

Commissioni riunite

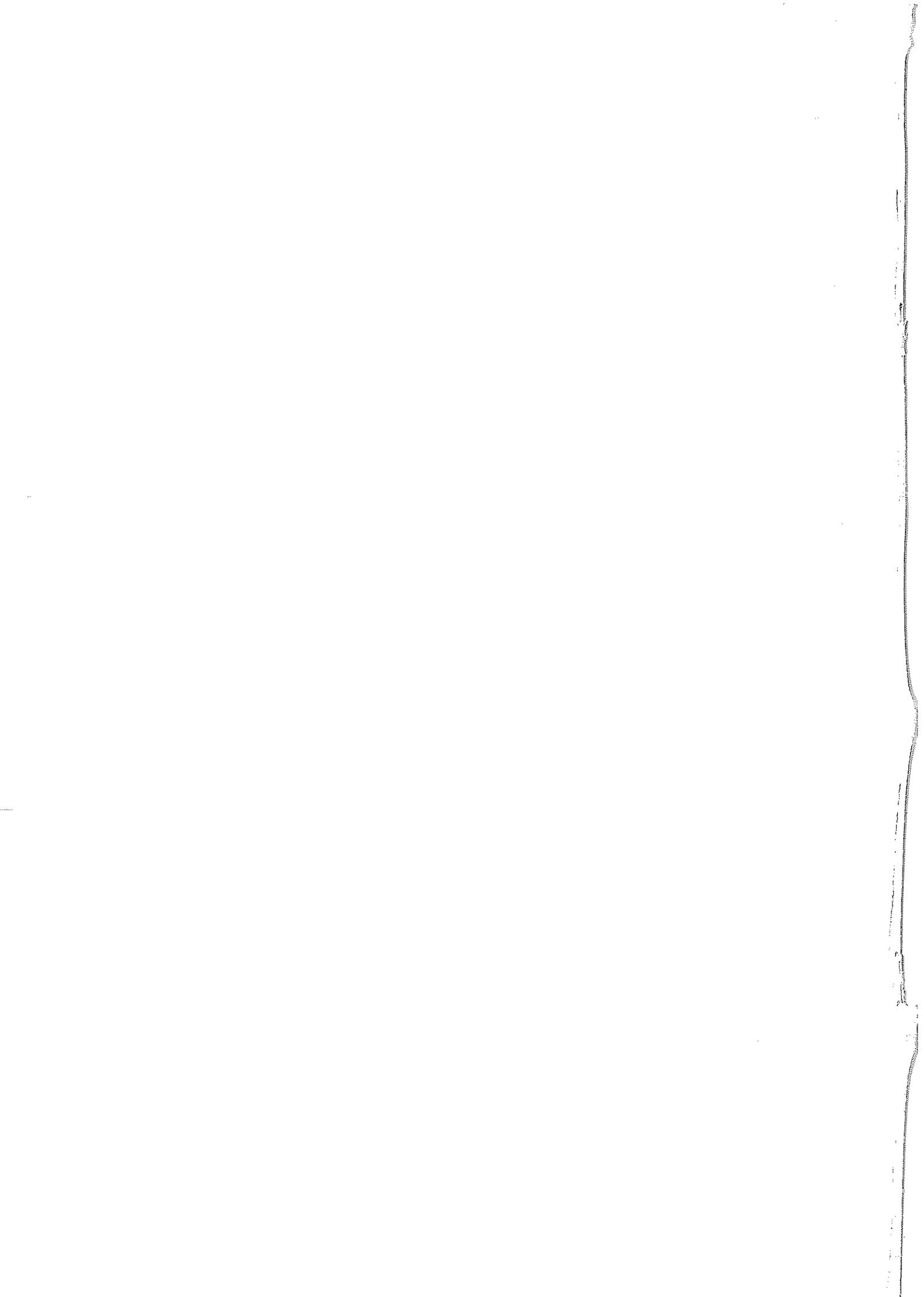
5<sup>a</sup> del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio)  
e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

**Audizione preliminare  
sulla legge di stabilità 2012 (AS n. 2968)**

Testimonianza del Funzionario Generale dell'Area Ricerca economica  
e Relazioni internazionali della Banca d'Italia

Daniele Franco

Palazzo Carpegna  
Roma, 27 ottobre 2011



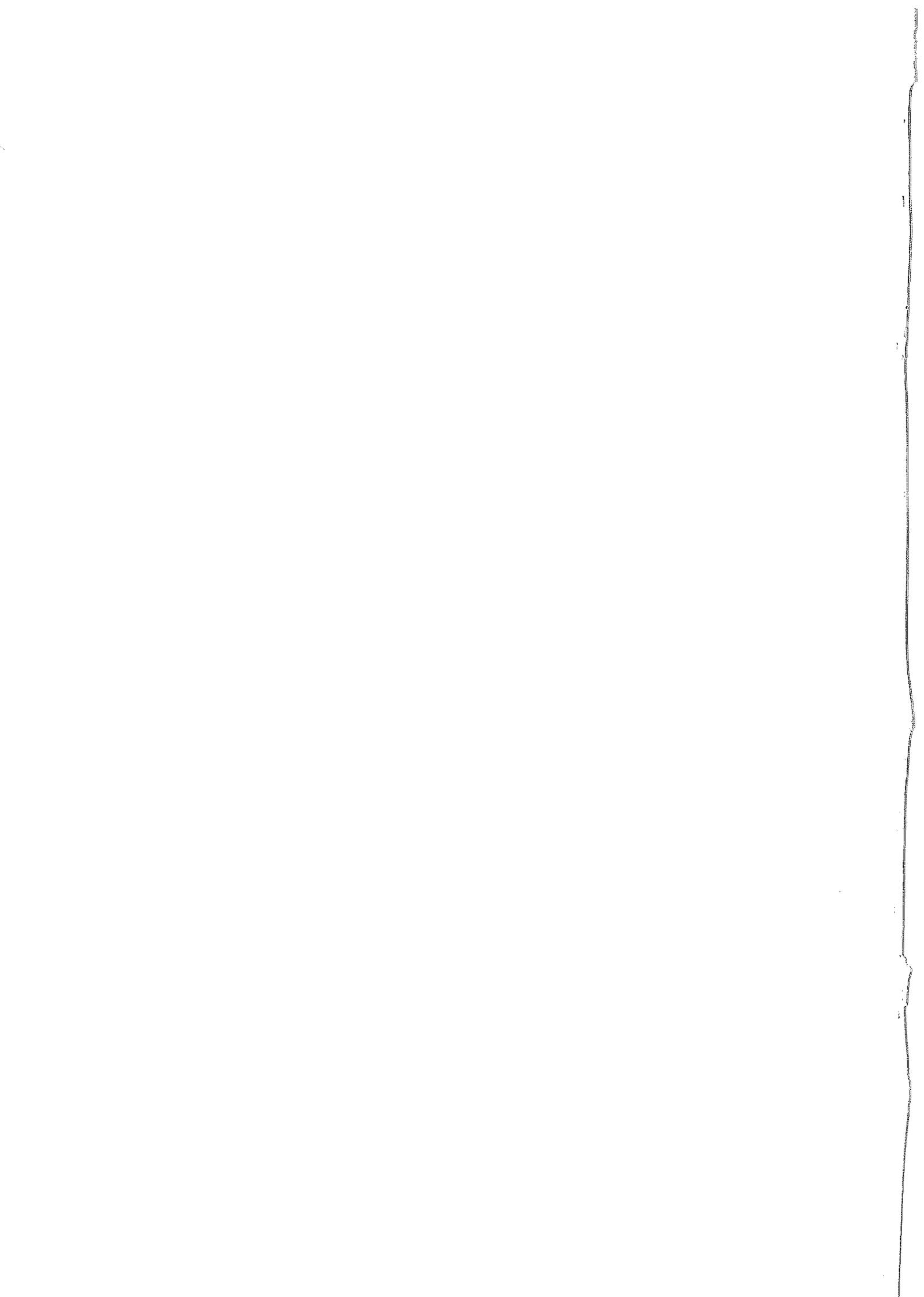
*Negli ultimi mesi, a fronte di un brusco peggioramento delle prospettive di crescita dell'economia mondiale, si sono aggravate le tensioni sul mercato dei titoli sovrani dell'area dell'euro; il nostro Paese ne è stato investito con particolare intensità a causa dell'elevato debito pubblico e della bassa crescita.*

*Il Governo ha risposto alle turbolenze dei mercati anticipando al 2013 l'obiettivo del pareggio di bilancio e definendo due manovre correttive, approvate dal Parlamento a metà luglio e a metà settembre, volte a ridurre il disavanzo di 28 miliardi nel 2012 e di 54 nel 2013.*

*Nelle stime della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2011, presentata alla fine di settembre, il disavanzo dovrebbe ridursi all'1,6 per cento del PIL nel 2012 e allo 0,1 per cento nel 2013; in quest'ultimo anno l'avanzo primario salirebbe al 5,4 per cento del prodotto. Il debito pubblico scenderebbe in rapporto al prodotto già nel prossimo anno.*

*La legge di stabilità per il 2012 rende operativi alcuni provvedimenti decisi nel corso dell'estate, in particolare ripartendo la riduzione di spesa tra i singoli Ministeri; attribuisce inoltre le risorse disponibili in alcuni fondi di bilancio a diverse finalità.*

*Nonostante gli interventi, il differenziale tra il rendimento dei BTP decennali e quello dei corrispondenti titoli tedeschi ha superato in più occasioni dalla metà di settembre i 400 punti base. Per completare l'azione avviata nell'estate e accrescere la fiducia degli investitori nel rispetto del percorso di risanamento e nelle prospettive di crescita dell'economia italiana il Governo ha annunciato un nuovo insieme di misure.*



Nell'estate le prospettive di crescita dell'economia mondiale sono bruscamente peggiorate

## 1. *La congiuntura*

Dall'avvio dell'estate si è registrato un peggioramento delle prospettive di crescita nelle principali economie avanzate. Il deterioramento riflette la diffusa incertezza circa la correzione degli squilibri finanziari, il progressivo rientro dell'impostazione espansiva delle politiche di bilancio e la perdurante debolezza del mercato del lavoro. Nell'area dell'euro l'attività produttiva si espande a ritmi modesti, con rischi di un indebolimento ulteriore nella parte finale dell'anno.

In Italia, dopo sei mesi di sostanziale ristagno, nel secondo trimestre del 2011 l'attività economica ha segnato una moderata accelerazione. Nel corso dell'estate si sono tuttavia manifestati nuovi segnali di debolezza. La produzione industriale, nonostante il rialzo in agosto, registrerebbe solo un modesto incremento nel terzo trimestre rispetto al precedente.

Gli indicatori qualitativi segnalano un progressivo peggioramento delle aspettative a breve termine delle famiglie e delle imprese<sup>1</sup>. Pesa la persistente debolezza della domanda nazionale, frenata dal prolungato ristagno del reddito disponibile delle famiglie e dall'accresciuta incertezza circa le condizioni del mercato del lavoro e la situazione economica generale. Ne risente soprattutto la propensione all'acquisto di beni durevoli, sia di consumo, sia di investimento.

La crescita dell'attività continua a dipendere soprattutto dalle vendite all'estero. In prospettiva, esse potrebbero essere frenate dal rallentamento della domanda mondiale, nonostante i recenti segnali di miglioramento della competitività di prezzo degli esportatori italiani.

La Nota di aggiornamento del DEF presenta un nuovo quadro macroeconomico

Nel quadro macroeconomico contenuto nella *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF)* il tasso di crescita del PIL, dallo 0,7 per cento previsto per il 2011, rallenta lievemente, allo 0,6 per cento, nel 2012; nel successivo biennio il ritmo dell'economia riprende a salire, allo 0,9 per

cento nel 2013 e all'1,2 nel 2014. Rispetto alle indicazioni contenute nel DEF, di aprile le prospettive di crescita sono state riviste al ribasso di circa due punti percentuali sull'intero periodo 2011-14. Nel 2014 il PIL sarebbe ancora inferiore al livello del 2007. In termini pro-capite il divario sarebbe anche più accentuato.

Uno scenario più sfavorevole emerge nelle valutazioni delle istituzioni internazionali e dei principali analisti. L'FMI stima una crescita dello 0,3 per cento nel prossimo anno e, rispettivamente, dello 0,5 e dello 0,8 per cento nei due anni successivi. Per il 2012, gli operatori professionali censiti da *Consensus Economics* prefigurano un sostanziale ristagno.

**Le tensioni sul mercato dei titoli pubblici si sono accentuate**

Dalla metà del 2011 il deterioramento delle prospettive di crescita ha determinato un ulteriore aumento del premio per il rischio sui titoli pubblici in alcuni paesi nell'area dell'euro. Le tensioni, che inizialmente coinvolgevano Grecia, Irlanda e Portogallo, si sono estese soprattutto all'Italia e alla Spagna. Il differenziale tra i rendimenti dei titoli decennali spagnoli e tedeschi ha toccato il valore massimo di 394 punti base all'inizio di agosto. Per i titoli italiani il differenziale massimo, pari a 434 punti base, è stato raggiunto nella seconda metà di settembre.

L'aumento dei differenziali non si è riflesso interamente sul livello dei tassi di interesse per l'aumento dell'avversione al rischio degli investitori, che ha spinto i tassi tedeschi su valori eccezionalmente bassi.

Dal minimo raggiunto nella quarta settimana di settembre, il tasso tedesco è aumentato di quasi mezzo punto percentuale. Ieri il differenziale dei titoli di stato italiani si collocava intorno ai 390 punti base; il rendimento dei BTP decennali era superiore a 5,9 punti percentuali.

---

<sup>1</sup> Cfr. la sezione: *L'economia italiana*, in *Bollettino Economico* n. 66, 2011; *Indagine sulle aspettative di inflazione e crescita*, in *Supplementi al Bollettino Statistico* n. 49, 2011.

## 2. *Lo stato dei conti pubblici*

Nel 2010 i risultati sono stati migliori delle attese

Nel 2010 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è sceso di quasi un punto percentuale del PIL rispetto all'anno precedente, al 4,6 per cento; al netto della spesa per interessi, si è registrato un sostanziale pareggio. Il disavanzo è risultato inferiore rispetto a quanto stimato dal Governo nel settembre del 2010 (5,0 per cento del PIL) e ben al di sotto della media degli altri paesi dell'area dell'euro (6,6 per cento). L'incidenza del debito pubblico sul prodotto è salita ancora, di 2,9 punti percentuali (al 118,4 per cento), risentendo per 0,7 punti dell'accumulo delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia (da 31,7 a 43,2 miliardi).

L'obiettivo di indebitamento netto per il 2011 appare raggiungibile

Per il 2011, le informazioni attualmente disponibili **appaiono sostanzialmente coerenti con l'obiettivo per l'indebitamento netto, pari al 3,9 per cento del PIL**, indicato dal Governo nel DEF dello scorso aprile e confermato nella *Nota di Aggiornamento* di settembre. Le minori entrate dovute al peggioramento della congiuntura rispetto a quanto atteso in primavera verrebbero sostanzialmente compensate da una crescita delle erogazioni più contenuta del previsto e da proventi della vendita dei diritti d'uso di frequenze radioelettriche superiori a quelli stimati nel DEF (3,9 miliardi a fronte di 2,4).

I dati relativi al **primo semestre del conto economico delle Amministrazioni pubbliche**, pubblicati dall'Istat, segnalano un lieve miglioramento del disavanzo rispetto al corrispondente periodo del 2010, nonostante il forte incremento della spesa per interessi (10,2 per cento). Le entrate sono aumentate dell'1,9 per cento, sospinte dai contributi sociali e dalle imposte indirette; le spese primarie sono cresciute dello 0,9 per cento, riflettendo l'incremento delle prestazioni sociali in denaro (2,8 per cento), che ha più che compensato la riduzione della spesa per investimenti (4,2 per cento) e la contrazione dei redditi da lavoro dipendente (1,1 per cento).

Nei primi otto mesi del 2011 il **fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche** è stato pari a 50,5 miliardi, inferiore di 2,2 miliardi rispetto a quello del corrispondente periodo del 2010. Escludendo le erogazioni in favore della Grecia e la quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti effettuati dall'*European*

*Financial Stability Facility* (EFSF), che non hanno effetto sull'indebitamento netto, il fabbisogno si è ridotto di 6,3 miliardi. **Il debito pubblico** è aumentato di 56,7 miliardi (contro 78,4 nello stesso periodo del 2010). Oltre al fabbisogno, l'incremento ha riflesso scarti di emissione per oltre 6 miliardi e, in misura inferiore, l'ulteriore accumulo delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia (passate da 43,2 a 44,6 miliardi).

Nei primi tre trimestri del 2011 **le entrate tributarie contabilizzate nel bilancio dello Stato** sono aumentate del 2,5 per cento (6,6 miliardi) rispetto a quelle del corrispondente periodo del 2010. Al netto degli incassi di lotto e lotterie, le entrate tributarie sono cresciute dell'1,7 per cento (4,4 miliardi). L'aumento è riconducibile all'andamento favorevole dell'IVA (2,6 miliardi, 3,4 per cento), trainato dalla dinamica dei prezzi del petrolio, alla crescita del gettito delle accise sulle risorse energetiche (0,6 miliardi, 3,1 per cento) e agli incassi una tantum dell'imposta sostitutiva relativa al leasing immobiliare (1,3 miliardi), introdotta con la legge di stabilità per il 2011. Anche le ritenute sui redditi da lavoro dipendente hanno registrato un aumento, seppure contenuto. Di contro, il gettito dell'Irpef versata in autotassazione è diminuito del 7,9 per cento per cento rispetto a quello del 2010, che era stato accresciuto dalla riduzione dell'acconto dovuto nel 2009. Il gettito dell'Ires è sceso del 4,0 per cento, anche per il venire meno degli effetti di alcune imposte sostitutive introdotte dalla legge finanziaria per il 2008 e contabilizzate in questa voce.

### **3. *Il percorso di rientro nella Nota di aggiornamento del DEF***

Rispetto al DEF, il pareggio di bilancio è anticipato di un anno, al 2013

***I saldi di bilancio.*** – Secondo la *Nota di aggiornamento* del DEF, l'indebitamento netto scenderebbe dal 3,9 per cento del PIL nel 2011 all'1,6 per cento nel 2012, per poi raggiungere un sostanziale pareggio nel 2013, **in anticipo di un anno rispetto agli obiettivi delineati nel DEF** di aprile. Nel 2014 si registrerebbe un avanzo pari allo 0,2 per cento del PIL.

L'avanzo primario salirebbe dallo 0,9 per cento del PIL atteso per l'anno in corso al 5,7 nel 2014.

Il miglioramento programmato per l'indebitamento netto strutturale (ossia al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure una tantum) è pari a mezzo punto percentuale di PIL nell'anno in corso e a 2,3 punti nel 2012; la correzione ritornerebbe nell'ordine di mezzo punto percentuale in media l'anno nel biennio 2013-14.

*Le spese.* – Nelle previsioni ufficiali la spesa primaria scende dal 45,7 per cento del PIL nel 2011 al 44,4 nel 2012 e si riduce ulteriormente nel biennio successivo fino al 43,3 per cento nel 2014.

La spesa corrente rallenta ancora e quella in conto capitale continua a scendere fino al 2013

La dinamica della spesa primaria corrente, già fortemente diminuita nel 2010 rispetto alla media del periodo 2000-09 (all'1,2 per cento, dal 4,5), si attenua ulteriormente nel 2011 (allo 0,9 per cento) e nel 2012 (allo 0,7 per cento), e risale nel biennio 2013-14 (in media all'1,6 per cento). La spesa in conto capitale, dopo il calo del 18,8 per cento nel 2010, evidenzia ulteriori contrazioni nel 2011 (11,2 per cento), nel 2012 (14,5 per cento) e, in misura più contenuta, nel 2013 (circa 5 per cento). Dal 2014 la spesa in conto capitale riprenderebbe a crescere (3,6 per cento).

L'incidenza degli interessi passivi sul PIL aumenta dal 4,8 per cento nel 2011 al 5,3 nel 2012 e al 5,5 nel 2013 e 2014, per effetto del peggioramento delle condizioni di finanziamento sul mercato dei titoli di Stato.

La pressione fiscale raggiungerebbe nel 2012 un nuovo massimo

*Le entrate.* – Nella *Nota di aggiornamento* al DEF l'incidenza sul prodotto delle entrate aumenta nel biennio 2012-13 (rispettivamente al 47,9 e 48,0 per cento), per poi ridursi nel 2014 (al 47,8). La pressione fiscale salirebbe dal 42,3 per cento del 2010 al 42,7 nel 2011 e dal 2012 si attesterebbe su valori intorno al 43,8 per cento, un massimo storico (nel 1997 essa aveva raggiunto il 43,6 per cento del PIL). Le stime non includono gli effetti dell'attuazione della delega fiscale e assistenziale (ovvero dell'applicazione della relativa clausola di salvaguardia), che potrebbero determinare maggiori entrate fino a 0,2 punti di PIL nel 2012, 1,0 nel 2013 e 1,2 nel 2014. Va inoltre rilevato che gli enti decentrati potrebbero disporre aumenti del prelievo per compensare i tagli apportati con le manovre estive ai trasferimenti dallo Stato.

**Il debito.** – Nel 2012 il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto tornerebbe a ridursi, di 1,1 punti percentuali. Nel 2013 e nel 2014 esso diminuirebbe di ulteriori 3,1 e 3,8 punti, rispettivamente. Questa dinamica, come esplicitamente riportato nella *Nota di aggiornamento* del DEF, non tiene conto dei prestiti effettuati dall'EFSF dal 1° settembre dell'anno in corso e dei versamenti al meccanismo permanente di gestione delle crisi (*European stability mechanism*) che dovrebbe entrare in vigore dal luglio del 2013.

*Secondo le stime della Nota di aggiornamento del DEF, il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto avrebbe dovuto salire dal 119,0 per cento del 2010 al 120,6 nel 2011. Per effetto della revisione del PIL, diffusa lo scorso 21 ottobre dall'ISTAT l'incidenza del debito sul prodotto nel 2010 è stata pari al 118,4 per cento.*

#### **4. Il disegno di legge di stabilità**

Si definisce l'utilizzo di fondi già inclusi nelle stime tendenziali; gli effetti sul disavanzo sono trascurabili

Il disegno di legge in discussione definisce l'utilizzo, per il 2012, delle risorse accantonate nel Fondo per gli interventi strutturali di politica economica con le manovre estive (4,8 miliardi) e, per gli anni 2013 e 2014, di quelle relative al Fondo per l'attualizzazione di contributi pluriennali (0,4 e 0,5 miliardi, rispettivamente). Gli effetti sull'indebitamento netto per il prossimo triennio sono trascurabili.

Nel 2012, le risorse disponibili sono impiegate principalmente per finanziare interventi e programmi già in corso. Si tratta, in particolare: delle missioni internazionali (0,7 miliardi); delle erogazioni connesse con il Fondo occupazione e formazione (0,6 miliardi) e con il riparto del "5 per mille" sulla base della scelta dei contribuenti (0,4 miliardi); del sostegno al settore dell'autotrasporto (0,4 miliardi); di stanziamenti in favore delle università (0,3 miliardi) e delle scuole private (0,2 miliardi). Inoltre, per far fronte a impegni futuri viene aumentata la dotazione del Fondo per le esigenze indifferibili (1,2 miliardi).

Si proroga la detassazione dei salari di produttività

Si prevede infine la proroga della detassazione dei salari di produttività, introdotta con la manovra triennale approvata nel 2008; questa misura comporta nel 2012 minori entrate per 0,9 miliardi. In particolare, sono detassati ai fini Irpef i compensi stabiliti da accordi di secondo livello ed erogati in favore dei lavoratori dipendenti del settore privato a fronte di

incrementi di produttività; il più favorevole trattamento fiscale dovrebbe agevolare la diffusione della contrattazione decentrata.

*La detassazione era stata introdotta in via sperimentale tre anni fa (D.L. 27 maggio 2008, n. 93). Secondo stime basate sull'Indagine della Banca d'Italia tra le imprese del settore non finanziario, che includono anche i beneficiari della detassazione sulla retribuzione del lavoro a turni e straordinario, nel 2010 il 44 per cento dei dipendenti delle imprese con almeno 20 addetti avrebbe usufruito del provvedimento. La quota è più elevata al Nord, tra le imprese appartenenti a gruppi stranieri, in quelle di più grandi dimensioni e più orientate alle esportazioni.*

*Le modifiche intervenute di anno in anno nella definizione della platea dei potenziali beneficiari, dei redditi e degli importi massimi assoggettabili a detassazione hanno dato luogo a un'incertezza normativa che può avere indebolito l'efficacia del provvedimento.*

In attesa di una riforma degli ammortizzatori sociali, l'aumento della dotazione del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione è destinato a finanziare la proroga dei trattamenti della Cassa integrazione guadagni e delle indennità di mobilità e disoccupazione erogati in deroga alla normativa vigente, in attuazione dell'intesa Stato-Regioni del 20 aprile 2011.

Le risorse disponibili nel biennio 2013-14 vengono destinate alla detassazione dei salari di produttività (0,3 miliardi nel 2013) e a spese in conto capitale (0,2 e 0,4 miliardi, rispettivamente, nel 2013 e nel 2014).

**Si precisano i tagli  
alle spese dei  
Ministeri disposti  
con le manovre  
estive**

Il disegno di legge precisa, inoltre, le riduzioni di spesa che ciascun Ministero dovrà attuare nel prossimo triennio per effetto dei provvedimenti di consolidamento dei conti pubblici approvati nel corso dell'estate, che prevedevano una contrazione delle erogazioni dei Ministeri pari a 7,4, 6,3 e 5,0 miliardi rispettivamente nel 2012, 2013 e 2014. Sulla base delle valutazioni che accompagnano il disegno di legge di stabilità, si può stimare che circa i due terzi dei tagli incidono sulle dotazioni finanziarie del Ministero dell'Economia e delle finanze e del Ministero dello Sviluppo economico; una quota rilevante delle riduzioni di spesa riguarda anche il Ministero della Difesa.

Il provvedimento dispone, infine, che la metà dei maggiori proventi, rispetto a quanto previsto, dell'asta per l'assegnazione delle frequenze radioelettriche conclusa lo scorso settembre sia destinata a finanziare nel 2011 spese dei Ministeri della Difesa, dell'Interno, dell'Istruzione, dell'Ambiente e dello Sviluppo economico (0,8 miliardi). La normativa precedente prevedeva che

eventuali maggiori entrate fossero interamente destinate alla riduzione del disavanzo.

## 5. *Alcune valutazioni*

La legge di stabilità, che sostituisce dal 2010 la legge finanziaria, rappresenta, insieme alla legge di bilancio, lo strumento previsto nell'ordinamento italiano per definire nell'autunno di ogni anno la politica di bilancio per il triennio successivo.

**La legge di stabilità non modifica le decisioni di bilancio prese con i provvedimenti estivi**

Come avvenuto negli ultimi anni, tuttavia, le principali decisioni in materia sono state anticipate ai mesi estivi e il disegno di legge oggi in discussione si limita a ripartire l'onere dell'aggiustamento tra i Ministeri e ad attribuire le risorse disponibili in alcuni fondi di bilancio a diverse finalità.

Le misure approvate nel corso dell'estate delineano un ambizioso programma di risanamento del bilancio pubblico che consentirebbe di avviare un processo di graduale riduzione dell'incidenza del debito sul PIL già nel 2012 e di raggiungere il pareggio del conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

Tuttavia, le perduranti tensioni nei mercati finanziari richiedono ulteriori azioni che segnalino la determinazione nel perseguire gli obiettivi congiunti di solidità dei conti pubblici e di una crescita soddisfacente. In questa direzione muovono i nuovi provvedimenti annunciati dal Governo. L'esigenza di completare le misure estive era stata già sottolineata in precedenti testimonianze della Banca d'Italia<sup>2</sup>. Qui di seguito si ritorna brevemente su alcuni aspetti.

**Va completato il percorso intrapreso con le misure estive**  
...

È opportuno innanzi tutto definire entro il 30 novembre 2011 il programma per la riorganizzazione della spesa previsto dalla Legge 14 settembre 2011 n. 148, in particolare per quanto riguarda l'integrazione operativa delle agenzie

---

<sup>2</sup> Cfr. Audizioni del Vice Direttore generale della Banca d'Italia Ignazio Visco al Senato della Repubblica presso le Commissioni riunite 5<sup>a</sup> (Programmazione economica, Bilancio) del Senato della Repubblica e V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei Deputati del 13 luglio 2011 e del 30 agosto 2011.

... rendendo operativi i meccanismi di *spending review* ...

fiscali, la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato, il coordinamento delle attività delle forze dell'ordine, l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica, la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria. Per evitare ripercussioni negative sull'efficacia dei servizi pubblici derivanti dai tagli alla spesa, questi dovrebbero fondarsi su analisi dettagliate delle singole voci di spesa, attraverso processi sistematici di *spending review*, che consentano di valutare l'adeguatezza dell'entità complessiva di ciascuna voce indipendentemente dalla spesa storica. A tal fine è opportuno rafforzare gli indicatori dell'efficienza delle diverse strutture pubbliche (uffici, scuole, ospedali, tribunali) e ampliare la diffusione dell'informazione circa la qualità dei servizi offerti.

... proseguendo sul fronte della razionalizzazione degli apparati istituzionali e della garanzia costituzionale del pareggio di bilancio ...

È anche opportuno proseguire negli sforzi volti a una razionalizzazione degli apparati istituzionali, riducendo le sovrapposizioni tra i livelli decisionali, favorendo la gestione integrata dei servizi per gli enti locali di minori dimensioni, contenendo i costi di funzionamento degli organi elettivi. Sono all'esame delle competenti Commissioni parlamentari proposte di legge costituzionale riguardanti le Province e la riduzione del numero dei parlamentari. Per quanto riguarda la riattribuzione delle funzioni delle Province alle Regioni e ai Comuni, si potrebbero considerare anche interventi attuati attraverso leggi ordinarie.

Il Governo ha presentato una proposta di legge costituzionale per introdurre un vincolo di bilancio in pareggio per le Amministrazioni pubbliche. L'adozione di una regola di questo tipo può contribuire a mantenere nel tempo il pareggio di bilancio programmato per il 2013. In passato, i risultati conseguiti con intense azioni di risanamento sono stati erosi negli anni successivi.

Una parte significativa della correzione programmata del saldo (4, 16 e 20 miliardi, rispettivamente, nel 2012, 2013 e 2014) dovrà essere reperita

**... riducendo l'incertezza riguardante la delega fiscale e assistenziale e la connessa clausola di salvaguardia ...**

mediante l'attuazione della riforma dei sistemi fiscale ed assistenziale<sup>3</sup>. Sarebbe auspicabile fornire al più presto una valutazione prudentiale degli effetti della riforma e, contestualmente, definire gli interventi volti a colmare l'eventuale divario rispetto agli effetti indicati nella manovra di bilancio. Inoltre, andrebbero definiti puntualmente gli aumenti delle imposte indirette e i tagli delle agevolazioni che verrebbero realizzati, per effetto della "clausola di salvaguardia", nel caso in cui l'attuazione della delega non determini i risparmi previsti.

**... rimuovendo le residue disparità tra generazioni e categorie in materia pensionistica ...**

Negli scorsi anni la normativa previdenziale è stata oggetto di ripetuti interventi che hanno reso sostenibile a regime il sistema pensionistico italiano. Appare opportuno completare il processo di riforma rimuovendo gradualmente le residue disparità di trattamento tra le diverse categorie di lavoratori e le diverse generazioni.

**... e valorizzando il patrimonio pubblico**

Coerentemente con le dichiarazioni del Governo, sarebbe opportuno definire in tempi brevi un piano di dismissioni e di valorizzazione dei cespiti immobiliari pubblici.

**Ma la sfida più urgente è aumentare il potenziale di crescita dell'economia**

Da molti anni la crescita economica è in Italia inferiore a quella degli altri paesi dell'Unione europea. I problemi di crescita dell'economia sono percepiti come un forte limite alla solidità finanziaria del Paese. Il riequilibrio dei conti pubblici deve pertanto associarsi a una politica economica volta al rilancio delle prospettive di crescita. Le nuove misure annunciate dal Governo rispondono a questa esigenza.

**La riforma fiscale può contribuire rendendo più efficace la lotta all'evasione e ...**

La pressione fiscale in Italia è elevata, nel confronto sia storico sia internazionale; supera di due punti quella media degli altri paesi dell'area dell'euro. Nel prossimo triennio, come già rilevato, essa è destinata a crescere ulteriormente. Data l'estensione relativamente ampia dell'economia irregolare in Italia, i contribuenti che ottemperano pienamente agli obblighi fiscali sono soggetti ad aliquote sistematicamente più elevate rispetto ai nostri maggiori

---

<sup>3</sup> Cfr. Audizione di D. Franco e V. Ceriani al Senato della Repubblica presso la Commissione 6<sup>a</sup> (Finanze e Tesoro) del 13 ottobre 2011.

partner commerciali. L'evasione fiscale determina iniquità e distorce la concorrenza; è di ostacolo alla crescita dimensionale delle imprese italiane. La riforma del sistema fiscale prevista dal disegno di legge delega in discussione in Parlamento è una opportunità per intensificare gli sforzi volti a contrastare questo fenomeno e a limitarne gli effetti distorsivi. I proventi derivanti dalla riduzione delle aree di evasione vanno utilizzati per ridurre le aliquote legali.

**... spostando il prelievo dal lavoro ai consumi o agli immobili**

La composizione del prelievo fiscale può essere modificata in modo da renderla più favorevole alla crescita. Una rimodulazione del prelievo che preveda una riduzione del peso delle imposte e dei contributi che gravano sul lavoro e sull'attività produttiva, finanziata da un aumento del prelievo sui consumi e sulla proprietà, potrebbe sostenere la crescita dei prossimi anni senza incidere sul bilancio pubblico.

Più in generale, la crescita può essere sostenuta creando un ambiente economico più favorevole all'attività di impresa e all'offerta di lavoro, alla accumulazione di capitale umano e fisico. Azioni decise che muovano in queste direzioni possono, anche da subito, migliorare le aspettative sull'evoluzione dell'economia italiana e ridurre i differenziali di rendimento richiesti sui nostri titoli pubblici rispetto a quelli dei paesi europei considerati più solidi.



## TAVOLE E GRAFICI



**Principali indicatori di bilancio delle Amministrazioni pubbliche (1)**  
(in percentuale del PIL)

VOCI	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Entrate	44,7	44,1	44,7	44,3	43,9	45,5	46,5	46,5	46,8	46,4
Spese (2)	47,8	47,2	48,4	47,8	48,3	49,0	48,2	49,2	52,3	51,0
di cui: <i>interessi</i>	6,2	5,6	5,1	4,7	4,6	4,6	5,0	5,2	4,6	4,5
Avanzo primario	3,1	2,5	1,5	1,2	0,2	1,2	3,4	2,5	-0,8	-0,1
<b>Indebitamento netto</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>	<b>4,4</b>	<b>3,4</b>	<b>1,6</b>	<b>2,7</b>	<b>5,4</b>	<b>4,6</b>
Fabbisogno complessivo	4,6	2,9	3,0	3,6	4,9	4,0	1,7	3,1	5,6	4,3
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	5,0	3,1	4,3	4,2	5,3	4,0	1,9	3,1	5,7	4,3
<b>Debito</b>	<b>108,2</b>	<b>105,1</b>	<b>103,9</b>	<b>103,4</b>	<b>105,4</b>	<b>106,1</b>	<b>103,1</b>	<b>105,8</b>	<b>115,5</b>	<b>118,4</b>

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

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

**Entrate delle Amministrazioni pubbliche (1)**  
(in percentuale del PIL)

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

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

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

**Spese delle Amministrazioni pubbliche (1)**  
*(in percentuale del PIL)*

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

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Nel dato del 2009 è contabilizzato il rimborso straordinario per i maggiori versamenti Irpef e Ires effettuati dalle imprese in relazione alla mancata deduzione del 10 per cento dell'IRAP nei periodi d'imposta precedenti al 31 dicembre 2008 (art. 6 del D.L. 29.11.2008, n. 185).

**Quadro programmatico nel DEF 2011 e nella Nota di aggiornamento del DEF 2011 (1)**  
*(in percentuale del PIL)*

VOCI	2010 (2)		2011		2012		2013		2014	
	consuntivo marzo 2011	consuntivo ottobre 2011	DEF	Nota di agg.to DEF						
<b>Indebitamento netto</b>	4,6	4,6	3,9	3,9	2,7	1,6	1,5	0,1	0,2	-0,2
di cui: <i>corrente</i>	1,6	1,6		1,2		-0,6		-1,8		-2,1
<i>in conto capitale</i>	3,0	3,0		2,7		2,1		1,9		1,9
<b>Avanzo primario</b>	-0,1	-0,1	0,9	0,9	2,4	3,7	3,9	5,4	5,2	5,7
<b>Entrate totali</b>	46,6	46,4		46,6		47,9		48,0		47,8
di cui: <i>pressione fiscale</i>	42,6	42,3		42,7		43,8		43,9		43,7
<b>Spese primarie</b>	46,7	46,5		45,7		44,4		43,6		43,3
<i>Correnti primarie</i>	43,2	43,0		42,7		41,9		41,2		40,9
<i>in conto capitale</i>	3,5	3,5		3,0		2,5		2,3		2,4
<b>Spesa per interessi</b>	4,5	4,5	4,8	4,8	5,1	5,3	5,4	5,5	5,5	5,5
<b>Crescita del PIL nominale</b>	1,9	1,9	2,9	2,2	3,1	2,5	3,3	2,6	3,4	2,9
<b>Debito (3)</b>	119,0	118,4	120,0	120,6	119,4	119,5	116,9	116,4	112,8	112,6
<b>Tassi di crescita (4)</b>										
Entrate totali		0,9		2,2		5,3		2,8		2,5
Spese primarie		-0,6		0		-0,3		0,7		2,2
<i>Correnti primarie</i>		1,2		0,9		0,7		1,0		2,1
<i>in conto capitale</i>		-18,8		-11,2		-14,5		-4,9		3,6
Spesa per interessi		-0,3		9		12,0		5,8		3,9

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Per il 2010 sono indicati sia i dati di consuntivo diffusi dall'Istat il 1° marzo 2011, riportati nel DEF e nella Nota di aggiornamento del DEF, sia quelli più recenti diffusi il 21 ottobre 2011, che tengono conto anche della revisione del PIL. – (3) Il diverso rapporto debito/PIL nelle due colonne del 2010 riflette la revisione del denominatore. – (4) I tassi di crescita relativi al 2011-14 sono quelli riportati nella tavola 7c della Nota di aggiornamento del DEF.

**Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche**  
(milioni di euro)

VOCI	Anno			Primi 8 mesi		
	2008	2009	2010	2009	2010	2011
<b>Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari</b>	<b>47.464</b>	<b>85.163</b>	<b>66.788</b>	<b>59.672</b>	<b>52.501</b>	<b>50.459</b>
Regolazioni debiti	1.653	1.519	187	1.101	161	42
<i>in titoli</i>	0	0	0	0	0	0
<i>in contanti</i>	1.653	1.519	187	1.101	161	42
Dismissioni	-19	-798	-8	-666	-8	-1.560
<b>Fabbisogno complessivo</b>	<b>49.098</b>	<b>85.884</b>	<b>66.967</b>	<b>60.107</b>	<b>52.654</b>	<b>48.942</b>
<b>FINANZIAMENTO</b>						
Monete e depositi (1)	4.224	8.487	57	404	-3.798	-4.470
di cui: <i>raccolta postale</i>	-5.683	-1.487	-4.809	-1.300	-3.185	-2.788
Titoli a breve termine	19.502	-7.405	-10.103	20.942	4.925	5.154
Titoli a medio e a lungo termine	41.656	93.739	87.885	69.338	75.040	46.914
Prestiti delle IFM	-1.132	2.814	962	2.501	1.646	625
Altre operazioni (2)	-15.152	-11.752	-11.834	-33.079	-25.158	718
di cui: <i>depositi presso la Banca d'Italia</i>	-10.611	-11.399	-11.518	-32.605	-24.942	-1.378
<i>per memoria: fabbisogno finanziato all'estero</i>	-10.288	-2.112	444	-1.876	488	-3.995

(1) Raccolta postale, monete in circolazione e depositi in Tesoreria di enti non appartenenti alle Amministrazioni pubbliche. – (2) La serie include i depositi presso la Banca d'Italia e le operazioni di cartolarizzazione.

**Effetti del DL 6 luglio 2011, n. 98 e del DL 13 agosto 2011, n. 138  
sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche**  
(milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014	
<b>Riduzione dell'indebitamento netto (DL 98/2011 + DL 138/2011)</b>	<b>2.840</b>	<b>28.275</b>	<b>54.265</b>	<b>59.795</b>	
<i>in % del PIL</i>	<b>0,2</b>	<b>1,7</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	
<i>DL 98/2011 (convertito dalla L. 15 luglio 2011, n.111)</i>	2.108	5.578	24.406	47.973	
<i>DL 138/2011 (convertito dalla L. 14 settembre 2011, n.148)</i>	732	22.698	29.859	11.822	
<b>Misure sulle entrate (1)</b>	<b>2.603</b>	<b>20.676</b>	<b>35.406</b>	<b>38.816</b>	
DL 138	Addizionale Ires per il settore energetico	0	1.800	900	900
DL 98 + DL138	Altre misure sui redditi di impresa	364	1.479	1.198	1.967
DL 138	Aumento dell'aliquota IVA (dal 20% al 21%)	700	4.236	4.236	4.236
DL 138	Imposta sui redditi da attività finanziarie	0	1.421	1.534	1.915
DL 98	Aumento del bollo sui depositi titoli	725	1.323	3.800	2.525
DL 98 + DL 138	Contrasto all'evasione fiscale e norme che incidono sulla riscossione	225	2.191	3.744	3.720
DL 98 + DL 138	Giochi e accise	443	4.073	4.003	4.042
DL 98 + DL 138	Altre tasse sugli individui (contributi di solidarietà e bollo sulle auto di lusso)	62	127	217	217
DL 98	Effetti indotti dalle misure sul pubblico impiego e sulla previdenza	-6	-202	-471	-976
DL 98 + DL 138	Riforma fiscale e assistenziale e/o clausola di salvaguardia	0	4.000	16.000	20.000
DL 98 + DL 138	Altre misure	89	229	245	270
<b>Misure sulle spese (1)</b>	<b>-237</b>	<b>-7.599</b>	<b>-18.859</b>	<b>-20.978</b>	
DL 98	Razionalizzazione della spesa sanitaria	0	0	-2.500	-5.000
DL 98	Misure sul pubblico impiego	0	0	-64	-1.104
DL 98	Trasporto locale e Fondo per le infrastrutture	400	650	900	1.200
DL 98 + DL 138	Riduzione delle spese dei ministeri	-1.700	-7.400	-6.300	-5.000
DL 98 + DL 138	Riduzione delle spese degli enti territoriali	0	-4.000	-6.400	-6.400
DL 98 + DL 138	Interventi in materia previdenziale	0	-1.041	-3.459	-3.377
DL 98 + DL 138	Altri interventi strutturali	835	4.850	0	0
DL 98 + DL 138	Altre misure relative a fondi, residui, partecipazioni in banche e fondi internazionali	155	-1.002	-1.342	-1.642
DL 98 + DL 138	Altre misure	73	344	306	345

Fonte: elaborazioni su dati della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2011.

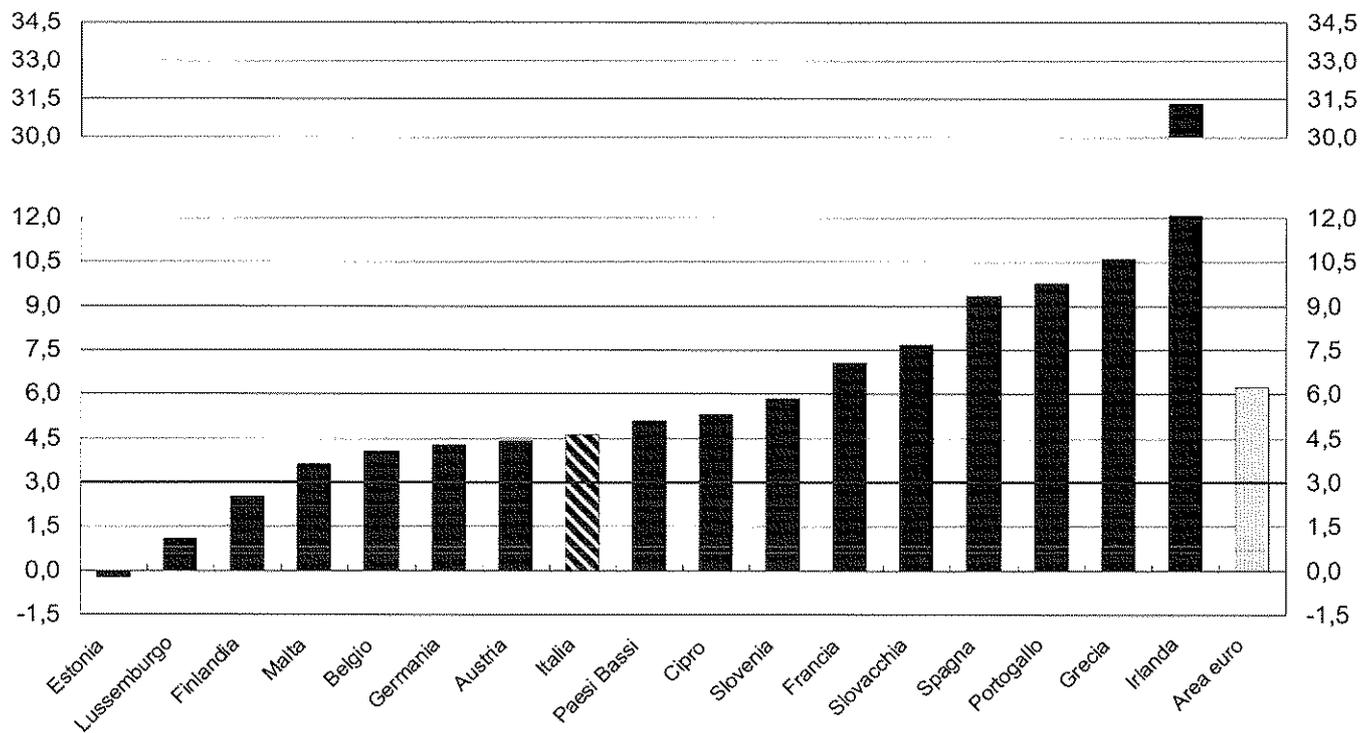
(1) Il segno negativo indica una riduzione delle entrate o delle spese.

**Effetti delle misure incluse nella Legge di stabilità 2012  
sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche**  
(milioni di euro)

	2012	2013	2014
<b>REPERIMENTO RISORSE</b>	<b>4.848</b>	<b>413</b>	<b>525</b>
<b>Maggiori entrate (1)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Minori spese (2)</b>	<b>4.848</b>	<b>413</b>	<b>525</b>
Fondo interventi strutturali di politica economica (c)	4.798	0	0
Fondo attualizzazione contributi pluriennali (k)	50	413	525
<b>USO DELLE RISORSE</b>	<b>4.836</b>	<b>414</b>	<b>351</b>
<b>Minori entrate (3)</b>	<b>895</b>	<b>263</b>	<b>0</b>
Detassazione salari produttività	895	263	0
<b>Maggiori spese (4)</b>	<b>3.941</b>	<b>151</b>	<b>351</b>
Fondo esigenze indifferibili (c)	1.235	0	0
Missioni internazionali (c)	700	0	0
Sostegno al settore dell'autotrasporto (c)	400	0	0
Erogazioni fondi 5 per mille (c)	400	0	0
Università (c)	270	0	0
Scuole private (c)	242	0	0
Altre spese correnti (c)	44	1	1
Fondo occupazione e formazione (k)	600	0	0
Altre spese in conto capitale (k)	50	150	350
<b>Variazione netta entrate (5=1-3)</b>	<b>-895</b>	<b>-263</b>	<b>0</b>
<b>Variazione netta spese (6=2-4)</b>	<b>-907</b>	<b>-262</b>	<b>-174</b>
di cui: <i>spese correnti (c)</i>	-1.507	1	1
<i>spese in conto capitale (k)</i>	600	-263	-175
<b>VARIAZIONE DELL'INDEBITAMENTO NETTO (7=6-5)</b>	<b>-12</b>	<b>1</b>	<b>-174</b>

Fonte: elaborazioni su valutazioni ufficiali contenute nell'Atto parlamentare del disegno di legge di conversione delle Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012) (AS n. 2968); c = spese correnti; k = spese in conto capitale.

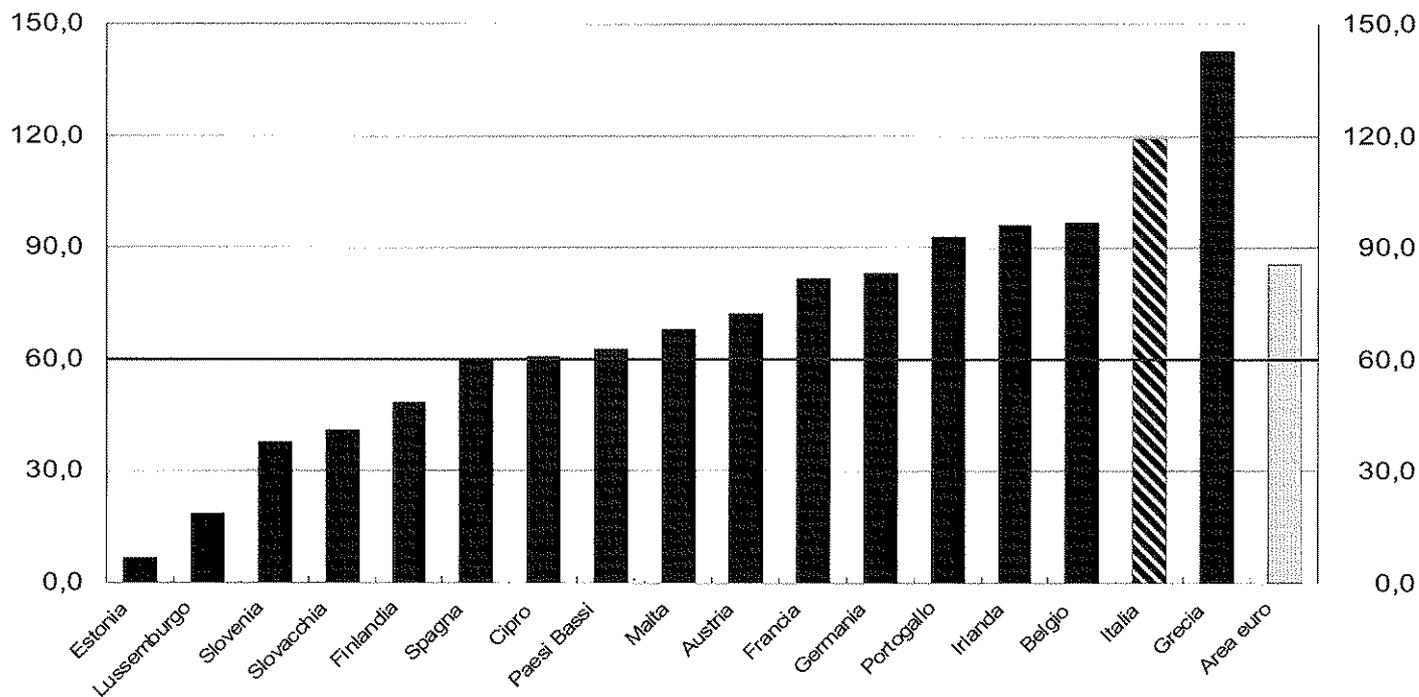
**Indebitamento netto (+) o accreditamento netto (-)  
nei paesi dell'area dell'euro nel 2010**  
*(in percentuale del PIL)*



Fonte: Eurostat, comunicato stampa del 21 ottobre 2011.

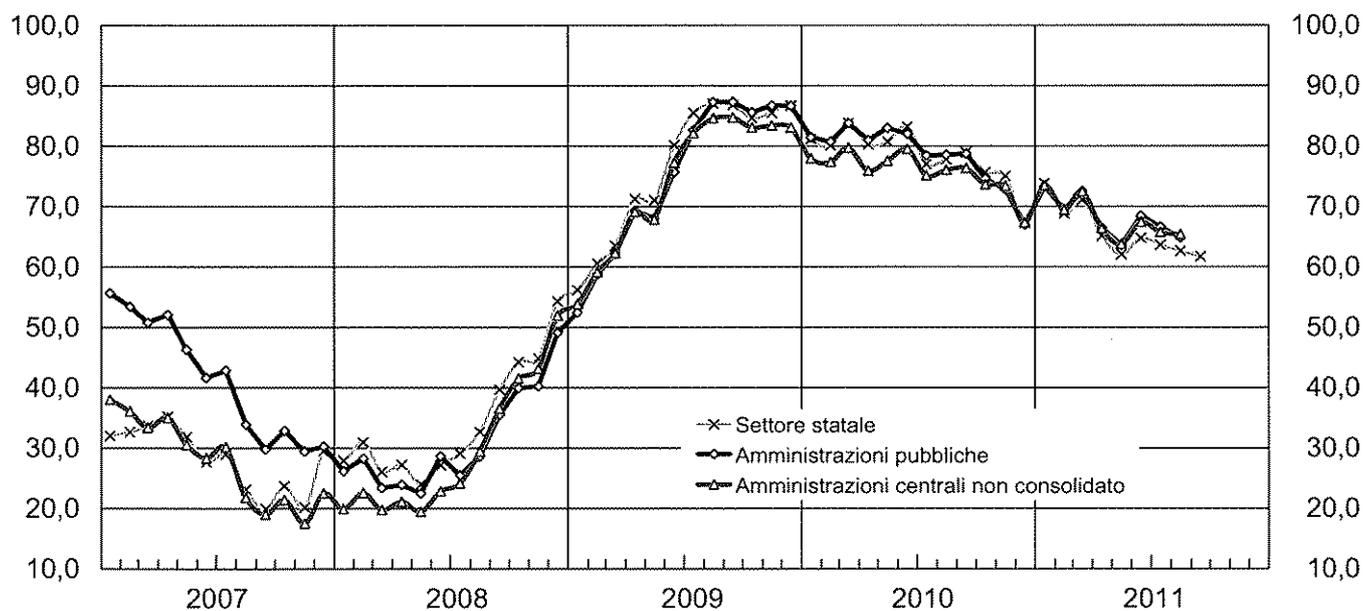
Figura 2

**Debito pubblico lordo nei paesi dell'area dell'euro nel 2010**  
*(in percentuale del PIL)*



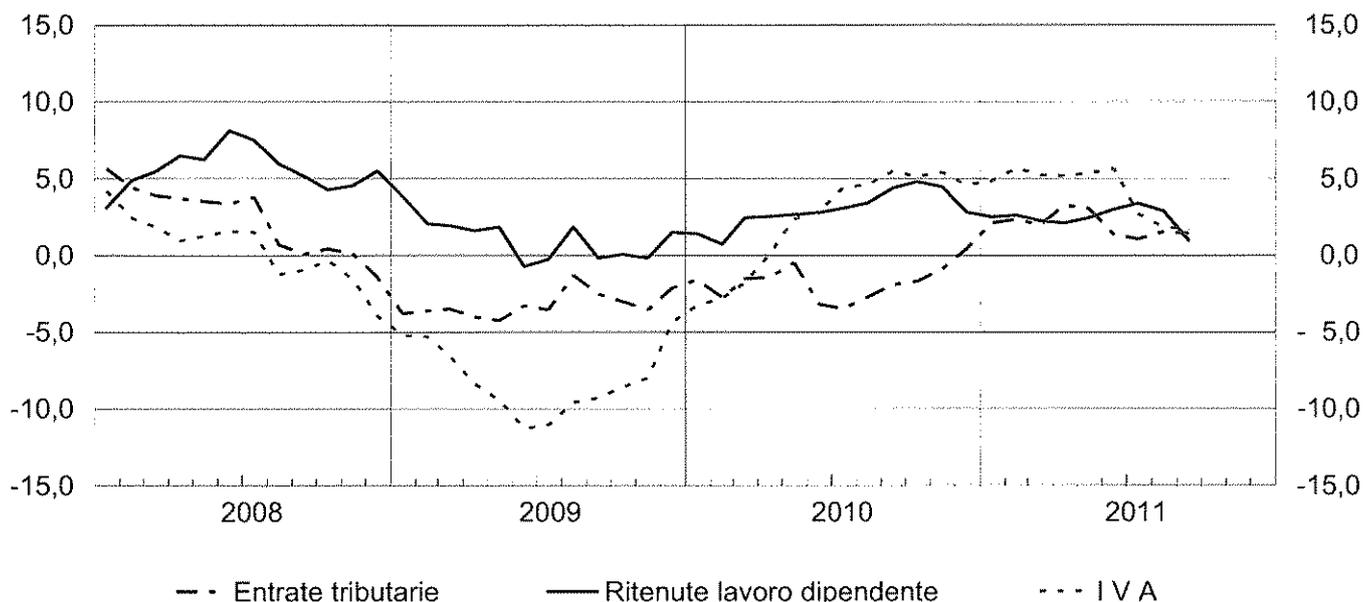
Fonte: Eurostat, comunicato stampa del 21 ottobre 2011.

### Fabbisogno cumulato degli ultimi dodici mesi (1) (miliardi di euro)



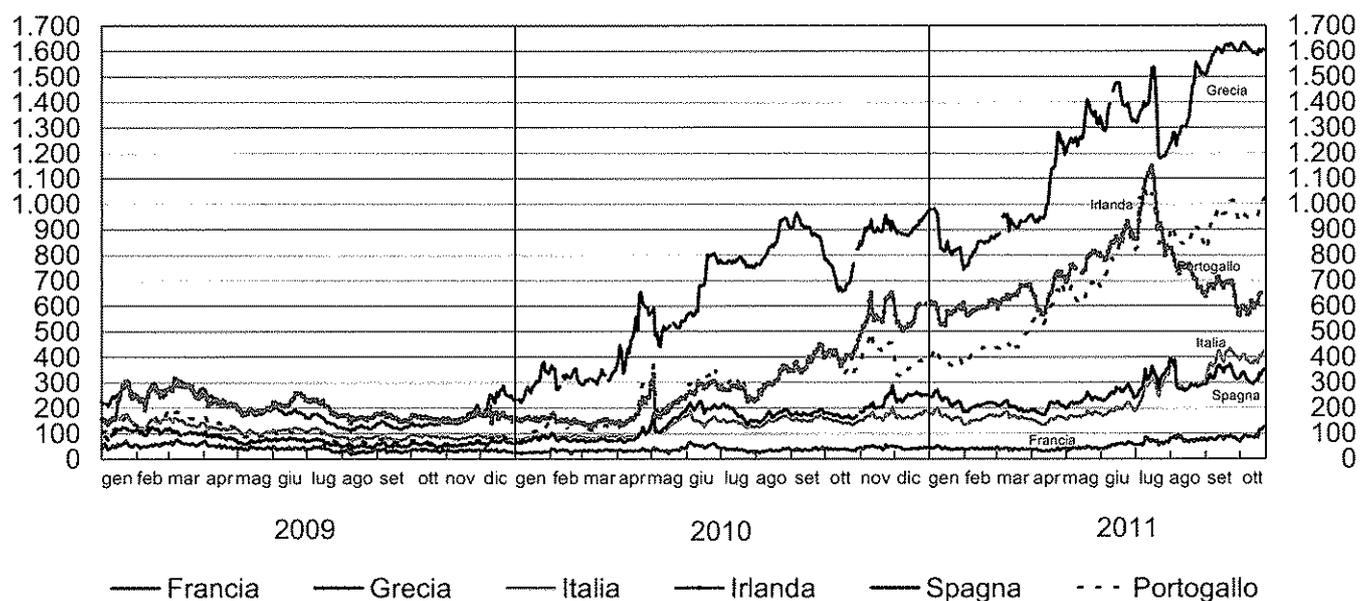
Fonte: per il fabbisogno del settore statale, Ministero dell'Economia e delle finanze.  
(1) Al netto delle dismissioni mobiliari.

### Dinamica delle entrate tributarie (1) (valori percentuali)



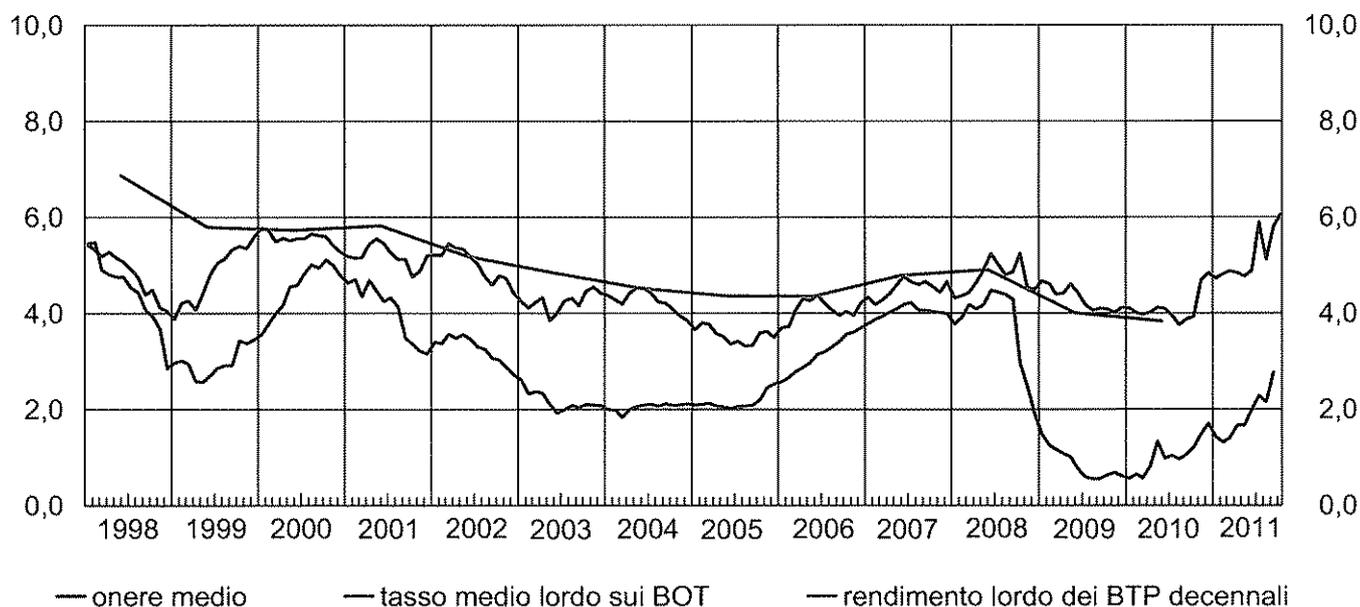
Fonte: Bilancio dello Stato.  
(1) Variazione percentuale della somma mobile su sei mesi rispetto al corrispondente periodo di dodici mesi prima.

**Differenziali di rendimento dei titoli pubblici a dieci anni rispetto alla Germania (1)**  
(punti base)



(1) Dati aggiornati al 24 ottobre 2011.

**Onere medio del debito, tasso medio lordo sui BOT e rendimento lordo dei BTP decennali (1)**  
(valori percentuali)



(1) Dati aggiornati al 30 settembre 2011.