

Commissioni riunite

5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio)
e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

**Audizione preliminare sul decreto legge
13 agosto 2011, n. 138 (AS 2887)**

Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Ignazio Visco

Senato della Repubblica

30 agosto 2011

Rispondendo alle tensioni sul mercato del nostro debito sovrano, acuitesi nella prima parte di agosto, il Governo ha anticipato al 2013 il raggiungimento del pareggio di bilancio. Le manovre varate nel corso dell'estate prevedono una riduzione del disavanzo valutata in 24 miliardi per il 2012 e 50 per il 2013.

L'entità della manovra non può essere ridotta, anche alla luce della sfavorevole evoluzione del quadro macroeconomico internazionale. L'attuazione delle misure correttive andrà attentamente monitorata.

Eventuali cambiamenti nella struttura della manovra dovrebbero andare nella direzione di ridurre il peso degli aumenti delle entrate, accrescere il ruolo delle misure strutturali, minimizzare gli effetti negativi sul prodotto, contenere l'incertezza circa l'attuazione di alcune misure (quali la delega fiscale e assistenziale e le modalità con cui verrà esercitata la relativa clausola di salvaguardia).

Da molti anni la crescita economica è in Italia inferiore a quella degli altri paesi dell'Unione europea. L'aggiustamento dei conti, necessario per evitare uno scenario ben più grave, avrà inevitabilmente effetti restrittivi sull'economia. La crescita del commercio mondiale difficilmente tornerà nei prossimi anni sugli elevati livelli precedenti la crisi. Rischiamo quindi una fase di stagnazione, che rallenterebbe anche la flessione del peso del debito sul PIL.

Il riequilibrio dei conti pubblici deve pertanto associarsi a una politica economica volta al rilancio delle prospettive di crescita della nostra economia. Occorre recuperare competitività e creare un ambiente più favorevole all'attività d'impresa, all'offerta di lavoro, alla formazione di capitale umano e fisico. Non vi sono alternative ad azioni incisive volte al rapido pareggio dei nostri conti pubblici e al miglioramento della qualità della regolamentazione e dei servizi pubblici.

1. Il finanziamento del debito pubblico

L'alto debito costituisce da circa tre decenni il principale problema per la finanza pubblica italiana: esso determina elevati esborsi per interessi che accrescono il prelievo fiscale e sottraggono risorse ai servizi per i cittadini; crea effetti redistributivi indesiderati, soprattutto a danno delle generazioni future; accresce i rischi per la stessa sostenibilità dei conti pubblici.

Oggi, a questi problemi di carattere strutturale si aggiungono tensioni sul mercato dei titoli, connesse con la situazione internazionale. Le difficoltà di altri paesi dell'area dell'euro hanno finito per coinvolgere il nostro paese, anche per i ritardi nella definizione di un più efficace sistema di governance dell'Unione.

Sebbene la crescita del disavanzo pubblico sia stata in Italia contenuta nel confronto con gli altri principali paesi, il rapporto tra il debito pubblico e il PIL è salito dal 103,6 per cento del 2007 al 119,0 del 2010. Vi hanno influito la pesante riduzione dell'attività economica conseguente alla crisi finanziaria e la debolezza del successivo recupero. Alla fine di quest'anno il debito dovrebbe superare il 120 per cento del PIL, a fronte di una media degli altri paesi dell'area dell'euro pari a circa l'80 cento.

Alla fine di luglio la vita media residua dei titoli di Stato era pari a circa 7 anni, avendo segnato un significativo aumento nell'arco dello scorso ventennio. Nonostante questo progresso, rimane la necessità di reperire sui mercati ogni mese ingenti risorse: tra oggi e la fine dell'anno occorrerà finanziare, oltre al fabbisogno, il rimborso dei titoli di Stato che giungeranno a scadenza, pari a 130 miliardi (di cui poco meno della metà si concentra a settembre). I titoli attualmente in circolazione che andranno in scadenza nel 2012 sono pari a oltre 250 miliardi (il 15 per cento del PIL); a questo importo occorrerà aggiungere il fabbisogno dell'anno e il rimborso dei titoli a breve termine che saranno emessi nei prossimi mesi.

Data l'entità di questi flussi di finanziamento, variazioni persistenti dei tassi di interesse hanno effetti rilevanti sul bilancio pubblico, anche per la presenza di una quota non trascurabile di strumenti a tasso variabile. Uno spostamento verso l'alto della curva dei rendimenti di 100 punti base comporta un incremento della spesa per interessi pari a circa 0,2 punti percentuali di PIL nel primo anno e a 0,4 e 0,5 punti rispettivamente nel secondo e nel terzo anno.

Nella seconda settimana di luglio, il differenziale di rendimento tra il BTP decennale e l'analogo titolo tedesco è salito bruscamente, in un contesto di aggravate tensioni sui mercati del debito sovrano di vari paesi dell'area dell'euro, da circa 200 punti base a poco oltre 300. Nei primi giorni di agosto si è osservato un ulteriore forte aumento, fino a circa 390 punti. In quei giorni il differenziale ha raggiunto valori massimi anche per Spagna e Belgio (rispettivamente 390 e 220 punti); ha sfiorato i 100 punti per i titoli francesi. L'annuncio della manovra integrativa e gli interventi della Banca centrale europea sul

mercato dei titoli dell'area dell'euro hanno permesso, a partire dalla seconda settimana di agosto, un rientro del nostro spread al di sotto dei 300 punti base. Nella giornata di ieri esso si è collocato su 290 punti base. L'elevato livello dello spread sui titoli pubblici si riflette sui costi della raccolta delle banche italiane, in particolare di quella estera.

L'aumento del differenziale ha in parte riflesso la riduzione del rendimento dei titoli tedeschi, su cui hanno influito il deterioramento delle prospettive di crescita a livello internazionale e il contesto di elevata incertezza che li ha resi particolarmente appetibili agli investitori. Mentre tale rendimento è sceso quasi al 2 per cento nella scorsa settimana, quello sui BTP decennali ha toccato un picco vicino al 6,2 per cento all'inizio di agosto, prima dell'annuncio della manovra, ed è ora intorno al 5 per cento. Si tratta di un livello di poco superiore a quello che si registrava all'inizio di aprile, contestualmente alla presentazione del Documento di economia e finanza (DEF).

Progressi insufficienti e tardivi sul fronte dell'avanzo primario rischiano di essere vanificati dalla crescita degli oneri per interessi.

2. Gli obiettivi e la manovra di agosto

Il decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 agosto scorso (DL 138/2011) include misure per il consolidamento del bilancio pubblico, lo sviluppo economico, il sostegno dell'occupazione e la riduzione dei costi degli apparati istituzionali. Il Governo intende inoltre rendere più stringenti le regole sui conti pubblici, promuovendo l'inserimento nella Costituzione del principio del pareggio di bilancio.

Gli interventi sulla finanza pubblica si aggiungono, in parte anticipandone gli effetti, alle misure già previste dalla manovra correttiva di luglio¹. In base alle valutazioni ufficiali, essi riducono ulteriormente l'indebitamento netto di 18,4 miliardi nel 2012, 25,5 nel 2013 e 7,4 nel 2014. Il Governo ha indicato che le misure consentiranno di ridurre l'indebitamento netto del 2012 all'1,4 per cento del PIL e di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2013.

Come nella manovra di luglio, una parte significativa della correzione del saldo, pari a 4 miliardi nel 2012 e a 12 miliardi nel 2013, sarebbe reperita mediante l'attuazione della legge delega per la riforma fiscale e assistenziale. Nel complesso, tenendo conto del provvedimento di luglio, l'esercizio della delega (la cui scadenza viene anticipata di un anno, al settembre del 2012) dovrebbe migliorare l'indebitamento netto di 4, 16 e 20 miliardi nel triennio 2012-14. Il decreto ha inoltre ampliato la portata

¹ La manovra di luglio si articola in un decreto legge contenente disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria e in un disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale. Il decreto è stato convertito in legge con modifiche che rafforzano la correzione del disavanzo e, attraverso l'introduzione di una clausola di salvaguardia, danno maggiore certezza all'entità complessiva della stessa (cfr. la mia testimonianza al Senato della Repubblica, presso le Commissioni riunite 5a del Senato della Repubblica e V della Camera dei Deputati, Roma, 13 luglio 2011).

della connessa clausola di salvaguardia; quest'ultima ora prevede, oltre alla possibilità di limitare i regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale, anche quella di inasprire le imposte indirette.

I risparmi di spesa, che derivano in larga misura da tagli alle dotazioni dei Ministeri e degli enti territoriali, rappresentano circa la metà della correzione attesa per il 2012 e meno di un terzo di quella per il 2013 e il 2014. Gli aumenti di entrate derivano da una parziale armonizzazione della tassazione sui redditi da attività finanziarie, dal contributo di solidarietà sui redditi elevati, dall'inasprimento dell'aliquota dell'addizionale Ires applicata alle società operanti nel settore energetico e da alcune norme in materia di giochi e accise. La Relazione tecnica allegata al provvedimento include inoltre tra gli aumenti del prelievo la totalità degli effetti derivanti dall'esercizio della delega o dalla clausola di salvaguardia.

2.1 Le misure sulle spese

Vengono rafforzati i tagli alle spese dei Ministeri (per 6,0 miliardi nel 2012 e 2,5 nel 2013) e degli enti territoriali (per 6,0 miliardi nel 2012 e 3,2 nel 2013). Per il 2012, i tagli potranno essere ridotti di un importo pari al massimo al cinquanta per cento delle maggiori entrate derivanti dalla addizionale Ires per il settore energetico (previste in 1,8 miliardi). È anticipato al 2012 anche l'impiego dei "parametri di virtuosità" per ripartire i tagli fra i singoli enti territoriali.

Il tempo entro il quale viene erogato il trattamento di fine rapporto ai nuovi pensionati di anzianità del pubblico impiego è portato da 6 a 24 mesi. Il pensionamento per i lavoratori della scuola viene posticipato di un anno rispetto a quanto attualmente previsto. Da questa misura deriveranno risparmi per 0,1 miliardi nel 2012, 1,0 nel 2013 e 0,7 nel 2014. È anticipato dal 2020 al 2016 l'inizio del graduale inasprimento dei requisiti anagrafici per il pensionamento di vecchiaia delle lavoratrici del settore privato.

Alcuni interventi accrescono le spese. In particolare, nel 2012 la dotazione del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, utilizzato in passato per finanziare interventi con finalità eterogenee, è aumentata di 2,0 miliardi. Inoltre, agli enti territoriali che procedano alla dismissione delle proprie partecipazioni azionarie in società dei servizi pubblici locali (con l'esclusione di quello idrico) vengono destinati fondi per finanziare investimenti; l'effetto accrescitivo sull'indebitamento netto è stimato pari a 50 milioni nel 2013 e a 150 nel 2014.

2.2 Le misure sulle entrate

Dal 2012 viene prevista un'aliquota del 20 per cento per i redditi da attività finanziarie. Non sono inclusi nella riforma i titoli di Stato ed equiparati, i buoni fruttiferi postali, i titoli emessi da altri Stati, i titoli di risparmio per l'economia meridionale e le forme di previdenza complementare. Nelle stime ufficiali, questa parziale armonizzazione produce maggiori entrate nette pari a 1,4 miliardi nel 2012, 1,5 nel 2013 e 1,9 nel 2014.

Per il periodo 2011-13 viene introdotto un contributo di solidarietà, deducibile dall'Irpef dell'anno successivo, pari al 5 per cento della parte di reddito compresa tra 90.000 e 150.000 euro e al 10 per cento della parte di reddito eccedente 150.000 euro. Gli effetti finanziari del contributo sono quantificati in 0,7 miliardi di euro nel 2012 e 1,6 miliardi sia nel 2013 sia nel 2014.

Si prevede per il triennio 2012-14 un aumento di 4 punti percentuali dell'aliquota Ires per le società del settore energetico, comprese quelle che utilizzano fonti rinnovabili. L'effetto sul gettito è stimato pari a 1,8 miliardi nel 2012 e a 0,9 sia nel 2013 sia nel 2014. Da nuovi giochi e lotterie e dall'aumento dell'imposta di consumo sui tabacchi si attende, a partire dal 2012, un maggior gettito di 1,5 miliardi annui.

Viene anticipato dal 2013 al 2012 il ripristino della possibilità per le Regioni a statuto ordinario di modificare le aliquote dell'addizionale Irpef. Rispetto all'aliquota base (0,9 per cento), la maggiorazione non può essere superiore a 0,5 punti percentuali negli anni 2012-13, a 1,1 nel 2014 e a 2,1 nel 2015. Anche ai Comuni viene consentito nuovamente di modificare l'aliquota dell'addizionale all'Irpef, fino a un livello massimo dello 0,8 per cento.

In materia di contrasto dell'evasione fiscale e del riciclaggio la manovra prevede: la riduzione da 5.000 a 2.500 euro del limite per l'utilizzo del contante, dei libretti di deposito e dei titoli al portatore; la sospensione dall'albo per un periodo da tre giorni a un mese (da quindici giorni a sei mesi in caso di recidiva) per i soggetti che violano per quattro volte in giornate diverse nell'arco di un quinquennio l'obbligo di emissione di scontrini e fatture; l'ampliamento delle possibilità di accertamento analitico-induttivo nei confronti dei contribuenti soggetti agli studi di settore.

2.3 Le misure in materia di contenimento dei costi della politica

Il decreto prevede una serie di misure volte a ridurre i costi degli apparati istituzionali. Per i membri del Parlamento e degli organi costituzionali è prevista una riduzione delle retribuzioni del 10 per cento per la parte compresa tra 90.000 e 150.000 euro e del 20 per cento per quella eccedente 150.000 euro. Le indennità dei parlamentari che svolgono un'attività lavorativa remunerata con un reddito almeno pari al 15 per cento dell'indennità medesima sono ridotte del 50 per cento.

Nel decreto vengono soppressi le Province con meno di 300.000 abitanti e con una superficie inferiore ai 3.000 chilometri quadrati. Nei Comuni fino a 1.000 abitanti vengono soppressi la giunta e il consiglio comunale; tali Comuni dovranno esercitare in forma associata le funzioni amministrative mediante la costituzione di "unioni comunali".

Gli effetti finanziari di queste misure non sono quantificati. Al di là dei risparmi e dei guadagni di efficienza direttamente conseguibili con queste misure, va rilevato che un deciso intervento sui "costi della politica", intesi in senso ampio, segnala l'urgenza e contribuisce alla condivisione della necessità del riequilibrio dei conti pubblici.

3. Il quadro di finanza pubblica alla luce della manovra

Il Governo non ha ancora diffuso un nuovo quadro programmatico che tenga conto delle recenti misure. Esso verrà reso disponibile in settembre con la pubblicazione dell'Aggiornamento del DEF.

Per disporre di un punto di partenza ai fini della valutazione della manovra si può costruire un quadro di finanza pubblica basato sulle previsioni tendenziali di aprile e sulle stime ufficiali degli effetti sul bilancio pubblico dei provvedimenti. Questo quadro non tiene però conto degli effetti esercitati dalle misure sull'economia né dei mutamenti occorsi negli ultimi mesi nelle prospettive di crescita dell'economia mondiale e nei tassi d'interesse. L'impatto restrittivo della manovra potrebbe essere limitato da interventi mirati ad aumentare la crescita potenziale e da effetti positivi sugli oneri per interesse derivanti da una più solida situazione dei conti pubblici.

Sulla base delle valutazioni ufficiali, la correzione dell'indebitamento netto tendenziale conseguente ai provvedimenti di luglio e agosto è pari a 0,1 punti percentuali del PIL nel 2011, 1,5 nel 2012, 2,9 nel 2013 e 3,2 nel 2014 (1,1, 1,5 e 0,4 determinati, per questi ultimi tre anni, dal decreto di agosto). Applicando tale correzione alle stime tendenziali, il disavanzo scenderebbe nel 2012 all'1,3 per cento del PIL; nel 2013 si registrerebbe un avanzo dello 0,2 per cento. Si tratta di risultati lievemente più favorevoli degli obiettivi indicati dal Governo (un disavanzo dell'1,4 nel 2012 e il pareggio di bilancio nel 2013).

In questo quadro, la riduzione dell'incidenza della spesa primaria sul PIL tra il 2011 e il 2013 sarebbe di 3,2 punti percentuali, inferiore a quanto il Governo programmava ad aprile (oltre 4 punti)². In termini

² I risultati discussi qui di seguito si basano su una allocazione tra le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche degli effetti delle misure generalmente in linea con quanto indicato nelle Relazioni tecniche annesse ai provvedimenti. In particolare, gli effetti della clausola di salvaguardia sull'esercizio della legge delega fiscale e assistenziale sono interamente attribuiti alle entrate. Ci si è discostati da quanto indicato nelle Relazioni tecniche solo con riferimento agli incassi connessi con l'aumento dell'addizionale Ires sulle società del settore energetico, che vengono qui contabilizzati nel 2012 tra le imposte dirette; corrispondentemente, vengono ridotti i tagli alle spese dei Ministeri e degli enti territoriali.

nominali, la spesa primaria rimarrebbe sostanzialmente invariata nel biennio 2012-13 (in linea con quanto atteso per il biennio 2010-11) e crescerebbe del 2,3 per cento nel 2014. Questi andamenti vanno confrontati con la dinamica di oltre il 4 per cento registrata nel decennio precedente la crisi.

Tra il 2011 e il 2014 l'incidenza delle entrate sul prodotto crescerebbe di 1,9 punti percentuali. La pressione fiscale salirebbe soprattutto nel 2012 e nel 2013 (rispettivamente di 1,1 e 0,7 punti); nel 2014 si attesterebbe al massimo storico del 44,5 per cento. Tale livello sarebbe ancora maggiore se gli enti decentrati compensassero, anche solo in parte, la riduzione dei trasferimenti statali con un aumento dell'imposizione a livello locale. Di contro, l'impatto sul prelievo verrebbe mitigato qualora, come indicato dal Governo, almeno una parte dell'aggiustamento connesso con l'esercizio della delega fosse realizzato sul lato della spesa.

L'incidenza del debito pubblico sul PIL scenderebbe nel 2012 al 117,8 per cento, dal 119,9 per cento atteso per il 2011. Il calo accelererebbe nel biennio successivo (-4,2 e -4,9 punti percentuali del PIL rispettivamente nel 2013 e 2014) grazie al conseguimento del pareggio di bilancio. Alla fine dell'orizzonte previsivo il rapporto tra il debito e il prodotto sarebbe di poco inferiore al 109 per cento. Va ricordato che tali stime, basate sulle informazioni presentate nel DEF, tengono conto solo in modo parziale degli impegni connessi con le operazioni di sostegno finanziario in favore dei paesi dell'area dell'euro in difficoltà³. Includendo tali esborsi si può stimare che alla fine del 2014 l'incidenza del debito sul PIL si collocherebbe lievemente al di sopra del 110 per cento. Una significativa revisione al ribasso della crescita economica per il prossimo triennio, rispetto al valore medio annuo intorno all'1,5 per cento indicato nel DEF, potrebbe avere un impatto non trascurabile su queste stime.

4. Alcune valutazioni

Le misure di finanza pubblica disposte nell'ultimo bimestre rafforzano gli effetti delle manovre triennali dell'estate del 2008 e del 2010. L'obiettivo per l'indebitamento netto dell'anno in corso è pari al 3,9 per cento del PIL (a fronte del 4,6 per cento del 2010). L'andamento dei conti pubblici in corso d'anno appare coerente con il raggiungimento di questo risultato.

In particolare, nei primi sette mesi dell'anno il fabbisogno del settore statale è stato pari a 39,9 miliardi, inferiore di 5,9 miliardi al dato per lo stesso periodo del 2010 (escludendo le erogazioni in favore della Grecia). Le entrate tributarie del bilancio dello Stato sono aumentate dell'1,8 per cento. Anche il fabbisogno del complesso delle Amministrazioni pubbliche nel primo semestre è diminuito rispetto allo scorso anno.

³ Si tratta in particolare degli effetti dei prestiti a Grecia, Irlanda e Portogallo e delle erogazioni attese per la costituzione del nuovo meccanismo permanente di gestione delle crisi.

La congiuntura e il quadro previsivo

ne anni dall'avvio della ripresa, il PIL in Italia resta di quasi 5 punti percentuali inferiore ai livelli precedenti la crisi. L'accumulazione di capitale, che assieme alle esportazioni aveva inizialmente sostenuto l'accelerazione dell'attività produttiva, si è praticamente interrotta alla fine dello scorso anno; la spesa delle famiglie continua a essere frenata dalla perdurante debolezza del mercato del lavoro. Le prospettive di crescita dell'economia italiana restano in buona parte legate all'andamento della domanda interna.

Il quadro previsivo del Governo, definito con il DEF dell'aprile scorso, delineava una graduale decelerazione del PIL dell'Italia, la cui crescita sarebbe passata dall'1,1 per cento di quest'anno all'1,6 del 2012. In quel quadro, il principale sostegno alla crescita proveniva dalle esportazioni, la cui dinamica era relativamente sostenuta, pur in presenza di una decelerazione del prodotto e degli scambi commerciali rispetto ai ritmi di sviluppo straordinariamente elevati dell'anno scorso. Come già rilevato, le valutazioni dovranno essere aggiornate dal Governo a settembre.

Le previsioni dovranno tenere conto degli sviluppi riguardanti i mercati finanziari e degli effetti degli interventi adottati in luglio e in agosto. Nelle ultime settimane sono inoltre emersi segnali di rallentamento della crescita mondiale: negli Stati Uniti sono ora più incerte le prospettive dell'economia, a seguito dei contrasti nel processo di consolidamento dei conti pubblici e della debolezza del mercato immobiliare; nell'area dell'euro la crescita attesa nella seconda metà dell'anno è meno della metà di quella registrata nel primo semestre.

In considerazione di questi fattori, in un quadro previsivo che resta ancora estremamente incerto, si dovrebbe prefigurarsi una crescita del PIL inferiore al punto percentuale nell'anno in corso e ancora più debole nel 2012. Ciò si rifletterebbe inevitabilmente sui conti pubblici, rendendo più difficile il pareggio di bilancio e rallentando la flessione del peso del debito pubblico.

In tale contesto, in cui i costi di un eventuale scostamento rispetto agli obiettivi sono molto elevati, l'obiettivo complessivo dell'aggiustamento dei conti programmato non può quindi essere ridotto. Nel prossimo biennio si dovrà attentamente monitorare l'efficacia delle misure ai fini del conseguimento degli obiettivi indicati dal Governo.

4.2 La composizione della manovra: la spesa

Il DEF prefigurava una correzione dei conti pubblici sostanzialmente basata su tagli di spesa. Nell'ipotesi che l'esercizio della delega, o il ricorso alla clausola di salvaguardia, determini esclusivamente aumenti del prelievo, le spese contribuirebbero alla correzione del saldo nel 2013 e nel 2014 per poco meno del 40 per cento. Questo dato scenderebbe qualora vi fossero inasprimenti delle imposte a livello decentrato.

L'anticipo della manovra ha reso più difficile operare prevalentemente con tagli di spesa (come già rilevato, sulla base delle stime tendenziali del DEF gli interventi determinerebbero la sostanziale stabilità delle spese primarie in termini nominali sui livelli del 2010 nel triennio 2011-13); sarebbe tuttavia appropriato accentuare il contributo della spesa al risanamento almeno dal 2014.

Riguardo all' composizione delle erogazioni, va rilevato che si registrerebbe un ulteriore calo della spesa in conto capitale (del 15 per cento in termini nominali nel triennio 2011-13, dopo l'analoga flessione registrata nel 2010) anche nell'ipotesi in cui i tagli ai Ministeri avvengano esclusivamente dal lato delle spese correnti. In prospettiva, è necessario aumentare le risorse disponibili per gli investimenti per stimolare la crescita.

Un più deciso intervento sugli apparati istituzionali darebbe risparmi significativi nel medio termine, oltre a sottolineare l'urgenza del riequilibrio dei conti pubblici. La razionalizzazione dei diversi livelli di Governo dovrebbe mirare a semplificare i processi decisionali e a evitare duplicazioni di funzioni e sovrapposizioni di competenze. Una parte delle funzioni delle Province potrebbe essere riallocata ai Comuni, che già hanno responsabilità in materia di istruzione, cultura e beni culturali e politiche sociali. Funzioni riferibili ad ambiti territoriali più ampi (trasporti, gestione del territorio, tutela dell'ambiente, sviluppo economico) potrebbero invece passare alle Regioni. Ciò favorirebbe una razionalizzazione degli interventi in tali ambiti. Una sostanziale riduzione delle competenze delle Province consentirebbe un significativo snellimento dei relativi apparati burocratici e degli organi rappresentativi e non trascurabili risparmi.

Negli scorsi anni la normativa previdenziale è stata oggetto di ripetuti interventi. Va tuttavia considerata la possibilità di completare il processo di riforma del sistema pensionistico, correggendo le disparità di trattamento ancora esistenti tra diverse categorie di lavoratori.

Si potrebbe prevedere un ulteriore graduale aumento delle "quote" per l'accesso alla pensione di anzianità (date dalla somma degli anni di contribuzione e di età). Si potrebbe altresì anticipare l'incremento dell'età di pensionamento per vecchiaia delle lavoratrici del settore privato da 60 a 65 anni (l'avvio del processo potrebbe essere già a gennaio del 2012, quando alle lavoratrici del pubblico

impiego si applicherà il requisito dei 65 anni); l'intervento assicurerebbe risparmi non trascurabili dal 2013 e crescenti negli anni successivi.

Con riferimento al contenimento dei costi delle strutture amministrative, sono necessari processi sistematici di revisione della spesa (*spending review*), che consentano di valutare attraverso analisi dettagliate l'adeguatezza dell'entità di ciascuna voce di spesa indipendentemente dal suo livello storico. Ciò consentirebbe di evitare che i tagli abbiano ripercussioni negative sull'efficacia dei servizi pubblici, divenendo insostenibili nel medio termine. A fronte del significativo aumento della pressione fiscale non deve verificarsi un deterioramento della qualità dei servizi offerti.

La revisione della spesa dovrebbe considerare l'accorpamento di enti con finalità simili, la concentrazione della presenza territoriale delle amministrazioni allo scopo di conseguire economie di scala, la riduzione delle aree di sovrapposizione, l'accrescimento delle forme di integrazione nella gestione dei servizi amministrativi interni.

Per ottimizzare l'allocazione delle risorse è necessario rafforzare l'utilizzo degli indicatori di efficienza delle diverse strutture pubbliche (uffici, scuole, ospedali, tribunali) e ampliare la diffusione dell'informazione circa la qualità dei servizi. Altre valide indicazioni operative su possibili interventi sono state in passato offerte da esercizi parziali e non continuativi di revisione della spesa. Ad esempio, il rapporto della Commissione Tecnica per la Finanza pubblica del 2007 osservava, con riferimento alle attività del Ministero della Giustizia, che recuperi di efficienza possono derivare dalla riorganizzazione geografica degli uffici giudiziari e dal riassetto dei tribunali minori. Nel settore delle infrastrutture la Commissione individuava debolezze nei meccanismi di selezione degli investimenti, nell'attività di programmazione e in quelle di monitoraggio e controllo dei lavori.

L'ulteriore riduzione dei trasferimenti agli enti decentrati andrebbe realizzata coerentemente con l'attuazione del federalismo fiscale, accelerando l'applicazione del nuovo meccanismo di finanziamento degli enti basato su costi e fabbisogni standard. L'imposizione di stringenti vincoli di bilancio e l'assegnazione di un'adeguata autonomia impositiva consentirebbero di responsabilizzare gli enti nella gestione dei comparti di loro competenza. L'anticipo dell'utilizzo dei parametri di virtuosità e il ripristino della possibilità di modificare le aliquote delle addizionali regionali e comunali, previsti dalla manovra, muovono in questa direzione.

4.3 La composizione della manovra: le entrate

Secondo le valutazioni ufficiali, che includono gli effetti dell'esercizio della delega fiscale e assistenziale o del ricorso alla clausola di salvaguardia tra gli aumenti del prelievo, le entrate contribuiscono alla correzione del saldo nel 2013 e nel 2014 per oltre il 60 per cento.

L'evasione fiscale continua a essere un fenomeno rilevante: il valore aggiunto sommerso è quantificato nelle statistiche ufficiali in quasi un quinto del prodotto. Le misure incluse nel decreto di agosto sulla riduzione del limite per l'utilizzo del contante e, in misura contenuta, sull'attività di accertamento e su talune sanzioni, vanno nella giusta direzione. Interventi più incisivi consentirebbero di ridurre il peso dell'aggiustamento sui contribuenti che rispettano le norme. Nell'immediato, si potrebbe ulteriormente abbassare la soglia per l'uso del contante. Per il medio termine, vanno seguite le indicazioni contenute nel Rapporto finale del Gruppo di lavoro sull'"Economia non osservata e flussi finanziari": favorire un maggior uso della moneta elettronica per le spese delle famiglie; accelerare la condivisione delle informazioni tra le diverse amministrazioni; potenziare gli attuali strumenti di misurazione induttiva del reddito ("redditometro" e "spesometro") e gli studi di settore (prevedendo aggiornamenti annuali e sostituendo il riferimento ai ricavi o ai compensi con quello al valore aggiunto).

Relativamente alla delega fiscale e assistenziale e alla connessa clausola di salvaguardia, va rilevato che una riduzione di carattere uniforme di tutte le agevolazioni potrebbe risultare poco efficiente e socialmente poco sostenibile. La rapida definizione degli interventi da attuare attraverso l'esercizio della delega e delle poste su cui opererebbe eventualmente la clausola di salvaguardia rafforzerebbe la credibilità della manovra, e quindi la sua efficacia nel rassicurare gli investitori sulla sostenibilità delle nostre finanze pubbliche.

Anche in vista dell'entrata in vigore dell'imposta municipale che assorbirà l'attuale ICI e l'Irpef sui redditi fondiari da immobili non locati comprese le relative addizionali, va riesaminato il peso del prelievo sulla ricchezza immobiliare. Tra i principali paesi europei, l'Italia è caratterizzata da una imposizione sulla proprietà immobiliare relativamente bassa. Sulla base dei dati dell'OCSE, in Italia il prelievo è stato in media pari a circa l'1,5 per cento del PIL l'anno tra il 2000 e il 2008; in Francia gli incassi si sono attestati sul 2 per cento del PIL l'anno, mentre nel Regno Unito e in Spagna hanno rispettivamente superato e quasi raggiunto il 3 per cento del prodotto. L'Italia è l'unico paese ad aver abolito l'imposta sul possesso dell'abitazione principale.

5. La crescita

L'azione di risanamento dei conti pubblici, volta al pareggio del bilancio nel 2013, rallenterà la crescita ma non ha alternative. Ogni altro scenario condurrebbe a risultati più traumatici per il nostro paese.

Le prospettive di crescita per il prossimo triennio non sono soddisfacenti. Il riequilibrio dei conti pubblici deve pertanto associarsi a una politica economica volta al rilancio dello sviluppo della nostra economia.

Azioni di tipo macroeconomico possono sostenere l'economia nel breve termine; azioni di tipo microeconomico devono creare condizioni più favorevoli all'attività di impresa e all'offerta di lavoro e ad accrescere la formazione di capitale umano e fisico. Se ben disegnati e ben comunicati, oltre che sospingere la crescita nel lungo periodo, questi interventi possono generare effetti immediati migliorando la fiducia e le aspettative sull'evoluzione dell'economia italiana, innalzando la propensione a investire e riducendo gli spread sul nostro debito pubblico.

5.1 Gli interventi di carattere macroeconomico

La composizione del prelievo fiscale può essere modificata in modo da renderla più favorevole alla crescita. Vi è spazio, ad esempio, per alleggerire il cuneo fiscale riducendo le aliquote contributive non pensionistiche. Attualmente la somma delle aliquote riferite alla Cassa Unica Assegni Familiari e all'indennità di maternità è pari a circa l'uno per cento, con introiti per il bilancio dello Stato dell'ordine di 7 miliardi. La fiscalizzazione di questi contributi per tutti i lavoratori potrebbe essere compensata da un aumento del prelievo sugli immobili oppure dell'IVA. Tale ricomposizione del bilancio pubblico determinerebbe un incremento del prodotto, nell'arco di un triennio, stimabile in 0,3-0,4 punti percentuali, principalmente grazie alla dinamica più sostenuta delle vendite all'estero indotta dal miglioramento della competitività del sistema produttivo.

Dal lato della spesa, un significativo impulso alla crescita deriverebbe dalla rimozione degli ostacoli alla realizzazione degli investimenti delle società concessionarie. Per la più importante di queste, le opere già concordate da realizzare valgono circa 15 miliardi.

Nell'ambito della spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche, occorre dare priorità ai progetti che beneficiano di un contributo europeo. I fondi strutturali comunitari attualmente a nostra disposizione sono stati spesi solo per il 15 per cento: quelli non spesi ammontano a 23 miliardi, a cui va associato il relativo co-finanziamento nazionale.

5.2 Gli interventi di carattere microeconomico

Con le manovre di luglio e agosto e con il cosiddetto Decreto sviluppo approvato in maggio (DL 70/2011) il Governo ha introdotto misure volte alla promozione della crescita economica. Alcune iniziative muovono nella giusta direzione. È ora importante rafforzarle ed estenderle. Perché siano efficaci, occorre inserirle in un ambizioso disegno organico che miri a ridurre gli oneri amministrativi, migliorare l'efficacia della regolamentazione e stimolare la concorrenza; accrescere la qualità dei servizi pubblici e ottenere migliori condizioni per la realizzazione di infrastrutture; rimuovere gli ostacoli alla crescita delle dimensioni delle imprese, accrescere il capitale umano e agevolare l'innovazione;

migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. È importante, altresì, definire un quadro complessivo di obiettivi quantitativi e qualitativi e una valutazione dei tempi e delle modalità previsti per conseguirli, con la specificazione degli strumenti che si intenderebbe adottare.

Si tratta di una sfida non ordinaria, inderogabile, di portata assai ampia: un innalzamento significativo del tasso di crescita della nostra economia è condizione essenziale non solo del riequilibrio finanziario, ma anche del progresso civile e sociale. Nei paragrafi che seguono si prospettano alcune possibili linee di azione scelte tra quelle su cui più urgente è intervenire.

Oneri amministrativi, regolamentazione e concorrenza. – La manovra di agosto prevede l'abrogazione entro un anno delle disposizioni statali incompatibili con il principio della libertà di iniziativa economica e la conseguente applicazione della segnalazione certificata di inizio attività e dell'autocertificazione. Per gli enti territoriali, l'adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità ai fini dell'applicazione della normativa in materia di patto di stabilità interno. L'obiettivo di riduzione degli oneri a carico delle imprese è certamente condivisibile; vanno riviste le modalità utilizzate per il suo raggiungimento al fine di rimuovere incertezze applicative e ampliarne la portata.

La semplificazione amministrativa andrebbe perseguita con una revisione sistematica della regolamentazione settoriale, che miri a verificare la necessità dei vincoli esistenti, e di abrogazione o semplificazione puntuale dei procedimenti. Per gli enti locali la previsione di meccanismi premiali è positiva; è necessario pervenire a una loro più precisa definizione.

La manovra prevede l'estensione a tutti gli esercizi commerciali della liberalizzazione degli orari di apertura e l'abrogazione automatica di restrizioni in materia di accesso ed esercizio per le attività economiche diverse dalle professioni regolamentate. Al fine di assicurare la piena efficacia di tali misure e tutelare le prerogative statali in materia di concorrenza, occorre parimenti rafforzare gli strumenti di intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in caso di incoerenza tra le disposizioni locali e statali.

In tema di servizi pubblici locali, con il ripristino, a esclusione del servizio idrico, di gran parte della disciplina vigente prima dell'approvazione del referendum del giugno scorso, viene ripreso il processo di liberalizzazione, riaffermando il principio del ricorso al mercato per l'affidamento del servizio. Le funzioni di regolazione devono essere quindi rafforzate, in particolare per i settori dei trasporti locali e dei rifiuti, con la costituzione a livello centrale di autorità indipendenti o l'attribuzione di queste funzioni ad autorità già esistenti. A carenze della regolamentazione e alla mancanza di soggetti di regolazione indipendenti può farsi risalire il deficit di concorrenza che tuttora permane in alcuni settori a rete (soprattutto i servizi postali, i trasporti ferroviari, le gestioni autostradali e i servizi aeroportuali), nonostante il processo di liberalizzazione già realizzato sulla spinta delle direttive europee.

All'esigenza di liberalizzare i servizi professionali e di incentivare anche in questo ambito dinamiche più concorrenziali è dedicata la norma che detta i principi per il riordino della disciplina delle professioni regolamentate. Non si introducono, però, modifiche sostanziali dell'assetto corrente; sotto il profilo della determinazione dei compensi si registra addirittura un arretramento anche se si accresce la trasparenza nella loro determinazione. Una più incisiva azione di liberalizzazione del settore richiederebbe una valutazione dell'opportunità di ridurre il numero degli ordini professionali e di limitare le riserve legali. Occorre far sì che la funzione deontologica degli ordini a tutela della qualità del servizio non interferisca con i comportamenti economici degli iscritti. Il settore dei servizi professionali risente anche di una elevatissima frammentazione del mercato che ne limita la produttività. La rimozione dei vincoli attuali all'esercizio delle professioni in forma societaria favorirebbe la crescita dimensionale degli operatori consentendo, nel rispetto del principio della personalità della prestazione, la costituzione di società di capitali anche con partecipazione di soci investitori.

Qualità dei servizi pubblici e infrastrutture. – Le misure contenute nella manovra di luglio vanno nella direzione di ridurre i tempi della giustizia civile. Ulteriori interventi sono necessari per colmare il divario con gli altri paesi, riducendo il contenzioso e le forme pretestuose di ricorso alla giustizia, eliminando gli incentivi all'avvio e all'allungamento dei processi derivanti dall'attuale struttura dei compensi dei legali e prevedendo interventi specifici per le sedi giudiziarie che presentano livelli "patologici" di litigiosità. La produttività degli uffici può essere accresciuta attraverso la razionalizzazione delle sedi giudiziarie, la previsione di sistemi di rendicontazione delle spese, l'utilizzo sistematico di meccanismi premiali basati su indicatori quantitativi di performance, la misurazione sistematica dell'attività dei magistrati da utilizzare a fini valutativi. Il miglioramento del sistema informativo della giustizia è presupposto per la definizione e l'attuazione di queste misure.

Il quadro normativo complessivo che regola l'attività degli operatori economici può essere reso più chiaro e stabile attraverso un ampio riordino della normativa statale, incentivi per il riordino di quella regionale e l'impiego effettivo degli strumenti dell'analisi di impatto della regolamentazione e dell'analisi tecnico-normativa. L'efficacia di questi strumenti è condizionata da carenze di professionalità di tipo economico-quantitativo nelle amministrazioni responsabili e dal ricorso frequente alla decretazione di urgenza e all'emanazione di disposizioni legislative dal contenuto eterogeneo. Agli interventi di semplificazione dovrebbero accompagnarsi interventi di riordino delle strutture amministrative volti al conseguimento di livelli più alti di efficienza e integrità.

Alcune misure contenute nel Decreto sviluppo vanno nella direzione di accelerare la realizzazione delle opere e di contenerne i costi, altre possono avere effetti non desiderabili come l'innalzamento della soglia entro cui è possibile affidare i lavori con procedura negoziata e di quella che consente di adottare criteri automatici di esclusione delle offerte anormalmente basse che può favorire fenomeni di

collusione delle imprese in fase di gara. Con un rafforzamento delle garanzie di esecuzione dei contratti e una maggiore centralizzazione delle stazioni appaltanti, tale da accrescerne le competenze tecniche, si potrebbero limitare i rischi di rinegoziazioni costose e di selezione di imprese inaffidabili lasciando discrezionalità nella valutazione delle offerte più basse.

Infine, una strategia di rilancio della crescita non può prescindere da una azione determinata ed efficace di contrasto alla criminalità organizzata che vada a colpire gli interessi economici delle organizzazioni e le loro infiltrazioni nell'economia legale.

Dimensioni d'impresa, capitale umano e innovazione. – La ridotta dimensione delle aziende italiane, unita a una struttura manageriale spesso selezionata esclusivamente all'interno della famiglia proprietaria e a un basso utilizzo di capitale umano, costituisce oggi un fattore di freno allo sviluppo. Una tassazione del reddito d'impresa volta a promuovere la capitalizzazione e un maggior rigore nel perseguire i fenomeni evasivi possono ridurre gli incentivi a mantenere strutture aziendali piccole, poco trasparenti e basate su rapporti informali. Un maggior ricorso al capitale di rischio rafforzerebbe la solidità patrimoniale delle imprese e permetterebbe di affrontare progetti di investimento più innovativi e potenzialmente più produttivi e remunerativi.

Imprese più innovative e organizzativamente complesse devono poter contare su elevati livelli di capitale umano. È necessario accrescere i livelli di istruzione della forza lavoro, che sono ancora oggi nettamente inferiori alle media europea, anche tra i più giovani.

La scuola e l'università devono trovare adeguato finanziamento, ma sono da potenziare gli strumenti di valutazione e i meccanismi incentivanti lungo linee in parte già delineate. È necessario prevedere interventi mirati sulle scuole e aree in ritardo e la revisione del sistema di selezione, allocazione e valorizzazione degli insegnanti. L'università e il sistema della ricerca sono chiamati a colmare con urgenza il ritardo accumulato nel confronto internazionale. La piena e rigorosa attuazione dei meccanismi di incentivazione basati sulla valutazione previsti dalla recente riforma dell'università costituisce un passo importante in questa direzione. L'impegno di capitali privati nell'attività di ricerca e sviluppo, anche in progetti congiunti con il sistema pubblico, deve essere favorito e adeguatamente incentivato, una direzione, questa, nella quale va la misura di agevolazione fiscale contenuta nel Decreto sviluppo.

Il mercato del lavoro. – L'articolo 8 del decreto persegue la finalità condivisibile di rafforzare la contrattazione aziendale e territoriale. La valorizzazione della contrattazione aziendale con il consenso delle parti sociali e l'eliminazione di tutte le incertezze applicative sono obiettivi da perseguire. La contrattazione decentrata è in atto in paesi con tradizioni di relazioni sindacali non troppo dissimili dalla nostra. La contrattazione non può tuttavia sostituirsi a un'adeguata disciplina normativa. Le tutele dei rapporti di lavoro e il sostegno alle persone senza un impiego devono essere coerenti tra loro e volti a

facilitare i processi di riallocazione dei lavoratori tra imprese e settori, superando l'attuale segmentazione del mercato del lavoro. La fluidità del processo di riallocazione è condizione essenziale per assecondare la trasformazione dell'economia italiana e sospingerne la crescita.

Le riforme realizzate negli ultimi 15 anni hanno facilitato l'accesso al mercato del lavoro in molteplici situazioni particolari, ma ne hanno accresciuto il dualismo. È tempo di procedere a un riesame complessivo dei meccanismi di regolamentazione dei rapporti di lavoro e della coerenza di questi ultimi con il sistema di sicurezza sociale. Sotto il primo profilo, è prioritario riequilibrare la convenienza relativa nell'utilizzo di contratti a termine e contratti a tempo indeterminato, superando i rischi e le incertezze che scoraggiano le imprese a ricorrere a questi ultimi. Vi si dovrebbe accompagnare una riforma sistematica degli ammortizzatori sociali, volta ad affermare l'universalità della copertura. Un istituto assicurativo contro la disoccupazione, simile all'attuale indennità ordinaria, e uno strumento di sostegno all'occupazione nelle fasi sfavorevoli del ciclo, come l'attuale CIG ordinaria, possono costituire gli elementi della nuova struttura di ammortizzatori. L'accesso a entrambi andrebbe esteso a una platea più ampia, eliminando così segmentazioni inefficienti e inique; il finanziamento dovrebbe riflettere l'intensità dell'utilizzo, limitando gli usi impropri dei singoli strumenti.

Per stimolare la partecipazione al mercato del lavoro delle componenti che hanno una maggiore difficoltà di inserimento o di permanenza in condizione di occupazione, soprattutto quella femminile, sono rilevanti anche politiche di contesto, come la fornitura di servizi di cura, e il disegno del sistema fiscale. La riforma dell'imposizione e dell'assistenza dovrà disegnare un sistema che renda quanto più favorevole la partecipazione al mercato del lavoro di tutti, ma in particolare delle donne. Il sostegno al reddito delle famiglie numerose e maggiormente bisognose e l'incentivo al lavoro possono essere coniugati con schemi di bonus fiscale, di importo decrescente al crescere del reddito familiare equivalente, condizionati alla presenza di un reddito da lavoro regolare in capo a ciascun coniuge, sull'esempio di analoghi schemi adottati negli Stati Uniti (Earned Income Tax Credit, EITC) e nel Regno Unito (Working Tax Credit, WTC). Parte delle risorse che si dovessero rendere disponibili da un innalzamento dell'età pensionabile delle donne potrebbe essere utilizzata per favorire l'occupazione femminile.

* * *

La situazione attuale e i rischi che si palesano per il futuro richiedono una risposta pronta e decisa: nel perseguimento del pareggio di bilancio, con interventi strutturali, e nella creazione di condizioni favorevoli alla crescita economica.

Gli obiettivi, sempre più ambiziosi, di riequilibrio dei conti pubblici che il Governo si è dato nei mesi scorsi e i rilevanti interventi correttivi a essi associati e oggi in discussione sono parte importante di questa risposta. L'entità complessiva dell'aggiustamento programmato non può essere ridotta; la

composizione, oggi maggiormente a carico delle entrate, andrà quanto prima rivista rafforzando l'azione di contenimento della spesa.

Nonostante l'anticipo dell'obiettivo del pareggio di bilancio al 2013 e la dimensione della correzione decisa dal Governo, i differenziali nei rendimenti tra i nostri titoli di Stato e quelli tedeschi sono ancora molto elevati. I problemi di crescita dell'economia sono percepiti come un forte limite alla capacità di riequilibrio finanziario del Paese.

La ripresa dell'economia richiede servizi pubblici migliori in tutti i comparti e in tutte le aree, una riduzione degli oneri che l'inefficienza degli apparati amministrativi e l'elevata evasione fiscale impongono al sistema produttivo. Misure ad ampio spettro, volte a riportare con decisione la nostra economia su un più elevato ed equilibrato sentiero di crescita, sono essenziali anche se i loro effetti saranno graduati nel tempo. La loro definizione nell'ambito di un disegno organico, chiaro e credibile potrà generare miglioramenti nella fiducia sulle prospettive della nostra economia, con risultati positivi per gli investimenti e lo stesso onere del debito pubblico.

TAVOLE E FIGURE

Tavola 1

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

VOCI	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Entrate	45,0	44,5	45,1	44,5	44,2	45,8	46,9	46,7	47,1	46,6
Spese (2)	48,1	47,5	48,6	48,0	48,5	49,2	48,4	49,4	52,5	51,2
di cui: <i>interessi</i>	6,3	5,6	5,1	4,8	4,7	4,7	5,0	5,2	4,6	4,5
Avanzo primario	3,2	2,7	1,6	1,2	0,3	1,3	3,5	2,5	-0,7	-0,1
Indebitamento netto	3,1	2,9	3,5	3,5	4,3	3,4	1,5	2,7	5,4	4,6
Fabbisogno complessivo	4,6	3,0	3,0	3,6	5,0	4,0	1,7	3,1	5,7	4,3
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	5,0	3,1	4,3	4,2	5,3	4,0	2,0	3,1	5,7	4,3
Debito	108,8	105,7	104,4	103,9	105,9	106,6	103,6	106,3	116,1	119,0

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.

Tavola 2

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

VOCI	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Imposte dirette	14,7	13,9	13,4	13,3	13,3	14,4	15,1	15,3	14,7	14,6
Imposte indirette	14,2	14,3	14,0	14,0	14,2	14,8	14,7	13,8	13,6	14,0
Imposte in c/capitale	0,1	0,2	1,3	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,8	0,2
Pressione tributaria	29,0	28,4	28,7	28,0	27,6	29,2	29,8	29,1	29,0	28,8
Contributi sociali	12,3	12,5	12,6	12,6	12,8	12,8	13,3	13,8	14,1	13,8
Pressione fiscale	41,3	40,8	41,4	40,6	40,4	42,0	43,1	42,9	43,1	42,6
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
Totale entrate	45,0	44,5	45,1	44,5	44,2	45,8	46,9	46,7	47,1	46,6

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	10,8	11,0	11,0	10,6	10,8	11,3	11,1
Consumi intermedi	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5	5,2	5,2	5,5	6,0	5,9
Prestazioni sociali in natura	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7	2,7	3,0	2,9
Prestazioni sociali in denaro	16,2	16,5	16,8	16,9	17,0	17,0	17,1	17,7	19,2	19,3
Interessi	6,3	5,5	5,1	4,7	4,6	4,6	5,0	5,2	4,6	4,5
Altre spese correnti	3,2	3,3	3,6	3,6	3,6	3,6	3,7	3,8	4,1	4,0
Totale spese correnti	43,9	43,8	44,2	44,0	44,4	44,2	44,3	45,6	48,1	47,8
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	37,6	38,3	39,1	39,3	39,8	39,5	39,3	40,4	43,5	43,2
Investimenti fissi lordi	2,4	1,7	2,5	2,4	2,4	2,3	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	1,8	1,4
Totale spese in conto capitale	4,2	3,6	4,3	4,0	4,1	5,0	4,0	3,8	4,4	3,5
Totale spese	48,1	47,4	48,6	48,0	48,5	49,2	48,4	49,4	52,5	51,2
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	41,8	41,9	43,4	43,3	43,9	44,6	43,4	44,2	47,8	46,7

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 nella DFP 2011-2013 e nel DEF 2011 (1)
(in percentuale del PIL)

VOCI	2010 consuntivo	2011		2012		2013		2014
		DFP 2011-13	DEF 2011	DFP 2011-13	DEF 2011	DFP 2011-13	DEF 2011	DEF 2011
Indebitamento netto	4,6	3,9	3,9	2,7	2,7	2,2	1,5	0,2
<i>di cui: corrente</i>	1,6	1,0		-0,1		-0,4		
<i>in conto capitale</i>	3,0	2,9		2,6		1,8		
Avanzo primario	-0,1	0,8	0,9	2,2	2,4	2,6	3,9	5,2
Entrate totali	46,6	46,5		46,7		46,4		
<i>di cui: pressione fiscale</i>	42,6	42,4		42,6		42,4		
Spese primarie	46,7	45,8		44,5		43,8		
<i>correnti primarie</i>	43,2	42,4		41,4		40,8		
<i>in conto capitale</i>	3,5	3,4		3,1		3,0		
Spesa per interessi	4,5	4,7	4,8	4,8	5,1	4,8	5,4	5,5
 <i>Crescita del PIL nominale</i>	 1,9	 3,1	 2,9	 3,9	 3,1	 3,9	 3,3	 3,4
Debito	119,0	119,2	120,0	117,5	119,4	115,2	116,9	112,8

(1) Le stime contenute nella DFP 2011-2013 includono gli effetti del provvedimento di assestamento di bilancio 2010 e del D.L. n. 78/2010 convertito in L. n. 122/2010 contenente il piano di consolidamento fiscale. Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

VOCI	Anno			Primi 6 mesi		
	2008	2009	2010	2009	2010	2011
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari	47.497	85.416	66.824	50.519	46.543	48.166
Regolazioni debiti	1.653	1.519	187	1.071	155	33
- in titoli	0	0	0	0	0	0
- in contanti	1.653	1.519	187	1.071	155	33
Dismissioni	-19	-798	-8	-666	-8	-1.560
Fabbisogno complessivo	49.131	86.137	67.003	50.924	46.690	46.640
FINANZIAMENTO						
Monete e depositi (1)	4.224	8.487	57	7.815	-1.978	-836
- di cui: <i>raccolta postale</i>	-5.683	-1.487	-4.809	-1.512	-2.342	-2.500
Titoli a breve termine	19.502	-7.405	-10.103	30.880	9.894	6.773
Titoli a medio e a lungo termine	41.678	93.998	87.920	46.218	51.351	43.328
Prestiti delle IFM	-1.132	2.814	962	3.412	618	2.405
Altre operazioni (2)	-15.141	-11.757	-11.834	-37.400	-13.195	-5.030
- di cui: <i>depositi presso la Banca d'Italia</i>	-10.611	-11.399	-11.518	-37.146	-13.042	-7.193
<i>per memoria: fabbisogno finanziato all'estero</i>	-10.289	-2.112	437	341	1.273	-4.102

(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 delle misure del decreto legge n. 98 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche e degli emendamenti approvati nel corso della discussione parlamentare (1)

(milioni di euro)

VOCI	2011	2012	2013	2014
REPERIMENTO RISORSE	4.404	13.115	22.230	30.343
Maggiori entrate (A)	2.059	7.036	9.804	9.559
Aumento dell'Imposta di bollo sui depositi titoli	725	1.323	3.800	2.525
Aumento dell'IRAP per banche e assicurazioni	0	1.012	541	541
Giochi	443	481	501	501
Accise	0	2.092	2.002	2.041
Norme di contrasto dell'evasione fiscale	80	465	1.057	1.017
Revisione dei coefficienti di ammortamento	0	0	0	1.312
Ammortamento dei beni gratuitamente devolvibili	0	218	125	125
Modifiche alla modalità di riporto delle perdite	0	471	269	269
Riallineamento valori fiscali e civilistici delle attività immateriali	544	0	0	0
Norme che incidono sulla riscossione	113	715	940	940
<i>Eliminazione dell'obbligo di garanzia per gli istituti definatori della pretesa tributaria</i>	0	300	400	400
<i>Mediazione di liti fiscali pendenti e definizione agevolata delle sanzioni</i>	113	215	240	240
<i>Ampliamento dell'ambito di applicazione dei privilegi per i crediti tributari</i>	0	200	300	300
Addizionale bollo auto di lusso	50	49	49	49
Contributo di solidarietà su pensioni elevate	12	24	24	24
Altro	92	187	495	216
Minori spese (B)	-2.345	-6.079	-12.427	-20.784
Riduzione delle spese degli enti territoriali	0	0	-3.200	-6.400
Riduzione delle spese dei Ministeri	-1.700	-1.400	-3.800	-5.000
Razionalizzazione della spesa sanitaria	-382	0	-2.500	-5.000
Misure sulla previdenza sociale	0	-611	-1.363	-1.880
Misure sul pubblico impiego (2)	0	0	-30	-570
Rimodulazione di Fondi	-150	-502	-892	-1.292
Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (ISPE)	0	-3.000	0	0
Riduzione termine di perenzione residui da tre a due anni	0	-500	-500	-500
Altro	-114	-66	-142	-142
USO DELLE RISORSE	-2.295	-7.538	-1.825	-2.370
Minori entrate (C)	-188	-428	-485	-730
Effetti indotti dalle misure previdenziali	0	-182	-417	-422
Riduzioni oneri per imprese artigiane	-180	-216	0	0
Riallineamento valori fiscali e civilistici avviamento e altre attività immateriali	0	-16	-16	-240
Altro	-8	-14	-52	-68
Maggiori spese (D)	2.107	7.110	1.340	1.640
Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (ISPE)	835	5.850	0	0
Incremento del Fondo sanitario nazionale	487	0	0	0
Trasporto pubblico locale	400	400	400	400
Fondo infrastrutture (3)	23	250	500	800
Partecipazione a banche e fondi internazionali	200	0	0	0
Altro	163	610	440	440
Variazione netta delle entrate (E = A + C)	1.871	6.609	9.319	8.829
Variazione netta delle spese (F = B + D)	-237	1.031	-11.087	-19.144
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO (G = F - E)	-2.108	-5.578	-20.406	-27.973
Riduzione lineare regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale (clausola di salvaguardia in caso di mancato esercizio della delega fiscale) (H)	0	0	-4.000	-20.000
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO (I = G + H)	-2.108	-5.578	-24.406	-47.973

(1) Elaborazioni su valutazioni ufficiali contenute nell'Atto parlamentare del disegno di legge di conversione del decreto legge (AS n. 2814) e nella relazione tecnica dell'emendamento approvato dal Senato il 14 luglio 2011. — (2) Al netto degli effetti indotti sulle entrate (non specificati nella Relazione tecnica). — (3) Il Fondo infrastrutture è finanziato con la quota accantonata per il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti in un Fondo speciale di conto capitale.

**Effetti delle misure del decreto legge n. 138
sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (1)**

(milioni di euro)

VOCI	2011	2012	2013	2014
REPERIMENTO RISORSE	32	16.408	13.563	7.607
Maggiori entrate (A)	32	5.778	5.775	6.156
Giochi e accise	0	1.500	1.500	1.500
Norme di contrasto dell'evasione fiscale	32	330	231	231
Contributi solidarietà Irpef al netto della deducibilità	0	727	1.610	1.610
Addizionale Ires settore energetico	0	1.800	900	900
Tassazione redditi da attività finanziarie	0	1.421	1.534	1.915
Minori spese (B)	0	-10.630	-7.788	-1.451
Riduzione delle spese degli enti territoriali	0	-5.100	-3.200	0
Riduzione delle spese dei Ministeri	0	-5.100	-2.500	0
Misure sulle prestazioni sociali	0	-430	-2.088	-1.451
USO DELLE RISORSE	0	-2.053	-103	-174
Minori entrate (C)	0	-53	-53	-24
Contributo di solidarietà Irpef a carico dei dipendenti pubblici (DL 78/2010 art. 9 c. 2)	0	-29	-29	0
Contributo di solidarietà Irpef su pensioni elevate	0	-24	-24	-24
Maggiori spese (D)	0	2.000	50	150
Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (ISPE)	0	2.000	0	0
Società municipalizzate	0	0	50	150
Variazione netta delle entrate (E = A + C)	32	5.725	5.722	6.132
Variazione netta delle spese (F = B + D)	0	-8.630	-7.738	-1.301
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO (G = F - E)	-32	-14.355	-13.460	-7.433
Riduzione lineare regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale (clausola di salvaguardia in caso di mancato esercizio della delega fiscale) (H)	0	-4.000	-12.000	0
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO (I = G + H)	-32	-18.355	-25.460	-7.433
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO delle misure del decreto legge n. 98 (come approvato dal Parlamento) (L = M + N)	-2.109	-5.578	-20.406	-27.973
Variazione netta delle entrate (M)	1.871	6.609	9.319	8.829
Variazione netta delle spese (N)	-238	1.031	-11.087	-19.144
Riforma fiscale e assistenziale e/o clausola di salvaguardia (Luglio 2011) (O)	0	0	-4.000	-20.000
EFFETTI TOTALI SULL'INDEBITAMENTO NETTO (P = I + L + O)	-2.140	-23.933	-49.866	-55.406
Correzione annuale	-2.140	-21.793	-25.933	-5.540
PIL (Documento di economia e finanza)	1.593.314	1.642.432	1.696.995	1.755.013
EFFETTI TOTALI SULL'INDEBITAMENTO NETTO IN RAPPORTO AL PIL	-0,1	-1,5	-2,9	-3,2
REPERIMENTO RISORSE	32	16.408	13.563	7.607

(1) Elaborazioni su valutazioni ufficiali contenute nella Relazione tecnica del decreto legge n. 138 del 2011. Ci si è discostati da quanto indicato nella relazione tecnica con riferimento agli incassi connessi con l'aumento dell'addizionale Ires sulle società del settore energetico, che vengono contabilizzati nel 2012 fra le entrate; corrispondentemente, sono stati ridotti i tagli alle spese dei Ministeri e degli enti territoriali.

Andamenti dei conti pubblici (1)

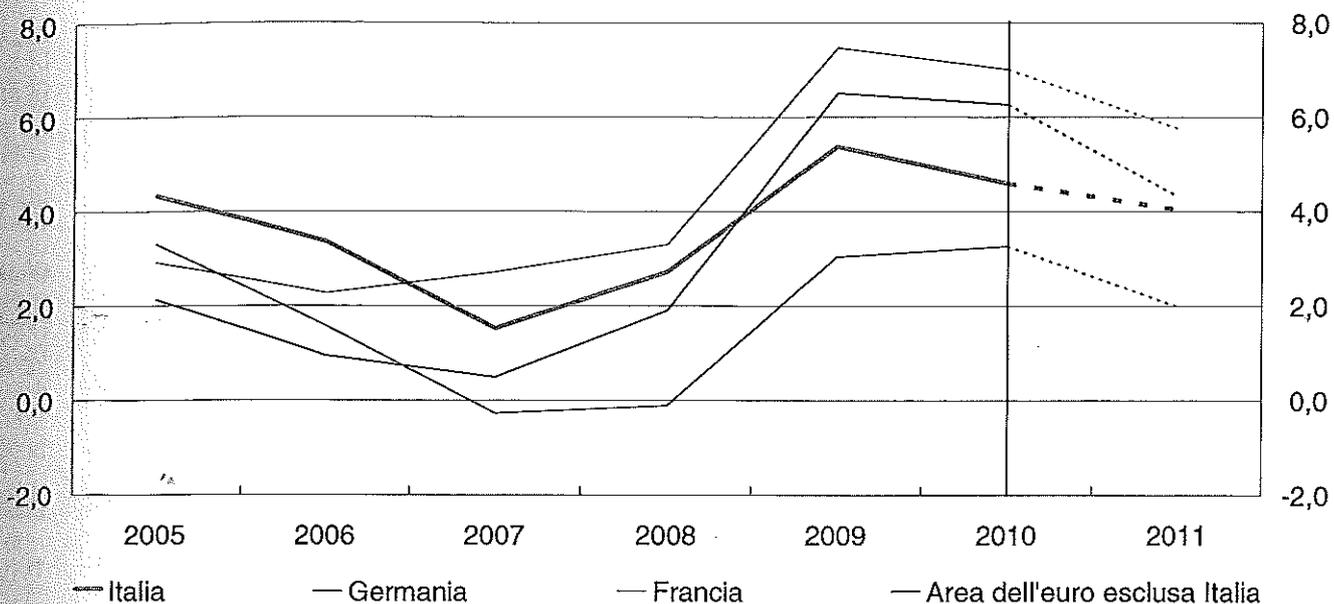
(in percentuale del PIL)

VOCI	2010	2011		2012		2013		2014	
	consuntivo (in rapporto al PIL)	in rapporto al PIL	tasso di crescita						
PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE DEL DEF									
Indebitamento netto	4,6	3,9	-	2,7	-	2,7	-	2,6	-
Avanzo primario	-0,1	0,9	-	2,4	-	2,7	-	2,9	-
Entrate totali	46,6	46,4	2,4	46,8	3,8	46,6	2,9	46,4	3,1
Spese primarie	46,7	45,6	0,3	44,4	0,4	43,9	2,2	43,5	2,4
<i>correnti</i>	43,2	42,5	1,1	41,6	1,0	41,2	2,2	40,9	2,6
<i>in conto capitale</i>	3,5	3,1	-9,7	2,8	-7,1	2,7	1,8	2,6	-0,2
Spesa per interessi	4,5	4,8	8,5	5,1	10,4	5,4	8,7	5,6	6,9
Debito	119,0	120,0	-	119,4	-	118,1	-	116,3	-
CON EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 98 APPROVATO DAL SENATO									
Indebitamento netto	4,6	3,8	-	2,4	-	1,3	-	-0,2	-
Avanzo primario	-0,1	1,0	-	2,7	-	4,1	-	5,7	-
Entrate totali	46,6	46,6	2,7	47,2	4,4	47,4	3,8	48,1	4,9
Spese primarie	46,7	45,5	0,3	44,4	0,6	43,3	0,6	42,4	1,4
Spesa per interessi	4,5	4,8	8,5	5,1	10,4	5,4	8,7	5,5	5,7
Debito	119,0	119,9	-	118,9	-	116,2	-	111,7	-
CON EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 138									
Indebitamento netto	4,6	3,8	-	1,3	-	-0,2	-	-0,6	-
Avanzo primario	-0,1	1,0	-	3,8	-	5,6	-	6,1	-
Entrate totali	46,6	46,6	2,7	47,8	5,7	48,4	4,8	48,4	3,4
Spese primarie	46,7	45,5	0,3	43,9	-0,6	42,8	0,7	42,3	2,3
Spesa per interessi	4,5	4,8	8,5	5,1	10,4	5,4	8,7	5,5	5,7
Debito	119,0	119,9	-	117,8	-	113,6	-	108,8	-

(1) Gli andamenti tendenziali aggiornati per gli effetti della manovra sono stati costruiti aggiungendo alle previsioni a legislazione vigente del DEF gli effetti del decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011 approvato con emendamenti dal Senato il 14 luglio e quelli del decreto legge n. 138 del 13 agosto. La ripartizione degli effetti sulle voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche è in linea con quanto indicato nelle relazioni tecniche (e dunque gli effetti della clausola di salvaguardia sull'esercizio della legge delega fiscale e assistenziale sono interamente allocati alle entrate determinandone un significativo incremento), ci si è discostati dagli allegati ai provvedimenti solo con riferimento agli incassi connessi con l'aumento dell'addizionale Ires sulle società del settore energetico, che vengono contabilizzati tra le entrate; corrispondentemente, sono stati ridotti i tagli alle spese dei Ministeri e degli enti territoriali.

Figura 1

Indebitamento netto in Italia e nell'area dell'euro (1)
(in percentuale del PIL)

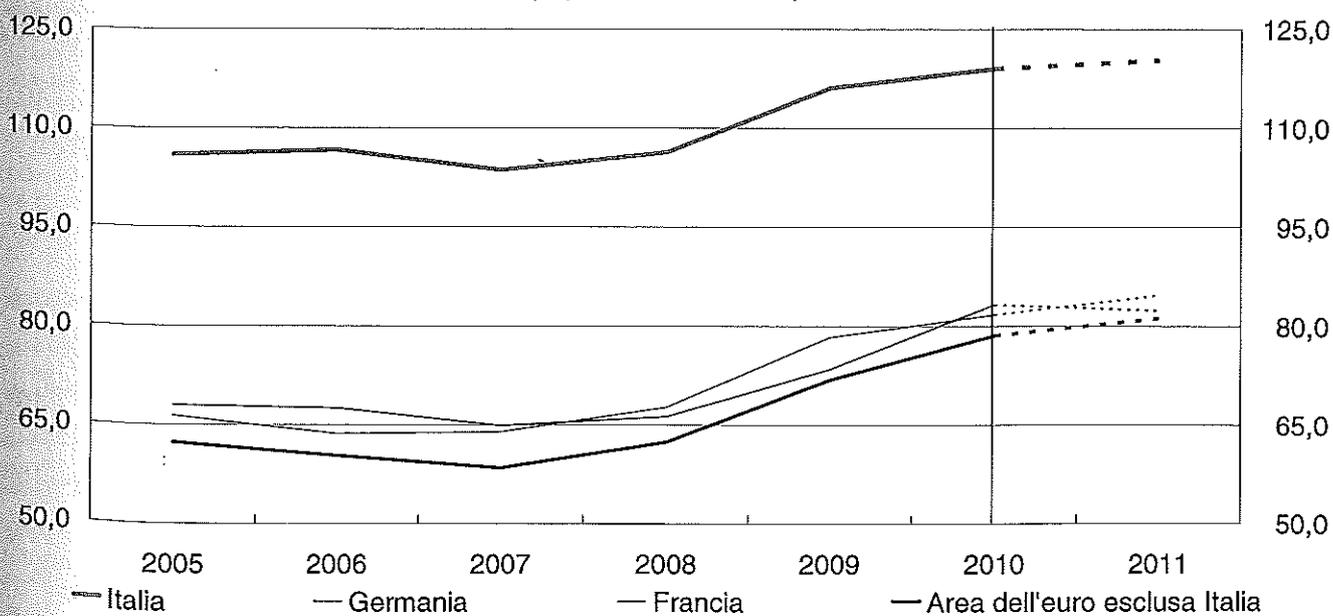


Fonte: Commissione europea, *Spring forecast* (maggio 2011).

(1) I dati includono gli effetti delle operazioni di swap e di forward rate agreement.

Figura 2

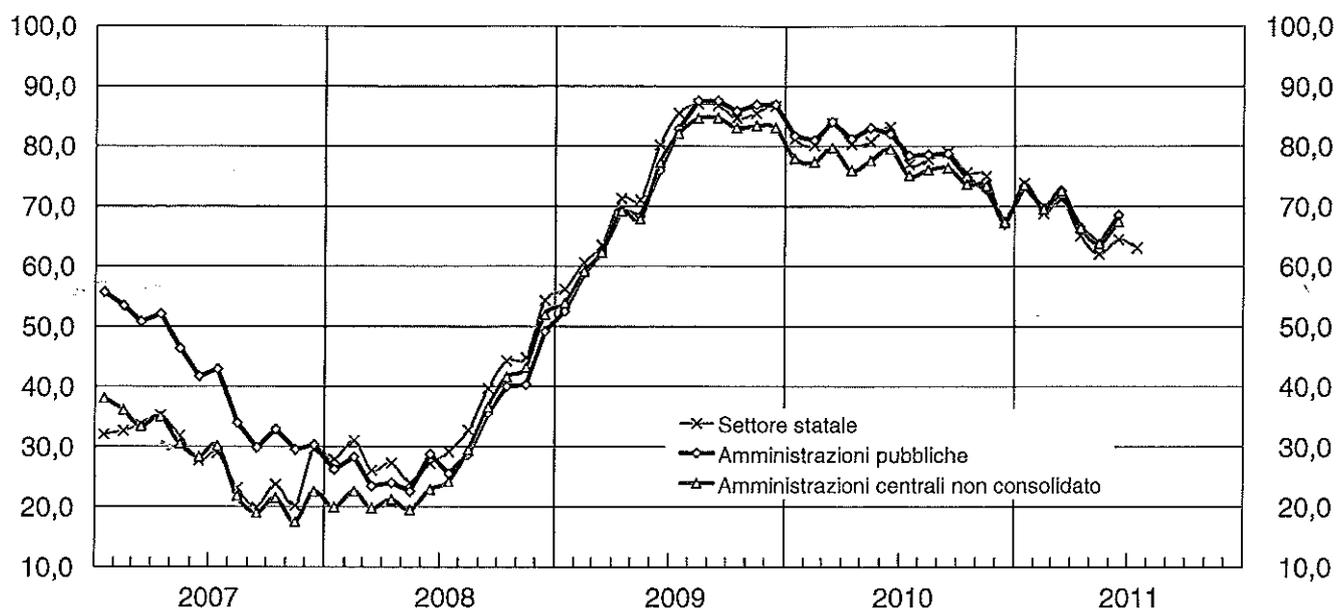
Debito pubblico in Italia e nell'area dell'euro
(in percentuale del PIL)



Fonte: Commissione europea, *Spring forecast* (maggio 2011).

Figura 3

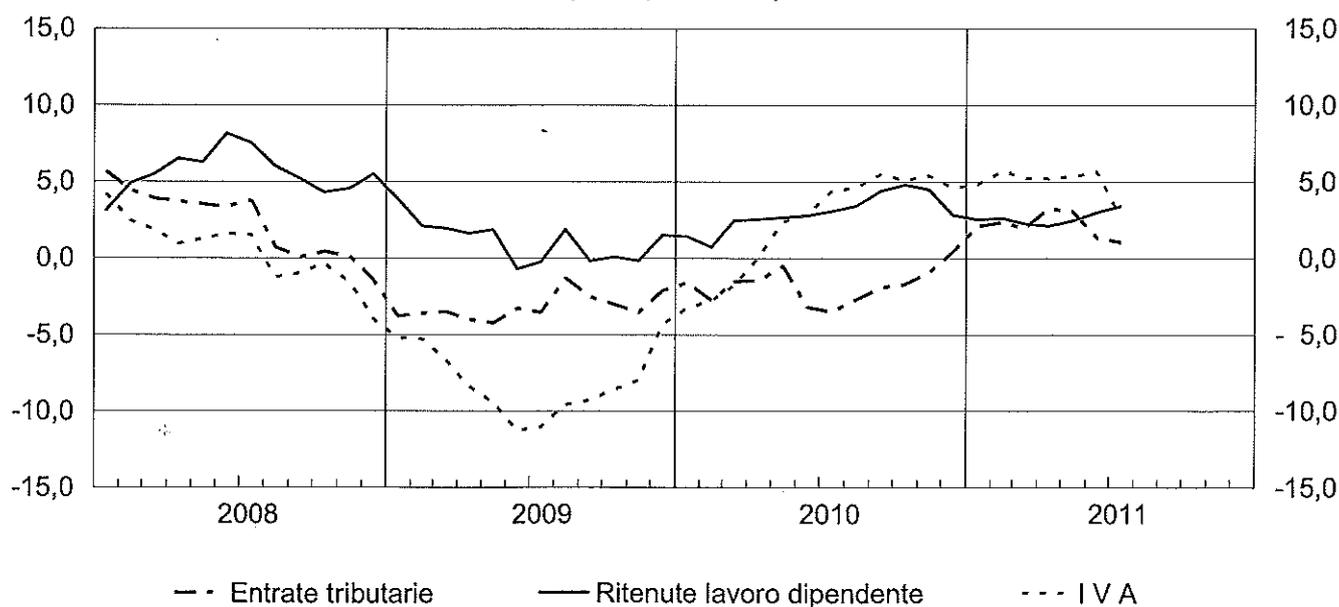
Fabbisogno cumulato degli ultimi dodici mesi (1)
(miliardi di euro)



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

Figura 4

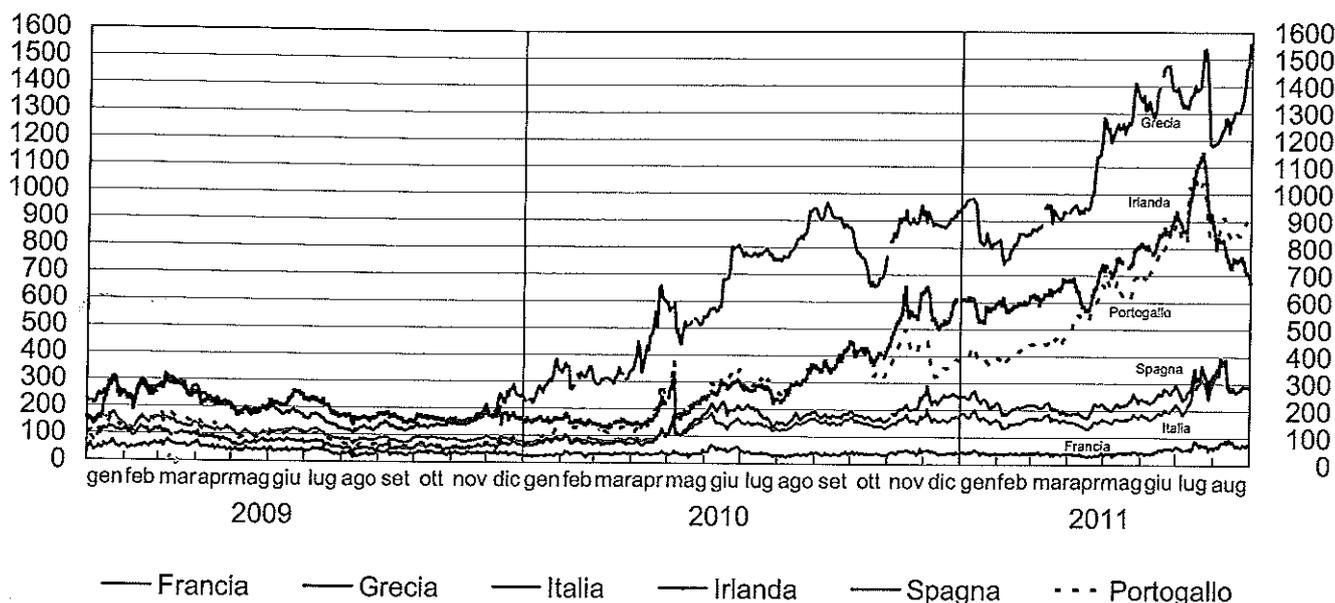
Dinamica delle entrate tributarie (1)
(valori percentuali)



Fonte: Bilancio dello Stato.

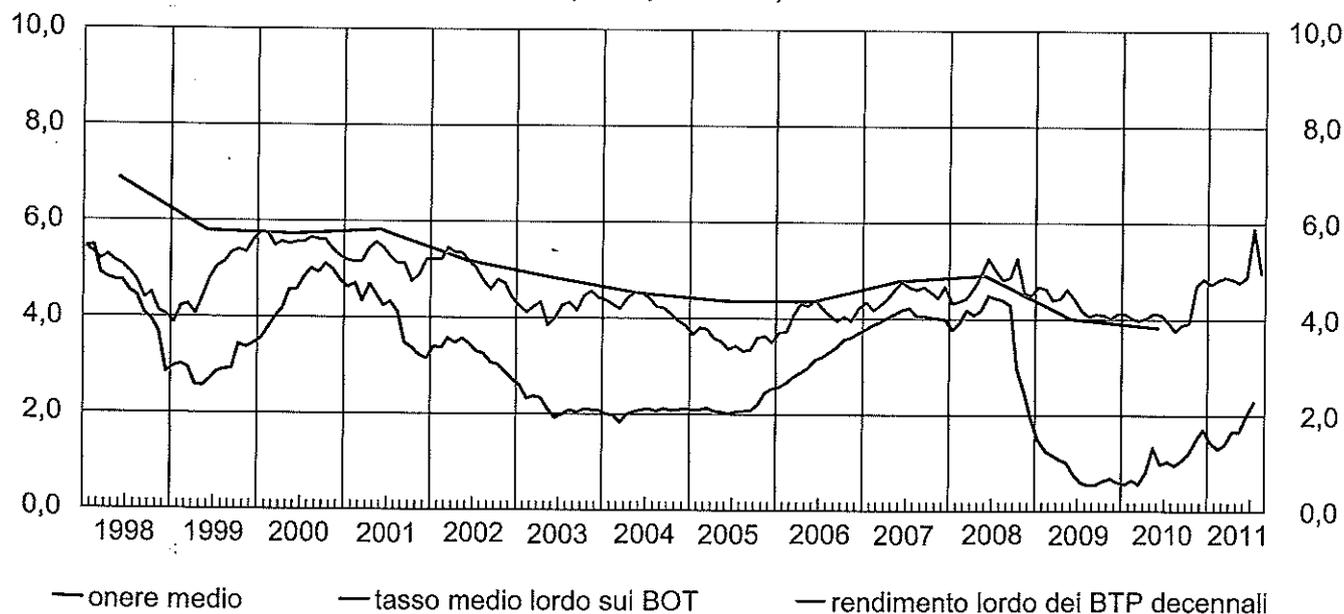
(1) Variazione percentuale della somma mobile su sei mesi rispetto al corrispondente periodo di dodici mesi prima.

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



(1) Dati aggiornati al 25 agosto 2011.

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



(1) I dati relativi al tasso medio lordo dei BOT e al rendimento lordo dei BTP decennali sono aggiornati, rispettivamente, al 15 e al 22 agosto 2011.