contratti collettivi nazionali di lavoro per i lavoratori dipendenti.<sup>5</sup> La retribuzione contrattuale comprende tutte le voci retributive aventi carattere generale e continuativo, comprese le

<sup>4</sup> È dirigente il prestatore d'opera subordinato che è preposto alla direzione di una intera organizzazione aziendale o anche di una branca rilevante e autonoma di questa, ed esplica le sue mansioni con ampi poteri di autonomia e di determinazione.

<sup>5</sup> Il Protocollo del 1993 ha stabilito due livelli di contrattazione salariale, in base al quale i contratti collettivi nazionali di lavoro fissano i minimi tabellari, mentre a livello aziendale sono determinati i premi di risultato in base a parametri di produttività. La determinazione salariale su due livelli comporta pertanto un gap tra le retribuzioni stabilite dai contratti collettivi nazionali di categoria (primo livello di contrattazione) e le retribuzioni di fatto, comprensive degli importi definiti a livello decentrato. Il nuovo accordo quadro per la riforma degli assetti contrattuali (vedi nota n.8) tende a rafforzare il peso del secondo livello di contrattazione.

mensilità aggiuntive e le altre erogazioni corrisposte regolarmente in specifici periodi dell'anno. È, invece, al netto di effetti dovuti a mutamenti nella struttura dell'occupazione, regimi di orari di lavoro, anzianità effettiva, straordinari, contrattazione decentrata, arretrati, *una-tantum*, assenze dal lavoro.

**Retribuzione contrattuale annua:** Fornisce in valore assoluto annuo i dati sulle retribuzioni lorde per dipendente a tempo pieno fissate dai contratti collettivi nazionali di categoria. Rispetto all'indicatore mensile include gli importi erogati a titolo di arretrati e *una-tantum*. Essa si distingue in retribuzione contrattuale annua di competenza o di cassa. La prima ricostruisce la retribuzione secondo le misure tabellari di competenza dell'anno stesso e tenendo conto degli eventuali importi a titolo di *una-tantum* stabiliti a copertura di periodi di vacanza contrattuali pregressa. La seconda assegna tali importi al periodo in cui sono effettivamente erogati.

**Indice mensile delle retribuzioni contrattuali:** Misura mensilizzata dell'aumento dei salari totali, per dipendente o per ora di lavoro, rispetto alle retribuzioni contrattuali del periodo base (attualmente, dicembre 2005) in base a quanto stabilito dai contratti collettivi di lavoro oggetto di indagine.<sup>6</sup> Per ciascun contratto considerato, l'indagine segue le retribuzioni lorde per tutte le categorie di inquadramento del personale dipendente previste, ad eccezione di quelle degli apprendisti e di tutte le figure dei dirigenti.<sup>7</sup> Gli indici delle retribuzioni contrattuali di ciascun comparto vengono sintetizzati tramite un sistema di ponderazione che assegna a ciascun aggregato un peso pari all'incidenza del relativo monte retributivo all'interno di quello totale stimato per l'insieme dei dipendenti considerati nel sistema di misurazione. A sua volta il monte retributivo è derivato dal prodotto tra il numero di dipendenti stimato per ciascun comparto e la retribuzione media contrattuale. L'indice fornisce, pertanto, una misura di prezzo della dinamica retributiva contrattuale, che non risulta influenzata dalle modifiche nella composizione dell'occupazione per settore, categoria, qualifica, anzianità.

**Indice delle retribuzioni contrattuali per dipendente:** Prende a riferimento le unità di lavoro equivalente (ULA) registrate nell'anno base, senza considerare alcuna detrazione per eventuali periodi di assenza, né altre motivazioni che giustifichino una riduzione dei compensi previsti contrattualmente.

**Indice della durata contrattuale del lavoro:** Fornisce una misura mensilizzata delle ore di lavoro che i dipendenti sono tenuti a prestare per contratto. È basato sul numero di ore dovute per contratto, al netto delle ore retribuite ma non lavorate per ferie, festività e permessi retribuiti stabiliti dagli accordi.

**Indice delle retribuzioni contrattuali orarie:** Ottenuto come rapporto tra ciascun indice elementare delle retribuzioni e il corrispondente indice della durata contrattuale, misura mensilmente la retribuzione contrattuale da corrispondere ai lavoratori dipendenti per ciascuna ora di lavoro stabilita contrattualmente.

**Wage drift:** Quota della variazione dei redditi da lavoro per dipendente che eccede la variazione delle retribuzioni contrattuali per dipendente.

**Inflazione (indice IPCA) al netto dei prodotti energetici importati:** L'indicatore è assunto a riferimento per la contrattazione collettiva in base all'accordo quadro per la riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009. Tale indice non viene elaborato nelle statistiche ufficiali dell'ISTAT. Secondo le indicazioni dell'accordo, l'ISAE è stato designato per la formulazione delle stime di tale indicatore. L'Istituto ha reso note il 30 maggio 2009: (i) la serie storica dell'indice dal 2000 al 2008 e (ii) le previsioni per il quadriennio seguente (2009-2012). Una volta l'anno, nel

mezzo di maggio, l'ISAE renderà nota la stima dell'indicatore che riguarderà 4 anni, inclusivi dell'anno in corso e i tre successivi. A partire dal 2010, l'ISAE renderà noto, oltre alle previsioni, lo scostamento tra l'inflazione prevista al netto degli energetici importati e quella effettiva calcolata dall'ISAE secondo la metodologia adottata.

**Tasso di inflazione programmato:** Il tasso di inflazione programmato è stato assunto come base di riferimento per la contrattazione a livello nazionale in base agli accordi di Luglio 1993. L'inflazione programmata, per tale fine, sarà sostituita dall'inflazione (indice IPCA) al netto dei prodotti energetici importati per i prossimi rinnovi contrattuali, secondo l'accordo quadro della riforma degli assetti contrattuali firmato dalle parti sociali il 22 gennaio 2009<sup>8</sup>.

**Indennità di vacanza contrattuale:** In base agli accordi dei redditi del 1993, dopo un periodo di vacanza contrattuale pari a 3 mesi dalla data di scadenza del CCNL, ai lavoratori dipendenti ai quali si applica il contratto medesimo non ancora rinnovato sarà corrisposto, a partire dal mese successivo un elemento provvisorio della retribuzione. L'importo di tale elemento è pari al 30 per cento del tasso di inflazione programmato, applicato ai minimi retributivi contrattuali vigenti, inclusa la ex indennità di contingenza. Dopo 6 mesi di vacanza contrattuale, detto importo è pari al 50 per cento dell'inflazione programmata. Dalla decorrenza dell'accordo di rinnovo del contratto l'indennità di vacanza contrattuale cessa di essere erogata.

#### Riferimenti bibliografici:

- A. Monorchio, N. Quirino, *Economia della Finanza Pubblica* (2005).  
 Ragioneria Generale dello Stato, *Nota introduttiva alla lettura del Bilancio dello Stato per Missioni e Programmi e glossario dei termini maggiormente ricorrenti nei documenti di finanza pubblica* (2007).  
 Banca d'Italia, *Appendice alla Relazione Annuale*.  
 INPS, *Nota informativa su cassa integrazione guadagni* <http://www.inps.it/Doc/Pubblicazioni/Miniguide/minicig.pdf>  
 ISAE, *Definizioni e metodologia IPCA al netto dei beni energetici importati* [http://www.isae.it/bpg/publications\\_list.asp?vjob=vcat,31](http://www.isae.it/bpg/publications_list.asp?vjob=vcat,31)  
 ISTAT, *Glossario on-line* <http://www.istat.it/strumenti/definizioni/>  
 ISTAT, *Rapporto annuale 2008* [http://www.istat.it/dati/catalogo/20080528\\_00/rapporto2007.pdf](http://www.istat.it/dati/catalogo/20080528_00/rapporto2007.pdf)  
 ISTAT, *Le ore lavorate per la produzione del PIL a livello trimestrale (agosto 2008)* [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20080811\\_00/teointegrale20080811.pdf](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080811_00/teointegrale20080811.pdf)  
 ISTAT, *Comunicato sulla Rilevazione Continua delle Forze Lavoro* [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in\\_calendario/forzelav/20090619\\_00/tesointegrale20090619.pdf](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/forzelav/20090619_00/tesointegrale20090619.pdf)  
 ISTAT, *Comunicato sulle retribuzioni contrattuali* [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in\\_calendario/retcon/20090626\\_00/](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/retcon/20090626_00/)  
 ISTAT, *Comunicato sulle retribuzioni di fatto e costo del lavoro (OROS)* [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in\\_calendario/oros/20090615\\_00/](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/oros/20090615_00/)  
 ISTAT, *"Le retribuzioni contrattuali annue: valori di cassa e di competenza", Approfondimenti*, 9 marzo 2007  
 ISTAT, *"Lavoro e retribuzioni: Anni 2005-2006", Annuario n. 9*, 2009.  
 ISTAT, *"I numeri indice delle retribuzioni contrattuali: le nuove serie in base dicembre 2005 = 100"*, *Nota Informativa*, 7 aprile 2009.  
 ISTAT, *"Glossario" in Le retribuzioni contrattuali annue: valori di cassa e di competenza*, 25 marzo 2009.

<sup>6</sup> I dati derivano da una selezione di 76 contratti collettivi nazionali di lavoro tra i 270 attualmente censiti per l'insieme dell'economia. I CCNL considerati nella rilevazione sono i più rappresentativi in termini di numero di occupati all'interno di ciascun settore economico, e dunque in grado di svolgere un ruolo guida rispetto agli altri del medesimo settore. I singoli contratti sono aggregati in comparti secondo l'attività economica prevalente all'interno di ciascun contratto.

<sup>7</sup> È tuttavia opportuno sottolineare che, nonostante le figure dirigenziali non entrino nel calcolo dell'indice relativo alla pubblica amministrazione, esse continuano a essere monitorate mensilmente dall'ISTAT allo scopo di realizzare specifici indicatori relativi all'insieme di tutte le figure presenti in ciascun comparto contrattuale pubblico.

<sup>8</sup> [http://www.innovazione.gov.it/ministro/pdf/AccordoQuadro\\_RiformaContrat\\_22gen\\_09.pdf](http://www.innovazione.gov.it/ministro/pdf/AccordoQuadro_RiformaContrat_22gen_09.pdf)

E' possibile scaricare il  
DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE  
ECONOMICO-FINANZIARIA

dai Siti Internet: [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)  
[www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it)

ISSN: 1974-6628

