

Decisione di finanza pubblica 2011-2013: all'esame del Parlamento lo strumento sostitutivo del DPEF.

11 Ottobre 2010

è all'esame delle Commissioni Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato, per il parere al Governo, lo Schema della decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013 (Relatori l'On. Massimo Bitonci, del Gruppo parlamentare LNP e il Sen. Antonio Azzollini del Gruppo parlamentare PdL), che rappresenta lo strumento di programmazione, almeno triennale, sostitutivo del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF), ai sensi della L. 196/2009 (di riforma della contabilità pubblica).

Lo Schema di decisione è accompagnato da quattro **allegati**:

- la **Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali** di finanza pubblica a legislazione vigente, a norma dell'art.10, comma 4, della L.196, finalizzata a rendere noto al Parlamento i criteri utilizzati per le stime contenute nel documento e relative al conto economico delle Amministrazioni pubbliche (AP), al saldo di cassa e al debito, sia nel complesso, sia ripartiti per i sotto-settori in cui le stesse sono articolate (Amministrazione centrale, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza e assistenza sociale);
- la **Relazione sull'applicazione delle misure di cui alla L. 244/2007** (finanziaria 2008), **art.2, commi 569-574**, che ha introdotto un sistema di rilevazione dei fabbisogni delle Amministrazioni statali, riguardante i beni e servizi da acquistare, anche mediante apposite convenzioni stipulate da Consip Spa;
- **un documento concernente il contributo del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione** alla Decisione di finanza pubblica 2011-2013;
- il **Programma delle Infrastrutture Strategiche** (8° Allegato Infrastrutture, per i cui contenuti si veda la notizia dell'11 ottobre 2010).

Riguardo alla nuova impostazione del Documento, nelle premesse del testo viene ricordato che la legge di riforma della contabilità pubblica ha innovato lo schema delle decisioni di bilancio, in particolare, posticipando la data di presentazione del Documento di programmazione (da luglio a settembre), per avvicinarla a quella dei disegni di legge di bilancio e stabilità (ex finanziaria) che, a norma dell'art.7 della L. 196/2009, dovranno essere trasmessi al Parlamento entro il 15 ottobre prossimo, nonchè prevedendo per legge, e non solo per prassi, la triennializzazione della manovra. Viene, altresì, evidenziata la decisione del Governo, nel contesto di crisi finanziaria, di anticipare sostanzialmente la manovra triennale di finanza pubblica all'inizio dell'estate, con il varo del DL 78/2010, convertito dalla L.122/2010 che ha consentito di *"mettere in sicurezza i conti pubblici"*, in linea sia con gli impegni indicati nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF) presentata in Parlamento il 6 aprile 2010, ai sensi dell'art. 12 della L.196/2009, sia con la Raccomandazione definita per l'Italia nell'ambito della procedura europea di disavanzo eccessivo. Viene, quindi, rilevato, che **la Decisione di finanza pubblica e la stessa riforma della contabilità di cui alla L.196/2009, dovranno essere sostanzialmente riviste già dal prossimo anno alla luce della riforma della politica economica europea**, che porterà in tempi brevi ad una **nuova versione del "Patto di stabilità e crescita"**.

Al riguardo, nel testo viene evidenziato, in particolare, nello spirito della nuova strategia europea 2020 (UE 2020), la Commissione ha istituito un coordinamento strategico dei diversi momenti di definizione programmatica per i Paesi membri, organizzando il cosiddetto **"Semestre europeo"**. Secondo il nuovo modello la **pianificazione strategica nazionale** avrà inizio a metà o al più tardi alla fine di **aprile di ogni anno** con la **presentazione simultanea del Piano nazionale di**

riforma (PNR) e del Programma di stabilità (PS). Tale contestualità permetterà di agevolare la definizione e valutazione, sia nazionale sia comunitaria delle iniziative di riforma funzionali al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nella strategia UE 2020.

In particolare, il nuovo PNR sarà suddiviso in tre parti: la prima conterrà una sintesi del quadro macroeconomico definito nel PS (che ha ad oggetto la sorveglianza fiscale), la seconda sarà focalizzata sugli squilibri macroeconomici nazionali, sugli elementi di vulnerabilità e sugli aspetti macroeconomici della competitività, l'ultima parte avrà, infine, ad oggetto le iniziative di riforma attuate, suddivise per obiettivi, con l'indicazione delle risorse finanziarie, della tempistica di attuazione e degli obiettivi intermedi previsti per l'azione proposta.

Per il 2010, è stata prevista una **fase transitoria** per l'applicazione della nuova procedura per cui **il PNR sarà presentato in versione preliminare entro il 12 novembre prossimo, mentre la versione finale sarà inviata alla Commissione entro aprile 2011.**

Viene ricordato, altresì, che il **Consiglio europeo dello scorso marzo ha definito i cinque obiettivi che guideranno la strategia europea 2020, riguardanti l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, l'istruzione, l'energia e la povertà.** Per ciascuno di questi, sarà individuato un obiettivo europeo e conseguenti **obiettivi nazionali** (coerenti con i livelli di partenza), **con l'indicazione da parte di ciascuno Stato membro dei livelli che prevede di raggiungere per il 2020.** Per la definizione di tali obiettivi la Presidenza del Consiglio ha avviato attraverso il Dipartimento delle politiche comunitarie un coordinamento tra tutte le amministrazioni interessate. **In merito ai contenuti della Decisione di finanza pubblica, il Documento è suddiviso in due parti,** relative, rispettivamente, all'**Economia** (congiuntura internazionale e quadro dell'economia italiana), ed alla **Finanza pubblica** (quadro di finanza pubblica, elementi della manovra di cui al DL 78/2010, debito pubblico, il nuovo Piano nazionale di riforma).

Al riguardo, tra i dati forniti in merito all'economia, **per quanto riguarda il comparto delle costruzioni,** viene rilevato che *“gli investimenti in costruzioni hanno risentito nella prima parte dell'anno del ciclo negativo che sta interessando il settore. I prezzi delle case, secondo le ultime informazioni disponibili, tendono tuttavia alla stabilizzazione. Alcuni segnali di miglioramento provengono sia dal lato della domanda sia da quello dell'offerta. Nel primo trimestre 2010 le compravendite immobiliari sono tornate ad aumentare rispetto al trimestre corrispondente dell'anno precedente (3,4 per cento), con un incremento più robusto nel comparto residenziale (4,2 per cento). Nel secondo trimestre, la produzione delle costruzioni dopo sei trimestri di variazioni congiunturali negative, è tornata a registrare una crescita rispetto al periodo precedente (2,5 per cento). Tenuto conto della lunghezza del ciclo che contraddistingue il settore, gli investimenti in costruzioni sono attesi in riduzione anche nel 2010 e permarrebbero deboli nel 2011. Nel biennio successivo essi sono previsti in aumento in media dell'1,4 per cento”.*

Sul **mercato del lavoro,** viene evidenziato che, nel 2010 il costo del lavoro dipendente aumenterebbe del 3,0 per cento. Per effetto del recupero della produttività, il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) registrerebbe una crescita modesta (0,3 per cento), mentre risulterebbe in calo nel settore dell'industria in senso stretto, più esposto alla concorrenza internazionale, negli anni seguenti la crescita del CLUP resterebbe contenuta. Il deflatore del PIL mostrerebbe un andamento modesto nel 2010 e una crescita lievemente al di sotto del 2,0 per cento negli anni successivi. Il deflatore dei consumi aumenterebbe dell'1,6 per cento nel 2010 e dell'1,9 in media nel triennio successivo.

Nella seconda parte, sul quadro di finanza pubblica viene ricordato, in premessa, che la L.196/2010 ha delineato *“un nuovo processo di definizione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, di ripartizione degli stessi tra i sottosettori della pubblica amministrazione (amministrazione centrale, locale e enti di previdenza), nonché delle misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi”.*

Al riguardo, nel testo viene aggiornato il conto delle Amministrazioni pubbliche per il periodo 2010-2013 sulla base del nuovo quadro macroeconomico e degli effetti della “manovra d'estate” (DL

78/2010, convertito nella L.122/2010).

Le nuove previsioni comportano un livello di indebitamento netto tendenziale in linea con quello programmatico concordato in sede europea e contenuto nell'ultimo Programma di Stabilità presentato a gennaio 2010.

Viene evidenziato, altresì, che rispetto alle stime tendenziali contenute nella RUEF le nuove previsioni **"presentano un aumento dell'avanzo primario rispettivamente di 0,1, 0,6 e 1,3 punti percentuali di PIL nel periodo 2010-2012, dovuto principalmente all'impatto della manovra correttiva"**.

Il confronto operato rispetto ai valori programmatici indicati nella RUEF fa rilevare, altresì, un lieve deterioramento di 0,2 punti percentuali di PIL per ciascuno degli anni 2011 e 2012, dovuta **"sia al diverso quadro macroeconomico sia alla revisione della composizione delle entrate fiscali 2010, connessa all'attività di monitoraggio che, pur confermando sostanzialmente il livello previsto per l'anno in corso, determina, a parità di ipotesi di crescita, una riduzione del gettito"**.

Sulla pressione fiscale, viene registrata, dopo il picco registrato nel 2009 (43,2 per cento del PIL) una costante riduzione, attestandosi a fine periodo 2013 al 42,4 per cento del PIL.

Riguardo ai **dati relativi alla spesa**, viene evidenziato che **le spese totali al netto degli interessi, in rapporto al PIL, registrano una riduzione di -4 punti percentuali di PIL**, passando dal 47,8 per cento del 2009 al 43,8 per cento del 2013; mentre risulta sostanzialmente stabile nello stesso periodo la spesa per interessi, attestandosi all'intorno del 4,7-4,8 per cento del PIL.

La spesa totale presenta nel periodo 2010-2013 un tasso di crescita cumulato pari al 5,3 per cento (3,7% al netto degli oneri per interessi).

Prendendo come periodo di riferimento il triennio 2011-2013, il tasso di crescita della spesa è pari al 4,2 per cento (3,0% al netto degli interessi). Tale dinamica evolutiva, inferiore a quella prevista per il PIL (+11,3 per cento in termini nominali) determina una riduzione della spesa al netto degli interessi di 3,5 punti percentuali di PIL (dal 47,3 del 2010 al 43,8 per cento del PIL del 2013).

Vengono, infine, elencate **le variazioni più significative tra le previsioni contenute nella Relazione unificata economico-finanziaria 2010**, integrate dagli effetti della manovra adottata, **e quelle della Decisione**, riguardanti:

- la **spesa per interessi** **"che si riduce sensibilmente per effetto di uno scenario dei tassi di interesse più favorevole di quello proiettato in sede di RUEF, nel 2012, anno finale in cui è possibile effettuare il confronto tra le due previsioni"** passando dal 5,2 al 4,8 per cento del PIL;
- le **altre spese correnti** (incremento) è dovuto in gran parte a maggiori spese per crediti di imposta nel settore della rottamazione auto-motoveicoli emerse nell'anno 2010 in sede di monitoraggio mensile e prudenzialmente proiettate, in misura ridotta, anche negli esercizi successivi;
- le **spese per redditi da lavoro dipendente**, la cui riduzione **"è ascrivibile alle risultanze dell'attività di monitoraggio, dalla quale si evidenzia una evoluzione più contenuta di quella ipotizzata in sede di previsioni RUEF 2010"**;
- le **entrate tributarie**, riduzione dovuta **"sia al diverso quadro macroeconomico di riferimento sia ai risultati del monitoraggio mensile"**;
- i **contributi sociali**, la cui evoluzione negativa è determinata, analogamente alle entrate tributarie, **"sia dal monitoraggio mensile sia dalla diversa evoluzione delle basi imponibili sottostanti"**;
- le altre **entrate diverse da quelle fiscali**, la cui variazione positiva **"è dovuta alla considerazione nei conti pubblici di maggiori introiti, per una buona parte proiettabili anche negli esercizi successivi e concernenti maggiori dividendi ed utili, concessioni per attività di gioco ed interessi attivi su prestiti concessi"**.

Le Commissioni Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato presenteranno la relazione all'Aula sullo Schema di decisione di finanza pubblica entro il 12 ottobre prossimo. L'Assemblea approverà, quindi, sul testo un'apposita Risoluzione.

Sul documento si è svolto, altresì, un ciclo di audizioni congiunte tra i rami del Parlamento, che ha

visto la partecipazione dei soli soggetti istituzionali e pubblici. Sono stati auditi, nello specifico, il Ministro dell'Economia, l'Istat, la Banca d'Italia, la Conferenza delle Regioni e Province autonome, l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM, la Corte dei Conti ed il CNEL.

Schema di decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013 ([DOC. LVII, N.3](#))

Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali ([DOC. LVII, N.3 - Allegato I](#))

Relazione sull'applicazione delle misure di cui alla Legge finanziaria 2008, art.2, commi 569-574 ([DOC. LVII, N.3 - Allegato II](#))

Contributo del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ([DOC. LVII, N.3 - Allegato III](#))