

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

**Audizione preliminare all'esame
del Documento di economia e finanza 2014**

Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Luigi Federico Signorini

Camera dei Deputati
Roma, 15 aprile 2014

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,

ringrazio le Commissioni quinta della Camera e quinta del Senato per avermi invitato a questa Audizione, nell'ambito dell'esame del *Documento di economia e finanza* 2014. Il Documento include tre sezioni: il *Programma di stabilità*, l'analisi dettagliata dei conti pubblici e il *Programma nazionale di riforma*. Mi soffermerò sul quadro macroeconomico e sulle stime e i programmi per i conti pubblici per quest'anno e per i successivi quattro anni; più avanti fornirò un'analisi dei principali aspetti del programma di riforme.

1. Il quadro macroeconomico

L'espansione dell'economia mondiale prosegue. Secondo le recenti previsioni del Fondo Monetario Internazionale (FMI), quest'anno la crescita globale sarà del 3,6 per cento, del 2,2 nelle economie avanzate. Non mancano tuttavia rischi di rallentamento, in particolare per i segnali di debolezza che provengono dalle economie emergenti. Le tensioni internazionali scaturite dalla crisi ucraina hanno finora avuto un impatto contenuto sull'economia internazionale, ma restano un fattore di rischio.

Nell'area dell'euro, in un quadro di crescita reale moderata, si è accentuato il miglioramento dei mercati finanziari, con una rapida riduzione dei premi sul debito sovrano. Vi hanno contribuito soprattutto l'abbattimento della percezione di un rischio di disgregazione dell'Unione monetaria e la credibilità conseguita dalle politiche nazionali di stabilità. Nei mesi recenti, vi ha contribuito anche l'afflusso di fondi dai paesi emergenti, in cerca di investimenti a più elevato rendimento. Non va dimenticato che questi flussi sono per loro natura soggetti a mutamenti anche repentini.

In Italia, i rendimenti dei BTP decennali sono scesi al livello più basso in termini nominali dalla loro introduzione all'inizio degli anni novanta, con un apprezzabile beneficio per la finanza pubblica, soprattutto in prospettiva, se la fiducia dei mercati sarà costantemente mantenuta.

L'inflazione è scesa su livelli molto bassi in tutta l'area dell'euro (0,5 per cento in marzo). Nelle attuali proiezioni della BCE essa rimarrebbe fino al 2016 significativamente al di sotto della soglia del 2 per cento, non agevolando il riassorbimento degli squilibri e dell'indebitamento nei paesi dell'area. Il Consiglio direttivo della BCE ha annunciato l'impegno unanime a contrastare i rischi di un periodo troppo prolungato di inflazione eccessivamente

bassa, anche con il ricorso a strumenti non convenzionali di politica monetaria, come l'acquisto di titoli sul mercato.

In Italia la crescita dell'attività economica iniziata alla fine del 2013 continua, anche se a ritmi più moderati di quelli medi dell'area. Gli indicatori congiunturali prefigurano una prosecuzione della crescita nel corso dell'anno, legata sia alla domanda estera, sia a un graduale miglioramento delle condizioni per investire. I dati sulla produzione sono migliori per le aziende industriali più grandi e più orientate all'esportazione; stando agli ultimi sondaggi, comincia ad apparire qualche segnale positivo anche per le imprese dei servizi. Non migliorano, invece, le condizioni sul mercato del lavoro. Per riassorbire la disoccupazione, che a febbraio ha toccato il 13 per cento, è necessaria un'espansione dell'attività economica robusta e duratura; saranno utili provvedimenti tendenti ad accelerare la risposta della domanda di lavoro alla ripresa.

Il *Documento di economia e finanza* (DEF) stima che il PIL dell'Italia cresca dello 0,8 per cento nel 2014 e dell'1,3 per cento nel 2015. Nel triennio successivo vi sarebbe una progressiva accelerazione: 1,6 nel 2016, 1,8 nel 2017, 1,9 nel 2018. Rispetto ai documenti programmatici dello scorso autunno, le previsioni per l'anno in corso e per il prossimo sono state abbassate di 0,3 e 0,4 punti percentuali, rispettivamente; è stato ridotto l'impatto stimato delle misure strutturali approvate nel 2012 e nel 2013, anche in considerazione dei ritardi di attuazione. I tempi con cui si manifesteranno questi ultimi effetti e la loro entità restano incerti; dipenderanno anche dal giudizio degli agenti economici circa l'intensità dello sforzo di riforma.

Per il biennio 2014-15, le proiezioni di crescita sono sostanzialmente in linea con quelle finora formulate dalla maggior parte dei previsori e con le stime pubblicate nel Bollettino economico della Banca d'Italia lo scorso gennaio. Sull'andamento dell'attività economica nei prossimi trimestri gravano rischi al ribasso, legati all'eventualità di sviluppi internazionali sfavorevoli o, sul piano interno, di un riassorbimento più lento delle residue tensioni sul mercato del credito.

Per il triennio successivo (2016-18) l'accelerazione dell'attività economica prevista dal DEF è più forte di quella finora prefigurata da altre istituzioni. Il quadro presentato sconta, oltre agli effetti delle riforme adottate nell'ultimo triennio, un'ipotesi sull'andamento dei tassi di interesse sui titoli di Stato a lungo termine che resta più favorevole di quanto attualmente atteso dagli operatori, oscillando attorno al 3,5 per cento; il differenziale di rendimento rispetto alla Germania, attualmente ridottosi a circa 170 punti base da circa 240 in ottobre, scenderebbe ancora, intorno a 100. Il verificarsi di questa ipotesi richiede che le condizioni dei mercati globali restino favorevoli e che si rafforzi ancora la fiducia degli investitori interni ed esteri.

Il DEF presenta una stima degli effetti netti sul PIL degli interventi programmati per la riduzione del cuneo fiscale (aumento delle detrazioni Irpef e riduzione dell'IRAP) e delle voci di copertura (la revisione della tassazione sulle rendite finanziarie e interventi sulla spesa pubblica); le valutazioni relative al prossimo triennio sono nel complesso plausibili.

2. Lo stato dei conti pubblici in Italia

Nel 2013 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è rimasto al 3,0 per cento del prodotto, circa mezzo punto al di sotto della media degli altri paesi della UE. L'avanzo primario è stato pari al 2,2 per cento del PIL, a fronte di un disavanzo primario medio dell'ordine di un punto percentuale negli altri paesi della UE.

Le entrate sono diminuite lo scorso anno dello 0,3 per cento, in linea con la dinamica del prodotto nominale. Anche le spese sono diminuite, dello 0,2 per cento; alla flessione hanno contribuito le minori erogazioni per interessi e quelle in conto capitale; la spesa primaria corrente, che si era ridotta nei due anni precedenti, è aumentata dell'1,3 per cento, trainata dalla crescita delle prestazioni sociali (2,7 per cento).

Come nell'ultimo biennio, anche quest'anno le entrate e le spese sono risultate inferiori a quanto indicato dal Governo in aprile e in settembre. Gli scostamenti sono in parte attribuibili agli interventi in corso d'anno e, per le entrate, anche all'andamento del quadro macroeconomico, meno favorevole del previsto.

L'incidenza del debito delle Amministrazioni pubbliche sul prodotto è aumentata dal 127,0 al 132,6 per cento. Oltre un terzo dell'aumento è derivato dall'accelerazione del pagamento dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche e dal sostegno finanziario ai paesi dell'area dell'euro.

Gli andamenti dei conti pubblici nei primi mesi dell'anno appaiono sostanzialmente coerenti con la riduzione dell'indebitamento netto indicata per il 2014 nelle stime tendenziali del DEF (0,4 punti percentuali del PIL; si veda la sezione seguente).

Nel primo trimestre del 2014 il fabbisogno del settore statale è stato pari a 31,7 miliardi, inferiore di circa 5 rispetto a quello del corrispondente periodo del 2013; al netto di alcuni fattori temporanei che avevano ampliato il fabbisogno nel 2013, resta un miglioramento di circa un miliardo. Le entrate tributarie contabilizzate nel bilancio dello Stato sono aumentate lievemente rispetto al primo trimestre dell'anno¹.

Nel DEF si forniscono alcune indicazioni sugli interventi di bilancio che il Governo intende attuare a breve. Una valutazione su di essi sarà possibile solo quando saranno disponibili informazioni complete sui provvedimenti; secondo quanto prospettato dal Governo, il disavanzo rimarrebbe sostanzialmente invariato.

Già nel prossimo mese di maggio si introdurrebbero uno sgravio permanente dell'Irpef a favore dei lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi (con oneri pari a oltre 6 miliardi nel 2014 e 10 a regime) e una riduzione del 10 per cento dell'IRAP. Le risorse per questi interventi sarebbero reperite soprattutto attraverso la revisione della spesa; per il 2014, secondo quanto anticipato dal Governo, potrebbero concorrere alla copertura anche misure con effetti una tantum, non specificate nel DEF.

¹ Si tiene conto nel confronto di una disomogeneità nella contabilizzazione delle accise sugli olii minerali.

3. *Le previsioni per i conti pubblici*

Il DEF rivede le stime dei conti pubblici elaborate lo scorso autunno per il periodo 2014-17 e le estende al 2018. Le nuove previsioni tengono conto delle prospettive di crescita, meno favorevoli di quanto allora ipotizzato, e del consuntivo del 2013, nonché dei provvedimenti approvati fino a marzo di quest'anno.

Nel 2014 l'indebitamento netto scenderebbe al 2,6 per cento del PIL. La stima è superiore di un decimo di punto rispetto alle previsioni formulate in autunno, riflettendo il ridimensionamento delle prospettive di crescita del prodotto (dall'1,1 per cento indicato a ottobre, nel Documento programmatico di bilancio, allo 0,8).

Viene programmata una riduzione dell'indebitamento netto all'1,8 per cento del PIL nel 2015 e ulteriori miglioramenti nel triennio 2016-18, fino a raggiungere un avanzo dello 0,3 per cento del PIL. In questo quadro, l'avanzo primario torna a crescere nel 2014, al 2,6 per cento del prodotto; sale ancora nel 2015 (al 3,3 per cento) e lungo l'intero triennio successivo, raggiungendo il 5 per cento nel 2018.

Per raggiungere gli obiettivi, il DEF indica la necessità di una correzione dell'avanzo primario rispetto alle stime tendenziali pari a 0,3 punti percentuali del prodotto nel 2015; dal 2016 il divario tra obiettivi e stime tendenziali è pari a 0,6 punti.

L'andamento tendenziale ipotizzato per il conto delle Amministrazioni pubbliche dipende anche da una progressiva flessione delle spese primarie: di 0,2 punti nel 2014, di altri 0,6 nel 2015 (al 45,2 per cento del PIL), ancora di 2,4 punti nel successivo triennio. Questa valutazione è basata sul criterio della "legislazione vigente", che porta a sottostimare alcune categorie di esborsi che richiedono atti normativi per il mantenimento dei programmi esistenti²: soprattutto la spesa in conto capitale (la cui incidenza sul prodotto scende di 0,6 punti tra il 2014 e il 2018) e i redditi da lavoro (-1,2 punti sullo stesso arco temporale), per i quali tale criterio non tiene conto per definizione dei rinnovi contrattuali; questi ultimi sono possibili a partire dal 2015, quando scadrà il blocco della contrattazione.

Di contro, la previsione di spesa non include gli ingenti risparmi che il Governo intende realizzare nei prossimi anni con la *spending review*: 4,5 miliardi nel 2014, 17 nel 2015, 32 nel 2016³.

Il quadro tendenziale prevede una sostanziale stabilità delle entrate in rapporto al prodotto nel 2014 e nel 2015 e una lieve flessione negli anni successivi; al termine dell'orizzonte di previsione esse scenderebbero al 47,3 per cento del PIL. Tali valutazioni includono in-

² Il DEF stima che le maggiori spese dello scenario tendenziale elaborato in base al criterio delle "politiche invariate" rispetto a quello a "legislazione vigente" siano pari a circa 6 miliardi nel 2015 e 9 nel 2016 (cfr. Tabella II.3-2, volume II).

³ Il DEF indica che si tratta di risparmi "rispetto al tendenziale". Si assume quindi che siano aggiuntivi rispetto a quelli già previsti nel quadro tendenziale (sulla base della Legge di stabilità per il 2014 e del DL n. 4 del 2014), che ammontano a 0,5 miliardi, 1,4 e 1,9 miliardi, rispettivamente nel 2014, 2015 e 2016.

terventi, non specificati, di aumento delle entrate (per 3, 7 e 10 miliardi, rispettivamente per il 2015, 2016 e 2017), da adottare se la revisione della spesa non desse risultati sufficienti. La definizione di tali interventi è stata demandata dalla Legge di stabilità per il 2014 a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, come clausola di salvaguardia.

Nel complesso, l'analisi delle stime tendenziali suggerisce che nel 2015 i risparmi di spesa indicati come valore massimo ottenibile dalla *spending review* non sarebbero sufficienti, da soli, a conseguire gli obiettivi programmatici, qualora dovessero finanziare lo sgravio dell'Irpef, evitare l'aumento di entrate appena menzionato e dare anche copertura agli esborsi connessi con programmi esistenti non inclusi nella legislazione vigente.

L'indebitamento netto strutturale (calcolato cioè escludendo gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee), sceso allo 0,8 per cento del PIL (-0,6 punti) nel 2013, diminuirebbe nei programmi ancora di 0,2 punti nel 2014 e di altri 0,5 nel 2015, sostanzialmente azzerandosi.

Nel 2014 è previsto un ulteriore aumento del rapporto fra il debito e il prodotto, al 134,9 per cento, oltre due punti in più rispetto all'obiettivo indicato lo scorso ottobre nel Documento programmatico di bilancio. La revisione riflette il peggioramento della crescita attesa del prodotto nominale (che passa dal 3,0 all'1,7 per cento, determinando un accrescimento del rapporto, a parità di debito nominale, di circa 1,6 punti) e la previsione di nuove erogazioni per il pagamento di debiti delle Amministrazioni pubbliche.

Il debito comincerebbe a ridursi nel 2015; il calo continuerebbe, a ritmi sostenuti, negli anni successivi. Nel triennio 2015-17, rilevante per la prima applicazione della regola del debito nella formulazione cosiddetta *forward looking* (si veda la sezione successiva), il calo complessivo rispetto al 2014 sarebbe di quasi 10 punti. Al termine dell'orizzonte della previsione, il rapporto fra il debito e il prodotto si riporterebbe a un livello prossimo a quello del 2011 (120,5 per cento).

La contrazione nel rapporto fra debito e PIL beneficerebbe dell'esaurirsi del programma di rimborso dei debiti commerciali e dei proventi attesi dalle privatizzazioni, circa 0,7 punti di PIL in ciascun anno tra il 2014 e il 2017; il precedente esecutivo puntava a realizzare cessioni per 0,5 punti di prodotto all'anno. È un obiettivo ambizioso (nell'ultimo decennio gli importi da dismissioni mobiliari sono stati pari a circa 0,2 punti di PIL in media all'anno); richiede un rapido e deciso programma di dismissioni. Il valore delle partecipazioni azionarie dirette delle Amministrazioni pubbliche in società quotate è oggi stimabile in circa un punto percentuale del PIL.

All'inizio del 2014 sono state avviate le procedure per alienare il 40 per cento di Poste italiane e il 49 per cento dell'ENAV. Nel DEF si indica l'intenzione di procedere in tempi brevi alla cessione di altre partecipazioni dirette, relative tra l'altro a ENI e STMicroelectronics, e di quote di partecipazioni indirette (detenute attraverso CDP e Ferrovie dello Stato).

L’FMI ha presentato pochi giorni fa un quadro di previsioni per la finanza pubblica italiana sostanzialmente in linea con quello programmatico delineato nel DEF.

4. Le regole di bilancio

I programmi indicati nel DEF implicano una temporanea deviazione dal sentiero di avvicinamento al pareggio di bilancio strutturale, che dovrà essere esplicitamente approvata dal Parlamento con una procedura rafforzata; l’ammissibilità della deviazione sarà inoltre valutata dalla Commissione europea e dal Consiglio della UE, alla luce dei margini di flessibilità previsti dalle regole europee.

Questi ultimi riguardano essenzialmente due casi: eventi eccezionali con rilevanti ripercussioni negative sulle finanze pubbliche, ivi inclusa una grave recessione economica; l’attuazione di importanti riforme strutturali che, pur comportando costi nel breve periodo, migliorino la sostenibilità dei conti pubblici.

Le regole di bilancio europee, recepite nell’ordinamento italiano con la riforma costituzionale del 2012, riguardano sia l’indebitamento netto, sia la spesa, sia il debito.

L’indebitamento netto. – Per i paesi non soggetti alla Procedura per i disavanzi eccessivi, il disavanzo strutturale deve essere inferiore o uguale al rispettivo obiettivo di medio termine (OMT). Qualora il disavanzo ecceda tale obiettivo, esso deve essere ridotto di almeno lo 0,5 per cento del PIL all’anno.

Per l’Italia l’OMT è il pareggio. Nel 2014 gli andamenti tendenziali indicano una riduzione del disavanzo strutturale di 0,2 punti percentuali del prodotto. Sarebbe richiesto, quindi, un ulteriore aggiustamento di circa 0,3 punti percentuali.

Il Governo, valutata la persistente fragilità della situazione economica, in particolare l’ampio output gap e le condizioni di liquidità delle imprese ancora lontane da livelli normali (che hanno reso ancora più urgente accelerare il pagamento dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche), e considerando che il rallentamento della convergenza verso l’OMT consente la realizzazione di importanti riforme strutturali, ha deciso di invocare i margini di flessibilità previsti. Come stabilito dalla legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio, il Governo ha chiesto al Parlamento l’autorizzazione a una deviazione temporanea dal percorso di convergenza. La richiesta, accompagnata da un piano di rientro che prevede un aggiustamento strutturale di 0,5 punti nel 2015 e 0,1 nel 2016 (quando si raggiungerebbe il pareggio strutturale), dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere.

La spesa. – Per i paesi che non hanno ancora conseguito il proprio OMT, la crescita annua in termini reali della spesa pubblica (al netto di alcune componenti non direttamente controllate dal Governo) deve essere inferiore a quella di medio periodo del PIL potenzia-

le; l'entità dello scarto deve garantire un miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti percentuali del prodotto. Una crescita della spesa superiore al tasso di riferimento non è interpretata come una violazione se è compensata da aumenti discrezionali delle entrate.

Nel triennio 2011-13 la dinamica della spesa è stata ampiamente al di sotto del limite prescritto dalle regole europee. Per il triennio 2014-16, il limite superiore calcolato dalla Commissione per l'Italia è pari a -1,07 per cento in termini reali; nelle proiezioni elaborate dal Governo sotto l'ipotesi di invarianza delle politiche di bilancio, la dinamica della spesa sarebbe significativamente superiore.

Le proiezioni tendenziali del Governo non tengono conto dei risparmi che potranno derivare dalla revisione della spesa, se realizzati. Ipotizzando che tali risparmi si concretizzino integralmente, nostre elaborazioni indicano che la regola sulla spesa verrebbe rispettata nel 2016; gli scostamenti nel biennio 2014-15 sarebbero contenuti.

Il debito. – Sulla base del cosiddetto *six-pack*, che ha reso operativa la regola sul debito prevista dal Trattato di Maastricht, nei paesi in cui il rapporto tra il debito e il prodotto eccede il 60 per cento tale differenza deve diminuire di un ventesimo all'anno nella media di un triennio.

Per gli Stati membri che nel novembre del 2011 risultavano soggetti alla Procedura per i disavanzi eccessivi è stato previsto un periodo di transizione di tre anni a partire dall'anno in cui si chiude la Procedura. In tale periodo si ritiene soddisfatta la regola sul debito se lo Stato membro consegue una riduzione annua minima del disavanzo strutturale (*Minimum Linear Structural Adjustment*, MLSA), calcolata dalla Commissione per ciascun paese.

Per l'Italia il periodo transitorio è cominciato nel 2013. Lo scorso novembre la Commissione ha indicato che il MLSA per l'Italia è definito da una riduzione del disavanzo strutturale di almeno 1,32 punti percentuali del PIL nel complesso del biennio 2014-15. La riduzione prevista nel DEF è di 0,7 punti. Va rilevato tuttavia che la Commissione potrebbe rivedere al ribasso l'MLSA tenendo conto degli introiti delle dismissioni programmate⁴.

Esaurito il periodo di transizione, la prima valutazione sulla dinamica del debito sarà condotta nel 2016. La regola dovrà essere rispettata con riferimento alla variazione del debito nel triennio 2013-15 (versione *backward looking*, con e senza correzione per l'impatto del ciclo economico) oppure nel triennio 2015-17 (versione *forward looking*). Il quadro programmatico del DEF rispetta la regola sul debito nella versione *forward looking*. Se gli andamenti macroeconomici dovessero discostarsi, anche di poco, dalle previsioni contenute nel DEF, o se non si realizzassero integralmente le dismissioni programmate, il rispetto della regola sarebbe messo a repentaglio.

⁴ Già nelle previsioni diffuse nello scorso febbraio, tenendo conto dei provvedimenti attuativi, la Commissione aveva incluso nelle proprie stime gli effetti delle privatizzazioni allora programmate, senza però ricalcolare l'MLSA.

La Commissione valuterà il rispetto del requisito sulla base delle proprie previsioni e tenendo conto dei fattori rilevanti previsti. Nel DEF vengono esplicitamente menzionati come particolarmente significativi il sostegno finanziario garantito dall'Italia ai paesi dell'area dell'euro e il pagamento dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche.

Le valutazioni della Commissione e del Consiglio della UE. – Nell'ambito delle procedure previste dal “semestre europeo”, la Commissione e il Consiglio della UE valuteranno fin dai prossimi mesi (sulla base delle nuove previsioni che saranno diffuse a maggio) la rispondenza alle regole del Programma di stabilità dell'Italia e, in particolare, l'ammissibilità della deviazione rispetto all'aggiustamento minimo nel percorso verso l'OMT. Un giudizio negativo su quest'ultimo aspetto non comporta l'avvio della Procedura per i disavanzi eccessivi; il mancato rispetto della regola transitoria sul debito è un elemento che potrebbe indurre la Commissione a raccomandarne l'apertura. Ciò però normalmente si verifica solo sulla base di dati di consuntivo.

Le regole di bilancio europee possono apparire complesse e, pur con i loro margini di flessibilità, stringenti, ma esse rispondono all'esigenza di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche e ricondurle all'equilibrio. Occorre inoltre ricordare che esse appaiono oggi vincolanti anche perché abbiamo lasciato crescere in passato, senza sufficiente controllo, la spesa e il debito pubblico.

5. *Il Programma nazionale di riforma*

Il Programma nazionale di riforma (PNR) include interventi strutturali, finalizzati ad accrescere stabilmente la competitività dell'economia, e misure congiunturali a sostegno della domanda. Gli interventi strutturali proseguono quelli avviati negli ultimi tre anni, non sempre pienamente attuati, e incidono su diversi fattori che contribuiscono a frenare la crescita dell'economia: l'efficienza delle amministrazioni, il mercato del lavoro, il finanziamento delle imprese, il capitale umano, le infrastrutture, e altri ancora. Viene indicato come centrale il tema della razionalizzazione degli assetti istituzionali. Mi limiterò a commentare alcuni tra i temi più importanti.

In generale, combinare misure dal lato della domanda e dell'offerta è una scelta opportuna, così come lo è l'enfasi sulla necessità di una forte accelerazione del processo di riforma. Non basta però varare le riforme, occorre attuarle; questo in passato si è rivelato spesso il punto debole. Gli interventi possono talvolta richiedere tempi lunghi, ma è importante disegnare sempre un percorso ben definito e certo; andare oltre i primi atti dispositivi di carattere generale; individuare traguardi intermedi, momenti di verifica e monitoraggio stringenti. Anche per questo motivo vanno privilegiate quelle misure che si applicano in modo il più possibile automatico, senza richiedere onerosi adempimenti da parte delle amministrazioni o delle imprese, ovvero complessi provvedimenti attuativi.

Il buon funzionamento della pubblica amministrazione è riconosciuto da tutti come essenziale per migliorare il contesto in cui si svolge l'attività produttiva. Il DEF indica alcune importanti linee di azione: politiche di gestione del personale pubblico, trasparenza, digitalizzazione, semplificazione amministrativa. Riguardo al personale, oltre alle aree di intervento individuate (mobilità, ricambio generazionale e dirigenza), sarebbe opportuna una riforma complessiva del sistema di reclutamento e la ridefinizione delle piante organiche sulla base di parametri oggettivi (fabbisogni standard). Per conseguire gli obiettivi di trasparenza, digitalizzazione e semplificazione che sono stati al centro dell'iniziativa anche dei precedenti Governi, andrebbero individuati e rimossi gli ostacoli che nel passato ne hanno impedito la piena realizzazione.

Il funzionamento della giustizia è cruciale per lo sviluppo economico, non meno che per la tutela dei diritti dei cittadini. Appare opportuno l'inserimento della giustizia amministrativa tra gli ambiti dell'azione di riforma; andrà meglio precisata l'indicazione delle linee di intervento. La giustizia civile è stata interessata negli anni scorsi da interventi importanti: è opportuno valutarne gli effetti per introdurre eventuali correzioni o nuove misure, sempre assicurando la coerenza del disegno.

In tema di mercato del lavoro il PNR richiama le misure, già operative, incluse nel recente DL n. 34/2014 e quelle che sono oggetto di un disegno di legge delega al Governo e che saranno varate in parte in luglio, in parte in settembre. Gli interventi immediatamente operativi riguardano i contratti a termine e l'apprendistato. Per i primi, si amplia e semplifica la possibilità di ricorrervi, ponendo l'unico limite di un tetto numerico complessivo, abbastanza elevato. Quest'ultimo prende il posto di una puntuale enunciazione delle motivazioni ammissibili, sistema che poteva essere fonte di vasto contenzioso. L'apprendistato viene reso più vantaggioso, eliminando sia il vincolo dell'effettiva presenza di attività formative (che in pratica spesso si rivelavano di dubbia qualità ed erano fonte di complicazioni burocratiche), sia l'obbligo di trasformare in contratti a tempo indeterminato una quota minima dei rapporti di apprendistato.

In una fase di riavvio ciclico queste misure potranno contribuire a stimolare nuove assunzioni. Andranno completate assicurandone la coerenza con la prospettata introduzione, oggetto di un disegno di legge delega, di un contratto a tutele crescenti.

Le linee guida degli interventi in materia di ammortizzatori sociali e di politiche attive del lavoro prevedono, nel solco degli interventi avviati con la riforma Fornero, un'ulteriore razionalizzazione del sistema delle politiche passive e un ampliamento delle platee interessate, la costituzione di un'Agenzia nazionale che consenta un migliore coordinamento delle politiche passive e attive e il coinvolgimento dei privati nella gestione di queste ultime. Su questo fronte occorre chiarire quale sia l'entità delle risorse necessarie per realizzare questi interventi e quali le modalità specifiche con cui verranno perseguiti il riordino dei servizi del lavoro e la costituzione dell'Agenzia nazionale.

Il PNR prospetta anche l'introduzione di un compenso orario minimo fissato per legge e interventi di natura fiscale a sostegno dell'offerta di lavoro. In entrambi i casi gli effetti sono potenzialmente di vasta portata, ma dipendono in misura cruciale dai rispettivi dettagli di attuazione e dalla loro interazione. È necessario un disegno organico degli interventi da accompagnare, come previsto dal PNR, con una fase preliminare sperimentale che, se attentamente monitorata, consentirebbe di affinarne efficacemente i dettagli.

Le misure di riduzione dell'Irpef sui lavoratori dipendenti verranno definite nei prossimi giorni con un apposito decreto. Nel metterle a punto, occorre modularle in rapporto al reddito in modo da evitare che l'operare congiunto di agevolazioni decrescenti e aliquote dell'Irpef crescenti produca aliquote marginali effettive troppo penalizzanti per certe fasce di lavoratori, disincentivando l'offerta di lavoro. Non si può prescindere dalle compatibilità di bilancio.

Per irrobustire le imprese dal punto di vista finanziario si punta, da un lato, a migliorarne la liquidità e l'accesso al credito, accelerando i pagamenti delle Amministrazioni pubbliche e rafforzando il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese; dall'altro, a consolidarne la struttura finanziaria. Il rifinanziamento del Fondo è un provvedimento opportuno per far fronte alla probabile crescita dei volumi delle garanzie nei prossimi anni, connessa con le modifiche all'operatività dello strumento varate di recente. È importante che l'estensione dell'attività del Fondo prevista nella Legge di stabilità per il 2014, ad esempio a favore dei Confidi, non si traduca in una riduzione delle risorse del Fondo allocate a sostegno delle imprese minori.

Ci siamo più volte espressi in favore di provvedimenti che favoriscano la diversificazione delle fonti di finanziamento delle imprese e una maggiore capitalizzazione. L'eccessiva dipendenza delle imprese dal credito bancario le rende più fragili in caso di crisi e riduce la capacità del sistema di produrre innovazione. Tra le misure previste, mi limito a citare l'innalzamento del tasso di riferimento dell'ACE, fissato fino al 2016, che opportunamente incentiva l'accrescimento del capitale proprio delle imprese anche attraverso un maggiore reinvestimento di utili; sarà possibile verificarne l'efficacia soprattutto con il consolidamento della ripresa, quando un numero maggiore di società dovrebbe chiudere il bilancio in utile. L'aumento del tasso di riferimento dell'ACE potrebbe essere reso permanente.

6. Conclusioni

Il 2014 si è aperto con un quadro macroeconomico in lento miglioramento e con primi segnali di ripresa della domanda interna: consumi, investimenti. La ripresa resta fragile.

Il disegno delle politiche economiche deve sostenere la fiducia di imprese e famiglie, proseguire nella realizzazione delle riforme. Per il progressivo riassorbimento della disoccupazione, specie della componente giovanile, più colpita dalla crisi, è necessaria una crescita robusta e duratura. Bisogna che prosegua il graduale miglioramento delle aspettative delle

imprese e delle famiglie. Va consolidato l'allentamento delle tensioni sul mercato del debito sovrano, che riflette certo il miglioramento del clima di mercato relativo all'euro, della finanza pubblica e delle prospettive di crescita, ma anche sviluppi contingenti sui mercati globali.

Assicurare la sostenibilità del debito pubblico resta necessario. Essa non ci è imposta solo dall'obbligo di rispettare le regole che ci siamo dati in Europa; né solo dalla preoccupazione, per quanto imprescindibile, di conservare la fiducia dei mercati, conquistata con tanto sacrificio. È un requisito fondamentale della buona e prudente amministrazione della cosa pubblica.

L'equilibrio finanziario pubblico non si deve perseguire, ovviamente, con strategie miopi: la possibilità di ridurre il peso del debito sul PIL non dipende solo da una gestione prudente delle finanze, ma anche dalla capacità di crescita dell'economia. I due obiettivi devono essere inscindibili. Le procedure europee consentono alcuni margini di flessibilità, che possono essere sfruttati, in accordo con le autorità europee, a patto di avere, al tempo stesso, una strategia di riforme credibile e una bussola certa per le decisioni sulla finanza pubblica.

Il DEF propone azioni congiunte e simultanee: la riduzione del debito pubblico, il rilancio della crescita e un ritorno alla normalità dei flussi di credito, l'adozione di riforme strutturali che aumentino la produttività. Sono obiettivi che non si può non condividere. È importante che l'azione riformatrice sia nei fatti incisiva e coerente con queste premesse.

TAVOLE E FIGURE

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

VOCI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Entrate	44,3	43,9	45,5	46,5	46,5	47,1	46,7	46,5	48,1	48,2
Spese (2)	47,8	48,3	49,0	48,2	49,2	52,5	51,2	50,3	51,1	51,2
di cui: <i>interessi</i>	4,7	4,6	4,6	5,0	5,2	4,7	4,6	5,0	5,5	5,3
Avanzo primario	1,2	0,2	1,2	3,4	2,5	-0,8	0,1	1,2	2,5	2,2
Indebitamento netto (3)	3,5	4,4	3,4	1,6	2,7	5,5	4,5	3,7	3,0	3,0
Fabbisogno complessivo	3,6	5,0	3,9	1,7	3,2	5,7	4,5	4,0	4,2	4,9
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	4,2	5,3	3,9	1,9	3,2	5,8	4,5	4,1	4,7	5,1
Debito	103,7	105,7	106,3	103,3	106,1	116,4	119,3	120,7	127,0	132,6
Debito al netto del sostegno finanziario ai paesi UEM (4)	103,7	105,7	106,3	103,3	106,1	116,4	119,0	119,9	124,2	129,1

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. — (3) Un segno negativo indica un avanzo. — (4) Al netto dei prestiti diretti alla Grecia, della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti erogati attraverso lo European Financial Stability Facility (EFSF) e del contributo allo European Stability Mechanism (ESM).

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

VOCI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Imposte dirette	13,3	13,2	14,3	15,0	15,2	14,6	14,6	14,3	15,1	15,3
Imposte indirette	14,0	14,1	14,8	14,6	13,7	13,6	14,0	14,0	15,0	14,5
Imposte in c/capitale	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,8	0,2	0,4	0,1	0,3
Pressione tributaria	27,8	27,5	29,1	29,6	28,9	29,0	28,8	28,8	30,2	30,0
Contributi sociali	12,6	12,6	12,6	13,1	13,7	14,0	13,8	13,7	13,8	13,8
Pressione fiscale	40,4	40,1	41,7	42,7	42,6	43,0	42,6	42,5	44,0	43,8
Altre entrate correnti	3,6	3,5	3,6	3,5	3,6	3,8	3,9	3,8	3,8	4,0
Altre entrate in c/capitale	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Totale entrate	44,3	43,9	45,5	46,5	46,5	47,1	46,7	46,5	48,1	48,2

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	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Redditi da lavoro dipendente	10,7	10,9	10,9	10,6	10,8	11,3	11,1	10,7	10,5	10,5
Consumi intermedi	5,3	5,4	5,1	5,1	5,4	5,9	5,8	5,8	5,6	5,6
Prestazioni sociali in natura	2,7	2,8	2,8	2,7	2,7	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8
Prestazioni sociali in denaro	16,8	16,9	16,9	17,0	17,6	19,2	19,2	19,3	19,9	20,5
Interessi	4,7	4,6	4,6	5,0	5,2	4,7	4,6	5,0	5,5	5,3
Altre spese correnti	3,6	3,7	3,6	3,7	3,8	4,2	4,1	3,7	3,7	3,9
Totale spese correnti	43,9	44,2	44,0	44,1	45,4	48,1	47,8	47,2	48,0	48,5
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	39,1	39,6	39,3	39,1	40,3	43,5	43,2	42,2	42,5	43,2
Investimenti fissi lordi	2,4	2,4	2,4	2,3	2,2	2,5	2,2	2,0	1,9	1,7
Altre spese in conto capitale (2)	1,5	1,7	2,7	1,7	1,5	1,9	1,3	1,1	1,2	1,0
Totale spese in conto capitale	3,9	4,1	5,0	4,0	3,8	4,4	3,4	3,1	3,1	2,7
Totale spese	47,8	48,3	49,0	48,2	49,2	52,5	51,2	50,3	51,1	51,2
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	43,1	43,7	44,3	43,2	44,0	47,9	46,6	45,3	45,6	46,0
<i>spesa sanitaria</i>	6,6	6,7	6,8	6,5	6,9	7,3	7,3	7,0	7,0	7,0
<i>spesa per pensioni</i>	15,1	15,2	15,1	15,1	15,5	16,7	16,7	16,8	17,3	17,8

Fonte: elaborazioni su dati Istat e *Documento di economia e finanza 2014*.

(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 DL 185/2008).

Obiettivi e stime per i conti pubblici del 2014
(in percentuale del PIL)

VOCI	Amministrazioni pubbliche			Per memoria:	
	Indebitamento netto (1)	Avanzo primario	Debito (2)	Crescita del PIL	Debito 2013 (2)
Obiettivi					
Settembre 2012 (3)	1,5	4,4	123,1	1,1	126,1
Aprile 2013 (4)	1,8	3,8	129,0	1,3	130,4
Settembre 2013 (5)	2,5	2,9	132,8	1,0	132,9
Ottobre 2013 (6)	2,5	2,9	132,7	1,1	132,9
Stime					
Aprile 2014 (7)	2,6	2,6	134,9	0,8	132,6

(1) Un segno negativo indica un avanzo. – (2) Le stime e gli obiettivi riportati nei documenti ufficiali sono solo parzialmente coerenti tra loro in quanto includono in maniera non omogenea gli effetti del sostegno finanziario ai paesi in difficoltà dell'UEM. – (3) *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2012*. – (4) *Documento di economia e finanza 2013*. – (5) *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2013*. – (6) *Documento Programmatico di bilancio 2014*. – (7) *Documento di economia e finanza 2014*.

Previsioni a legislazione vigente e quadro programmatico nei documenti di bilancio (1)

(in percentuale del PIL)

VOCI	2013		2014			2015		2016		2017		2018		
	consuntivo	DEF 2013 (2)	Nota di agg.to DEF 2013	Documento program. di bilancio 2014	DEF 2014	DEF 2013 (2)	Nota di agg.to DEF 2013	DEF 2014	DEF 2013 (2)	Nota di agg.to DEF 2013	DEF 2013 (2)	Nota di agg.to DEF 2013	DEF 2014	
														DEF 2013 (2)
PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE														
Indebitamento netto (3)	3,0	1,8	2,3	2,5	2,6	1,7	1,8	2,0	1,3	1,2	1,0	0,7	0,9	0,3
Indebitamento netto strutturale (3)	0,8		0,1	0,3			0,2			0,5		0,6		
Avanzo primario	2,2	3,8	3,0	2,9	2,6	4,1	3,5	3,0	4,7	4,1	5,1	4,5	4,1	4,4
Spesa per interessi	5,3	5,6	5,4	5,4	5,2	5,8	5,3	5,0	6,0	5,3	6,1	5,2	4,9	4,8
Crescita del PIL	-1,9	1,3	1,0	1,1	0,8	1,5	1,7	1,3	1,3	1,8	1,4	1,9	1,8	1,9
QUADRO PROGRAMMATICO														
Indebitamento netto (3)	3,0	1,8	2,5	2,5	2,6	1,5	1,6	1,8	0,9	0,8	0,4	0,1	0,3	-0,3
Indebitamento netto strutturale (3)	0,8	0,4	0,3	0,3	0,6	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avanzo primario	2,2	3,8	2,9	2,9	2,6	4,3	3,7	3,3	5,1	4,5	5,7	5,1	4,6	5,0
Spesa per interessi	5,3	5,6	5,4	5,4	5,2	5,8	5,3	5,1	6,0	5,3	6,1	5,1	4,9	4,7
Debito (4)	132,6	129,0	132,8	132,7	134,9	125,5	129,4	133,3	121,4	125,0	117,3	120,1	125,1	120,5

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Si riportano le stime tendenziali del DEF 2013 che tengono conto della prosecuzione del regime di tassazione degli immobili istituito dal D.L. n. 201 del 2011. – (3) Un segno negativo indica un avanzo. – (4) Gli obiettivi riportati nei documenti ufficiali sono solo parzialmente coerenti tra loro in quanto includono in maniera non omogenea gli effetti del sostegno finanziario ai paesi in difficoltà e il contributo italiano allo European Stability Mechanism (ESM).

Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

VOCI	Anno			Primi 2 mesi		
	2011	2012	2013	2012	2013	2014
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari	65.263	73.913	78.580	11.311	13.765	12.167
Regolazioni debiti	47	304	236	4	2	5
<i>in titoli</i>	0	15	0	0	0	0
<i>in contanti</i>	47	289	236	4	2	5
Dismissioni	-1.525	-7.874	-1.877	0	0	0
Fabbisogno complessivo	63.785	66.343	76.939	11.315	13.767	12.172
FINANZIAMENTO						
Monete e depositi (1)	-3.635	6.965	-1.802	-1.289	-2.786	2.909
di cui: <i>raccolta postale</i>	-3.116	-1.314	-2.183	-585	-1.721	-720
Titoli a breve termine	1.319	20.417	-10.972	26.513	6.815	3.935
Titoli a medio e a lungo termine	43.027	24.957	91.370	3.060	25.876	33.556
Prestiti delle IFM	18	782	-3.524	-559	-1.330	-263
Altre operazioni (2)	23.056	13.222	1.867	-16.409	-14.807	-27.965
di cui: <i>disponibilità liquide del Tesoro</i>	18.994	-10.138	-3.247	-16.533	-15.256	-27.122
<i>EFSF</i>	3.110	23.815	7.224	863	1.074	0
<i>per memoria: fabbisogno finanziato all'estero</i>	-1.297	14.729	2.550	881	359	244

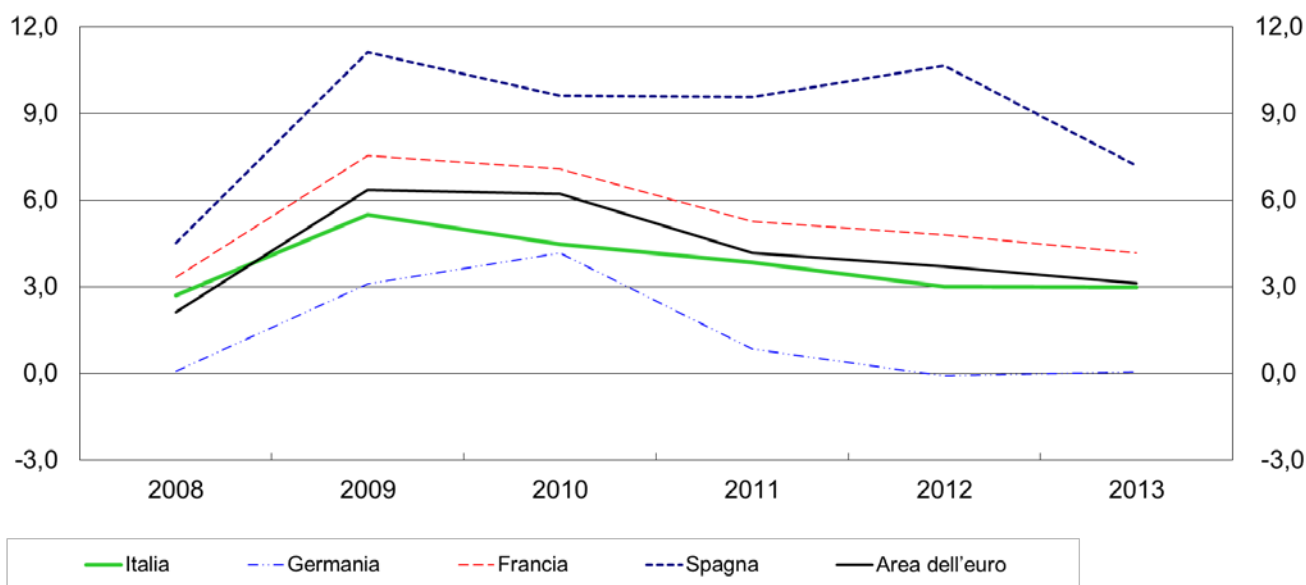
(1) Raccolta postale, monete in circolazione e depositi in Tesoreria di enti non appartenenti alle Amministrazioni pubbliche. – (2) La serie include i depositi presso la Banca d'Italia, le operazioni di impiego della liquidità, quelle di cartolarizzazione, i debiti commerciali ceduti con la clausola pro soluto dalle imprese fornitrici delle Amministrazioni pubbliche agli intermediari finanziari non bancari, le operazioni di Partenariato pubblico-privato (PPP) e le passività connesse con i prestiti in favore di Stati Membri della UEM erogati attraverso l'EFSF.

Dettaglio del sostegno finanziario ai paesi della UEM in difficoltà
per anno, strumento e paese beneficiario
(miliardi di euro)

ANNO	EFSF				Prestiti bilaterali Grecia	Contributo al capitale dell'ESM	TOTALE (per anno)
	Grecia	Irlanda	Portogallo	Totale			
2010	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9	0,0	3,9
2011	0,0	1,6	1,6	3,1	6,1	0,0	9,2
2012	20,8	0,9	2,2	23,8	0,0	5,7	29,5
2013	4,9	1,1	1,3	7,2	0,0	5,7	13,0
2014	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale (per strumento e paese)	25,6	3,5	5,0	34,1	10,0	11,5	55,6

Fonte: per gli aiuti erogati dall'EFSF, elaborazioni su dati Eurostat; per i prestiti bilaterali e il contributo al capitale dell'ESM, elaborazioni su dati tratti dalla Tesoreria dello Stato. I dati si riferiscono alle operazioni effettuate entro il 28 febbraio 2014.

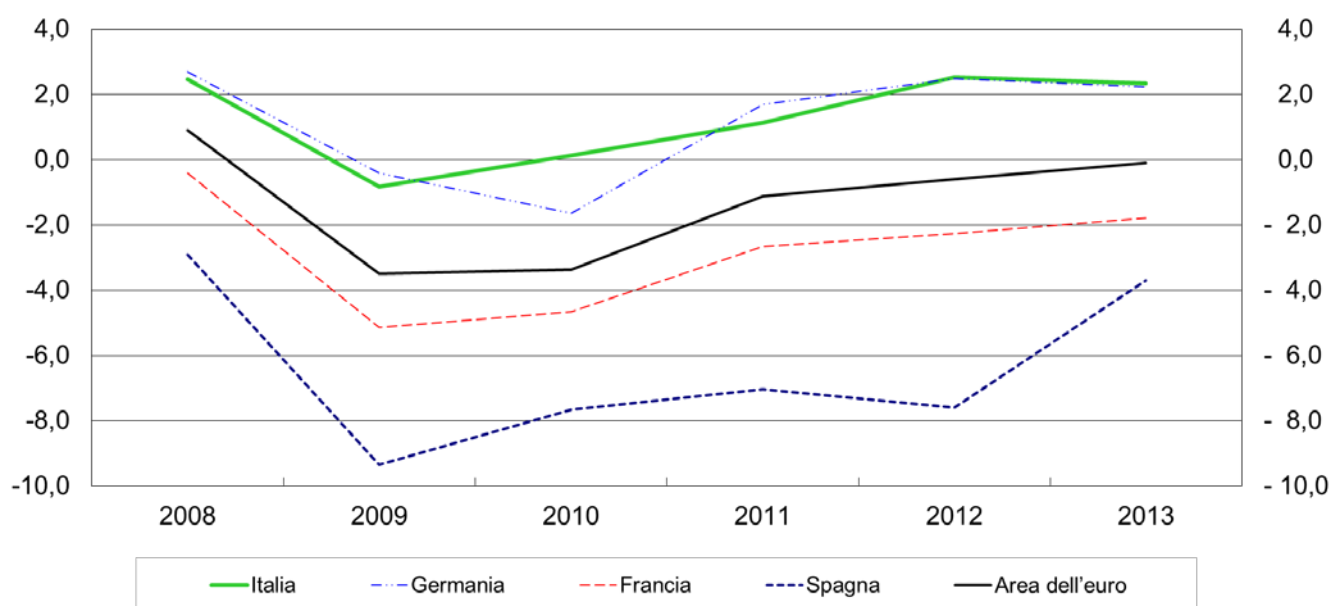
Indebitamento netto in Italia, Germania, Francia, Spagna e area dell'euro (1) (in percentuale del PIL)



Fonte: per l'Italia, Istat; per gli altri paesi dell'area dell'euro, Commissione europea (*European Economic Forecast – Winter 2014*).

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

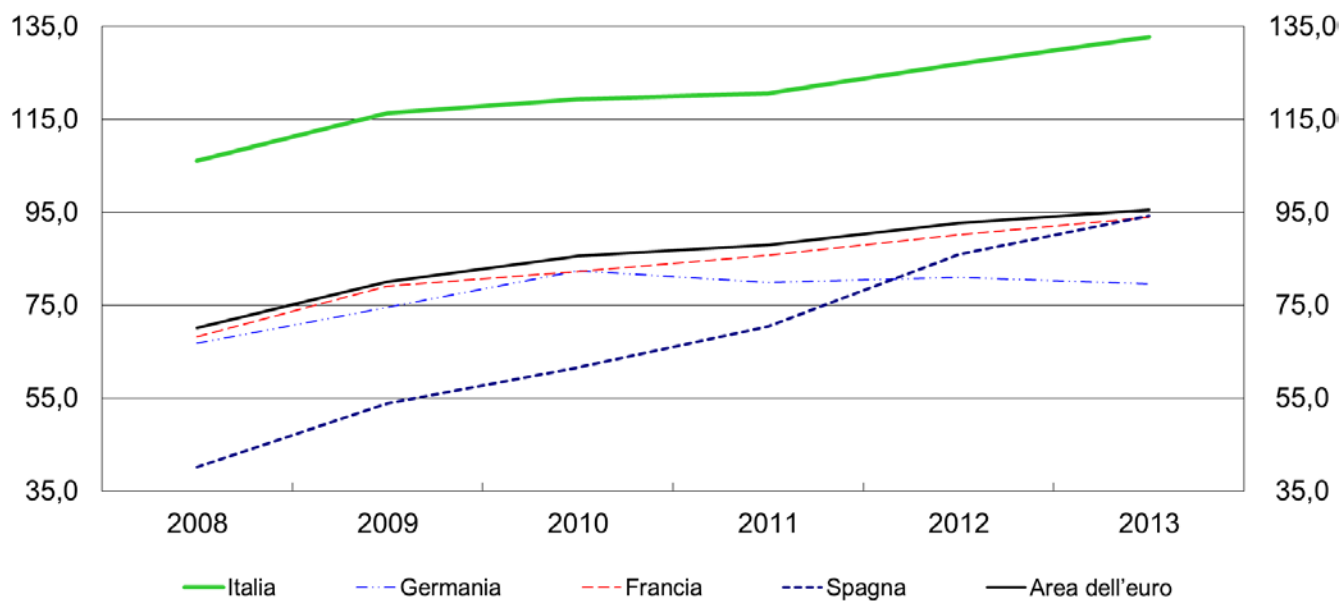
Avanzo primario in Italia, Germania, Francia, Spagna e area dell'euro (in percentuale del PIL)



Fonte: per l'Italia, Istat; per gli altri paesi dell'area dell'euro, Commissione europea (*European Economic Forecast – Winter 2014*).

Debito pubblico in Italia, Germania, Francia, Spagna e area dell'euro (1)

(in percentuale del PIL)

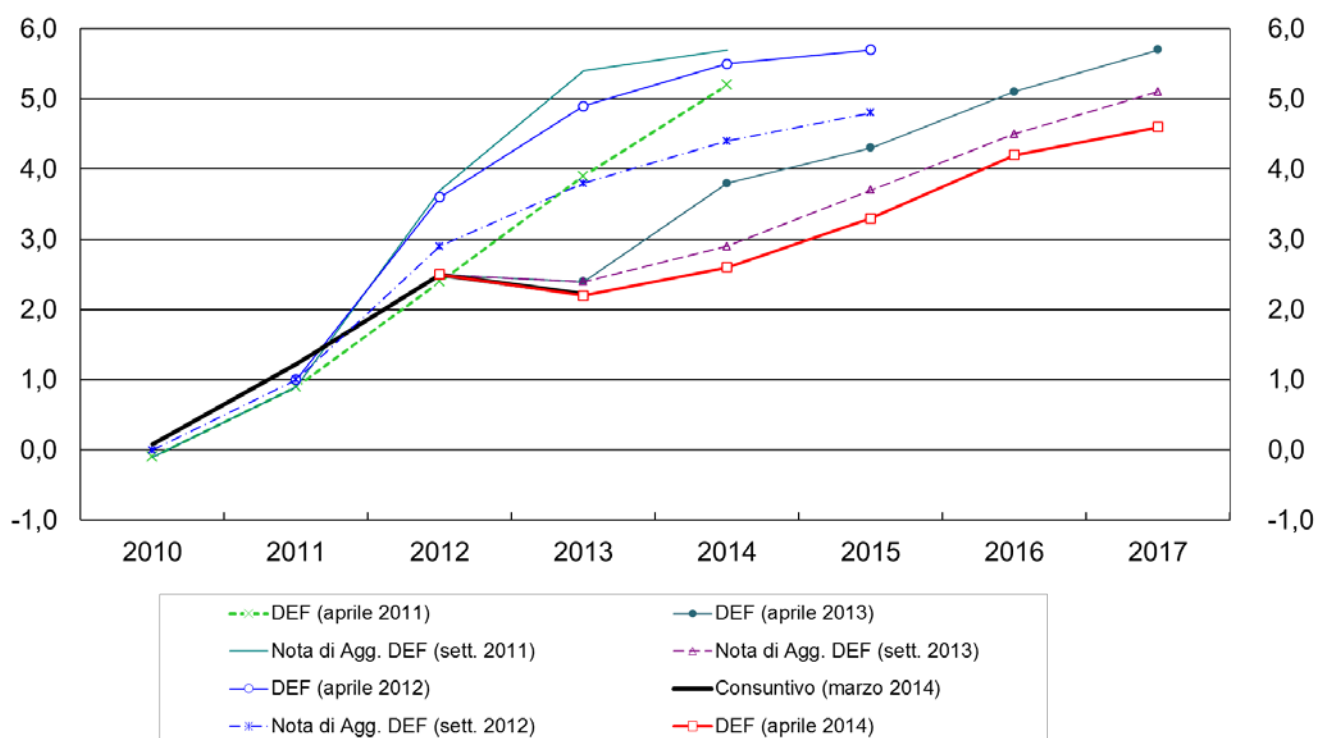


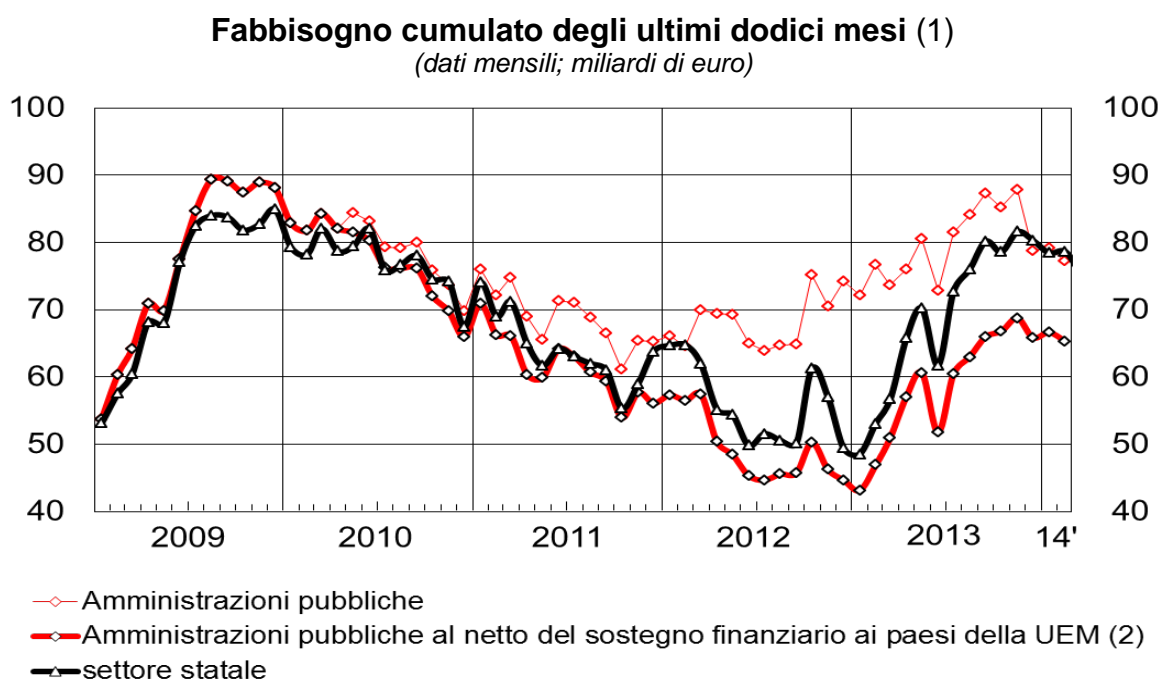
Fonte: per l'Italia, Istat; per gli altri paesi dell'area dell'euro, Commissione europea (*European Economic Forecast – Winter 2013*).

(1) Il debito dell'Area dell'euro non è consolidato per i prestiti a sostegno dei paesi in difficoltà della UEM.

Avanzo primario: obiettivi e consuntivo

(in percentuale del PIL)

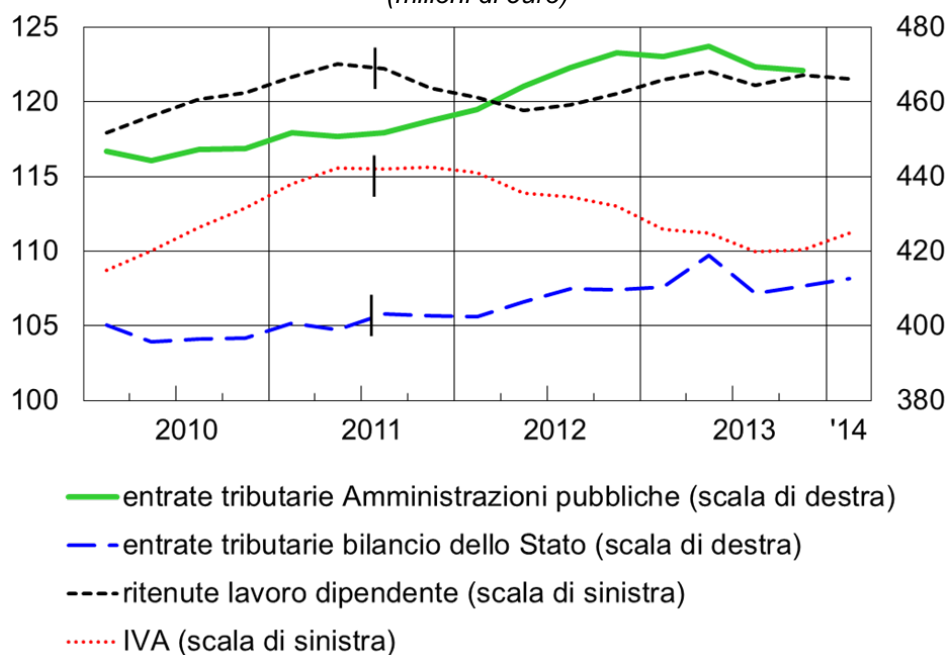




Fonte: per il fabbisogno del settore statale, Ministero dell'Economia e delle finanze.

(1) Al netto delle dismissioni mobiliari. – (2) Sono escluse le passività connesse con il contributo al capitale dell'ESM e con i prestiti in favore di Stati membri della UEM, erogati sia bilateralmente sia attraverso l'EFSF.

Entrate tributarie: valori cumulati degli ultimi 4 trimestri (1)
(milioni di euro)



Fonte: Istat, per le entrate tributarie delle Amministrazioni pubbliche; Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato e bilancio dello Stato, per le altre variabili.

(1) Dal settembre del 2011 i dati del bilancio dello Stato non includono il gettito di pertinenza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

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

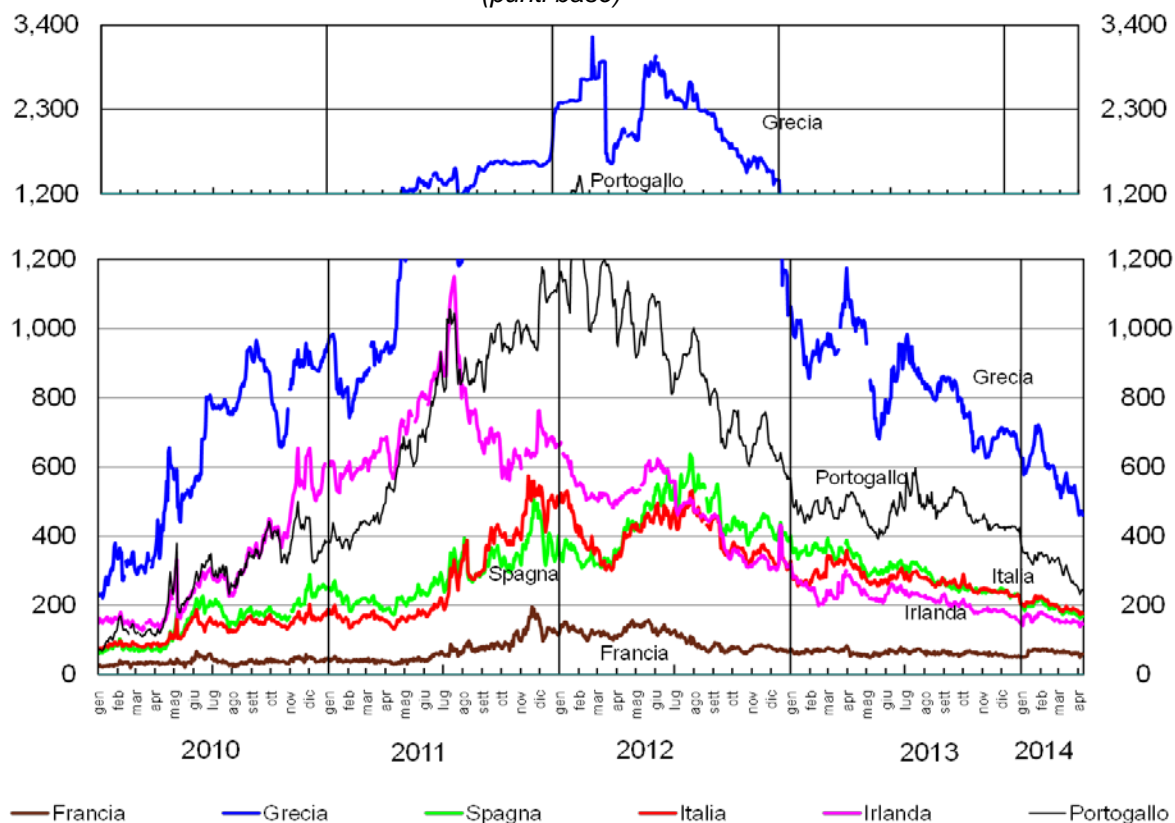


Figura 8

**Onere medio del debito, tasso medio lordo sui BOT
e rendimento lordo dei BTP decennali**

(valori percentuali)

